

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC-SP**

Luciana Marin Ribas

**ACESSO À JUSTIÇA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM DESAFIO**  
**PARA A DEFENSORIA PÚBLICA**

Mestrado em Direito

**SÃO PAULO**  
**2014**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC-SP**

Luciana Marin Ribas

**ACESSO À JUSTIÇA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM DESAFIO**  
**PARA A DEFENSORIA PÚBLICA**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração de Direito Constitucional, sob a orientação da professora Dra. Silvia Pimentel.

**SÃO PAULO**  
**2014**

Banca Examinadora

---

---

---

À minha querida irmã, minha inspiração.

À minha admirável mãe, meu alicerce.

Ao meu amado pai, meu escudo.

E ao meu querido avô Antonio, que me ensinou a amar as coisas simples dessa vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por tudo.

Aos meus pais pela compreensão não somente no período do mestrado, mas pelo apoio oferecido durante toda a minha vida. Agradecimento especial à minha querida irmã, companheira de todos os momentos, fôlego necessário quando mais precisei. Também ao Fred, sempre atencioso para responder minhas dúvidas relativas à tecnologia, computação, revisão gramatical e sempre com uma palavra de ânimo nos momentos mais difíceis. Anita e Tarsila, que sempre me recebem em casa fazendo “festinha”.

Minha admirável orientadora, professora Silvia Pimentel, fonte de entusiasmo e modelo a ser seguido por todas as mulheres. Ademais, agradeço a confiança que depositou em mim ao me aceitar como sua assistente nas aulas de IED na graduação. O acompanhamento dessas aulas foi fundamental para o desenvolvimento de uma reflexão sobre o ensino jurídico no nosso país e a importância da figura do professor na construção do pensamento crítico dos estudantes de Direito

A CAPES e ao CNPQ, pela concessão das bolsas, que possibilitaram a minha dedicação integral à pesquisa durante a maior parte do mestrado e permitiram a participação em diversos eventos em todo o país. Nesses eventos, muito mais que acumular conhecimento, pude acumular amigos que hoje fazem parte do que chamo “corrente do bem”.

Aos professores da graduação e da pós, responsáveis pela minha formação profissional, como também a todos os professores que tive na vida. Não é possível citar o nome de todos, contudo em especial menciono a querida tia Sueli, minha professora do primeiro ano fundamental, que não me ensinou apenas a ler e a escrever, mas que me ensinou a gostar de ler e sempre incentivou seus alunos às visitas semanais na biblioteca da escola.

Agradeço à PUC, por ser a universidade responsável pela minha formação profissional e acadêmica e também à DireitoGV, pelo apoio institucional e local onde tive a oportunidade de aprender a desenvolver pesquisa e ter a oportunidade de participar, como monitora acadêmica, de diversos cursos.

Às defensoras federais Carla e Maíra, com quem tive a honra de trabalhar como colaboradora durante anos. Também ao defensor Fábio, coordenador do Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Rua da Defensoria Pública da União, que me aceitou como voluntária no núcleo, sempre disposto a me auxiliar na pesquisa e sempre sensível às demandas dos

assistidos. Agradeço, com muito carinho, aos estagiários responsáveis pelo sucesso do serviço prestado no SEFRAS, e companheiros de atendimento. Também agradeço ao defensor do estado de São Paulo Carlos Weis pela concessão da entrevista e envio das informações sobre o projeto. Agradeço, especialmente, a Anderson Lopes Miranda, coordenador do Movimento Rua, história viva de luta do movimento social e que muito me ensinou sobre políticas públicas, cidadania e solidariedade.

Aos amigos, Lu Ramos, por toda a experiência e jantares compartilhados, pessoa fundamental para a realização dessa pesquisa; Gê Fortunato que, mesmo distante, fez-se tão presente me lembrando de que estamos debaixo da mesma lua; Paulinha, companheira de todos os momentos, inclusive das inúmeras horas que passamos nos trens da CPTM (agradecimento especial à CPTM que é incapaz de sincronizar os trens obrigando as pessoas a passarem horas de espera nas plataformas, mas que possibilitou a leitura de inúmeras obras utilizadas nesse trabalho); Ná, amiga inseparável e responsável por colocar minha coluna no lugar; Toni, sempre ao meu lado e de quem já tenho saudades; Cleu, amiga que torce por mim desde o primeiro dia de aula na graduação; Camila, companheira de todas as viagens e responsável por inúmeras gargalhadas; Nathércia, com quem compartilhei os melhores - e também os piores - momentos da pesquisa; aos colegas de trabalho e membros da “liga da justiça”, em especial aos amigos Thiago, com suas palavras de ânimo nos momentos mais desesperadores; Pedro, sempre disposto a me ajudar na elaboração dos gráficos; e particularmente à querida Tathiane, professora e profissional formidável, exemplo de caráter com quem tive o privilégio de trabalhar nos últimos meses. A todos os amigos que me deram apoio e entenderam minha ausência nos últimos tempos.

E por fim, David Bowie que, com sua genialidade, gravou *Hunky Dory*, álbum que foi trilha sonora das minhas inúmeras noites de insônia e de trabalho.

Enquanto, por efeito de leis e costumes, houver proscricção social, forçando a existência, em plena civilização, de verdadeiros infernos, e desvirtuando, por humana fatalidade, um destino por natureza divino; enquanto os três problemas do século – a degradação do homem pelo proletariado, a prostituição da mulher pela fome, e atrofia da criança pela ignorância – não forem resolvidos; enquanto houver lugares onde seja possível a asfixia social; em outras palavras, e de um ponto de vista mais amplo ainda, enquanto sobre a terra houver ignorância e miséria, livros como este não serão inúteis.

*Prefácio de “Os Miseráveis”, de Victor Hugo - 1862.*

## RESUMO

RIBAS, Luciana Marin. Acesso à Justiça para a População em Situação de Rua: um Desafio para a Defensoria Pública. São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Considerado como marco teórico sobre o tema, o relatório sobre acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, publicado no final de década de 1970, incentivou o desenvolvimento de pesquisas envolvendo o sistema de justiça nas democracias ocidentais, incluindo o Brasil. Diante desse cenário, a presente dissertação pretende aprofundar o estudo no tema relacionando teoria e prática com o objetivo principal de apresentar ferramentas institucionais para esse fim. Para isso, o presente estudo se dedica ao levantamento teórico sobre o tema e relata a crise do sistema judiciário nacional. Diante de tantas reformas processuais insuficientes para lidar com essa crise, o estudo sinaliza que o termo “acesso à justiça” não pode ser interpretado restritivamente como “acesso ao Poder Judiciário” e propõe uma “nova justiça” para a realidade brasileira. A proposta envolve o estudo da Defensoria Pública, instituição eleita pela Constituição Federal para garantir a assistência jurídica àqueles mais distantes do sistema de justiça, seja a justiça social, seja o Poder Judiciário. A partir dessa contextualização, a dissertação estuda o projeto desenvolvido na cidade de São Paulo voltado ao atendimento jurídico para a população em situação de rua, que envolveu pesquisa de campo e realização de entrevistas com os envolvidos. O estudo de caso é capaz de demonstrar como teoria e prática ainda estão distantes, e quão tormentoso é o caminho a ser percorrido para o efetivo acesso à justiça almejado neste trabalho.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça, Defensoria Pública, População em Situação de Rua.

## **ABSTRACT**

RIBAS, Luciana Marin. Access to Justice for the Homeless Population: A Challenge for Public Defender's Office. São Paulo, 2014. Dissertation (Master's Degree). Program of Post Graduation Studies in Law of Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Considered a theoretical framework on the subject, the report on access to justice by Mauro Cappelletti and Bryant Garth, published in the last 1970s, encouraged the development of research regarding the justice system in western democracies, including Brazil. From this context, this dissertation aims to explore further the issue of access to justice, combining theory to practice by presenting the existing institutional tools. The present study is devoted to a theoretical research on the subject and to the exposure of a crisis in the national judicial system. With so many procedural reforms insufficient to deal with this crisis, this work argues that the term "access to justice" cannot be interpreted restrictively as "access to the courts" and proposes a "new justice" model for the Brazilian reality. The proposal involves the study of the Public Defender's Office, the institution responsible to ensure legal assistance to those most distant from the justice system: social or Judiciary. From this context, the dissertation methodology evolves to study a project developed in the city of São Paulo committed to provide legal services for the homeless population; this part of the work demanded field research and interviews with the people involved with the project. The case study is able to demonstrate how theory and practice are still far apart and how troubled is the path that leads to an effective access to justice as proposed in this work.

**Keywords:** Access to Justice, Public Defender' Office, Homeless Population.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANADEF	Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
ANADEP	Associação Nacional das Defensorias Públicas
ANDHEP	Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGDHSP	Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DPESP	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
FESPSP	Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
FGTS	Funda de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ	Ministério da Justiça
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável
MNPR	Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAF	Organização do Auxílio Fraternal
OEA	Organização dos Estados Americanos
PA	Procedimento Administrativo
PAJ	Procedimento Administrativo e Judicial
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social

PL	Projeto de Lei
RESP	Recurso Especial
SDHPR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SRJ	Secretaria de Reforma do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1	Defensores públicos: cargos existentes e providos	p. 54
Gráfico 2	Comarcas atendidas pela Defensoria Pública	p. 55
Tabela 1	Atendimentos realizados pela DPU entre 2009 e 2013	p. 67
Gráfico 3	Tipos de discriminações sofridas pela população em situação de rua	p. 90
Organograma 1	Mapeamento dos órgãos que integram a Política Nacional para a População de Rua	p. 94
Tabela 2	Quantidade de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo entre 1991 a 2012	p. 96
Gráfico 4	Percentual de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo em 2011 por região	p. 97
Tabela 3	Motivos que levam uma pessoa para as ruas	p. 99
Tabela 4	Quantidade de pessoas atendidas entre setembro de 2011 a junho de 2013	p. 111
Tabela 5	Médias mensais por tipo de atendimento	p. 112
Gráfico 5	Porcentagem de atendimentos realizados pelas Defensorias	p. 113
Gráfico 6	Porcentagem de atendimentos realizados pelas Defensorias e outros profissionais	p. 113
Tabela 6	Natureza da demanda	p. 114

## SUMÁRIO

Introdução.....	14
Acesso à Justiça e Constituição.....	17
1.1. Metodologia aplicada ao primeiro capítulo.....	17
1.2. Conceituação de acesso à justiça na democracia brasileira.....	17
1.3. A positivação dos direitos fundamentais antes de 1988 e seu grau de eficácia.....	20
1.4. A burocratização do sistema judiciário brasileiro e as tentativas para torná-lo mais célere.....	30
1.5. Excesso de judicialização dos direitos e a ineficiência do Estado.....	38
1.6. Considerações parciais decorrentes do primeiro capítulo.....	43
Uma outra Justiça para a Realidade Brasileira.....	45
2.1. Metodologia aplicada ao segundo capítulo.....	45
2.2. Da assistência judiciária para a assistência jurídica.....	46
2.3. O instrumento para assistência jurídica: Defensoria Pública.....	49
2.3.1. Defensoria Pública da União (DPU).....	64
2.3.1.1 Criação.....	64
2.3.1.2 Estrutura.....	65
2.3.1.3 Aspectos polêmicos.....	68
2.3.2. Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP).....	69
2.3.2.1 Criação.....	69
2.3.2.2 Estrutura.....	71
2.3.2.3 Aspectos polêmicos.....	73
2.4. Considerações parciais decorrentes do segundo capítulo.....	75
Estudo de caso: o atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo.....	78
3.1. Metodologia aplicada ao terceiro capítulo.....	78
3.2. Pobreza e desigualdade no Brasil.....	80
3.3. A política pública voltada para a população em situação de rua.....	85
3.4. Acesso à justiça para população em situação de rua na cidade de São Paulo.....	96
3.4.1. Dados referentes à população de rua da cidade de São Paulo.....	96
3.4.2. O atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo.....	100
3.4.2.1. Fatos que antecederam a criação do projeto.....	100
3.4.2.2. O atendimento realizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	104
3.4.2.3. O atendimento realizado pela Defensoria Pública da União.....	107
3.4.2.4. Informações decorrentes do projeto.....	111
3.5. Considerações parciais decorrentes do terceiro capítulo.....	115
Considerações finais.....	119
Referências Bibliográficas.....	123
Webgrafia.....	131
Legislação infraconstitucional.....	132
Anexos.....	133

## Introdução

*Então porque um sem-vergonha desordeiro se arrelia, bota-se um cabra na cadeia, dá-se pancada nele? Sabia perfeitamente que era assim, acostumara-se a todas as violências, a todas as injustiças. E aos conhecidos que dormiam no tronco e aguentavam cipó de boi oferecia consolações: - ‘Tenha paciência. Apanhar do governo não é desfeita.’<sup>1</sup>*

O trecho acima transcrito foi retirado da obra “Vidas Secas” de Graciliano Ramos. A narrativa, apesar de extraída de um livro com personagens fictícios, não está distante da realidade brasileira, marcada pela desigualdade social. Realidade essa que não é restrita ao sertão nordestino, nem à época narrada na história. Graciliano Ramos demonstra que o regional é nacional, o que pertence a um determinado período é atemporal e, por meio da literatura, denuncia as injustiças que flagelam os cidadãos de todas as classes sociais. Porém, os cidadãos mais desfavorecidos economicamente são os mais prejudicados pelas injustiças. Os pobres são os “Fabianos” da vida real.

Diante de um cenário de constantes violações de direitos, principalmente em relação aos mais pobres, o presente estudo escolhe o tema acesso à justiça para refletir sobre o atual sistema judiciário oferecido à população brasileira, buscando alternativas para tornar esse direito efetivo. Além disso, visa suprir a lacuna existente entre o cidadão comum e o sistema de administração de justiça.

Para isso, a dissertação fundamenta sua análise tendo como referencial teórico a obra “Acesso à Justiça” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>2</sup>, responsáveis pela elaboração das chamadas “três ondas de acesso à justiça”. A primeira onda caracterizada pelo oferecimento de serviços jurídicos aos mais pobres; a segunda envolve a questão dos interesses difusos; e a terceira compreende o uso alternativo do Direito.<sup>3</sup>

Debruçado sobre essa obra, o presente estudo dedica o primeiro capítulo à contextualização e apresentação do problema central do trabalho, que é a efetivação do acesso à justiça, selecionando algumas outras obras jurídicas voltadas ao estudo do sistema judiciário, que se encontra abarrotado e que não consegue oferecer respostas eficazes às demandas que lhe são apresentadas em razão de sua estrutura, burocracia e morosidade. Em decorrência desta constatação, o termo “acesso à justiça” não pode ficar restrito à conotação meramente

---

<sup>1</sup>RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. São Paulo: Record, 1999, p. 29-33.

<sup>2</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>3</sup>Essas três ondas serão mais bem explicadas no primeiro capítulo.

processual e judicial. Por isso, a importância do aprofundamento do estudo nas chamadas “três ondas” de acesso à justiça na obra desses autores, com especial atenção destinada à “terceira onda”, também chamada de “meios alternativos de acesso à justiça”.<sup>4</sup> A terceira onda apresenta o conceito mais amplo de acesso à justiça, ou seja, o acesso aos meios que tornam concretos os direitos para o pleno desenvolvimento do indivíduo como verdadeiro cidadão, pois “ela (terceira onda) centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”.<sup>5</sup> Acesso à justiça, portanto, tem o sentido de alcance aos direitos e garantias inerentes à concretização da dignidade da pessoa humana.

Sob o enfoque da proposta da terceira onda, o segundo capítulo é dedicado à diferenciação dos termos “assistência judiciária” e “assistência jurídica”. A distinção entre ambos é relevante, pois a representação processual se mostra precária e essa insuficiência deve estar aliada à conscientização das pessoas sobre a titularidade de direitos e dos meios para torná-los efetivos. O estudo da assistência jurídica pressupõe a análise da Defensoria Pública, uma vez que ela é responsável pela concretização de direitos fundamentais à população mais carente e é a instituição presente nas três ondas de acesso à justiça. O estudo da Defensoria Pública permite verificar a escassez de bibliografia sobre o tema e em razão dos poucos estudos, parte considerável das informações apresentadas na dissertação foi extraída do sítio oficial da Associação Nacional das Defensorias Públicas (ANADep), da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, da Defensoria Pública da União e de outras defensorias estaduais.

Apresentada, contextualizada e analisada a questão central envolvendo a concretização do acesso à justiça, e formulada a hipótese de que a Defensoria é a instituição fundamental para a concretização desse direito, o terceiro capítulo apresenta o estudo do projeto desenvolvido na cidade de São Paulo voltado ao atendimento jurídico para a população em situação de rua. Para tanto, a opção metodológica foi estudo de caso<sup>6</sup>, que exigiu pesquisa de campo e realização de entrevistas com os envolvidos.<sup>7</sup> O estudo do caso tem a finalidade de responder questões do tipo “como” e “por que”, quando o cenário imposto ao pesquisador

---

<sup>4</sup> Os conceitos apresentados na introdução serão explicados e desenvolvidos no primeiro capítulo.

<sup>5</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. P. 67.

<sup>6</sup> GHIRARDI, José Garcez; PALMA, Juliana Bonacorsi de; VIANA, Manuela Trindade. Posso fazer um trabalho inteiro sobre um caso específico? In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coords). *Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>7</sup> As entrevistas foram realizadas com os defensores e não com as pessoas atendidas, pois o objetivo foi avaliar os problemas encontrados por esses profissionais na prestação do serviço de orientação jurídica.

envolvem fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.<sup>8</sup> Em outras palavras, o acompanhamento do atendimento jurídico voltado à população em situação de rua em São Paulo visa contribuir para o problema proposto na pesquisa: como o acesso à justiça se materializa e porque os chamados métodos alternativos do uso do Direito são importantes e mais eficazes em determinadas situações reais.

Os três principais desafios enfrentados pelo trabalho foram: (i) contextualizar a complexidade do sistema judiciário no Brasil, buscando uma análise jurídica e social, bem como uma provocação à reflexão acerca da realidade brasileira e da maneira pela qual a resolução de conflitos é proposta pelo tradicional sistema jurisdicional; (ii) lidar com uma literatura limitada no que se refere à análise da instituição Defensoria Pública; (iii) apresentar e analisar um caso prático recente envolvendo questões de ordens social, econômica e antropológica.

O percurso desta dissertação e o pequeno trecho da narrativa de Graciliano Ramos levam às seguintes questões: por que, normalmente, os mais pobres apenas conhecem o Direito a partir da via repressiva? Quais são as barreiras que separam esses indivíduos do conhecimento de seus direitos? Quais são as barreiras para se acessar a justiça?<sup>9</sup>

O presente trabalho não pretende apresentar todas as respostas a essas questões, mas ousa apontar algumas falhas no sistema jurisdicional e como elas podem ser sanadas pelos profissionais do Direito (professores, advogados, defensores, juízes, promotores). Se for possível promover, mesmo que de forma embrionária, a consciência da titularidade de direitos à população em situação de rua, que talvez seja a mais excluída entre os demais grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, a promoção dessa consciência aos demais brasileiros também é realizável. A consciência da titularidade de direitos é condição primeira para o verdadeiro acesso à justiça.

---

<sup>8</sup> YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. California: Sage Publications, 2003, p. 01.

<sup>9</sup> Nesse sentido, usa-se o termo “justiça” para se referir a Poder Judiciário e justiça social.

# ACESSO À JUSTIÇA E CONSTITUIÇÃO

## ***1.1. Metodologia aplicada ao primeiro capítulo***

O capítulo inaugural do presente trabalho corresponde ao panorama teórico do tema acesso à justiça. A obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth constitui o principal ponto de diálogo entre diversas obras nacionais e as propostas apresentadas na dissertação.

Para apresentação e contextualização da hipótese central do trabalho – concretização do acesso à justiça por meio da atuação das Defensorias Públicas – este primeiro capítulo faz um levantamento sobre o tema a partir da teoria, e de informações extraídas do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Secretaria da Reforma do Judiciário e de índices envolvendo a relação cidadão-Estado/cidadão/Judiciário

## ***1.2. Conceituação de acesso à justiça na democracia brasileira***

A expressão “acesso à justiça” pode compreender dois sentidos: (i) o primeiro relacionado ao direito a ter direitos, também compreendida como reivindicação de direitos; (ii) e o segundo que se restringe ao acesso do Poder Judiciário e resolução de litígios.

Desde 2007, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça (MJ) tem como eixo prioritário o tema “Democratização do Acesso à Justiça” e se articula para o desenvolvimento de uma política nacional voltada à garantia do acesso ao sistema de justiça. O acesso à justiça é considerado direito humano e caminho para a redução da pobreza e desigualdade no Brasil. A SRJ acredita que a democratização do acesso à justiça não se restringe à simples inclusão dos segmentos sociais ao processo judicial, mas envolve também as condições para que a população conheça seus direitos fundamentais e sociais para sua inclusão nos serviços públicos de educação, saúde, assistência social e melhor convivência na sociedade.<sup>10</sup> Muitas das ações promovidas pelo Ministério da Justiça se pautam nas “Regras de

---

<sup>10</sup> Informações extraídas de: <http://portal.mj.gov.br/reforma/main.asp?ViewID={DA9EC2A8-2D0D-4473-A4DD-DF9D33C8DE5D}&params=itemID={640776D8-01FE-4982-BE54-5F62739DB986};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>, último acesso em 01/12/2013.

Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, que foram aprovadas na XIV Conferência Judicial Ibero-Americana nos dias 04 a 06 de março de 2008.<sup>11</sup>

Embora o tema sobre acesso à justiça pareça ser discussão recente, fato é que os primeiros estudos sobre a efetividade desse direito datam da década de 1970 em razão do trabalho desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Esses autores foram responsáveis pela coordenação do relatório “*Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*”, publicado em 1978-1979 e considerado como marco teórico referencial no estudo do acesso à justiça.<sup>12</sup> O desenvolvimento da teoria do acesso à justiça no final do século XX ocorreu em razão de dois fatos históricos fundamentais para o início da discussão. O primeiro deles diz respeito à eclosão da crise da administração da justiça, sobretudo no tocante à positivação dos direitos sociais.<sup>13</sup> O segundo fato se refere à importância que a lei assumiu como forma de proporcionar o desenvolvimento e incremento da democracia. As democracias ocidentais passaram por essas “três ondas” (*waves of reform*) para buscar superar os obstáculos ao acesso à justiça e concretizar esse direito para todas as camadas da população.<sup>14</sup>

A primeira onda caracteriza-se pela defesa e promoção de mecanismos de apoio judiciário às camadas mais pobres da sociedade. Essa defesa se concretiza com a criação das chamadas assistências judiciárias. No caso do Brasil, a criação das Defensorias Públicas (apesar de muitas delas terem sido criadas décadas depois do início desse movimento) pode ser apontada como exemplo dessa primeira onda. Pelas palavras de Boaventura e Sousa Santos, “assim, o apoio judiciário deixa de ser entendido como filantropia e passa a ser incluído como medida de combate à pobreza nos programas estatais”.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Na XIV Conferência Judicial Ibero-americana foram elaboradas as regras básicas relativas ao acesso à justiça (100 Regras de Brasília de Acesso à Justiça). Participaram dessa Conferência a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos, a Associação Interamericana de Defensores Públicos, a Federação Ibero-americana de Ombudsman e a União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados. Essas regras foram desenvolvidas a partir dos princípios reunidos na “Carta de Direitos das Pessoas Perante a Justiça no Espaço Judicial Ibero-americano”, de Cancun em 2002.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, p. 88.

<sup>13</sup> A positivação dos direitos sociais não foi a única causa do inchaço de demandas no Poder Judiciário. Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, em março de 2011, demonstra que o setor público, bancos e telefonia representam 95% do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51% têm como parte ente do setor público. Informação extraída de: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>14</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. P. 9-13.

<sup>15</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 49.

A segunda onda inclui os interesses difusos e os chamados “direitos de massa”. Nesse aspecto há profundas mudanças no processo civil<sup>16</sup> e na forma que os tribunais passam a lidar com as demandas. O modelo tradicional de processo pressupõe a existência de apenas duas partes: autor e réu. Com o aumento da intervenção do poder econômico nas sociedades e a fragilidade dos próprios Estados diante desse poder, os direitos passam a ser enxergados por um grupo determinado ou indeterminado. Muitas das demandas judiciais não são apenas casos individuais, contudo representam toda uma coletividade. As ações coletivas estão localizadas nessa segunda onda e simbolizam a sociedade de consumo.<sup>17</sup>

Por fim, a terceira onda constitui o conjunto de medidas que incorporam soluções pré-judiciais dos conflitos e uso alternativo do Direito. Nessa terceira onda, percebe-se que o modelo clássico processual não é mais hábil (ou nunca foi) a dar respostas efetivas aos anseios de uma sociedade flagelada, principalmente em uma sociedade como a brasileira, tão marcada pela desigualdade entre as classes sociais.<sup>18</sup> A indicação dessa onda pressupõe os modelos de conciliação e mediação pré-processual. No entanto, ao se mencionar meios alternativos, deve-se ter em vista o modelo de orientação jurídica dos cidadãos. A atuação das Defensorias Públicas está presente também na terceira onda, pois a instituição é responsável pela orientação jurídica e não apenas pela representação judiciária.

A interpretação sistemático-axiológica permite afirmar que a Constituição de 1988 prevê a garantia do acesso à justiça sob a perspectiva dessas três ondas, uma vez que o texto constitucional prevê: (i) a assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV c/c art. 134); (ii) a tutela dos direitos coletivos (art. 5º, XXI, XXXII; art. 8º, III; art. 194, VII, entre outros reconhecem os direitos difusos e coletivos); (iii) formas alternativas de dirimir conflitos (arts. 92 a 126 e art. 134 e seguintes, tratam do Poder Judiciário e Defensoria Pública como função essencial para a concretização da justiça). Ademais, a Constituição reafirma o compromisso de promover a dignidade humana a todos os indivíduos da sociedade brasileira, ao enunciar como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e

---

<sup>16</sup> Conforme apontado por Cappelletti e Garth, a concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos.

<sup>17</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. P. 48-50.

<sup>18</sup> O Brasil é o quarto país mais desigual do mundo, segundo dados recentes apresentados pelo índice de Gini. Dados extraídos de: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=123>, último acesso em 01/12/2013.

marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos;<sup>19</sup> e ter como princípios a prevalência dos direitos humanos, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.<sup>20</sup>

Presentes no texto constitucional, as chamadas três ondas assinalam os desdobramentos quantitativo e qualitativo que os estudos de Cappelletti e Garth assumem: igual acessibilidade ao sistema de justiça e os resultados que esse sistema deve produzir.

Os estudos de Maria Tereza Sadek apontam a Constituição de 1988 como marco para a garantia das liberdades, direitos individuais e coletivos. A positivação de um extenso rol de direitos torna a atuação do Poder Judiciário fundamental, cabendo a esse poder aplicar a lei e garantir a efetivação desses direitos. A autora, acertadamente, conclui ao afirmar que o Judiciário passa a ter duas faces: uma de poder do Estado e outra como prestador de serviço.<sup>21</sup> Seus estudos são fundamentais, pois contextualizam a teoria de Cappelletti e Garth ao âmbito nacional e assinalam a importância da promulgação da Constituição de 1988 como marco teórico para a garantia do acesso à justiça.

Para compreender a mudança de paradigma que a Constituição de 1988 trouxe para a realidade brasileira, o próximo item desenvolve uma breve análise das cartas constitucionais anteriores, com o foco no tratamento dispensado aos direitos fundamentais.

### ***1.3. A positivação dos direitos fundamentais antes de 1988 e seu grau de eficácia***

As conquistas alcançadas por uma sociedade não ocorrem de um momento para outro. O reconhecimento e a proteção dos direitos humanos estão na base das Constituições democráticas modernas e o caminho obrigatório para a busca do ideal da chamada “paz perpétua”, no sentido kantiano da expressão<sup>22</sup>, é o processo de democratização. Não se pode avançar na conquista de direitos sem a gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos humanos acima do Estado.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Incisos I a IV do artigo 3º da Constituição Federal.

<sup>20</sup> Incisos II, VII e IX do artigo 4º da Constituição Federal.

<sup>21</sup> SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 07.

<sup>22</sup> Na obra “À paz perpétua”, Kant afirma que a razão possui maior força que o poder, e que o estado de paz é um dever imediato, que não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 1-10.

A luta pela garantia dos direitos fundamentais é de inestimável valor para a construção de uma sociedade mais igualitária. A previsão dos direitos fundamentais exigiu um extenso processo de lutas para que fossem reconhecidos, e o Brasil ainda caminha para a concretização e reconhecimento de grande parte desses direitos.<sup>24</sup> O estudo das sete Constituições brasileiras promulgadas ou outorgadas<sup>25</sup> (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) permite realizar um levantamento histórico-constitucional capaz de demonstrar os avanços e retrocessos na previsão dos direitos fundamentais.

A primeira Constituição foi outorgada em 25 de março de 1824, quando o Brasil havia acabado de se tornar independente de Portugal. No entanto, a ex-colônia continuou a ser governada pela família real portuguesa. A Constituição de 1824 estabeleceu um governo monárquico, constitucional e hereditário. Ademais, contrariando a clássica tripartição dos poderes apresentada por Montesquieu<sup>26</sup>, instituiu um quarto poder denominado “Poder Moderador”.<sup>27</sup> Esse poder era exercido pelo monarca, que tinha plenos poderes em destituir membros dos outros poderes e aplicar uma política da forma que julgasse melhor. Apesar dessa estrutura estatal, essa Constituição apresentou uma declaração de direitos individuais e garantias, a qual permaneceu nas Constituições subsequentes. A primeira Constituição previu “escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e universidade nos mais apropriados locais” (art. 150), “catequese e civilização dos índios” e “emancipação lenta dos negros”, além de “casas de trabalho para os que não acham empregos” (art. 225). Desse modo, ao mesmo tempo em que essa Carta Constitucional manteve traços absolutistas do passado, também apresentou avanços político jurídicos ao prever normas com um tímido foco no bem estar social, que podem ser consideradas à frente de seu tempo, tendo-se em vista a realidade da época.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup>O estudo das Constituições anteriores não visa esgotar o tema em um estudo normativo comparativo, pretende apenas demonstrar a importância que a Carta Constitucional de 1988 representou na positivação dos chamados direitos fundamentais, para isso à descrição se restringe aos dispositivos constitucionais que tratavam desses direitos.

<sup>25</sup> A Constituição é a norma estrutural de um Estado. Portanto, ao contrário da lei que simplesmente passa a vigorar, a Constituição pode ser promulgada ou outorgada. Diz-se promulgada, quando ela passa por um processo democrático, e se diz outorgada quando ela é imposta por um governo ditatorial.

<sup>26</sup> Na clássica obra “Do espírito das leis”, Montesquieu defende a divisão do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, com vistas a combater um governo totalitário e absolutista.

<sup>27</sup> Paulo Bonavides denomina o Poder Moderador como “a constitucionalização do absolutismo” na obra *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 96.

<sup>28</sup> Na realidade as previsões como “catequese de índios” e “emancipação lenta dos negros” são absurdas quando analisadas no contexto da antropologia e do direito à autodeterminação dos povos, pelo caráter discriminatório

Em 1889 o Brasil alterou sua forma de governo deixando de ser monarquia e passando a ser república. Em razão disso, foi promulgada nova Carta Constitucional, em 24 de fevereiro de 1891, que adotou o federalismo. Essa constituição foi marcada pela busca do rompimento com o antigo regime monárquico e, por isso, foi extinto o Poder Moderador. O texto constitucional trouxe inovações consideráveis no campo da declaração de direitos: (i) não admissão de privilégios de berço, desconhecendo foros de nobreza (princípio da igualdade); (ii) casamento civil, com celebração gratuita; (iii) laicização do ensino público, separando Igreja de Estado; (iv) abolição da pena de morte; (v) criação do *habeas corpus*; (vi) incorporação de outros direitos individuais previstos na Constituição anterior, entre eles a isonomia, a livre manifestação de pensamento, a liberdade de associação, o direito de reunião, a inviolabilidade da casa como asilo do indivíduo e a instituição do júri. O período, no entanto, foi marcado pelas grandes oligarquias e o sufrágio era manipulado, o que afastava ainda mais o cidadão comum da vida política.<sup>29</sup> Havia, portanto, um abismo entre a Constituição jurídica e a sociológica, uma vez que as previsões constitucionais estavam muito longe de serem concretizadas.

O distanciamento entre real e jurídico foi estudado por Ferdinand Lassalle, que, em 1862, escreveu “A essência da Constituição”. Nesse livro, ele fez uma distinção entre uma “Constituição real ou efetiva” e uma “Constituição escrita ou jurídica”.<sup>30</sup> Constituição “real” ou “efetiva” consiste na soma dos fatores reais de poder que regem uma determinada nação. O valor da Constituição deve ser sociológico, ou seja, são os fatos da sociedade. A Constituição que não respeita esse valor não passa de uma “folha de papel em branco”. Tendo em vista o hiato existente entre realidade e ficção jurídica, é possível afirmar que a Constituição de 1891 estava muito distante de uma constituição sociológica. Até esse momento, as Constituições repousavam no clássico modelo liberal conquistado pela Revolução Francesa, no século XVII. A Constituição de 1891 almejou firmar o Estado com a função principal de respeito às liberdades individuais, visando romper com o período absolutista da monarquia na Constituição anterior.

---

(sob o ponto de vista de uma discriminação negativa), porém, se analisadas no contexto da época demonstram um tímido avanço da garantia constitucional do direito ao acesso a alguns bens sociais como educação.

<sup>29</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 252.

<sup>30</sup> LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 20-25.

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada uma nova Constituição no Brasil, cujo grande referencial foi a Constituição de Weimar.<sup>31</sup> A leitura das disposições constitucionais permite notar a mudança de paradigma: o Estado passou a desempenhar a função de provedor, sendo o responsável pela implementação dos direitos sociais e coletivos. A Carta de 1934 possuiu como traço característico a declaração de direitos e garantias individuais, introduzindo um título sobre a ordem econômica e social, a família, a educação e a cultura. Ademais, garantiu o mandado de segurança e a ação popular.<sup>32</sup> No entanto, o caráter revolucionário dessa Constituição, em razão da revolução de 1930, acabou acarretando alguns problemas que são diagnosticados por Bonavides e Andrade:

A dose de socialismo inoculada em nosso Estado liberal para reformá-lo de alto a baixo foi, porém forte demais. Pereceu a Constituição submersa nas agitações que abalaram o País, efeito de uma efervescência ideológica de cunho revolucionário, da qual colheu a contrarreforma ensejo para desferir o golpe de Estado de 1937.<sup>33</sup>

Em outras palavras, o traço revolucionário dessa Constituição abriu espaço para uma constante vicissitude política, ademais a crise da Bolsa de New York em 1929<sup>34</sup>, que gerou efeitos catastróficos para a economia mundial, funcionando como um catalisador para a instabilidade política nacional.

É nesse cenário nacional que Getúlio Vargas promoveu um golpe de Estado, outorgando, em 10 de novembro de 1937, uma nova Constituição. O novo texto dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, apresentando diversas semelhanças ao modelo fascista que assolava alguns países da Europa na mesma época.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> A Constituição de Weimar, oficialmente Constituição do Império Alemão, foi o documento que governou a República de Weimar (1919-1933) da Alemanha e representou o auge da crise do estado liberal do século XVIII e a ascensão do estado social do século XX. A teoria constitucional considera esse documento como o marco do movimento constitucionalista que consagrou os direitos sociais.

<sup>32</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 113-114.

<sup>33</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. P. 325.

<sup>34</sup> Importante destacar que, por se viverem uma ordem capitalista, é comum que a confiança depositada no governo pela população seja pautada no desenvolvimento da economia do país. A economia, ainda, é a principal forma de avaliação do bom desempenho de um governante. Nesse sentido, as propostas de Amartya Sen, na obra “A ideia de justiça”, que envolvem um diálogo entre o bom desempenho da economia e o respeito aos direitos individuais e sociais são relevantes para se pensar em uma nova ordem jurídica pautada não somente na economia, mas também no bem estar social.

<sup>35</sup> Ao descrever o período, os autores Paulo Bonavides e Paes de Andrade apontam que a Constituição de 1937 ficou conhecida como “a polaca” por assimilar elementos autoritários que assolavam a Europa na época. A

Observa-se, portanto, que os direitos e garantias fundamentais não podem ser exercidos e concretizados de forma plena quando o poder democrático está enfraquecido. A clássica divisão das funções de Montesquieu foi, e ainda é, a melhor fórmula a ser aplicada para que abusos governamentais não ocorram. Centralizar as forças em um único poder pode gerar sérias consequências aos governados, os quais ficam sem representatividade alguma e não encontram formas de limitar esse poder. A Constituição de 1937 representou, portanto, um anacronismo na garantia desses direitos. As principais previsões constitucionais que demonstram esse retrocesso são: (i) omissão quanto ao princípio da irretroatividade das leis e da reserva legal; (ii) omissão em relação ao mandado de segurança e ação popular; (iii) estabelecimento da pena de morte para os crimes políticos e para os homicídios cometidos por motivo fútil e com extremos de perversidade; (iv) censura prévia da imprensa, teatro, cinema e radiodifusão.<sup>36</sup>

A Carta de 1937 perdeu sua força<sup>37</sup> em razão do final da Segunda Guerra Mundial e a crise do nazi-fascismo. O Brasil passava por uma forte instabilidade democrática e a promulgação da Constituição de 1946 objetivou romper relações com o regime do Estado Novo. Promulgada em 18 de setembro de 1946, essa Constituição resgatou alguns dos ideais das Constituições de 1891 e 1934. Foram restabelecidos o mandado de segurança, a ação popular, o controle da constitucionalidade dos atos normativos, ampliou-se, de maneira significativa, o acesso do Poder Judiciário, foram abolidas as penas de morte e de caráter perpétuo, além da revogação do banimento e do confisco.

Contudo, a realidade pós Segunda Guerra Mundial, tão presente no mundo, acabou surtindo efeitos no Brasil. A bipolarização do mundo em regime socialista e capitalista fez com que os países da América Latina sofressem golpes militares, que tinham a finalidade política de se manter um alinhamento desses países com os Estados Unidos. Além disso, o Brasil encontrava-se num momento de restauração política, que almejava uma democracia já tão fragilizada. A instabilidade da política interna abriu espaço para que as Forças Armadas tomassem o poder em 1964. A Constituição de 1946 foi mantida formalmente, mas com alterações constantes que descaracterizavam os valores ideológicos que a norteavam. Essas

---

participação popular era menos importante que a organização, que foi o princípio adotado pela Constituição de 1937 e utilizado por Getúlio Vargas para ampliar os poderes do Executivo.

<sup>36</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David. P. 114.

<sup>37</sup> A crise do governo de Getúlio Vargas, segundo Paulo Bonavides, justifica-se pelo intenso apoio que o presidente brasileiro contava com os governos autoritários que dominaram a Europa na época.

alterações eram feitas pelos chamados Atos Institucionais, responsáveis por modificações diretas nos direitos e garantias individuais e sociais. O Ato Institucional nº. 5 foi responsável pelo estabelecimento de uma nova ordem constitucional muito diferente de qualquer outra experimentada pelo país. O poder foi centralizado, e os Poderes Legislativo e Judiciário<sup>38</sup> tiveram consideravelmente as competências diminuídas. Direitos individuais foram praticamente aniquilados, foi prevista a possibilidade de suspensão dos direitos políticos; o liberalismo se tornou muito mais presente na ordem econômica; o autoritarismo foi instaurado no país, caracterizando, assim, o maior retrocesso na história da democracia nacional. No entendimento de Bonavides e Andrade:

o período de transição da ditadura militar instalada em 1964 para a Nova República foi, certamente, o mais doloroso de todos quantos a história marcou em nosso país. Da Monarquia para a República não se observaram excessos que registrassem, como neste período, a violência do poder autoritário, com presos políticos sem culpa formada, torturas nos cárceres, assassinios cometidos em todo o país sob a égide de uma doutrina de segurança que não era outra coisa senão a segurança de poder arbitrário fugindo ao debate público e à eleição do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos.<sup>39</sup>

A ditadura militar pode ser dividida em três períodos principais: (i) instauração do regime, entre 1964 e 1968, (ii) ditadura total com o aumento da severidade do regime, entre 1968 e 1977 e (iii) o período de abertura, entre 1977-1985. O período da abertura foi marcado pela organização das camadas trabalhadoras e sindicatos, em razão da insatisfação com as condições de trabalho, gerando diversas greves; pela mobilização popular do movimento social e político “Diretas Já”; e pelo assassinato do jornalista Wladimir Herzog, fato que catalisou a abertura política.<sup>40</sup>

Eleito de forma indireta em 1985, Tancredo Neves faleceu antes de tomar posse e José Sarney, que era então vice-presidente, assumiu a presidência. Sarney cumpriu com as

---

<sup>38</sup> Na obra “O salão dos passos perdidos”, Evandro Lins e Silva relata sobre a época da ditadura militar quando o AI-2 aumentou para 16 o número de ministros no STF, visando influenciar nas decisões. Posteriormente, com a aposentadoria compulsória de alguns membros, considerados inimigos do regime, o STF voltou a contar com 11 ministros.

<sup>39</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. P. 444.

<sup>40</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 173-180.

promessas feitas por Tancredo Neves e enviou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional convocando a Assembleia Nacional Constituinte. Essa proposta foi aprovada como EC nº. 26, que convocou membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem em Assembleia Nacional Constituinte no Congresso Nacional. Ressalte-se, todavia, que a Assembleia Constituinte encontrava-se em um momento delicado, uma vez que o texto constitucional a ser elaborado deveria romper com as criações do antigo regime totalitário. O novo texto não poderia conter qualquer resquício do regime anterior e era preciso, principalmente: (i) construir uma nova estrutura para o governo que acabava de se estabelecer; (ii) buscar fortalecer a democracia; (iii) e restabelecer direitos sociais, coletivos e individuais, de forma a garantir que os indivíduos tivessem meios de reagir aos abusos de poder.

A Assembleia Constituinte conseguiu fazer um trabalho considerado inovador que deve ser reputado aos movimentos sociais que se mobilizaram na época e que ocuparam as ruas de Brasília em constantes manifestações realizadas diante do Congresso Nacional. As reivindicações do povo brasileiro podem ser verificadas na Carta Constitucional pelo extenso rol de direitos e garantias fundamentais. A Constituição de 1988 é considerada cidadã em razão da presença da voz da população brasileira no seu texto normativo.

A Constituição de 1988 compreende nove títulos que cuidam: (i) dos princípios fundamentais; (ii) dos direitos e garantias fundamentais; (iii) da organização do Estado; (iv) da organização dos Poderes; (v) da defesa do Estado e das instituições democráticas; (vi) da tributação e do orçamento; (vii) da ordem econômica e financeira; (viii) da ordem social; (ix) das disposições gerais. Considerada analítica, em razão de sua extensão, a Constituição de 1988 restabeleceu a ordem em meio ao caos em que o país se encontrava nos anos anteriores. Os direitos fundamentais ganharam especial importância ao passarem a nortear todo o texto constitucional.

A positivação constitucional dos direitos fundamentais consiste em um grande avanço, uma vez que reconhece a relevância desses direitos em um diploma jurídico. Em outras palavras, positivar na Carta Constitucional direitos essenciais para o pleno desenvolvimento do indivíduo significa reconhecer o princípio da dignidade da pessoa humana como ponto de partida para o desenvolvimento dos demais direitos. Vale dizer que a positivação dos direitos

fundamentais na Carta Constitucional de 1988 é uma inspiração do artigo 16<sup>41</sup> da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no sentido de que, de acordo com este dispositivo, a adoção desses direitos é um dos elementos essenciais do próprio conceito de Constituição. Esse artigo enuncia dois princípios básicos para o Estado de Direito, sendo eles: (i) garantia dos direitos individuais (princípio da difusão) e (ii) separação dos poderes (princípio da diferenciação).<sup>42</sup>

A evolução, ampliação e transformação histórica dos direitos fundamentais do homem implica a dificuldade de conceituá-los, uma vez que tais direitos não consistem em meras regras constitucionais e possuem carga valorativa considerável. José Afonso da Silva entende que:

‘direitos fundamentais do homem’ constitui a expressão mais adequada (...) porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo ‘fundamental’ acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive (...)<sup>43</sup>

Além da discussão acerca do conteúdo dos direitos fundamentais, existe outra sobre o grau de eficácia. É Virgílio Afonso da Silva que dedica uma obra completa no estudo dos direitos fundamentais, seu conteúdo, restrições e eficácia.<sup>44</sup> Na teoria desenvolvida por ele, o núcleo essencial dos direitos fundamentais deriva da supremacia da Constituição Federal e do significado dos direitos fundamentais na estrutura constitucional dos países dotados de Constituições rígidas. A declaração de um conteúdo essencial destina-se ao legislador ordinário, o qual tem como tarefa a concretização de seus efeitos, e as restrições impostas a um direito fundamental nunca pode chegar à sua inviabilização.<sup>45</sup> Ademais, o autor conclui

---

<sup>41</sup> Art. 16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

<sup>42</sup> ALMEIDA, Guilherme de. P. 85.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 178.

<sup>44</sup> Vale lembrar que esse autor foi responsável pela tradução para o português da obra em alemão de Robert Alexy “Teoria dos Direitos Fundamentais”.

<sup>45</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 23.

que a restrição e regulamentação dos direitos fundamentais geram uma proteção maior do se imagina, uma vez que toda restrição deve ser acompanhada de uma fundamentação constitucional. E essa fundamentação, na visão do jurista, tem como premissa a comunicação intersubjetiva entre os Poderes estatais e a comunidade.

Aprofundando o estudo na dimensão dos direitos fundamentais, Ana Paula de Barcellos faz a distinção entre duas espécies de normas: as normas-princípio e as normas-regras, as quais consistem em mandamentos de definição, na medida exata de suas prescrições. De acordo com a autora:

as regras são normas que pretendem produzir efeitos já definidos e delimitados em seu comando e aplicáveis a um conjunto de situações que pode ser previamente identificado, apenas tendo em conta o dispositivo normativo.<sup>46</sup>

Por sua vez, a relação entre os princípios e as modalidades de eficácia jurídica é diversa, pois “*as modalidades de eficácia jurídica reconhecidas pela doutrina aos princípios são três: a interpretativa, a negativa e a vedativa do retrocesso*”<sup>47</sup>.

O artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Esse artigo não pode ser aplicado como uma simples regra, já que possui forte natureza principiológica.<sup>48</sup> Em virtude disso, é possível concluir que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais devem ser interpretadas no sentido que lhes confira a maior eficácia possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas existentes. O fundamento desses direitos encontra-se no princípio da dignidade da pessoa humana, que é um atributo que todo ser humano possui, independentemente de qualquer condição. Na Constituição Federal a dignidade está expressa no art. 1º, III, como um dos fundamentos da República, cabendo ao Estado protegê-la e a promover, uma vez que não se trata de apenas mais um dos fundamentos, mas de um valor supremo do nosso ordenamento.

---

<sup>46</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 77.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>48</sup> Pode-se afirmar que esse dispositivo constitucional, bem como o título em que ele está inserido, tem como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, já que visa garantir a efetividade de direitos básicos aos membros da sociedade.

A dignidade tem três dimensões.<sup>49</sup> A primeira delas é a de **princípio instrumental (postulado normativo)**, é uma regra de hermenêutica que deve ser utilizada para interpretar outros dispositivos.

A Constituição Federal impõe um dever de respeito à dignidade. Esse dever não é somente por parte do Estado como também dos particulares.<sup>50</sup> Esse dever de respeito se consubstancia como **uma regra** (segunda dimensão). Essa regra é um mandamento de obrigação e constitui o que se denomina “fórmula do objeto”<sup>51</sup>, derivada do imperativo categórico, que trata o ser humano como um fim em si mesmo e não como um meio para se atingir determinados objetivos particulares ou da comunidade.

Por fim, a terceira dimensão é a que vai impor um dever não de respeito, mas de proteção e promoção à dignidade da pessoa humana. Trata-se da dimensão **de princípio**. É um mandamento de otimização e não de obrigação, pois a implementação de medidas protetivas e promocionais devem ser implementadas na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto.

O núcleo de princípio da dignidade da pessoa humana constitui o chamado “*mínimo existencial*”<sup>52</sup>, que consiste num conjunto de bens e utilidades indispensáveis a uma vida humana digna. Ana Paula de Barcellos afirma que fazem parte desse mínimo existencial

---

<sup>49</sup> Essas três dimensões são apresentadas no livro “A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana”, da professora Ana Paula de Barcellos.

<sup>50</sup> Nesse aspecto, vale ressaltar a eficácia horizontal e vertical dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais, quando surgiram, eram aplicáveis somente a relação vertical entre Estado e indivíduo. Eficácia vertical consiste na aplicação dos direitos fundamentais às relações entre o Estado e um particular. Com o passar do tempo, esses direitos foram evoluindo e atualmente esses direitos se aplicam também às relações entre particulares. A relação entre particulares é uma relação de coordenação e horizontal, portanto de igualdade. Eficácia horizontal consiste na aplicação de direitos fundamentais às relações entre particulares.

<sup>51</sup> Concepção utilizada na Europa, a partir das teorias apresentadas por Kant.

<sup>52</sup> O conteúdo do chamado “mínimo existencial” tem gerado diversas discussões na doutrina, que se divide em teoria absoluta e relativa. A teoria absoluta, defendida por Kazuo Watanabe e Ricardo Lobo Torres, afirma que há um núcleo duro dos direitos fundamentais preestabelecidos. Já a teoria relativa, defendida por Virgílio Afonso da Silva, afirma que não há possibilidade de definição apriorística do mínimo existencial, pois os direitos fundamentais têm estrutura de princípio e sempre demandam o sopesamento segundo circunstâncias do caso concreto. Na tentativa de se chegar a um consenso, no anteprojeto de lei de controle judicial de políticas públicas, pretende-se elaborar um artigo que defina o conceito e a redação a que se chegou até o presente momento é de que se “considera mínimo existencial, para efeitos desta lei, o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana”. Como se verifica, a redação do anteprojeto de lei também não define claramente o que constitui esse mínimo. A atual dissertação, ao citar o “mínimo existencial” não pretende se aprofundar nessa discussão, mas apenas apresentar a posição de que o acesso à justiça é um direito que faz parte desse mínimo.

educação, saúde, assistência aos desamparados e acesso à justiça (esse seria o instrumento para que os direitos anteriores sejam alcançados).

O que se defende, no presente estudo, é que, uma vez previstos na Constituição, os direitos considerados fundamentais são jurídica e judicialmente exigíveis, seja pela sua dimensão como regra, seja pela sua dimensão como princípio. Em outras palavras, um direito considerado fundamental possui um mínimo existencial e a esse mínimo é reconhecida a modalidade de eficácia jurídica positiva ou simétrica (significa que as prestações que compõem o mínimo existencial poderão ser exigidas judicialmente de forma direta). Já em relação ao restante dos efeitos pretendidos pelo princípio da dignidade, entende-se que a modalidade de eficácia pretendida é a vedativa do retrocesso, ou seja, não é possível retroceder nas garantias já conquistadas por esse princípio.

Dois outros problemas decorrem da possibilidade de direitos fundamentais serem cobrados judicialmente: como ajuizá-los perante um sistema judicial burocrático e como o excesso de judicialização interfere na agenda de políticas públicas. Esses dois problemas serão examinados nos itens a seguir.

#### ***1.4. A burocratização do sistema judiciário brasileiro e as tentativas para torná-lo mais célere***

A Constituição Federal de 1988, visando corrigir abusos e deficiências da Carta Constitucional anterior, previu, de forma sistemática, inúmeras regras que visam assegurar o princípio do devido processo legal. Em outras palavras, esse princípio surgiu com o objetivo de coibir possíveis atos arbitrários emanados pelo Poder Público e se tornou o modelo a ser seguido dos atos judiciais. Esse modelo é descrito na Constituição Federal, na qual se estabelecem as regras de organização da justiça, as regras de repartição das competências, o sistema recursal entre outras. Ao regular a estrutura do Poder Judiciário, o texto constitucional demonstra que ainda está profundamente enraizado no modelo tradicional de jurisdição, uma vez que dispõe, extensiva e exaustivamente, sobre organização jurisdicional no território nacional e divisão de competências judiciárias. Esse excesso de regulamentação, responsável pela criação de inúmeras outras normas, pode ser apontado como um dos motivos que

contribui para que o Poder Judiciário funcione de modo tão devagar, tornando-se mais distante daqueles que mais precisam.

Rogério Lauria Tucci, citando os estudos desenvolvidos por José Frederico Marques<sup>53</sup>, apresenta as normas constitucionais sobre o processo comum brasileiro, dividindo-o em quatro espécies diferentes: (i) regras sobre organização da justiça; (ii) regras determinantes das garantias indispensáveis à tutela de direitos individuais e coletivos; (iii) regras orientadoras do processo; (iv) e regras incidentalmente constitucionais.

A primeira espécie se subdivide em: (i) divisão dos órgãos do Poder Judiciário; (ii) competência *ratione personae* e *ratione materiae* dos órgãos constitucionais do Poder Judiciário; (iii) autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário; (iv) recrutamento, aperfeiçoamento da carreira, garantias, restrições e responsabilidade dos juízes; (v) outras funções essenciais à administração da Justiça. A primeira dificuldade emerge frente à primeira espécie de regras. Explicando de forma sucinta: o Poder Judiciário é dividido em Justiça Especial e Comum, sendo que a primeira se subdivide em Trabalhista, Eleitoral e Militar; e a segunda em Estadual e Federal. Cada uma delas tem a sua competência descrita pormenorizadamente na Constituição Federal (artigos 92 a 126). No entanto, apesar dos diversos dispositivos constitucionais que tratam do assunto, o próprio Poder Judiciário é constantemente provocado para se manifestar sobre os chamados “conflitos de competência”.<sup>54</sup>

Ora, se os próprios operadores do direito apresentam, constantemente, dificuldades para especificar qual justiça é competente para se manifestar sobre determinada matéria, o que dizer do cidadão leigo? Vale, ainda, mencionar todo o caminho pelo qual um processo percorre, seja ele no âmbito penal ou civil. Os inúmeros recursos possíveis no atual sistema processual, os quais objetivam resguardar a garantia do duplo grau de jurisdição e a possibilidade de revisão dos atos jurisdicionais, acabam gerando um sistema excessivamente complexo, o que pode atrasar a manifestação jurisdicional sobre determinada questão.

---

<sup>53</sup> A escolha desses autores se justifica pelo estudo que eles desenvolveram sobre o devido processo legal na Constituição de 1988. As duas obras, utilizadas como fundamento principal desse item, apresentaram uma análise pormenorizada do sistema processual constitucional. A descrição das normas constitucionais referentes ao sistema judiciário permite demonstrar quão burocrático ele é.

<sup>54</sup> Os conflitos de competência ocorrem quando há dúvida sobre qual juiz ou tribunal tem competência para se manifestar sobre determinada matéria.

A segunda espécie de regras sobre o processos abrange: (i) procedimentos de controle pelo Poder Judiciário dos atos administrativos, bem como da constitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público; (ii) procedimentos destinados a garantir a validade e uniformidade da interpretação das normas legais (recurso extraordinário e recurso especial); (iii) jurisdição constitucional consubstanciada em procedimentos breves e eficazes para o pronto restabelecimento de direitos lesados ou ameaçados de lesão (*habeas corpus* e mandado de segurança); (iv) e procedimento pertinente à preservação da legalidade e da moralidade administrativa (ação popular).

Essa segunda espécie também oferece uma série de problemas para o cidadão comum. Apesar de serem denominadas como “garantias indispensáveis à tutela de direitos individuais e coletivos”, são desconhecidas pela maior parte da população brasileira. Mesmo que fossem conhecidas, muitas dessas garantias são restritas a alguns legitimados. Esclarecendo melhor: há regras na Constituição que garantem o controle da constitucionalidade das leis, isso decorre do fato de que as regras infraconstitucionais compõem um ordenamento jurídico, o qual deve se apresentar coerente e uniforme<sup>55</sup> e um dos instrumentos capazes de garantir essa uniformidade é o controle da constitucionalidade. Ocorre que a ação direta de inconstitucionalidade, ação mais comum para esse controle, é restrita a um pequeno rol de legitimados estabelecido pelo constituinte no artigo 103, ou seja, ao mesmo tempo em que o texto constitucional prevê uma garantia aos indivíduos, essa garantia é restrita a um rol taxativo. Sem mencionar que as ações como *habeas corpus*, mandado de segurança e ação popular não são de conhecimento geral. Quando são, poucas são as pessoas que têm consciência de que podem apresentá-los sem a presença de advogado. Ou ainda, mesmo tendo conhecimento desse direito, não sabem como podem efetivá-lo.<sup>56</sup>

A terceira espécie de regras processuais está relacionada à administração da Justiça por meio dos órgãos jurisdicionais imparciais e por meio de providências jurídicas adequadas à justa assecuração da aplicação do direito objetivo em relação às lides nos âmbitos penal e

---

<sup>55</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

<sup>56</sup> Ao se afirmar que grande parte dos brasileiros desconhece essas garantias constitucionais, tem-se em vista o elevado número de brasileiros analfabetos. Segundo dados atuais do IBGE, 13,2 milhões de pessoas não sabem ler nem escrever, o equivalente a 8,7% da população total com 15 anos ou mais. Os dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2012 mostram ainda que 11,9% da população com 25 anos ou mais de idade não têm qualquer instrução, ou têm menos de um ano de estudo. Se existe um número considerável de pessoas que não consegue ler, o que dizer do número de pessoas que leem a Constituição? Dados extraídos de: [http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC-5524E567FC02%7D\\_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC-5524E567FC02%7D_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf), último acesso em 01/12/2013.

civil. Nesse campo, é consagrado o direito à jurisdição como direito público subjetivo, bem como as regras ligadas ao devido processo legal, quais sejam: (i) acessibilidade econômica e técnica à justiça; (ii) juiz natural; (iii) tratamento paritário dos sujeitos parciais do processo; (iv) plenitude de defesa; e (v) publicidade.

Por fim, a quarta espécie compreende o conjunto de regras voltadas à competência originária dos tribunais federais; competência nas causas de interesse da União e execução em face da Fazenda Pública.<sup>57</sup>

Tanto a terceira como a quarta espécies de regras apresentadas por Tucci são de conhecimento dos operadores do direito que, assim como nas primeiras regras, compõem um emaranhado de dispositivos legais infraconstitucionais.

Vale ressaltar que as regras enunciadas pela Constituição Federal, apesar de serem apresentadas de forma analítica, ainda são complementadas pelos artigos espalhados por todo o sistema processual. Em outras palavras, apesar de propor regras norteadoras do sistema processual, a Constituição não o faz de forma exaustiva, cabendo ao Direito Processual Civil e Direito Processual Penal esclarecerem de forma mais descritiva as nuances que acompanham os processos judiciais. Por conta desse emaranhado de regras, é fundamental a presença de um profissional da área jurídica na maior<sup>58</sup> parte dos processos que tramitam perante o Poder Judiciário.

A Constituição é, portanto, apenas o início da descrição do sistema jurisdicional. Esse sistema é tão burocrático e complexo que até mesmo os profissionais da área apresentam dificuldade para desvendá-lo, uma vez que o crescimento da produção de normas, bem como sua instabilidade comprometem a coerência interna do sistema legal.

Mesmo para o especialista, acompanhar a complexidade normativa, isto é, dar conta das mudanças legais, torna-se altamente problemático. O que dizer, então, sobre a capacidade dessas normas manterem um padrão de logicidade, integração e escalonamento minimamente orgânicos e coerentes? (...) A ideia de unicidade do sistema jurídico é substituída por uma visão policêntrica, que admite a convivência de infinitos microssistemas normativos dotados de lógicas

---

<sup>57</sup> TUCCI, Rogério Lauria. *Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 04 e 05.

<sup>58</sup> Diz-se maior parte dos processos judiciais, pois ao procedimento previsto pelos Juizados Especiais, no primeiro grau jurisdicional, é permitida a dispensa de advogado em determinadas causas.

próprias mas dificilmente ajustáveis à pretensão de coerência do macrossistema.<sup>59</sup>

Todo este sistema normativo foi elaborado para consubstanciar o princípio do devido processo legal. Ocorre que o exagero na formalização das regras acarreta a construção de um sistema judicial demasiadamente complexo e burocrático, tornando-o mais distante da população. No início desse capítulo, foi introduzido o conceito de acesso à justiça no sentido de realização de direitos. Ao se buscar os meios de efetivação desses direitos, deve-se ponderar a relação entre indivíduo e Estado, que consiste na relação processual por meio da tutela jurisdicional.<sup>60</sup> Essa garantia é a que se denomina como direito à jurisdição e está prevista no artigo 5º, XXXV:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

O referido dispositivo constitucional encontra-se no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, Capítulo I, referente aos direitos e deveres individuais e coletivos. Frise-se que, conforme disposto pelo artigo 60, §4º, da Constituição Federal, trata-se de cláusula pétrea, não podendo ter seu conteúdo mínimo reduzido por emenda constitucional. O direito à jurisdição faz parte do rol dos direitos e garantias individuais que não pode ser objeto de alteração pelo constituinte derivado. Portanto, ao se pensar em formas alternativas de se dirimir as controvérsias entre os indivíduos ou entre indivíduo e Estado, não se pode coibir a provocação do Poder Judiciário. É um direito individual ter sua questão apreciada por esse Poder. No dizeres de Rogério Lauria Tucci:

estatuídos os direitos fundamentais do indivíduo, na própria Constituição Federal estabelecem-se, igualmente, as garantias que lhe correspondem, a fim de preservá-los e tutelá-los por meio de atuações judiciais tanto quanto possível rápidas, prontas e eficazes. E estas, por sua vez, efetivam-se através do processo, instrumento técnico e

---

<sup>59</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a Democracia no Brasil. In *Revista USP – Dossiê Judiciário*. São Paulo: março/abril/maio, 1994. N. 21, p. 116-125.

<sup>60</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

público de realização de direito por obra dos agentes do Poder Judiciário – juízes e tribunais.<sup>61</sup>

A chamada garantia da tutela jurisdicional é direito subjetivo público, inerente à proteção do indivíduo, bem como forma de efetivação do respeito à dignidade da pessoa. Esse direito subjetivo público é universalmente consagrado e decorre da assunção do Estado do monopólio da administração da justiça.

O “direito ao processo”, ou no termo mais técnico “direito à tutela jurisdicional do Estado”, é uma garantia elaborada pelo constituinte brasileiro e compõe um dos mais importantes direitos subjetivos materiais conferidos pelo Estado aos indivíduos. É por meio dele que se instrumentaliza a efetivação dos demais direitos, sejam esses de natureza civil, penal ou administrativa. Esse direito é garantido pela Constituição Federal e por diversos diplomas internacionais.<sup>62</sup>

Em outras palavras, a ação do autor (indivíduo) dá origem a uma ação judiciária, a qual é efetivada por meio do processo judicial. É por meio desse processo que o direito se aplica ao caso concreto. Ocorre que, como é fato notório, o Poder Judiciário, por ser constantemente provocado para oferecer uma resposta jurisdicional, em um número expressivo de casos, não vem se mostrando capaz de apresentar respostas efetivas a quem dele se socorre.

Com vistas a atuar de forma célere, sem desconsiderar o princípio da legalidade, o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, deve ser aplicado sistematicamente com o artigo 5º, LXXVIII:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

O inciso LXXVIII foi incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, em 2004, que realizou uma profunda reforma no Judiciário, visando torná-lo mais rápido e efetivo.

---

<sup>61</sup>TUCCI, Rogério Lauria. P. 07.

<sup>62</sup> Destacam-se: artigo 10 da Declaração Universal de Direitos Humanos; artigo 14, I, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e artigo 8º, I, da Convenção Americana de Direitos Humanos.

No entender de Maria Tereza Sadek (2001), é possível identificar três principais dimensões da reforma judiciária: (i) o problema da jurisdição política constitucional, que diz respeito ao sistema de controle de constitucionalidade das leis; (ii) a existência e efetividade de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça; (iii) os aspectos organizacionais e estruturais segundo sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à justiça e a democratização do Judiciário.<sup>63</sup> Essas três dimensões não foram capazes de combater a burocracia que o sistema jurisdicional se estruturou. E o fracasso da reforma do Judiciário ocorreu porque o Estado atua baseado em uma dupla racionalidade, de um lado presidida pelo princípio da legalidade, de outro orientado pelo critério da eficiência. A incoerência normativa decorre da estratégia adotada para o equilíbrio dessas duas racionalidades.<sup>64</sup>

Jacqueline Sinhoretto<sup>65</sup> dedicou pesquisa sobre o problema de excesso de demanda no Poder Judiciário e os efeitos da reforma do sistema jurisdicional focada somente na celeridade processual. A celeridade processual, visada por essas reformas, gerou o que ela denomina de “rarefação da eficácia jurídica”, dividindo essa eficácia em quatro intensidades. Na primeira intensidade, marcada pela presença de casos envolvendo grande repercussão midiática, há uma máxima garantia dos direitos individuais no processo judicial, em razão da visibilidade pública gerada por esses processos.

A segunda intensidade ocorre na justiça comum, onde se localiza a maior parte dos casos. É o judiciário enfrentado pela maioria dos brasileiros, os quais, na maior parte das vezes, esperam anos por uma resposta judicial.

A terceira intensidade, denominada pela autora como “justiça informalizada”, é caracterizada pela alta flexibilização de garantias e direitos individuais. Essa justiça é destinada para somente algumas demandas em que o “prejuízo” não será muito grande se for deixada de lado alguma garantia individual.<sup>66</sup> Os Juizados Especiais são exemplo dessa terceira intensidade, em razão do procedimento adotado, regras flexibilizadas e dispensa de advogados em determinadas situações.

---

<sup>63</sup> SADEK, Maria Teresa. *Reforma do judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 20-21.

<sup>64</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. P. 116-125.

<sup>65</sup> Jacqueline Sinhoretto é professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, onde coordena o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, autora do livro “A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos”.

<sup>66</sup> Explica-se: na Lei n.º 9.099/95, que trata sobre o procedimento sumaríssimo aplicável às causas julgadas perante os Juizados Especiais, há possibilidade de dispensa de perícia, da presença de advogados, possibilidade de transação em casos de crimes denominados de menor potencial ofensivo, etc. Ou seja, autor e réu, tendo em vista a celeridade processual, acabam renunciando a determinados meios de provas.

Por fim, a quarta intensidade também é caracterizada por um grau de flexibilização maior dos direitos individuais em relação à terceira intensidade. Podem ser apontados como exemplos dessa quarta intensidade os serviços de conciliação e mediação, realizados em cartórios e centros de conciliação, onde não existem juízes nem advogados.

As quatro intensidades apresentadas por Sinhoretto são formas diferentes de tratamento dispensado aos conflitos individuais sob a perspectiva processual e representam o quadro paradoxal apontado por Campilongo ao relatar a tentativa do Estado em lidar com legalidade e eficiência.

As reformas processuais que reestruturam o Poder Judiciário e que incluem a necessidade de celeridade processual não são capazes de garantir o acesso à justiça quantitativo tampouco qualitativo, pois cada vez mais o número de demandas judicializadas aumenta e a qualidade da resposta jurisdicional diminui. É urgente discorrer sobre outras formas de dirimir ou evitar os conflitos individuais e coletivos, ao mesmo tempo em que o direito à jurisdição seja observado. O relatório “Justiça em Números” de 2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontou que o total gasto pelo Poder Judiciário foi de aproximadamente R\$ 57,2 bilhões, com crescimento de 7,2% em relação ao ano de 2011, e esse aumento está relacionado ao crescimento do número de processos que tramitam perante o Judiciário: em 2009 o número de processos era de 83,3 milhões e chegou a 92,2 milhões em 2012. Do total de processos em 2012 (92,2 milhões), 28,2 milhões são casos novos (31%) e 64 milhões (69%) estavam pendentes de anos anteriores.<sup>67</sup>

Apesar das críticas acima tecidas, os dispositivos constitucionais compõem um sistema normativo que visa fazer com que o Poder Judiciário funcione de maneira sistemática, igualitária e homogênea. Ocorre que, a partir do momento em que tais regras se tornam excessivamente burocráticas, a justiça, que já é difícil de ser alcançada, torna-se ainda mais inacessível ao cidadão comum. O obstáculo a ser ultrapassado consiste em encontrar um equilíbrio entre as regras que compõem o sistema de dirimir conflitos com a realidade da população brasileira. O modo atual que o sistema funciona faz com que ele não seja capaz de

---

<sup>67</sup> Dados extraídos do Relatório “Justiça em Números” do CNJ, p. 293. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio\\_jn2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf), último acesso em 01/12/2013.

oferecer respostas satisfatórias aos indivíduos que o procuram.<sup>68</sup> Embora o Judiciário não venha proporcionando os efeitos desejados, é possível notar o aumento da judicialização dos conflitos e esse excesso pode ser causado pela incapacidade do Estado nas prestações primárias, conforme será descrito a seguir.

### ***1.5. Excesso de judicialização dos direitos e a ineficiência do Estado***

O aumento de demandas que reivindicam direitos básicos compreende diversas causas, sendo possível apontar: (i) a positivação dos direitos fundamentais e o reconhecimento de sua eficácia jurídica; (ii) a criação dos Juizados Especiais e (iii) a criação e fortalecimento das Defensorias Públicas em todo o território nacional. Esse aumento, por um lado, mostra um aspecto positivo, qual seja, maior acesso à justiça. Por outro lado, reflete um aspecto negativo, que é o deslocamento da cobrança de políticas públicas para um Poder incapaz de apresentar propostas concretas.

Como explicitado no item anterior, não se busca suprimir o direito à tutela jurisdicional, muito menos impor mais barreiras, além daquelas já existentes, ao acesso ao Poder Judiciário. O que se busca, no presente estudo, é apontar meios alternativos para a resolução dos conflitos, a partir do diagnóstico do quadro atual. Em outras palavras, procura-se demonstrar os problemas que o excesso de provocação do Poder Judiciário acarreta para o próprio sistema judicial, bem como para a sociedade como um todo.

A partir da análise dos incisos XXXV e LXXVIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, nota-se que o direito à jurisdição é um dos mais importantes direitos subjetivos materiais conferidos pelo Estado aos indivíduos.

---

<sup>68</sup> O Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), promovido pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, consiste na pesquisa voltada a retratar a confiança da população no Poder Judiciário. Nos resultados obtidos no primeiro semestre de 2013, no que diz respeito à mensuração da confiança da população nas instituições, na declaração espontânea sobre o quanto os entrevistados confiam no Poder Judiciário, este percentual chegou a 34%. Comparando-se a confiabilidade no Poder Judiciário com a confiabilidade em outras dez instituições, o Judiciário foi considerado a sexta instituição mais confiável, ficando na frente do Governo Federal (33%), da polícia (31%), das emissoras de TV (29%), do Congresso Nacional (17%) e dos partidos políticos (5%). Na mesma pesquisa, chegou-se ao resultado de que 90% dos entrevistados entendem que o Judiciário é moroso e resolve os conflitos de forma lenta ou muito lenta. Além disso, 79% disseram que os custos para acessar o Judiciário são altos ou muito altos e 72% dos entrevistados acreditam que o Judiciário é difícil ou muito difícil para utilizar.

Dados extraídos de

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11220/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%201%C2%BA%20Semestre%20-%202013.pdf?sequence=1>, último acesso em 01/12/2013.

Na visão de Virgílio Afonso da Silva, após a promulgação da Constituição de 1988, há uma complexidade para a comunhão de alguns fatores nas demandas sociais. Os direitos sociais possuem um mínimo existencial e esse mínimo que consta na Constituição Federal (saúde, educação, moradia, etc.) é por si só exigível e judiciável. Por um lado, as políticas públicas implementadas não são suficientes para satisfazer as demandas sociais; por outro a atual Constituição ampliou ainda mais o rol de direitos que podem ser cobrados perante o Poder Judiciário, dentre os quais se destacam regulação do salário mínimo, fixação de taxas de juros e garantia de direitos à saúde, à educação, ao trabalho e à moradia. Em razão disso, o direito é constantemente colocado à prova.<sup>69</sup>

A questão que se coloca é saber se o Judiciário está preparado para lidar com esse tipo de demanda. A instância judicial foi estruturada na tradição liberal, baseada em relações bilaterais: de um lado há um credor e de outro um devedor. Esse ponto de vista não pode ser aplicado na área dos direitos sociais.

Um grande número de operadores do direito encara os desafios suscitados pelos direitos sociais a partir dessa transposição da seguinte maneira: visto que a constituição garante, por exemplo, um direito à saúde, se uma pessoa não tem acesso a um determinado tratamento médico ou a um determinado medicamento, então é tarefa do Judiciário garantir que essa pessoa receba o tratamento e o medicamento necessários.<sup>70</sup>

O judiciário passa a ser visto como única forma de efetivação dos direitos, aniquilando um diálogo entre as partes envolvidas. A partir do momento em que uma pessoa ingressa com uma ação judicial, significa que os outros meios de garantia de direitos deixaram de ser uma opção e o “*cidadão deposita no Judiciário a confiança que perdeu nos outros poderes*”.<sup>71</sup>

As características institucionais do judiciário brasileiro permitem que os próprios atores políticos utilizem desse meio como uma arena institucional, na qual os atores têm possibilidade de exercer vetos à própria legislação ou políticas que possam ameaçar interesses

---

<sup>69</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: NETO, Cláudio Pereira de Sousa; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-588.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 588.

<sup>71</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. P. 121.

partidários. A ciência política vem reconhecendo, cada vez mais, o Poder Judiciário como caminho favorável para a modificação e debate de políticas públicas por grupos de interesse. Isso se explica pelo fato desse Poder ter a capacidade de impor suas decisões aos demais Poderes e à própria administração pública.<sup>72</sup> O caso de concessão de medicamentos para o tratamento da AIDS permite a ilustração desse cenário.<sup>73</sup>

Em 2004, foi realizado um levantamento empírico a partir das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo relacionadas a casos de pedidos para concessão de medicamentos para tratamento da AIDS entre os períodos compreendidos de 1997 a 2004. Chegou-se ao resultado de que 85% dos casos eram julgados procedentes, ou seja, os autores conseguiam obter o medicamento.

Esse exemplo exige a ponderação de diversos outros aspectos. O primeiro deles é que o governo brasileiro possui uma política de combate à AIDS que serve de exemplo para outros países e é considerado modelo para a Organização Mundial da Saúde. Em segundo lugar, essa política, já desenvolvida e implementada pelo governo brasileiro foi resultado de uma ampla mobilização social, que conseguiu pressionar o desenvolvimento dessa política pública. E por fim, as decisões - especificamente 93% dos casos - concedeu o medicamento considerando o direito à saúde sob o aspecto individual, sem se preocupar em saber se existia ou não uma política pública de concessão desses medicamentos. Decisões como essas geram impactos orçamentários na gestão das políticas públicas voltadas inclusive para a saúde.

Isso decorre do fato de que os direitos sociais acabam sendo tratados como garantias individuais, ignorando-se o caráter coletivo desses direitos. Políticas públicas são pensadas coletivamente, sentenças individuais não são. Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva entende que:

é possível defender uma forma de ativismo judicial – ou seja, defender que os juízes são legítimos para discutir políticas públicas – e, mesmo assim, sustentar que esse ativismo é limitado por uma série de razões estruturais. Isso significa que, embora o ativismo judicial seja uma possibilidade, ele depende de diversas mudanças estruturais na educação jurídica, na organização dos tribunais e, sobretudo, nos

---

<sup>72</sup> FANTI, Fabíola. *Políticas de saúde em juízo: um estudo sobre o município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009, p. 09.

<sup>73</sup> O caso foi estudado por uma equipe de discentes coordenada pelo professor Dr. José Eduardo Faria da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2004. A pesquisa gerou o relatório “O Judiciário e as políticas públicas de saúde no Brasil: o caso AIDS”.

procedimentos judiciais, para que passe a ser possível tratar os direitos sociais e sobre eles decidir de forma coletiva.<sup>74</sup>

Diante do cenário de intervenção do Judiciário na agenda das políticas públicas, um novo problema pode ser constatado: os juízes não conseguem responder a esse tipo de demanda porque a educação jurídica, da forma como foi estruturada, não vem se mostrando capaz de formar profissionais que consigam dialogar com as outras instituições. As faculdades de Direito visam apenas uma formação formal preocupada com o índice de aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e há uma mínima preocupação com o desenvolvimento reflexivo e humano do discente. Boaventura de Sousa Santos é ainda mais crítico em relação à formação dos profissionais do Direito ao afirmar que as faculdades preocupam-se em se apresentar como locais dos postulados da dogmática jurídica criando profissionais sem nenhum comprometimento com os problemas sociais. Acaba-se gerando uma cultura de indiferença ou exterioridade do direito diante das mudanças passadas pela sociedade.<sup>75</sup>

O exemplo da concessão individual de remédios para tratamento da AIDS ilustra essa situação conflitante. Se o objetivo é ter um Judiciário como garantidor de direitos, há a necessidade de se pensar em uma nova estrutura para esse Poder.

No entanto, as propostas apresentadas por Virgílio Afonso da Silva sobre o problema do ativismo judicial acabam apontando para a necessidade de envolver uma mobilização social para as demandas ligadas a direitos sociais. Em resumo, ao tratar do tema, esse autor afirma que, em geral, há uma diferenciação na efetividade entre direitos individuais e direitos sociais. Isso não se justifica pela falta de orçamento público, uma vez que efetivar direitos individuais também possui um custo. Realização e proteção dos direitos sempre custam dinheiro, a diferença é que os sociais são mais caros. Seguindo esse raciocínio, Virgílio aponta que os direitos sociais devem ser uma conquista da sociedade civil, assim como foram os direitos civis e políticos.<sup>76</sup>

A perspectiva da conquista dos direitos sociais pela sociedade civil é interessante e, não se pode negar que é mais democrática. No entanto, pensando na realidade brasileira, país que possui um número tão grande de pessoas que não tem consciência política e cidadã, como

---

<sup>74</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. P. 596.

<sup>75</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. P. 87.

<sup>76</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. P. 591-593.

exigir que essa mesma população se mobilize para lutar pelos seus direitos, sejam eles civis e políticos, sejam eles econômicos e sociais? Se o Brasil mal conseguiu efetivar os direitos ditos da primeira geração, como exigir que a sociedade se organize para lutar pela concretização dos chamados direitos de segunda geração?<sup>77</sup>

Não se pode exigir que uma população sem acesso à educação e à informação seja capaz de se mobilizar para lutar pelos seus direitos. Muito mais que medidas assistenciais que reduzem o grau de miséria da população, o governo deve programar políticas públicas de conscientização de direitos da população carente. Enquanto não se despertar o sentimento de cidadania nas pessoas, o Judiciário vai continuar exercendo seu papel de arena de debates para políticas públicas.

Conforme já destacado anteriormente, o Judiciário vem sendo utilizado pelo próprio Poder Público para solução de suas demandas. Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em março de 2011, demonstra que o setor público, bancos e telefonia representam 95% do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51% têm como parte algum ente do setor público.<sup>78</sup> Outro estudo relevante sobre o tema foi realizado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas envolvendo as causas de aumento das demandas judiciais repetíveis, nesse levantamento, verificou-se que expressiva parcela do contingente de demandas tem autoridades públicas como autores (governo, órgãos da União, Estados e Municípios).<sup>79</sup> Estudos como esses demonstram que a administração

---

<sup>77</sup> Na obra “Cidadania no Brasil”, José Murilo de Carvalho apresenta dados relativos a uma pesquisa realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro. A pesquisa mostrou que 57% não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil, quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita e a pesquisa concluiu que o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. Os dados são de 1997, e em recente pesquisa realizada entre os moradores da comunidade do Cantagalo no Rio de Janeiro, 55% afirmou não conhecer nenhum direito garantido às pessoas pela lei brasileira e esse percentual foi muito próximo (50%) entre os moradores da comunidade Vidigal, também no Rio de Janeiro. A pesquisa deu origem ao livro “UPPs, direitos e justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo”, de Fabiana Luci de Oliveira, publicado em 2012 e disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10362/UPPs,%20direitos%20e%20justi%C3%A7a%20-%20um%20estudo%20de%20caso%20das%20favelas%20do%20Cantagalo%20e%20do%20Vidigal.pdf?sequence=1>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>78</sup> Informação extraída de:

[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf/](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf/), último acesso em 01/12/2013.

<sup>79</sup> CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (orgs.). *Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 24.

pública, não vem cumprindo com seu dever de prestador de serviços básicos e vem se utilizando do Judiciário para discutir questões envolvendo políticas públicas.

Reconhece-se a relevância do Poder Judiciário para a garantia de diversos direitos, mas o sistema jurisdicional não pode ser o único caminho para a concretização dos direitos previstos constitucionalmente. Uma alternativa capaz de, simultaneamente, combater a crise do Judiciário e garantir o acesso à justiça pode estar localizada na terceira onda pensada por Cappelletti e Garth.

Esse enfoque (enfoque alternativo de acesso à justiça) reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio. Existem muitas características que podem distinguir um litígio de outro. Conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes, e diferentes soluções, eficientes.<sup>80</sup>

Por isso, a necessidade de se trabalhar com um modelo de acesso à justiça fomentado em meios alternativos de resolução de conflitos. Esse modelo deve ser instrumentalizado por uma instituição próxima do povo e distante de interesses político-partidários, ao mesmo tempo em que seja capaz de estabelecer um diálogo com as mais diversas instâncias e órgãos públicos e privados. No atual cenário nacional, a instituição capaz de oferecer esse modelo é a Defensoria Pública por meio da assistência jurídica.

## ***1.6. Considerações parciais decorrentes do primeiro capítulo***

Este primeiro capítulo discorreu sobre a crise da administração da justiça no Brasil e, por meio da obra de Cappelletti e Garth, demonstrou que essa crise não é restrita ao âmbito nacional. A positivação dos direitos fundamentais e a posição que a lei assumiu para promover o desenvolvimento e incremento da democracia são dois fatores históricos apontados por esses dois juristas para a eclosão dessa crise nas democracias ocidentais. No Brasil, a promulgação da Constituição Federal em 1988 é considerada marco legal para a garantia do acesso à justiça, no entanto, mais de 25 anos se passaram e esse direito ainda não foi concretizado.

---

<sup>80</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. P. 71.

O modelo burocrático de justiça se mostra incapaz de lidar com o aumento das demandas e as constantes reformas no modelo jurisdicional não foram capazes de oferecer respostas eficazes, e a representação das camadas mais carentes, característica da primeira onda de acesso à justiça, ainda não foi plenamente alcançada. Além disso, o excesso de judicialização de demandas relativas a direitos básicos assinala a incapacidade da administração pública na gestão e implementação de políticas públicas capazes de oferecer direitos básicos como alimentação, saúde, lazer, educação e moradia.

O aumento de demandas conjugado com uma herança estrutural defasada fazem com que o Judiciário encontre dificuldades para responder adequadamente às expectativas do cidadão<sup>81</sup>, no que tange à concretização de seus direitos fundamentais. Assim, emerge a necessidade de se trabalhar com uma conceituação mais ampla de acesso à justiça – o acesso aos direitos propriamente ditos.

Para viabilizar o acesso à justiça em seu sentido amplo, defende-se que a instituição capaz de concretizar esse direito é a Defensoria Pública, em razão de sua estrutura e sua capacidade de se articular com Executivo, Legislativo, Judiciário e movimentos sociais. Para compreender melhor essa instituição e a maneira como ela é capaz de promover o acesso à justiça para a população mais distante desse sistema, o próximo capítulo será dedicado à descrição dos modelos federal e estadual e sua forma de atuação.

---

<sup>81</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. P. 118.

# Uma outra Justiça para a Realidade Brasileira

## *2.1. Metodologia aplicada ao segundo capítulo*

O item dedicado ao desenvolvimento do conceito de “assistência jurídica” contém diversas citações de renomadas juristas que se dedicaram ao estudo do tema. A opção por se manter as diversas citações se justificam pela objetividade e clareza dos conceitos desenvolvidos por esses autores.

Nos itens seguintes, que são dedicados à descrição da Defensoria Pública, a dissertação se viu diante de uma incipiente literatura<sup>82</sup> dedicada ao estudo e análise da instituição Defensoria Pública, por isso inclui a Internet como importante fonte de pesquisa. Foram consultados sítios oficiais da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), e das defensorias estaduais e federal. O levantamento de legislação atinente à assistência jurídica e à estrutura da instituição também constituiu fonte de pesquisa. Ademais, foram citados alguns julgados para a descrição de algumas controvérsias sobre a instituição (nos subitens “aspectos polêmicos”). As informações extraídas da Internet foram complementadas com outras obtidas em eventos envolvendo a instituição<sup>83</sup>, bem como a partir do exercício de estágio acadêmico e da atividade de colaboradora voluntária da pesquisadora.<sup>84</sup>

Visando evitar o uso repetitivo das expressões Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado de São Paulo, optou-se por fazer a primeira menção por extenso

---

<sup>82</sup> Não se ignora a importância das obras existentes sobre o tema. Quando necessário, elas foram utilizadas como referência e constam nas indicações bibliográficas no final da dissertação, ocorre que muitos livros sobre o tema ficavam restritos à descrição dos dispositivos legais.

<sup>83</sup> Dentre os quais se destacam: 1º Congresso de Acesso à Justiça, promovido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nos dias 17 a 19 de maio de 2012, em São Paulo, SP; 7º Encontro Nacional da ANDHEP, nos dias 23, 24 e 25 de junho de 2012, em Curitiba, PR; 1º Encontro de Defesa dos Direitos Humanos e da Pessoa em Situação de Rua, no Centro Franciscano de Atendimento e Proteção à População de Rua, no dia 05 de dezembro de 2012, em São Paulo, SP; 3º Encontro dos Defensores Públicos Federais, no dia 04 de abril de 2013, em Brasília.

<sup>84</sup> Foram realizados estágios na Defensoria Pública da União, entre os anos de 2008 e 2009; na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, entre os anos de 2009 e 2010; e o desempenho da atividade de advogada voluntária na Defensoria Pública da União, ocorreu entre os anos de 2010 a 2013.

e as referências posteriores foram substituídas pelas suas respectivas siglas (DPU e DPESP). A mesma forma de substituição foi aplicada a outros órgãos citados ao longo do texto.<sup>85</sup>

## ***2.2. Da assistência judiciária para a assistência jurídica***

O capítulo anterior buscou demonstrar que o sistema judiciário não se mostra capaz de oferecer respostas efetivas a algumas demandas sociais, a saber: fazer a mediação entre uma população carente e um Estado omissivo que atua, muitas vezes, sob uma restrita ótica assistencial. Por isso, a importância na mudança de um paradigma: da assistência judiciária para uma assistência jurídica.

A assistência jurídica no Brasil passou a ser prevista, nos termos atuais, pela Constituição Federal de 1988, a qual considerou como direito fundamental a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5º, LIV, LV e LXXI).

Os precedentes históricos da assistência jurídica remetem-se ao período das Ordenações Filipinas, outorgadas em 1603, no Livro III, Título 84, §10.<sup>86</sup> Nesse ordenamento, foram previstas isenções para aqueles que comprovassem estado de pobreza e nomeação de curador para menores e loucos.<sup>87</sup> Em 1841, a Lei n.º 261 (Código de Processo Criminal do Império) previu a isenção de custas do processo para os verdadeiramente miseráveis.<sup>88</sup> No ano seguinte, a Lei n.º 150 estendeu a isenção das custas às causas cíveis. Na mesma época, a Câmara Municipal da Corte do Rio de Janeiro criou os chamados “Advogados dos Pobres”, que eram profissionais responsáveis pela defesa criminal daqueles que não tinham condições de arcarem com os custos de uma defesa. Esses cargos foram extintos em 1884.<sup>89</sup> A Constituição de 1891 tangenciou o tema, prevendo a garantia da defesa aos acusados, com

---

<sup>85</sup> Em razão do grande número de siglas utilizadas, foi elaborado um índice de siglas que consta no início da dissertação.

<sup>86</sup> “Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravo e, dizendo na audiência, uma vez o Pater Noster pela alma del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como que pagasse os novecentos réis, contanto eu tire de tudo certidão dentro no tempo, em que havia de pagar o agravo”.

<sup>87</sup> MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. *A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça*. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009, p. 26.

<sup>88</sup> Art. 99: “Sendo o réo tão pobre, que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas do Cofre da Câmara Municipal da Cabeça do Termo, guardando o seu direito contra o réo quanto à outra metade”.

<sup>89</sup> ALVES, José Carlos da Silva. *O direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita: alcance e efetividade*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006, p. 60.

todos os recursos e meios essenciais a ela.<sup>90</sup> Em 1933, o Decreto n.º 22.478, em seu inciso IV, previu a imposição de prestação judiciária aos advogados<sup>91</sup> e a possibilidade da OAB nomear, com exclusividade, patrono para as pessoas pobres.<sup>92</sup> A descrição desses diplomas legais permite averiguar que o Estado se isentava do seu dever de prestação judiciária, prevendo apenas a isenção de custas para determinadas causas e a nomeação de advogados particulares. A Constituição de 1934 apresentou uma alteração relevante ao prever como dever do Estado a concessão de assistência judiciária.<sup>93</sup> Contudo, a Constituição de 1937 deixou de prever esse direito, o que representou um retrocesso a essa garantia. O Código de Processo Civil de 1939 e o Código de Processo Penal de 1941 disciplinaram os institutos da justiça gratuita e a figura do advogado dativo.<sup>94</sup> Foi na Constituição de 1946 que a assistência judiciária voltou a ser prevista no texto constitucional, com a condição de que esse direito seria efetivado na “forma da lei”.<sup>95</sup> A lei responsável por regulamentar esse dispositivo constitucional só foi elaborada em 1950 e está vigente até hoje (Lei n.º. 1.060/1950). Ela estabeleceu normas para concessão de assistência judiciária, bem como a gratuidade aos necessitados.<sup>96</sup> Apesar de não ter trazido novidades para a época, esse diploma legal teve o mérito de colocar a matéria em pauta no Congresso Nacional, reafirmando que assistência judiciária deveria ser tratada como um direito do cidadão.<sup>97</sup> A Constituição de 1967 manteve a garantia de assistência judiciária como direito fundamental<sup>98</sup>, mas foi somente na Constituição de 1988 que a assistência jurídica foi prevista nos termos atuais, conforme apontado na dissertação de mestrado de Ana Carvalho Ferreira Bueno Morais:

---

<sup>90</sup> Artigo 179, §16: Aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciais a ela, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assinada pela autoridade competente com os nomes do acusador e das testemunhas.

<sup>91</sup> Inciso IV: São deveres dos advogados, provisionados e solicitadores: aceitar e exercer, com desvelo, os encargos cometidos pela Ordem, pela assistência judiciária, ou pelos juízes competentes.

<sup>92</sup> Artigo 91: “No Estado onde houver serviço de Assistência Judiciária mantido pelo Governo, caberá à Seção ou Subseção da Ordem a nomeação de advogado ou de provisionado para o necessitado, depois de deferido o pedido em juízo, mediante a comprovação do estado de necessidade”.

<sup>93</sup> Artigo 113, item 32: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

<sup>94</sup> REIS, Gustavo Augusto Soares dos. *Comentários à lei da defensoria pública*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 21.

<sup>95</sup> Art. 141, § 35: O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

<sup>96</sup> Apesar do avanço que essa lei proporcionou na garantia do direito à assistência jurídica, a referida lei utilizou o termo “assistência judiciária”. Esse termo acaba restringindo o direito à mera representação processual.

<sup>97</sup> ALVES, Cléber Francisco. *Justiça para todos: assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 246.

<sup>98</sup> Art. 153, §32: Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei.

Assim, foi esse diploma (Constituição de 1988) que rompeu bruscamente com os antigos paradigmas, alterando de forma substancial a questão da assistência aos hipossuficientes econômicos. Primeiro, por ter previsto tal instituto expressamente como direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inciso LXXIV). Note-se que nas constituições passadas apenas previa-se a assistência judiciária, não a assistência jurídica. Ademais, o texto atual utiliza a expressão ‘integral’, que possui reflexos importantes. (...) Segundo, por delegar tal função exclusivamente às Defensorias Públicas conforme pode ser visto no caput do art. 134 da CF.<sup>99</sup>

O conceito de assistência jurídica, apresentado pela Constituição de 1988 trouxe profundas transformações para as funções da Defensoria Pública. Essas transformações são apontadas por alguns juristas, dentre os quais se destaca Barbosa Moreira, ao afirmar que:

A mudança do adjetivo qualificador da ‘assistência’, reforçada pelo acréscimo ‘integral’, importa notável aplicação do universo que se quer cobrir. Os necessitados fazem jus agora à dispensa de pagamentos e à prestação de serviços não apenas na esfera judicial, mas em todo o campo dos atos jurídicos. Incluem-se também na franquia: a instauração e movimentação de processos administrativos, perante quaisquer órgãos públicos, em todos os níveis; os atos notariais e quaisquer outros de natureza jurídica, praticados extrajudicialmente; a prestação de serviços de consultoria, ou seja, de informação e aconselhamento em assuntos jurídicos.<sup>100</sup>

Também no entendimento de Cappelletti e Garth:

A assistência jurídica significa mais do que a simples representação perante os tribunais. Ela implica auxílio para tornar as pessoas mais ativamente participantes das decisões básicas, tanto governamentais quanto particulares, que afetam suas vidas.<sup>101</sup>

A distinção entre “assistência judiciária” e “assistência jurídica” é relevante, pois, conforme comenta Kazuo Watanabe, a segunda tem uma amplitude maior de significado, abarcando mais direitos:

---

<sup>99</sup> MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. P. 32.

<sup>100</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. P. 59.

<sup>101</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. P. 143.

Tem o sentido de assistência jurídica em juízo e fora dele, com ou sem conflito específico, abrangendo inclusive serviço de informação e de orientação, e até mesmo de estudo crítico, por especialistas de várias áreas do saber humano, do ordenamento jurídico existente, buscando soluções para sua aplicação mais justa e, eventualmente, sua modificação e inclusive revogação. Mais adequado seria chamar-se serviço de semelhante amplitude de ‘assistência jurídica’, ao invés de ‘assistência judiciária’.<sup>102</sup>

A mudança de paradigma oferecida pela Constituição de 1988 trouxe uma conotação diferente ao modelo de assistência jurídica, uma vez que passou a adotar o modelo público, optando pela Defensoria Pública como instituição garantidora desse direito. Com essa alteração, não existe mais o regime anterior, no qual se facultava à União e aos Estados a escolha dos modelos *judicare*, público ou misto a ser adotado. A Carta Constitucional de 1988 é clara ao incumbir à União, ao Distrito Federal e aos Estados o dever de estruturação das Defensorias Públicas.<sup>103</sup>

O modelo público de assistência jurídica ganhou força em 1994 quando foi editada a Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994<sup>104</sup>, a qual prevê as normas que organizam a Defensoria Pública e dispõe sobre suas funções fundamentais.

Desenvolvida uma retrospectiva legal envolvendo o termo “assistência jurídica” e a atual conotação que o termo possui na Carta Constitucional, o item a seguir passará a descrever a estrutura da Defensoria Pública e suas funções.

### ***2.3. O instrumento para assistência jurídica: Defensoria Pública***

No Brasil a advocacia de interesse público é exercida por meio de órgãos de litígio do Estado como Ministério Público e Defensoria Pública. Em outros países, a advocacia de interesse público é exercida primordialmente por atores da sociedade civil, podendo ser apontados dois modelos principais: *client-oriented* e *policy-oriented*. O primeiro modelo se aproxima muito do formato adotado pela advocacia tradicional, que é pautada pela solução de

---

<sup>102</sup> WATANABE, Kazuo. *Assistência judiciária e juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 161.

<sup>103</sup> REIS, Gustavo Augusto Soares dos. P. 25.

<sup>104</sup> Essa lei foi reformada substancialmente pela Lei Complementar n.º 132/09, a qual ampliou as funções desempenhadas pela Defensoria Pública.

conflito individual. Já o segundo modelo consiste em uma advocacia temática, voltada a mudanças sociais em áreas determinadas e que foi responsável pelo desenvolvimento da prática de litígio estratégico.<sup>105</sup> As duas formas visam à transformação social e atende a públicos marginalizados, discriminados e vulneráveis. As experiências no Brasil mais próximas a esses dois modelos são as “promotoras legais populares”, extensões universitárias, advogados ligados a movimentos sociais e ONG’s de direitos humanos.<sup>106</sup> Verifica-se, portanto, que, enquanto nos outros países a advocacia de interesse público é exercida essencialmente por atores da sociedade civil, no Brasil o modelo adotado é o estatal.

Não se nega a importância da atuação do Ministério Público na advocacia de interesse público, já que é a instituição que possui diversos instrumentos como, por exemplo, as ações civis públicas, as negociações prévias realizadas com órgãos públicos e privados e os termos de ajustamento de conduta (TAC). Todavia, é a Defensoria que opera diretamente inúmeras demandas individuais, que está mais próxima da população e que constitui efetivo instrumento de assistência jurídica. Ademais, a Organização dos Estados Americanos (OEA) apontou a Defensoria como instituição responsável para o fortalecimento do acesso à justiça e para a consolidação da democracia.<sup>107</sup>

Em razão do exposto acima, a definição da Defensoria Pública como instrumento da assistência jurídica não aconteceu de forma aleatória e a sua escolha é justificada por cinco principais motivos: (i) a própria Constituição Federal definiu a Defensoria Pública como modelo de realização da justiça ao lado do Ministério Público; (ii) a lei complementar que regula a Defensoria Pública assume a defesa da população mais carente como função institucional<sup>108</sup>; (iii) a Defensoria é o órgão que realiza um considerável número de convênios com outras instituições para evitar o ajuizamento excessivo de demandas e resolver conflitos

---

<sup>105</sup> ERRC, INTERRIGHTS, MPG. *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice*. European Roma Rights Centre – ERRC, Interights, Migration Policy Group – MPG. Disponível em: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>106</sup> Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). *Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013. Pesquisa no prelo.

<sup>107</sup> AG/RES. 2656, aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 07 de junho de 2011 em El Salvador. Disponível em: [http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG\\_RES\\_2656\\_pt.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>108</sup> A Defensoria tem como dever institucional a defesa dos egressos do sistema penitenciário, da mulher vítima de violência doméstica, da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade, das pessoas com deficiência, do público LGBTTTT, dos idosos, dos presos (nacionais e estrangeiros), das vítimas do tráfico de pessoas, dos pobres em todos os âmbitos, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, entre inúmeros outros grupos de pessoas que sofrem com violações de todas as ordens de seus direitos.

por meios alternativos; (iv) trata-se da instituição mais próxima da sociedade e dos movimentos sociais<sup>109</sup>; (v) é a instituição presente nas três ondas de acesso à justiça.

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a Defensoria é instituição essencial para a realização da justiça, conforme previsto pelo o artigo 134:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

O §1º do artigo 134 motivou a elaboração de lei complementar para organização da instituição. Essa lei passou a integrar o ordenamento jurídico somente em 1994 e estabelece diretrizes aos estados para criação das Defensorias Estaduais. Apesar da previsão constitucional e legal, muitos estados demoraram considerável tempo para sua criação, inviabilizando a efetividade desse dispositivo constitucional. São Paulo, por exemplo, criou efetivamente a sua Defensoria somente em 2006. O primeiro estado a instituir a Defensoria Pública foi o Rio de Janeiro, em meados de 1950.<sup>110</sup> E os últimos estados foram Paraná e Santa Catarina, os quais realizaram o primeiro concurso público apenas em 2012. O estado do Amapá é um exemplo curioso, pois criou a instituição, mas não realizou concurso público.

---

<sup>109</sup> A elaboração dessa justificativa teve como inspiração as discussões apresentadas no 1º Congresso Acesso à Justiça e Defensoria Pública, que ocorreu entre os dias 17 e 19 de maio de 2012, promovido pela Escola da Defensoria Pública de São Paulo e contou com a participação de defensores públicos de todo o Brasil. Na oportunidade, foram debatidas as dificuldades enfrentadas pelas diversas unidades de cada estado e propostas para o fortalecimento da instituição.

<sup>110</sup> De acordo com o Boletim da Defensoria Pública, de julho de 1985, os primeiros cargos isolados de defensor público criados o Rio de Janeiro foram em 1950, mas somente em 08 de dezembro de 1962, a Lei Complementar n.º 6, de 12 de maio de 1977, dispôs sobre a organização da assistência judiciária do estado do Rio de Janeiro.

Defensores desse estado foram nomeados livremente pelo governador.<sup>111</sup> A forma de escolha por livre nomeação é temerária, uma vez que afronta a autonomia da instituição para a propositura de demandas contra o Poder Público.

A Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 reconheceu a autonomia funcional e administrativa da instituição.<sup>112</sup> Porém, apesar da previsão constitucional, a Defensoria ainda não possui autonomia financeira, o que dificulta o desenvolvimento pleno da instituição. Nesse sentido, é relevante a discussão sobre o Projeto de Lei Complementar nº 114/2011 (PLC), que garante autonomia financeira à Defensoria Pública,<sup>113</sup> porém esse PLC sofreu veto presidencial em 19 de dezembro de 2012<sup>114</sup>, apesar de ter obtido aprovação unânime de todos os partidos políticos, com pareceres favoráveis em todas as Comissões. De acordo com os dados do Ministério da Justiça, os estados investem na Defensoria Pública menos de 5% dos gastos totais com o sistema de justiça no Brasil. A maior parte das comarcas conta com promotores e juízes, mas não com defensores públicos, que são justamente os responsáveis pela defesa dos mais carentes. No III Diagnóstico feito pela ANADEP, em média o Poder Judiciário dos estados absorve 5,34% dos gastos totais, enquanto que o orçamento do Ministério Público foi de 2,02% e Defensoria Pública foi em média de 0,40% do total de gastos pelas unidades da Federação.<sup>115</sup> O relatório “Justiça em Números” do CNJ<sup>116</sup> apresenta o baixo investimento que é feito nesse serviço: a porcentagem da participação da justiça

---

<sup>111</sup> Ao se buscar o sítio eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Amapá, chegou-se ao sítio eletrônico do Governo do Estado do Amapá com uma única página destinada às informações da Defensoria. Ao contrário das demais Defensorias que, em suas páginas na internet, informam sobre sua atuação, público atendido, horário de atendimento, na página <http://www.ap.gov.br/amapa/site/paginas/estrutura/defensoria.jsp> consta apenas o endereço da Defensoria e o nome do defensor público titular, último acesso em 01/12/2013

<sup>112</sup> No próximo item, ao se descrever a Defensoria Pública da União, ressaltaremos que a autonomia administrativa foi garantida apenas às Defensorias Estaduais, tal omissão consistiu verdadeira barreira para o desenvolvimento das atividades da Defensoria Federal.

<sup>113</sup> O projeto altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para regulamentar a autonomia financeira da Defensoria Pública.

<sup>114</sup> Até o encerramento desta dissertação, o projeto estava aguardando a apreciação do veto na mesa diretora da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529884>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>115</sup> Dados extraídos de:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%B3blica%20no%20Brasil.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>116</sup> Dados extraídos de: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio\\_jn2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf), último acesso em 01/12/2013.

estadual paulista<sup>117</sup> foi de 4,4%, desse total 0,01% corresponde ao serviço de assistência, em reais esse número significa um investimento médio de R\$ 0,01 (um centavo) por habitante.<sup>118</sup>

No entendimento de André Castro, presidente da ANADEP “A regulamentação financeira da autonomia da Defensoria Pública é um passo importante para levar esse serviço a todos os cidadãos carentes do país<sup>119</sup>”. A autonomia financeira confere à instituição os mecanismos legais necessários para o seu efetivo exercício.

A autonomia administrativa já existe<sup>120</sup>, uma vez que cada Defensoria tem a liberdade de organizar seu quadro de funcionários de acordo com suas necessidades, porém essa autonomia administrativa fica defasada se ausente a financeira, que é capaz de garantir os recursos para organização e expansão da instituição no território nacional.

Os dados oficiais do Ministério da Justiça estimam que a cada dez comarcas, apenas quatro contam com defensores públicos. Com a autonomia financeira, a Defensoria terá condições de melhorar sua gestão e planejar adequadamente seus recursos, com uma perspectiva de expansão gradual de investimentos em pessoal, realização de novos concursos públicos para os cargos de defensores, assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais necessários para o atendimento da população.<sup>121</sup>

O mapa abaixo<sup>122</sup> ilustra a disparidade existente entre os cargos vagos (40%) e os cargos providos (60%). Cada vez que o número de cargos vagos aumenta, há necessidade de realização de novo concurso público para preenchimento dessas vagas. Todos os estados

---

<sup>117</sup> A pesquisa faz a divisão em cada um dos Tribunais Estaduais e Federais. Optou-se por escolher o estado de São Paulo para ilustrar o baixo investimento feito no serviço de assistência judiciária.

<sup>118</sup> No Congresso “Acesso à Justiça e Defensoria Pública”, o palestrante Roger Smith, no painel “Assistência Jurídica na Europa: algumas lições no Brasil”, no dia 18/05/2012, afirmou que o investimento nesse serviço na Inglaterra corresponde a 400 libras por habitante, enquanto que o Brasil investe 9 reais por habitante.

<sup>119</sup> Extraído do site da ANADEP: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=16405>, último acesso em 01/12/2013.

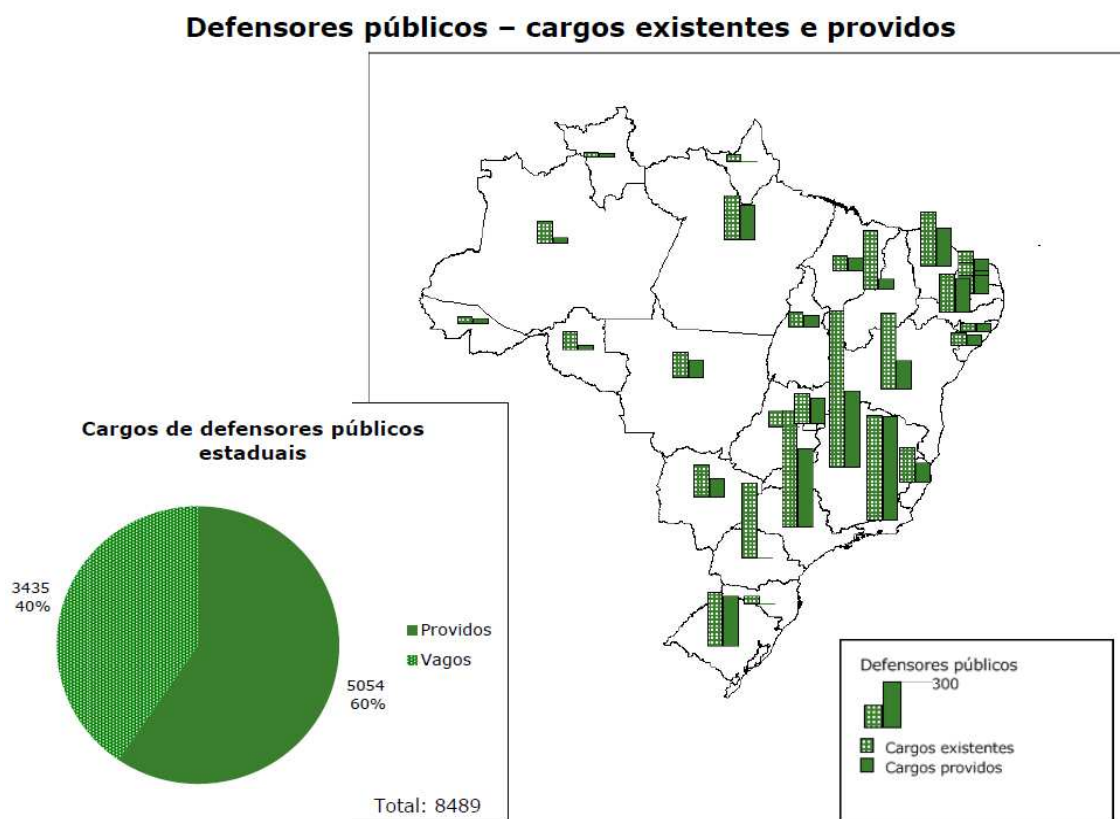
<sup>120</sup> Com exceção da Defensoria Pública da União que a conquistou no atual ano. Essa discussão será tratada no item destinado a descrever o modelo da Defensoria Federal.

<sup>121</sup> Extraído do site da ANADEP: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=16405>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>122</sup> Gráfico retirado da apresentação realizada no dia 11 de maio de 2013 no II Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos no painel “O Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, apresentado por Rosier Custódio, assessora da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. O Curso foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Direitos Humanos em parceria com o Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre os dias 06 a 17 de maio de 2013, em Fortaleza. Apresentação completa disponível em: <http://direitosemcurso.files.wordpress.com/2013/05/rosier-custc3b3dio-mapa-da-defensoria-pc3b3blica-no-brasil.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

contam com um número de cargos vagos superior ao número de cargos providos.<sup>123</sup> O único estado que tem os valores aproximados é o Espírito Santo. Essa realidade não sofrerá alterações enquanto a Defensoria depender da aprovação do Executivo para realização de um novo processo seletivo.

*Gráfico 1*



Fonte: Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA e ANADEP).

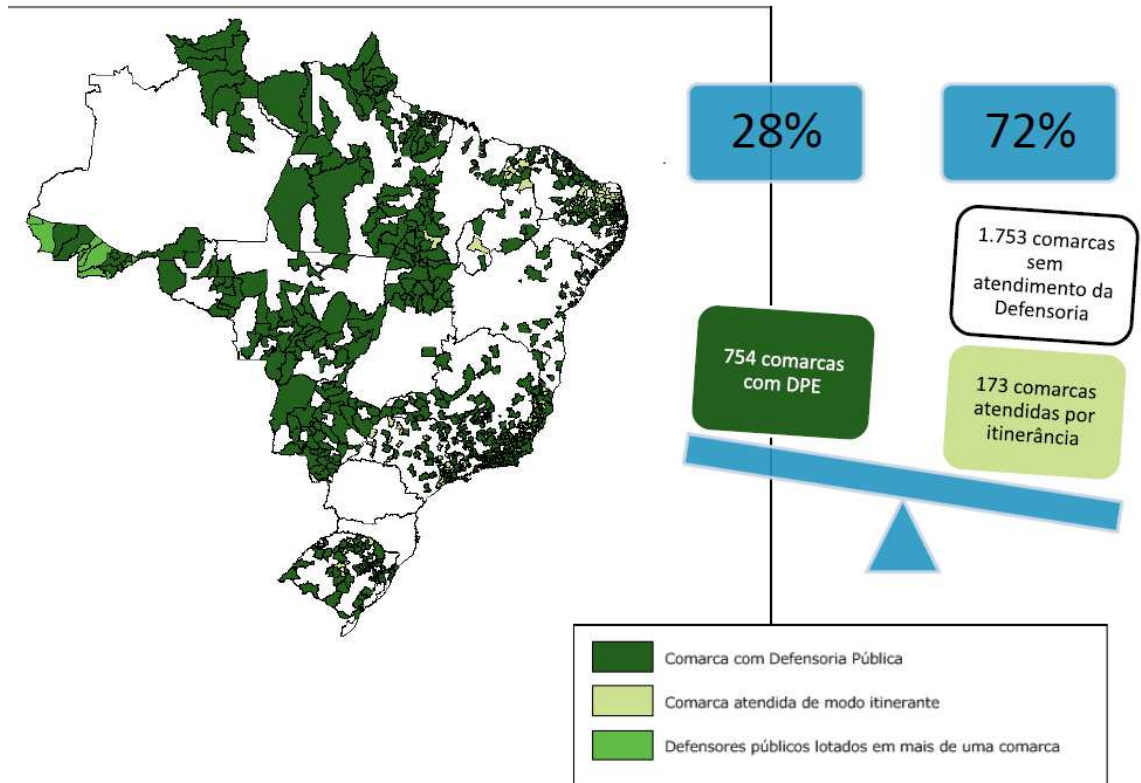
E no tocante ao efetivo acesso à justiça, o mapa a seguir<sup>124</sup> demonstra que apenas 28% (754) das comarcas brasileiras são atendidas pela Defensoria Pública. Dos 72% (1753) não

<sup>123</sup>Nesse sentido, vale destacar o exemplo do estado do Paraná. O primeiro concurso público foi realizado em agosto de 2012, com previsão de 197 cargos para todo o estado, foram 95 pessoas aprovadas no concurso e apenas 76 foram nomeadas. A redução do número de justifica pela demora na nomeação pelo Executivo, que alegou não ter recursos financeiros para provimento dos candidatos aprovados no certame. Já em relação ao estado de Santa Catarina, que realizou concurso em novembro de 2012, houve nomeação de apenas 45 defensores para todo o estado. Essas informações foram extraídas de diversos fóruns de discussão na Internet, dentre os quais destaca-se a notícia extraída de: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2013/06/governo-do-parana-diz-que-nao-pode-nomear-defensores-publicos.html>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>124</sup> Gráfico retirado da apresentação realizada no dia 11 de maio de 2013 no II Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos no painel “O Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, apresentado por Rosier Custódio, assessora da

atendidos, uma parcela mínima (173) é atendida pelo modelo itinerante. Ainda existem mais de mil comarcas desprovidas de Defensoria Pública.

**Gráfico 2**  
**Comarcas atendidas pela Defensoria Pública**



Fonte: Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA e ANADEP).

O atendimento itinerante ocorre da seguinte forma: o defensor é lotado em uma comarca, mas desempenha a função em comarcas vizinhas, devendo se deslocar de tempos em tempos. Por exemplo, se um defensor atende quatro comarcas diferentes, ele terá que viajar, no mínimo, quatro vezes por mês para realizar o atendimento da população desses locais. Na prática, esse defensor acaba atuando uma semana em cada comarca e só retorna no mês

---

Defensoria Pública do Estado de São Paulo. O Curso foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Direitos Humanos em parceria com o Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre os dias 06 a 17 de maio de 2013, em Fortaleza. Apresentação completa disponível em: <http://direitosemcurso.files.wordpress.com/2013/05/rosier-custc3b3dio-mapa-da-defensoria-pc3bablica-no-brasil.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

seguinte.<sup>125</sup> Diante dessa realidade, surge a questão: como falar de efetivo acesso à justiça se não existem defensores suficientes para atender todas as comarcas? A expansão da carreira e a criação de novos cargos são medidas urgentes a serem tomadas quando se pretende concretizar o direito de acessar a justiça, seja ela em sentido restrito ou amplo.

Os dois mapas acima foram elaborados a partir dos três diagnósticos realizados pela ANADEP. O primeiro elaborado em 2004, o segundo em 2006 e o terceiro em 2009. O espaço de tempo entre esses relatórios permite notar que a própria Associação encontra dificuldades para realizar os diagnósticos com a mesma periodicidade.

A breve análise desses diagnósticos permitiu a verificação de que: (i) o primeiro diagnóstico foi realizado com o objetivo de apresentar um retrato das Defensorias, explicando sua estrutura; (ii) o segundo diagnóstico desempenhou a função de realizar um comparativo entre os dados colhidos no primeiro e segundo diagnósticos, fazendo um balanço dos avanços alcançados pela instituição no período de dois anos; (iii) e o terceiro diagnóstico, de forma mais detalhada, enfrentou o desafio de analisar avanços e impacto de políticas públicas nas atividades da Defensoria.

Voltando a análise para o texto normativo, a Lei Complementar nº. 80/94 passou por uma profunda reforma a partir de 2009 com a edição da Lei Complementar nº 132/09. A principal reforma sofrida pela lei ocorreu no artigo 1º, o qual possuía a seguinte redação:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

Tal dispositivo contou com nova redação elaborada pela Lei Complementar nº 132 de 2009:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de

---

<sup>125</sup> Esse modo de atendimento acaba ferindo a própria Lei Complementar nº 80/94, a qual prevê em seu artigo 45, I; 90, I e 129, I, que é dever do defensor público residir na mesma localidade onde exerce a sua função.

forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

A alteração promovida em 2009 ampliou ainda mais o conceito de assistência jurídica<sup>126</sup>, já previsto desde 1994, passando a prever o termo “orientação jurídica”. Essa alteração atribui à Defensoria Pública uma conotação política como expressão e instrumento do regime democrático, tornando a Defensoria como referência para a defesa e fomento dos direitos humanos.<sup>127</sup>

Essa previsão está em consonância com os objetivos e funções institucionais da Defensoria Pública previstos pelos artigos 3º-A e 4º da Lei Complementar:<sup>128</sup>

Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública:

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
- IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O artigo 3º-A consiste na conjugação dos objetivos fundamentais expressos na Constituição Federal (art. 3º, CF), dos princípios da República Federativa do Brasil (art. 4º, CF) e do direito fundamental do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF). A reafirmação

---

<sup>126</sup> Vale apontar que a Lei 1.060/50, muito utilizada pelas Defensorias Públicas para determinar os critérios de atendimento, ainda emprega o termo “assistência judiciária” e não atualizou para “assistência jurídica”.

<sup>127</sup> GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 69.

<sup>128</sup> Importante apontar a amplitude que a Lei Complementar 132/09 trouxe para a Lei Complementar 80/94, uma vez que o artigo 4º tinha a seguinte redação original:

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

I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses;

II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;

III - patrocinar ação civil;

IV - patrocinar defesa em ação penal;

V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir;

VI - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei;

VII - exercer a defesa da criança e do adolescente;

VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;

IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;

X - atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas;

XI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado;

desses direitos na lei, que organiza e estrutura a Defensoria Pública, garante a efetividade desses preceitos, uma vez que a instituição Defensoria passa a ter como obrigação concretizar a previsão constitucional, passando da ótica assistencialista para o modelo de empoderamento<sup>129</sup> da população atendida pela Defensoria Pública.<sup>130</sup>

Apesar de todos esses desafios, defende-se que essa instituição é capaz de promover o efetivo acesso à justiça sob o ponto de vista das três ondas apontadas no relatório de Cappelletti e Garth. Essa afirmação é possível de ser defendida a partir da interpretação axiológica e sistemática da Lei Complementar n.º 80/94.

O inciso I do artigo 4º da Lei Complementar n.º 80/94 estabelece que:

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

I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;

Esse inciso assume a principal função a ser desempenhada pela Defensoria Pública: representação dos mais carentes perante o Poder Judiciário. Essa garantia confirma a presença da Defensoria na primeira onda de acesso à justiça apresentada por Cappelletti e Garth.

No que se refere à segunda onda (ações coletivas), a Defensoria encontra respaldo nos incisos VII, VIII, X e XI do artigo 4º, da Lei Complementar n.º. 80/94:

VII – promover **ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos** quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;

---

<sup>129</sup> Nesse sentido, destaca-se a obra “A luta por reconhecimento”, de Axel Honneth, obra em que o referido autor deixa claro que os atuais conflitos sociais exigem mais que uma justa distribuição de bens materiais, mas colocam em pauta a luta pela dignidade humana, pela integridade física e pelo reconhecimento do valor das diversas culturas e modos de vida.

<sup>130</sup> Importante a lição de Virgílio Afonso da Silva sobre a eficácia dos direitos fundamentais. O autor afirma que a diferença na efetividade entre liberdades públicas e direitos sociais consiste no fato de que boa parte dos requisitos fáticos, institucionais e legais para uma produção dos efeitos das liberdades públicas já existe, enquanto que as reais condições para o exercício dos direitos sociais ainda têm que ser criadas. No caso em análise, a Constituição prevê como um dos objetivos a construção de uma sociedade justa e mais igualitária, porém não apresenta critérios concretos, apenas enuncia diretrizes. Ao reafirmar esse objetivo constitucional na lei que organiza a Defensoria Pública, essa instituição passa a ser uma ferramenta para a construção daquele objetivo constitucional, ou seja, a busca por uma sociedade mais igualitária.

VIII – exercer a **defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos** e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;

(...)

X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus **direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações** capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

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

Os incisos VII e VIII foram inseridos para reiterar a alteração da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985, modificada pela Lei n.º. 11.448/07, a qual insere o inciso II no artigo 5º, reconhecendo a Defensoria Pública no rol dos legitimados para propor ações coletivas). A modificação na lei da ação civil pública entrou em vigor em 15 de janeiro de 2007, data da publicação da Lei n.º. 11.448/07. Em 16 de agosto de 2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) protocolou no Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3943<sup>131</sup>), contestando a legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública. A Associação alegou que essa previsão legal afetava diretamente as atribuições do Ministério Público, contrariando os artigos 5º, LXXIV e 134 da Constituição Federal. A Associação afirmou, ainda, que as pessoas atendidas pela Defensoria Pública devem ser individualizáveis ou identificáveis, não havendo possibilidade de a Defensoria atuar na defesa de interesses difusos ou coletivos.

Apesar dos argumentos apresentados na referida ADI, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou inúmeras vezes no sentido de reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública na ocupação do polo ativo das demandas coletivas (RESP n.º. 912.849-RS<sup>132</sup>; RESP

---

<sup>131</sup> A ação direta de inconstitucionalidade tem como relatora a Ministra Carmen Lúcia e, até o presente momento, está pendente de julgamento, conforme se verifica no andamento processual analisado a partir do site do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3943&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>132</sup> Esse julgado refere-se à Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul e a Empresa Rio Grande Energia S/A que questionavam a legitimidade da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul no ajuizamento de ação civil pública contra a referida empresa em defesa de consumidores lesionados pelas práticas abusivas exercidas pela companhia. O julgamento do STJ ocorreu em 2008 e se remete ao RESP 555.111-RJ, em que o STJ já reconhecia a legitimidade da Defensoria para litigar em ações coletivas antes mesmo da alteração na lei de ação civil pública. O julgado do Rio de Janeiro versou sobre a defesa coletiva de

nº.555.111-RJ<sup>133</sup>).O argumento apresentado na ADI não se sustenta, pois afastar a legitimidade da Defensoria Pública é esvaziar uma das funções essenciais da instituição. Além disso, é deixar de reconhecer que a Defensoria está presente na segunda onda de acesso à justiça apresentada por Cappelletti e Garth (ações coletivas para atendimento dos interesses difusos).

Para rebater os argumentos apresentados pela CONAMP, a ANADEP obteve parecer favorável à instituição elaborado pela professora Ada Pellegrini Grinover. Nos dizeres da professora no referido parecer:

O art. 134 da CF não coloca limites às atribuições da Defensoria Pública. O legislador constitucional não usou o termo exclusivamente, como fez, por exemplo, quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de ‘promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei’ (art. 129, inc. I). Desse modo, as atribuições da Defensoria podem ser ampliadas por lei, como, aliás, já ocorreu com o exercício da curadoria especial, mesmo em relação a pessoas não economicamente necessitadas (art. 4º, inc. VI, da Lei Complementar n. 80/94). O que o art. 134 da CF indica, portanto, é a incumbência necessária e precípua da Defensoria Pública, consistente na orientação jurídica e na defesa, em todos os graus, dos necessitados, e não sua tarefa exclusiva. (...) E, conforme já decidiu o TRF da 2ª Região, nada há nos artigos 5º, LXXIV e 134 da CF que indique que a defesa dos necessitados só possa ser individual<sup>134</sup>. Seria até mesmo um contrassenso a existência de um órgão que só pudesse defender necessitados individualmente, deixando à margem a defesa de lesões coletivas, socialmente muito mais graves. Conforme bem observou Boaventura de Souza Santos, daí surge ‘a necessidade de a Defensoria Pública, cada vez mais, desprender-se de um modelo marcadamente individualista de atuação<sup>135</sup>’. Assim, mesmo que se queira enquadrar as funções da Defensoria Pública no campo da defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos, os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento – aderente à ideia generosa do amplo acesso à justiça de que compete à instituição a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, abrangendo portanto os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas

---

consumidores em contratos de arrendamento mercantil. O julgado pode ser consultado em: [https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=734899&sReg=200602794575&sData=20080428&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=734899&sReg=200602794575&sData=20080428&formato=PDF), último acesso em 01/12/2013.

<sup>133</sup> Como o presente estudo não tem o objetivo de esgotar toda a análise jurisprudencial sobre o assunto, foram selecionados apenas dois julgados como forma de exemplificação. A escolha desses dois julgados se justifica pelo fato de um deles ser posterior à alteração da lei de ação civil pública e outro anterior a essa modificação.

<sup>134</sup> A professora Ada Pellegrini Grinover, ao tratar do assunto referiu-se à Apelação cível n. 2004.32.00.005202-7/AM.

<sup>135</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução à sociologia da administração da justiça*. Revista de Processo, São Paulo, n. 37, jan-mar. 1985, p. 150.

na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.<sup>136</sup>

A referida ADI gera uma discussão desnecessária, refletindo um retrocesso no debate democrático nacional. Isso porque Ministério Público e Defensoria Pública são instituições igualmente essenciais à justiça. Permanecer no embate sobre legitimidade de ações coletivas é deixar de prosseguir no diálogo para a construção de uma sociedade mais igualitária. Atualmente, o que se deve buscar é a aproximação das instituições e não o fomento de discussões processuais.

Retomando a análise do artigo 4º, da Lei Complementar n.º 80/94, os incisos X e XI preveem direitos e garantias já antevistos pela Constituição. A reafirmação dessas garantias na legislação infraconstitucional é relevante, pois torna ainda mais evidente a atuação da Defensoria na prática da ampla defesa e do contraditório. Frise-se que tais incisos dialogam diretamente com os incisos VII e VIII, os quais tratam da legitimidade da Defensoria para propositura de ações coletivas. Além disso, a previsão da defesa de grupos vulneráveis - como criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, mulher vítima de violência doméstica - pelo inciso XI, demonstra o dever institucional da Defensoria na promoção da igualdade material desses indivíduos. Vale lembrar que algumas Defensorias Estaduais, como a de São Paulo, por exemplo, conta com Núcleos Especializados de Atendimento para demandas específicas em razão das peculiaridades desses grupos.<sup>137</sup>

E por fim, o inciso II do artigo 4º posiciona a Defensoria Pública na terceira onda de acesso à justiça:

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;

---

<sup>136</sup> O parecer pode ser consultado no site da ANADEP:

<http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/4820/Documento10.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>137</sup> A Defensoria Pública do Estado de São Paulo conta com os seguintes Núcleos Especializados: Cidadania e Direitos Humanos; Infância e Juventude; Habitação e Urbanismo; Segunda Instância e Tribunais Superiores; Situação Carcerária; Direitos da Mulher; Combate à Discriminação; Direitos do Idoso e da pessoa com deficiência e Defesa do Consumidor. O Núcleo Cidadania e Direitos Humanos é subsidiário aos demais e lida com demandas de violações de direitos humanos que não são abarcadas pelos outros núcleos especializados.

Esse segundo inciso consiste no conjunto de medidas alternativas de resolução de conflitos, as quais quebram o monopólio estatal da justiça.<sup>138</sup> Para entender melhor, retoma-se o que foi apresentado no primeiro capítulo, envolvendo o Poder Judiciário como arena para discussão de toda e qualquer demanda. No entendimento de Paulo Galliez:

(...) a solução dos litígios pelo Poder Judiciário nem sempre satisfaz aos interesses das partes, dada a conotação ideológica e conservadora da maioria dos juízes, que priorizam a tecnicidade e a aplicabilidade de leis injustas em detrimento da finalidade social do processo, tudo agravado pela morosidade da justiça, cuja realidade é pública e notória.<sup>139</sup>

Por “solução extrajudicial de litígios” não se deve adotar um sentido restrito, fixando-se nos modelos de conciliação e mediação. Solução extrajudicial de litígios envolve a realização de convênios entre as instituições, orientação jurídica e educação em direitos. A Defensoria realiza um considerável número de convênios com outras instituições, em razão da liberdade institucional que goza, conforme prescrito pelo §2º do artigo 4º da Lei Complementar nº. 80/94, o qual estabelece que:

§ 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.

Esse parágrafo reafirma a liberdade institucional que a Defensoria Pública possui ao permitir que a instituição promova ações judiciais contra União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e empresas públicas. Por conta dessa liberdade institucional, os principais órgãos que figuram como parte contrária nas ações propostas pela Defensoria Pública da União (DPU) são Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e Caixa Econômica Federal (CEF). No caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), a parte contrária é predominantemente o próprio Estado.

No caso da DPU, em razão do número excessivo de demandas contra INSS e CEF, e visando a solução extrajudicial de conflitos, a DPU assinou acordo de cooperação com

---

<sup>138</sup> CUNHA, Luciana Gross. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 8.

<sup>139</sup> GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. P. 70.

ambos<sup>140</sup>, com o objetivo de diminuir as demandas pela via judicial e abrir espaço para o diálogo entre esses órgãos. A realização desses acordos contribui para uma diminuição das demandas que versam sobre o mesmo litígio e que podem ser solucionadas a partir de um diálogo. Não se trata de renunciar aos direitos dos assistidos, mas encontrar uma via mais célere e mais vantajosa para solução desses conflitos.

Outro exemplo envolvendo a criação de um convênio ocorreu entre DPESP e Prefeitura de São Paulo. No caso em concreto, a Defensoria Pública paulista ajuizava inúmeros processos contra a Prefeitura paulistana exigindo a concessão de fraldas descartáveis e medicamentos para diabetes. Em razão do aumento significativo das demandas sobre o mesmo assunto, foi estabelecido um convênio entre as instituições: a Defensoria ficou responsável pela realização da triagem das pessoas que realmente tinham necessidade desses bens e posterior encaminhamento dessas pessoas à Secretaria de Saúde. Esse acordo também determinou que a Prefeitura se responsabilizasse pela organização de uma política pública voltada à distribuição desses bens. O exemplo de concessão de medicamentos para diabéticos e de fraldas descartáveis foi estudado na dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), Fabíola Fanti:

O caso mais evidente (...) é o da política de diabetes. Por um lado, a inclusão na política de distribuição de um 'kit diabete' não só com medicamentos, mas também com insumos para medir a glicose do doente, gerou uma diminuição no número de ações, assim como uma alteração do padrão das demandas encaminhadas para o Poder Judiciário. (...) No mesmo sentido, o alto número de condenações em ações demandando o fornecimento de fraldas descartáveis em prescrições vindas em sua maioria de médicos da própria rede municipal de saúde, fez com que os gestores da área de saúde do município de São Paulo planejem a criação de uma política para atender tal demanda.<sup>141</sup>

A Prefeitura paulistana passou a se mobilizar para implementar políticas públicas na área da saúde a partir do momento em que foi condenada incontáveis vezes. A administração

---

<sup>140</sup> O acordo de cooperação assinado com o INSS ocorreu durante o 3º Encontro Nacional dos Defensores Públicos Federais, em 04 de abril de 2013, em Brasília. Já o acordo de cooperação assinado com a CEF foi realizado no dia 10 de julho de 2013.

<sup>141</sup>FANTI, Fabíola. *Políticas de saúde em juízo: um estudo sobre o município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009, p. 79.

pública percebeu, finalmente, que era menos custoso efetivar tais serviços a pagar as multas judiciais.<sup>142</sup> A criação de políticas públicas capazes de concretizar direitos pode influenciar na diminuição de demandas que envolvam direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência; assim como o aumento de demandas pode auxiliar na criação de políticas públicas.

As Defensorias Públicas por estarem em contato com um grande volume de demandas individuais, pode funcionar como um termômetro das necessidades de medidas coletivas. Pela abrangência de sua atuação, podem pensar em estratégias de longo prazo de caráter de reforma institucional, seja a partir de seu trabalho de litígio individual ou coletivo, seja por estratégias de negociação com órgãos públicos e privados, prévias ao litígio.<sup>143</sup>

Para se conseguir visualizar esse modelo de solução extrajudicial de conflitos, o próximo capítulo irá se dedicar à descrição do convênio entre DPU e DPESP para atendimento jurídico da população em situação de rua na cidade de São Paulo.

Antes da descrição desse projeto, serão apresentadas as duas Defensorias envolvidas: DPU e DPESP. Essa descrição tem o objetivo de apontar as diferenças estruturais dos dois formatos e as características peculiares de cada uma delas.

## **2.3.1. Defensoria Pública da União (DPU)**

### **2.3.1.1 Criação**

A Lei Complementar 80/94 previu três Defensorias: (i) Defensoria Pública da União; (ii) Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios; e (iii) Defensorias Públicas Estaduais.

Instituída em 1995, em caráter emergencial e provisório, pela Lei n.º 9.020/95, a DPU possui algumas peculiaridades que a diferenciam das Defensorias Estaduais. A lei de 1995 estabeleceu somente diretrizes gerais sobre a sua composição, sendo que apenas em 2001 foi

---

<sup>142</sup>Nesse aspecto, destaca-se a importância de uma litigância estratégica. O Poder Público é responsável por não concretizar os direitos, o Poder Judiciário é responsável por interferir nas políticas públicas, mas o demandante também é responsável por não saber pedir estrategicamente. Por isso a importância da formação de advogados e defensores que consigam enxergar o problema como um todo e desenvolver uma estratégia processual. Caso contrário, os pedidos repetitivos e mal formulados acabam gerando um novo tipo de problema: excesso de judicialização de conflitos e morosidade processual.

<sup>143</sup> Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013. Pesquisa no prelo.

realizado o primeiro concurso público para provimento de setenta cargos de defensores públicos federais.<sup>144</sup> Antes disso, a DPU funcionava em Brasília, numa sala anexa ao prédio do Ministério da Justiça. Uma unidade era responsável por todo o território nacional.

De acordo com a Lei Complementar n.º 80/94, a DPU deve atuar nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, Trabalhista, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União. Ocorre que, em razão do baixo número de defensores públicos federais, a Justiça Federal é o principal local de atuação dessa Defensoria, não havendo ainda atuação associada à Justiça do Trabalho. As dificuldades encontradas pela DPU são praticamente as mesmas enfrentadas pelas Defensorias Estaduais, sobretudo a autonomia administrativa e escassez de orçamento público. Os recursos da DPU provêm do orçamento geral da União e, assim como a maioria das Defensorias Estaduais, ela não tem assegurada a autonomia de elaboração de sua proposta orçamentária, que depende da aprovação do Ministério da Justiça. O aporte orçamentário destinado à instituição passou de R\$ 10.505.447,20 em 2001 para R\$20.519.448,00 em 2002 e para R\$ 25.074.341,03 em 2003. Um crescimento de 239% no espaço de três anos. O orçamento efetivamente executado, por sua vez, cresceu proporcionalmente no período (236%), saindo de R\$9.808.741,00 em 2001, passando para R\$ 19.539.875,87 em 2002, e chegando a R\$ 23.192.047,93 em 2003.<sup>145</sup>

Até maio de 2004, foram criados 111 cargos de defensor público federal e somente 96 defensores públicos estavam na ativa, resultando numa vacância de 13,5%. Atualmente, a instituição conta com 480 defensores públicos federais em todo o país.

### **2.3.1.2 Estrutura**

A carreira está estruturada em três categorias: (i) defensores de segunda categoria, responsáveis pela atuação junto aos Juízos Federais, aos Juízos do Trabalho, às Juntas e aos Juízes Eleitorais, aos Juízes Militares, às Auditorias Militares, ao Tribunal Marítimo e às instâncias administrativas; (ii) defensores de primeira categoria, responsáveis pela atuação nos

---

<sup>144</sup> Lei 9.020/95: Art. 5º-A. São criados, no Quadro Permanente de Pessoal da Defensoria Pública da União, setenta cargos de defensor público federal de 2ª Categoria, a serem providos mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, realizado nos termos dos arts. 24 a 27 da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. ([Artigo incluído pela Lei nº 10.212, de 23.3.2001](#))

<sup>145</sup> Dados extraídos do 1º Diagnóstico das Defensorias Públicas realizado pela ANADEP em: [http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag\\_defensoria.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf), último acesso em 01/12/2013. Esses foram os últimos dados disponibilizados.

Tribunais Regionais Federais, nas Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais Regionais Eleitorais; (iii) defensores de categoria especial, que atuam perante o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal Militar e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. É incumbência do Defensor Público Geral atuar perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>146</sup> A forma de escolha do Defensor Público Geral da União é a livre nomeação por parte do Presidente da República, dentre integrantes da carreira com mais de 35 anos de idade, após a aprovação pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

De todo o universo da Justiça Federal, em 2004, apenas 35 subseções judiciárias eram atendidas pela DPU: Brasília/DF; Belém/PA; Belo Horizonte/MG; Juiz de Fora/MG; Cuiabá/MT; Goiânia/GO; Manaus/AM; Porto Velho/RO; Palmas/TO; Rio Branco/AC; Salvador/BA; Teresina/PI; Rio de Janeiro/RJ; Vitória/ES; Campinas/SP; Guarulhos/SP; Santos/SP; São Paulo/SP; Campo Grande/MS; Bagé/RS; Caxias do Sul/RS; Pelotas/RS; Porto Alegre/RS; Santa Maria/RS; Uruguaiana/RS; Curitiba/PR; Umuarama/PR; Florianópolis/SC; Aracaju/SE; Campina Grande/PB; João Pessoa/PB; Fortaleza/CE; Maceió/AL; Natal/RN; Recife/PE. Atualmente, a DPU ampliou o número de locais atendidos, instalando novas unidades em: Macapá/AP; Boa Vista/RR; Caruaru/PE; Petrolina/PE; Mossoró/RN; Vitória da Conquista/BA; Feira de Santana/BA; São Luís/MA; Cáceres/MT; Dourados/MS; Ribeirão Preto/SP; São José dos Campos/SP; Sorocaba/SP; São João de Meriti/RJ e Niterói/RJ.

O número de atendimentos cresceu de forma exponencial. Em 2001 foram registrados 7.551 atendimentos; em 2002, 54.261, e em 2003, 133.730. Não há informações sobre a quantidade de atendimentos realizados em 2004, mas, em 2005, foram realizados 227.119 atendimentos.<sup>147</sup> A partir de 2009, a DPU passou a contabilizar o número de pessoas atendidas apresentando o valor total e estabelecendo uma divisão entre: pessoas que receberam assistência jurídica e processos judiciais acompanhados.

Para visualização mais fácil desses dados, foi elaborada a tabela abaixo:

---

<sup>146</sup> Artigos 19 a 23 da Lei Complementar 80/94.

<sup>147</sup> Dados extraídos a partir da análise dos três diagnósticos da Defensoria realizados pela ANADEP. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>, último acesso em 01/12/2013.

**Tabela 1**

<b>Ano</b>	<b>Número total de atendimentos</b>	<b>Pessoas que receberam assistência jurídica</b>	<b>Processos judiciais acompanhados</b>
<b>2009</b> <sup>148</sup>	808.469	330.439	243.014
<b>2010</b> <sup>149</sup>	1.000.204	378.176	304.725
<b>2011</b> <sup>150</sup>	1.275.771	480.538	407.429
<b>2012</b> <sup>151</sup>	1.207.259	565.215	515.871
<b>2013</b> <sup>152</sup>	1.118.099	601.386	542.144

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico da DPU.

Os valores divididos em pessoas que recebem assistência jurídica e processos judiciais acompanhados permite concluir que a Defensoria é instituição que fomenta a orientação jurídica da população, e que nem todo problema implica uma demanda judicial.

A DPU vem atuando em todas as áreas da Justiça Federal, quais sejam: cível em geral, Juizados Especiais Federais, varas criminais, tribunal do Júri Federal. Além disso, também está presente junto à Justiça Eleitoral e à Justiça Militar.

Os critérios utilizados para que a pessoa seja atendida pela DPU são: patrimônio pessoal e renda combinada com custos. Além de indivíduos, também são atendidas microempresas.

Diversamente do que ocorre com quase a metade das Defensorias Públicas Estaduais, a DPU possui experiência no manejo de ações coletivas e em reclamações ao sistema

<sup>148</sup> Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro\\_Atendimentos\\_Assistidos\\_Proc\\_Judiciais\\_2009.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro_Atendimentos_Assistidos_Proc_Judiciais_2009.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>149</sup> Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro\\_Atendimentos\\_Assistidos\\_Proc\\_Judiciais\\_2010.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro_Atendimentos_Assistidos_Proc_Judiciais_2010.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>150</sup> Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro\\_Atendimentos\\_Assistidos\\_Proc\\_Judiciais\\_2011\\_DEZ.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/Quadro_Atendimentos_Assistidos_Proc_Judiciais_2011_DEZ.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>151</sup> Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/2012/Quadro\\_Atendimentos\\_Assistidos\\_Proc\\_Judiciais\\_2012\\_-\\_DEZEMBRO.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/2012/Quadro_Atendimentos_Assistidos_Proc_Judiciais_2012_-_DEZEMBRO.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>152</sup> Dados atualizados até o mês de setembro de 2013. Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/2013/Quadro\\_Atendimentos\\_Assistidos\\_Proc\\_Judiciais\\_2013\\_SET.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/estatistica/2013/Quadro_Atendimentos_Assistidos_Proc_Judiciais_2013_SET.pdf), último acesso em 01/12/2013.

interamericano de proteção aos direitos humanos. Essa atuação condiz com os dispostos no artigo 4º, III e VI, da Lei Complementar nº. 80/94:

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

VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;

Esses dois incisos dialogam e se aplicam conjuntamente, uma vez que o inciso VI instrumentaliza a previsão do inciso III ao permitir a denúncia de violações de direitos humanos quando não solucionadas no âmbito governamental ou se houver a necessidade de intervenção de organizações ou tribunais internacionais.<sup>153</sup>

A instituição não conta com ouvidor externo, igualando-se, neste aspecto, à maioria das Defensorias Públicas Estaduais.<sup>154</sup> Trata-se de um aspecto negativo do ponto de vista da integração da Defensoria com a população. A ouvidoria externa é meio pelo qual os usuários podem apresentar críticas e sugestões. A atividade do defensor é uma atividade pública e como tal, deve ser constantemente avaliada com fins de aprimoramento contínuo.

### 2.3.1.3 Aspectos polêmicos

Uma conquista importante e recente da DPU foi a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 207 pelo plenário da Câmara dos Deputados, em 15 de julho de 2013 e que originou a EC n.º 74/2013. A referida emenda incluiu o §3º ao artigo 134, CF<sup>155</sup>, que garante a autonomia administrativa e financeira para a instituição que poderá ampliar sua

---

<sup>153</sup> Em maio de 2013, a DPU apresentou denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos alegando que o crime de desacato previsto pelo artigo 331 do Código Penal é incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. No caso concreto, o acusado foi condenado pelo crime e esgotados todos os recursos internos, não sendo a questão levada ao Supremo Tribunal Federal porque a legislação (Lei 10.259/01) estabelece que nas infrações de menor potencial ofensivo que versem sobre a competência da Justiça Federal, a última instância para recursos é a Turma Nacional de Uniformização.

Informação extraída de:

[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10997:defensoria-publica-da-uniao-denuncia-estado-brasileiro-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos&catid=215&Itemid=458](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10997:defensoria-publica-da-uniao-denuncia-estado-brasileiro-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos&catid=215&Itemid=458), último acesso em 01/12/2013.

<sup>154</sup> Dados extraídos do 1º Diagnóstico das Defensorias Públicas realizado pela ANADEP, disponível em:

[http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag\\_defensoria.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>155</sup> § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal (§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º).

atuação, melhorando a distribuição interna de recursos. Antes dessa emenda, toda a discussão orçamentária e administrativa passava pelos Ministérios do Planejamento e da Justiça, além da Casa Civil. A partir dessa mudança, a DPU poderá propor seu orçamento diretamente ao Congresso Nacional. A recente autonomia conquistada pela DPU chegou tardiamente, uma vez que, com a EC nº. 45, responsável pela reforma do Judiciário em 2004, a autonomia administrativa foi garantida às Defensorias Estaduais<sup>156</sup>, mas não à DPU.

Membros da ANADEF afirmam que a autonomia permitirá uma reestruturação da instituição, que passará a atender cidades do interior dos estados, garantindo acesso à justiça a mais de dois milhões de brasileiros (de acordo com os números apresentados no subitem anterior, constata-se que nos quatro últimos anos a DPU realiza, em média, um milhão de atendimentos; com a provável ampliação, poderá passar a atender três milhões, ainda segundo a ANADEF). Se a DPU efetivamente passar a estabelecer unidades no interior dos estados, passará a ser mais conhecida pela população, pois recente pesquisa que compilou entrevistas com entidades de defesa de direitos da sociedade civil diagnosticou que muitos dos entrevistados apontaram o distanciamento da DPU com a sociedade civil. Durante o levantamento, a DPU foi menos citada pelos entrevistados, que afirmaram a baixa interação da instituição federal, em grande medida pela sua incipiência e pela dificuldade de acesso.<sup>157</sup>

Visando demonstrar os aspectos positivos da aproximação dos dois modelos (Federal e Estadual), o último capítulo do presente trabalho irá detalhar o convênio firmado entre DPESP e DPU para atendimento jurídico voltado à população em situação de rua. Pensar o contrário constitui verdadeiro retrocesso na garantia constitucional do acesso à justiça.

## **2.3.2. Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)**

### **2.3.2.1 Criação**

Conforme apontado no tópico anterior, a Lei Complementar n.º 80/94 estabeleceu que a instituição Defensoria Pública é constituída por Defensoria Pública da União, Defensoria

---

<sup>156</sup> Informações extraídas do site da ANADEF: <http://www.anadef.org.br/component/content/article/1-latest-news/3012-entrevista-concedida-pelo-presidente-da-anadef-e-destaque-na-imprensa-nacional>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>157</sup> Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013. Pesquisa no prelo.

Pública do Distrito Federal e dos Territórios e Defensorias Públicas dos Estados.<sup>158</sup> Essa lei dedica os artigos 97 a 135 para dispor sobre normas gerais das Defensorias Estaduais.

A DPESP foi criada a partir da Lei Complementar n.º 988/06. Contudo, deve-se destacar a ocorrência de uma série de eventos importantes que antecederam a edição dessa lei, dentre os quais se destaca o “Movimento pela Criação da Defensoria Pública”<sup>159</sup>, movimento que se articulou em prol da aprovação da lei e atuou junto aos diversos atores políticos envolvidos. Essa mobilização foi fundamental, uma vez que já haviam se passado quinze anos da promulgação da Constituição Federal<sup>160</sup> e o estado de São Paulo não havia criado a instituição. Antes do estabelecimento da Defensoria Pública, a assistência jurídica era realizada por meio da Procuradoria de Assistência Judicial (PAJ)<sup>161</sup>, repartição vinculada à Procuradoria Geral do Estado.

Dentre as discussões que permearam o projeto de lei, estabeleceram-se as metas: (i) a prestação de forma descentralizada de assistência jurídica integral, tanto no campo judicial como extrajudicial; (ii) a defesa dos interesses difusos e coletivos; (iii) o assessoramento jurídico por meio de núcleos especializados; (iv) prestação de atendimento interdisciplinar e (v) promoção e difusão do conhecimento sobre os direitos humanos e cidadania.<sup>162</sup> A leitura da Lei Complementar Estadual n.º 988/06 permite verificar a importância que se dá à figura das pessoas que são atendidas pela instituição, uma vez que logo após a previsão dos fundamentos (art. 3º), dos princípios institucionais (art. 4º) e das atribuições (art. 5º), segue-se

---

<sup>158</sup> Art. 2º da Lei Complementar n.º. 80/94.

<sup>159</sup> O Comitê de Organização do Movimento pela Defensoria Pública contou com os seguintes membros: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV), Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (SINDIPROESP), Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP, Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM-Brasil), Fala Preta Organização das Mulheres Negras e Centro de Direitos Humanos do Sapopemba (CDHS). Informações extraídas de: [http://www.apesp.org.br/publicacoes/j\\_procurador/procurador\\_19/perfil.htm](http://www.apesp.org.br/publicacoes/j_procurador/procurador_19/perfil.htm), último acesso em 01/12/2013.

<sup>160</sup> Nesse sentido, destacamos que a Constituição de 1988 é considerada a “certidão de nascimento” da Defensoria Pública, uma vez que, pela primeira vez é prevista essa garantia. Ademais, uma vez que essa garantia é prevista constitucionalmente, os Estados passam a ter a obrigação de criar, organizar e estruturar a defensoria pública.

<sup>161</sup> Interessante destacar que, durante o período de estágio realizado entre os anos de 2009 e 2010 na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na unidade central na vara de família, os processos que eram remetidos aos defensores contavam com o seguinte despacho judicial: “Dê-se vista à PAJ”. Ou seja, após mais de dois anos da criação da Defensoria, alguns magistrados ainda chamavam a Defensoria de PAJ. O mesmo ocorria com os funcionários dos fóruns quando nos dirigíamos aos cartórios para consultar algum processo judicial.

<sup>162</sup> BRANDÃO, Juliana Ribeiro. *Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Direitos Humanos da Faculdade de Direitos da Universidade de São Paulo, 2010, p. 51-52.

o delineamento de um extenso rol de direitos das pessoas que buscam o atendimento da instituição (art. 6º) – direitos que têm seu lugar na lei antes mesmo dos direitos dos próprios defensores públicos (art. 158). Isso demonstra uma mudança na visão do serviço público que é prestado, ou seja, são priorizados os usuários do serviço e não os prestadores desse serviço<sup>163</sup>.

### 2.3.2.2 Estrutura

Atualmente, a instituição conta com 610 Defensores Públicos que atuam em 41 cidades do estado de São Paulo.<sup>164</sup> Esses dados demonstram a necessidade de aumentar o número desses profissionais, já que o estado soma 645 municípios.<sup>165</sup> De acordo com a pesquisa elaborada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) denominada “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, em termos gerais, o Brasil conta com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e 5.054 defensores públicos. O número de magistrados e promotores permite que esses serviços sejam oferecidos na quase totalidade das comarcas brasileiras, já o número de defensores faz com que 72% dessas comarcas sejam por eles atendidas.<sup>166</sup>

Apesar da carência de defensores, é possível notar os avanços conquistados pela instituição. Ao se remeter à época da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), quando 346 Procuradores do Estado cobriam apenas 21 comarcas e foros distritais. As únicas cidades atendidas eram São Paulo, Santos, São Vicente, Taubaté, São José dos Campos, Sorocaba, Jundiaí, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, Jaú, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, São Carlos, Araraquara, Guarulhos, Osasco, Mogi das Cruzes e Diadema.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup>Essa diferença é ressaltada, pois, a partir da lei, verifica-se uma importância maior dada aos usuários da Defensoria Pública. Isso reforça a ideia de cidadania e a visão do indivíduo como sujeito de direito, fomentando o empoderamento dessas pessoas.

<sup>164</sup> Informações extraídas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2868>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>165</sup> Dados extraídos do IBGE em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/uf.php?coduf=35>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>166</sup> Informações extraídas de: [http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impresso\\_.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>167</sup> BRANDÃO, Juliana Ribeiro. P. 55.

De acordo com dados levantados pelo III Diagnóstico da Defensoria Pública, o total de atendimentos realizados em 2006 foram 78.760 e em 2007 o número subiu para 365.905<sup>168</sup>. Não foram localizados dados referentes aos anos de 2008 a 2012.

A DPESP compreende órgãos da administração superior; órgãos da administração; órgãos de execução e de atuação e órgãos auxiliares.<sup>169</sup>

A administração superior é conduzida pelo Defensor Público Geral, nomeado pelo governador a partir de uma lista tríplice formada pelos candidatos mais votados em eleição com participação de todos os membros da carreira. O Defensor Público Geral é assessorado por três Subdefensorias Públicas-Gerais, Conselho Superior, Corregedoria Geral e Ouvidoria Geral, que compõem os órgãos da administração superior da instituição<sup>170</sup>.

Os órgãos de Administração abarcam as Defensorias Públicas Regionais e a Defensoria Pública da Capital.<sup>171</sup> Os órgãos de atuação e execução são os próprios defensores e os núcleos especializados, que, de acordo com a legislação, deveriam ser em número de sete: (i) de interesses difusos e coletivos, (ii) cidadania e direitos humanos, (iii) infância e juventude, (iv) consumidor e meio ambiente, (v) habitação e urbanismo, (vi) situação carcerária, (vii) segunda instância e tribunais superiores<sup>172</sup>. No sítio eletrônico da DPESP, entretanto, constam outros Núcleos Especializados, em total de nove: (i) Cidadania e Direitos Humanos, (ii) Infância e Juventude, (iii) Habitação e Urbanismo, (iv) Segunda Instância e Tribunais Superiores, (v) Situação Carcerária, (vi) Direitos da Mulher, (vii) Combate à Discriminação, (viii) Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, (ix) Defesa do Consumidor.<sup>173</sup> Essa diferença entre a previsão legal de órgãos especializados e sua disposição na prática justifica-se pela dinâmica da instituição: muitas vezes, novos núcleos são criados, de acordo com as diferentes demandas com que a instituição se depara. Assim, por exemplo, o núcleo especializado de Cidadania e Direitos Humanos tem atuação subsidiária aos demais núcleos. Uma demanda específica que não se encaixe na temática dos outros núcleos e envolva uma violação de direitos humanos acaba sendo a ele encaminhada. Quando essa mesma demanda acaba por se repetir inúmeras

---

<sup>168</sup> Dados extraídos de:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%B3blica%20no%20Brasil.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>169</sup> Art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 988/06.

<sup>170</sup> Art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 988/06.

<sup>171</sup> Art. 44 da Lei Complementar Estadual nº 988/06.

<sup>172</sup> Arts. 49-52 da Lei Complementar Estadual nº 988/06.

<sup>173</sup> Informações extraídas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=1>, último acesso em 01/12/2013.

vezes, é estudada a possibilidade de criação de um núcleo especializado para dedicar suas atividades a especificidades oferecidas por essas demandas.<sup>174</sup>

Por fim, os órgãos auxiliares são a Escola da Defensoria Pública do Estado, a Coordenadoria Geral da Administração, o Grupo de Planejamento Setorial, a Coordenadoria de Comunicação Social e Assessoria de Imprensa, a Coordenadoria de Tecnologia da Informação, os Centros de Atendimento Multidisciplinar e os estagiários.<sup>175</sup>

### **2.3.2.3 Aspectos polêmicos**

A elaboração da lei representou uma conquista para a sociedade civil e para a população paulista. No entanto, na prática, a DPESP enfrenta inúmeros desafios para se firmar como instituição, deparando-se com barreiras impostas por outras instituições como a OAB, o Ministério Público e até mesmo alguns órgãos do próprio Poder Judiciário.

Em 2011, no estado de São Paulo, foi colocado em votação na Assembleia Legislativa projeto de lei complementar (Projeto de Lei Complementar n.º 65/2011<sup>176</sup>) que transfere da DPESP para a Secretaria de Justiça a gestão do convênio de assistência judiciária e seus recursos.<sup>177</sup> Retirar a gestão da Defensoria é o mesmo que negar sua autonomia institucional e ainda colocar em risco a ampliação da instituição no estado de São Paulo, que ainda não conta com uma unidade em cada foro paulista. O inciso XXI do art. 4º da Lei Complementar 80/94 estabelece a possibilidade de execução e recebimento das verbas sucumbenciais decorrentes da atuação da Defensoria, destinando essas verbas a fundos geridos pela própria Defensoria. Na Lei Complementar Estadual n.º 988/06, os artigos 235 e 236 tratam desse fundo, denominado Fundo de Assistência Judiciária. Ao contrário do que ocorre com algumas

---

<sup>174</sup> Vale ressaltar que o atendimento jurídico para a população em situação de rua consiste em uma atividade extraordinária ligada ao Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos. Em entrevista concedida pelo defensor Carlos Weis, ele expressou o objetivo de transformar essa atividade em um Núcleo Especializado, que conte com uma estrutura melhor para atender às demandas específicas desse grupo.

<sup>175</sup> Art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 988/06.

<sup>176</sup> Ainda está em discussão na Assembleia Legislativa e a última movimentação ocorreu em 13/04/2012.

<sup>177</sup> O projeto de lei é de autoria do deputado Campos Machado Com relação ao convênio, previu-se um convênio fixo do Executivo, via SEJU (Secretaria de Justiça), com a OAB e o credenciamento de advogados seria feito pela OAB, ficando a gestão do Fundo de Assistência Judiciária sob o controle da SEJU. Desse A proposta legislativa possui a seguinte redação: “Artigo 235 - O Fundo de Assistência Judiciária, instituído pela Lei n.º. 4.476, de 20 de dezembro de 1984, e regulamentado pelo Decreto n.º. 23.703, de 27 de maio de 1985, destinado a custear despesas concernentes à prestação de assistência judiciária gratuita, na forma do art. 234, vincula-se, a partir da promulgação desta lei complementar, à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, que passará, imediatamente, a gerir os seus recursos, inclusive o saldo acumulado.” (NR).

Procuradorias Municipais, em que as verbas sucumbenciais integram a remuneração do procurador, as verbas processuais conquistadas pelo defensor têm destinação a esse fundo específico, que tem como função melhorar o aparelhamento da instituição. No caso da DPESP, esse fundo permitiu à Defensoria reformar unidades já existentes e construir novas na cidade de São Paulo, aproximando a instituição de seus usuários.<sup>178</sup> A localização descentralizada das unidades da Defensoria é essencial para romper com a barreira geográfica imposta a um considerável número de pessoas. O obstáculo espacial deve ser enfrentado e superado quando se deseja garantir o amplo acesso dos indivíduos aos órgãos e instituições.<sup>179</sup>

Outro aspecto polêmico envolve o convênio firmado entre a OAB paulista e a DPESP. Sabe-se que a Defensoria ainda não possui um número de defensores suficiente para atuar em cada foro estadual e a realização de convênios com entidades de defesa de direitos da sociedade civil é uma forma de suprir essa carência. A DPESP firmou convênio temporário e subsidiário com a OAB paulista para auxiliar no atendimento jurídico oferecido pela instituição. Ocorre que a OAB paulista questionou o caráter temporário desse convênio, alegando a necessidade de ser obrigatório e vinculativo. A discussão envolvendo a obrigatoriedade do convênio chegou até o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4163, proposta pelo Procurador Geral da República, tendo sido julgada inconstitucional por unanimidade em 29 de fevereiro de 2012. O Supremo entendeu que a obrigatoriedade do convênio e os dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 988/2006<sup>180</sup>, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e da Constituição Estadual de São Paulo<sup>181</sup> afrontavam a Constituição Federal. Antes dos votos dos Ministros, Luís Roberto Barroso, que

---

<sup>178</sup> A Defensoria possui um modelo de descentralização. Atualmente, algumas unidades ainda se encontram nos centros das cidades, como é o caso da sede que fica na Avenida Liberdade, nº 32, porque essas unidades ocuparam as sedes que pertenciam às Procuradorias (que acompanhavam o modelo de centralização próximas aos fóruns e tribunais). Já as unidades mais recentes costumam ser instaladas em locais próximos da população mais carente.

<sup>179</sup> Nesse sentido, os estudos de Milton Santos são de grande valia sobre a estruturação espacial da pobreza na cidade de São Paulo. Apesar de sua análise remontar à década de 1970, a realidade atual não se diferencia muito da realidade descrita pelo autor há mais de 40 anos. Segundo o autor, os bens e serviços essenciais ao pleno desenvolvimento da cidadania encontram-se no centro da cidade, obrigando as pessoas que residem nas periferias se deslocarem para terem acesso a esses bens. Portanto, fundamental a descentralização das unidades da Defensoria, uma vez que a instituição deve estar onde estão os seus usuários. Vide: SANTOS, Milton, in *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. P. 116.

<sup>180</sup> Art. 234: A Defensoria Pública do Estado manterá convênio com a Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, visando implementar, de forma suplementar, as atribuições institucionais definidas no artigo 5º desta lei.

<sup>181</sup> Art. 109: Para efeito do disposto no artigo 3º desta Constituição, o Poder Executivo manterá quadros fixos de defensores públicos em cada juizado e, quando necessário, advogados designados pela Ordem dos Advogados do Brasil - SP, mediante convênio.

era advogado na época, defendeu a ADI afirmando que “convênios não podem ser compulsórios, ao contrário, têm de ser legitimados pela concordância e condições de igualdade entre as partes que o assumem e o consagram”. Ele ressaltou ainda que “a presença maciça da Ordem (no estado) já foi parte da solução, hoje é parte do problema”. Dentre os votos dos Ministros nesse julgamento, aquele que se destaca é o do Ministro Marco Aurélio de Mello, que acatou a ADI em sua integralidade, por entender que a delegação de advogados não defensores à assistência jurídica a cidadãos de baixa renda entra em conflito direto com dispositivos constitucionais. Nas palavras do Ministro “não imagino a mesma delegação (de terceiros) no exercício da defesa do Estado, no papel do Ministério Público, com um advogado fazendo às vezes do agente apontado pela Constituição”.<sup>182</sup> Ou seja, assim como o Estado atua de forma vigorosa na acusação, permitindo a exclusividade do Ministério Público na promoção das ações penais públicas, deve atuar com a mesma ênfase na defesa.<sup>183</sup>

A discussão sobre o convênio entre a OAB paulista e a DPESP também ocorreu perante o Tribunal de Justiça de São Paulo (Processo 9053984-62.2008.8.26.0000<sup>184</sup>). A OAB paulista apresentou ADI contra ato normativo da Defensoria Pública de São Paulo que previa a não exclusividade do convênio entre OAB e Defensoria. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo validou o ato da Defensoria Pública que prevê o cadastramento de advogados para prestação de assistência judiciária sem a participação da OAB. Com essa decisão, a Defensoria paulista passou a poder definir unilateralmente uma tabela de honorários.

#### ***2.4. Considerações parciais decorrentes do segundo capítulo***

A partir do panorama teórico sobre acesso à justiça no primeiro capítulo, foi possível notar que esse direito não poderá ser ampliado (ou concretizado) se o estudo se restringir à atuação isolada do Poder Judiciário. A garantia do acesso à justiça, nos termos propostos pela

---

<sup>182</sup> Trechos retirados da ADI 4163, disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3451439>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>183</sup> O convênio entre OAB e DPESP custa R\$ 300 milhões ao ano

<sup>184</sup> Julgado disponível em:

<http://esaj.tjsp.jus.br/epo/sg/search.do?paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=7&cbPesquisa=NUMPROC&tpoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=9053984-62.2008&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=9053984-62.2008.8.26.0000&dePesquisa=&pbEnviar=Pesquisar>, último acesso em 01/12/2013.

presente dissertação, poderá ser efetivada por meio da atuação das Defensorias Públicas no país.

Este segundo capítulo pretendeu justificar a escolha pela instituição e a partir do exposto pode-se afirmar que: (i) o desenho institucional da Defensoria Pública é bastante inovador e democrático; (ii) os métodos de trabalho da Defensoria são, em geral, alinhados a uma perspectiva inovadora de serviços jurídicos; (iii) a institucionalização das Defensorias Públicas deu ensejo a identidades mais fortemente conectadas com as três ondas de acesso à justiça; (iv) a Defensoria tem como dever institucional a defesa jurídica da população em condições de vulnerabilidade; (v) e a Defensoria, apesar de seus desafios estruturais, tem sido capaz de disseminar suas práticas e abordagens de acesso à justiça, influenciando a agenda nacional de políticas públicas.<sup>185</sup>

Vale lembrar, todavia, que o presente estudo não deixou de notar que embora seja a instituição mais próxima da sociedade, a Defensoria é formada por diversos profissionais distantes da realidade social. Pesquisa<sup>186</sup> envolvendo entrevistas com entidades que desempenham advocacia de interesse público e sua relação com a Defensoria Pública revelou que a maioria das pessoas que passam nos concursos públicos<sup>187</sup> e que ocupam cargos de defensores pertence a uma elite social e econômica muito distante dos problemas sociais que existem no Brasil.

A narrativa da criação, da estrutura e dos aspectos polêmicos da DPU e da DPESP permitiu verificar as dificuldades orçamentárias, estruturais e institucionais. Prestar serviço a um público tão numeroso e fragilizado, tendo que lidar com recursos limitados é um dos principais desafios enfrentados pela instituição. Apesar da apresentação de um quadro tão

---

<sup>185</sup> Essa justificativa decorre das reflexões provocadas pelo segundo capítulo e encontra fundamento também no relatório “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, elaborado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) disponível em: [http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impresso\\_.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>186</sup> Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013. Pesquisa no prelo.

<sup>187</sup> Em 28 de fevereiro de 2013, Lênio Luiz Streck, na sua coluna no sítio eletrônico do Consultor Jurídico, escreveu artigo que critica fortemente os atuais concursos públicos na área jurídica e a maneira que são selecionados os profissionais na área jurídica. Exigir que alguém passe anos isolado em uma biblioteca para se preparar para uma prova, é distanciar essa pessoa da realidade social. Artigo disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-fev-28/senso-incomum-concursos-publicos-nao-perguntas-imbecis>, último acesso em 01/12/2013.

repleto de obstáculos a serem vencidos, a instituição vem concretizando o acesso à justiça para aqueles que mais precisam por meio da assistência jurídica.

No próximo capítulo, a descrição do atendimento jurídico à população em situação de rua na cidade de São Paulo oferecido pela DPU e DPESP pretende demonstrar como a atuação dessas instituições garante o acesso à justiça na perspectiva trabalhada nesta dissertação.

## **Estudo de caso: o atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo**

### ***3.1. Metodologia aplicada ao terceiro capítulo***

A parte inicial deste último capítulo envolve a pesquisa teórica sobre a pobreza, considerada relevante obstáculo para o acesso à justiça no Brasil. Assim, o primeiro item recorreu aos estudos sobre pobreza e desigualdade desenvolvidos por Milton Santos.<sup>188</sup>

Em seguida, o estudo procura traçar um perfil da população em situação de rua, grupo de pessoas que representa o retrato da pobreza extrema no país. Importante ressaltar que a população em situação de rua não constitui objeto de pesquisa, visto que o objeto é o serviço de atendimento jurídico oferecido a essa população. Além disso, apesar da imparcialidade que a pesquisa acadêmica impõe ao pesquisador, não se deve confundir neutralidade com insensibilidade, ou seja, pessoas não podem ser tratadas como meros objetos de estudo. Visando ter o maior respeito possível a esse público, optou-se pelo uso da expressão “pessoa em situação de rua” em todos os momentos que houve referência a essa população. Não foram utilizadas as expressões “moradores de rua”, “mendigos”, “indigentes”, “marginalizados”, pois tais expressões são ultrapassadas e consideradas ofensivas pelo movimento social (e também pela própria pesquisadora).

Identificado o público a que se pretende garantir o acesso à justiça, a pesquisa se voltou para o levantamento de políticas públicas voltadas a essa população. O objetivo desse levantamento foi verificar a existência de centros de atendimento jurídico semelhantes ao descrito no projeto.

---

<sup>188</sup> O motivo da escolha da obra de Milton Santos para descrever a pobreza no Brasil se justifica pelo fato de este autor ter dedicado considerável parte de seus estudos a esse tema. A trajetória de Milton Santos é de inegável importância na história da geografia brasileira, uma vez que conseguiu dialogar economia política e a busca pela cidadania. Suas obras remetem à década de 1970, mas suas análises são contemporâneas. Diante da complexidade da obra do autor, ressaltamos a contribuição da tese de doutorado “Trajetória epistemológica de Milton Santos”, de Flávia Christina Andrade Grimm apresentada no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. A referida tese permitiu localizar as fases do autor e as principais obras dedicadas ao estudo das causas da pobreza. Agradecemos, em especial, a professora Dra. Vanderli Custódio, professora doutora do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo, que, em razão de seu profundo conhecimento na área da geografia humana, urbanização brasileira e políticas públicas urbanas, indicou a leitura da referida tese.

Essa investigação teve que lidar com uma série de fontes esparsas e pouco organizadas extraídas do sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Secretaria de Assistência Social de São Paulo. A organização desses dados foi possível com o auxílio de trabalhos acadêmicos das áreas da antropologia, serviço social, ciências sociais e arquitetura e urbanismo.<sup>189</sup> Para complementar essas informações, foi realizada entrevista semiestruturada com o senhor Anderson Lopes Miranda, coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, que participou de diversos momentos históricos de luta desse movimento. A entrevista ocorreu no dia 12 de setembro de 2013, na sede do “Movimento Rua”, localizada no Bairro do Brás, na cidade de São Paulo. Três principais motivos levaram à escolha de Anderson para a entrevista: (i) ele é conhecido pelos profissionais que trabalham no convênio firmado entre as Defensorias e pelas pessoas que participam do movimento social; (ii) ele foi citado em diversos trabalhos acadêmicos sobre o tema, demonstrando que sua história está intimamente ligada ao movimento social voltado a essa população; (iii) e o “Movimento Rua”, coordenado por Anderson, é o local onde as pessoas são orientadas sobre os centros de assistência e também são informadas sobre a existência do atendimento oferecido pela Defensoria Pública.

Mapeada a política pública voltada a essa população, foi possível identificar a relevância do projeto firmado entre as Defensorias, por isso o penúltimo item deste capítulo descreve o atendimento jurídico voltado à população em situação de rua.

Para a descrição deste projeto, a pesquisadora optou pelo método estudo de caso, uma vez que constitui modelo que permite a aproximação entre teoria e o plano concreto de prática do direito; viabiliza reflexões aprofundadas sobre questões jurídicas orientadas por uma situação concreta; possibilita descobertas que não seriam identificáveis senão por meio deste método; permite reconhecer a dinâmica prática de algum aspecto do direito, o que leva a considerações, inclusive, sobre a própria teoria do direito; permite enfrentar questões interdisciplinares do direito e multidisciplinares que advêm de outras ciências.<sup>190</sup> e <sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Destacam-se: tese de livre docência em Arquitetura e Urbanismo da USP, de Maria Cecília Loschiavo dos Santos (2003); tese em Antropologia da USP, de Daniel de Lucca Reis Costa (2007); tese em Ciências Sociais, de Ana Marcia Fornaziero Ramos (2012); dissertação em Serviço Social da PUC-SP, de Cláudia Lúcia da Silva (2012); dissertação em Serviço Social da PUC-SP, de Denise Perroud Amaral (2010); dissertação em Serviço Social da PUC-SP, de Daniela Santos Reis (2008).

<sup>190</sup> GHIRARDI, José Garcez; PALMA, Juliana Bonacorsi de; VIANA, Manuela Trindade. Posso fazer um trabalho inteiro sobre um caso específico? In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coords.) *Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: Saraiva, 2012.

Tendo em vista, tais considerações, a pesquisadora foi a campo trabalhando voluntariamente durante os meses de maio a agosto de 2013 nesse serviço. Para levantar dados de natureza qualitativa e complementar as percepções obtidas durante o trabalho voluntário, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com os defensores coordenadores do projeto: a primeira com o defensor público do estado de São Paulo Carlos Weis, no dia 11 de julho de 2013; a segunda com o defensor público federal Fábio Ricardo Corrêgio Quaresma, no dia 05 de setembro de 2013. Não foram realizadas entrevistas com os usuários desse serviço, uma vez que o propósito central foi diagnosticar os desafios que os profissionais da área jurídica encontraram para implementação do projeto.<sup>192</sup>

As três entrevistas foram guiadas por roteiro previamente formulado pela pesquisadora (anexo 01). Perguntas e respostas foram gravadas e transcritas, optando-se por não disponibilizar o inteiro teor no presente trabalho em razão de sua extensão (cada entrevista durou cerca de três horas). Após a transcrição, a pesquisadora utilizou as informações relevantes para complementar a descrição do projeto. Os entrevistados foram contatados por e-mail e tiveram acesso a um Termo de Consentimento com os objetivos da entrevista, as condições de uso das informações com possibilidade de confidencialidade e anonimato (anexo 02). Questionários, autorizações e termos de consentimento foram submetidos previamente ao Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica, obtendo parecer favorável para realização da pesquisa de campo (anexo 03).

### **3.2. Pobreza e desigualdade no Brasil**

O relatório elaborado por Cappelletti e Garth apontou diversos obstáculos que dificultam o efetivo acesso à justiça, dentre os quais podem ser destacados o econômico, o cultural e o organizacional.<sup>193</sup> O obstáculo econômico consiste na escassez de recursos financeiros, que afeta parte considerável da população, bem como nos custos que o próprio sistema judicial impõe aos cidadãos. O obstáculo cultural relaciona-se ao quase total

---

<sup>191</sup> YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. California: Sage Publications, 2003.

<sup>192</sup> Destacam-se duas dissertações desenvolvidas a partir do olhar do usuário da Defensoria: a dissertação de mestrado em Direito da Universidade de São Paulo de Juliana Ribeiro Brandão, *Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*; e a dissertação de mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de Maria Carolina Carvalho de Carlos, *A Defensoria Pública de Presidente Prudente como espaço sócio ocupacional do serviço social*.

<sup>193</sup> REIS, Gustavo Augusto Soares dos. P. 20.

desconhecimento das pessoas quanto aos seus direitos.<sup>194</sup> E o obstáculo organizacional decorre das dificuldades enfrentadas pela sociedade brasileira para se organizar e defender seus direitos de forma coletiva.<sup>195</sup> As três principais barreiras se inter-relacionam e, na prática, acabam se fundindo; no entanto, o aspecto econômico é o mais recorrente, e quase sempre, torna-se um agravante à situação concreta. Em razão disso, antes de se pensar em formas de aprimorar o acesso à justiça aos mais pobres, é preciso compreender melhor o fenômeno da pobreza no Brasil e seu enraizamento no país.<sup>196</sup>

“Por que existem pobres?”. Com essa indagação, Milton Santos inicia o segundo capítulo de sua obra, “Pobreza Urbana”<sup>197</sup>, na qual elabora uma extensa crítica a estudos que diagnosticam uma única ou apenas algumas origens da pobreza nas sociedades. Crise urbana, falta de emprego, explosão demográfica, êxodo rural, falta de capital doméstico nos países em desenvolvimento, crescimento sem desenvolvimento, cultura da pobreza, são algumas causas que a literatura, dedicada ao estudo da pobreza, costuma apontar. Esses diagnósticos parciais são criticados por Milton Santos. Segundo ele, se a principal raiz da pobreza consiste na explosão demográfica, políticas públicas voltadas ao planejamento familiar resolveriam o problema. Se o motivo da pobreza reside no fenômeno do êxodo rural, o incentivo à agricultura e o fomento aos pequenos cultivadores de terras seriam propostas exitosas. Se a falta de emprego é a principal causa da pobreza, o crescimento da indústria nacional e a criação de novos postos de trabalho já teriam apresentado soluções satisfatórias. Rebatendo cada uma dessas justificativas, Milton Santos consegue afastar esses diagnósticos parciais que não são capazes de abranger a complexidade da pobreza como um todo.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup>Nesse aspecto, a experiência obtida nos atendimentos feitos na Defensoria para a população em situação de rua foi importante, uma vez que durante os atendimentos realizados, constatou-se que a maior parte das pessoas atendidas se desculpava porque acreditava estar incomodando e não se sentia à vontade para ser ouvida por um profissional do direito.

<sup>195</sup>REIS, Gustavo Augusto Soares dos. P. 20.

<sup>196</sup>A presente dissertação não busca aprofundar o tema “pobreza”, já que isso significaria desenvolver uma pesquisa muito mais detalhada, afastando-se do objeto central do estudo. O objetivo desse item é apresentar as dificuldades que o tema impõe para a pesquisa e demonstrar que a pobreza brasileira é uma questão estrutural que envolve inúmeros fatores. O estado de pobreza que grande parte da população brasileira enfrenta não é uma situação transitória, mas permanente.

<sup>197</sup>Esse livro foi publicado por ocasião do “Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento”, que ocorreu em Recife, de 04 a 07 de dezembro de 1978. Nessa obra, Milton Santos dedica sua análise aos processos responsáveis pela generalização da pobreza na escala mundial, ao mesmo tempo em que destaca as peculiaridades encontradas pelas sociedades periféricas – países em desenvolvimento.

<sup>198</sup>SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. São Paulo: UNESP, 2009, p. 23-31.

A multiplicidade de fatores determinantes do fenômeno “pobreza” possui suas raízes no sistema mundial. As condições impostas pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento criam uma forma de organização da economia, da sociedade e do espaço, gerando uma pobreza estrutural, que é difícil de ser combatida.<sup>199</sup> O Brasil é um dos países que se caracteriza por essa pobreza estruturada, pois, apesar de seu PIB<sup>200</sup> estar entre os 10 primeiros do mundo e apontar para a existência de riqueza, o índice de Gini<sup>201</sup>, denuncia o elevado grau de desigualdade no quadro nacional. Dados estatísticos que evidenciam uma economia nacional em ascensão devem ser interpretados tendo em vista os problemas sociais enfrentados pelo país, principalmente quando se aborda a questão da desigualdade entre ricos e pobres.<sup>202</sup>

Os estudiosos que se dedicaram ao estudo da pobreza, para Santos, não foram capazes de tratar o problema na sua integralidade, porque as pesquisas sobre o assunto costumam ser baseadas em estatísticas mal interpretadas ou criadas para atender a certos interesses políticos. Além disso, a heterogeneidade dos dados levantados confunde os pesquisadores na área e levam a conclusões precipitadas ou errôneas. As definições de pobreza são fragmentadas porque consideram parâmetros puramente materiais. De acordo com esse autor:

Um indivíduo não é mais pobre ou menos pobre porque consome um pouco menos ou um pouco mais. A definição da pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. P. 31-32.

<sup>200</sup> O Brasil tem o 6º maior PIB do mundo. Dados disponíveis em:

[https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17097](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17097), último acesso em 01/12/2013.

<sup>201</sup> O Brasil é o quarto país mais desigual do mundo, segundo dados recentes apresentados pelo referido índice. Dados extraídos de: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=123>

<sup>202</sup> No Relatório de Desenvolvimento Humano (HDR – Human Development Report) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil possui a quarta maior taxa de desigualdade social do mundo. Dados disponíveis em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR13%20Summary%20PT%20WEB.pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>203</sup> SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. P. 18.

Na obra “Por uma outra globalização”<sup>204</sup>, são diagnosticadas três fases da pobreza experimentadas pelos países em desenvolvimento: pobreza incluída, marginalidade e pobreza estrutural. A **pobreza incluída** consiste em uma pobreza acidental, residual ou sazonal, pois ocorre em certos períodos do ano; ela precede a existência de uma globalização enraizada. A pobreza, nesse sentido, é apresentada como um problema local, fruto de algum acidente, e considerada um problema passageiro, resultado do fato de que as pessoas não conseguiam se adaptar às mudanças da vida. Entretanto com o passar do tempo e a persistência do problema, o que era presumido passageiro, passa a ser duradouro.<sup>205</sup> A **marginalidade**, considerada como “uma doença da civilização”, é fruto do processo econômico da divisão do trabalho. Ela é um processo paralelo ao desenvolvimento econômico, pois a partir do momento em que o consumo torna-se presente na vida das pessoas, também o fato de alguns indivíduos não terem condições de consumir fica evidente. Assim, os menos favorecidos economicamente são aqueles que não têm poder de compra, estando, portanto, excluídos do sistema.<sup>206</sup> No instante em que a sociedade julga normal a impossibilidade de algumas pessoas poderem consumir e outras não, a pobreza passa a ser enxergada como um quadro que não pode ser extirpado das sociedades modernas. Essa “normalidade” gera a **pobreza estrutural**. Ela equivale a uma dívida social, não mais local, mas globalizada.<sup>207</sup> As pessoas se habituem à existência da pobreza, sem se preocupar em erradicá-la.<sup>208</sup> Ao contrário das outras duas primeiras fases da pobreza, na terceira fase, tanto o Estado como os próprios indivíduos não se sentem mais responsáveis pelos problemas sociais. O problema que era considerado como um pequeno acidente torna-se sólido e presente, e se conclui, equivocadamente, que combatê-lo constitui perda de tempo. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> Nessa obra, dedicada ao estudo do fenômeno da globalização, Milton Santos divide seu estudo em seis partes: (i) introdução, (ii) processo de produção da globalização, (iii) perversidade da globalização, (iv) relações entre economia, finanças e território, (v) descaminhos da racionalidade dominante e emergência de novas variáveis centrais, bem como o papel dos pobres na produção, (vi) conclusão com objetivo de apresentar um modelo de transição. É na terceira parte do livro que dedica um capítulo exclusivo para as definições de pobreza.

<sup>205</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 70.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 70-71.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 72-74.

É uma pobreza produzida politicamente pelas empresas e instituições globais. Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações da pobreza, enquanto estruturalmente se cria a pobreza ao nível do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais.<sup>210</sup>

É na fase da “pobreza estrutural” que o Brasil se encontra. Apesar da vigência de programas assistenciais voltados à população pobre, o Brasil ainda não conseguiu criar uma política pública voltada ao combate das raízes do problema. Os atuais programas de distribuição de renda pretendem realmente acabar com a pobreza ou desejam apenas tornar os pobres novos consumidores?

A literatura dedicada às políticas públicas trabalha com quatro formatos: (i) políticas distributivas, destinadas à universalidade do serviço ou do bem prestado ou oferecido; (ii) políticas regulatórias, que envolvem burocracia, políticos e grupos de interesses; (iii) políticas redistributivas, que buscam diminuir desigualdades entre grupos; (iv) e políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.<sup>211</sup> Ao se pensar em políticas públicas voltadas para a desigualdade social, é necessário conjugar diversos modelos, que devem ser aplicados simultaneamente para abrandar as consequências e combater as causas do problema. Não se pretende diminuir a importância que programas como bolsa-família e renda cidadã representam para milhões de brasileiros<sup>212</sup>, todavia, políticas públicas não podem se restringir a medidas assistenciais.

Tendo em vista a importância da existência de políticas públicas voltadas para a população carente, o item a seguir descreverá o caminho percorrido pela política nacional destinada à população em situação de rua, pois essas pessoas constituem o retrato da extrema pobreza no país e são as pessoas mais distantes do modelo de justiça proposto neste trabalho.

---

<sup>210</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. P. 73.

<sup>211</sup> SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, ARRETCHE, MARQUES (org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 28.

<sup>212</sup> De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, 26 milhões de brasileiros deixaram a extrema pobreza dentre os períodos de 2004 a 2009. Dados extraídos de: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>, último acesso em 01/12/2013.

### ***3.3. A política pública voltada para a população em situação de rua***

#### **3.3.1. Precedentes ao Decreto n.º 7.053/09**

A Constituição Federal de 1988<sup>213</sup> é fruto da conscientização política da sociedade brasileira, e a sua promulgação, com a positivação de um extenso rol de direitos fundamentais, impulsionou muitos movimentos sociais, dentre os quais está o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR<sup>214</sup>).

Em 1993, o MNCR conseguiu organizar o Fórum de Estudos sobre População de Rua, em parceria com entidades que trabalhavam com essa população; entre elas estão a Organização do Auxílio Fraternal (OAF), a Pastoral de Rua de Belo Horizonte e a Cáritas Brasileira.<sup>215</sup> Esse fórum foi criado com a finalidade de preparar caravanas para Brasília para proporcionar visibilidade ao movimento. Somente em 2001, no entanto, foi realizada a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, organizada por diversas entidades não governamentais e com participação de mais de três mil catadores e pessoas em situação de rua. No mesmo ano teve lugar o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.<sup>216</sup> Nesse evento, foi fundado o Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (MNPR), que passou a se articular junto ao Poder Público, exigindo a elaboração de políticas públicas voltadas a esse segmento.

O MNPR passou a receber maior atenção do Poder Público em razão do “massacre da população de rua” ocorrido no centro de São Paulo em agosto de 2004.<sup>217</sup> A chacina, que ganhou repercussão internacional, foi marcada pelo espancamento de 15 pessoas em situação de rua, nos dias 29, 30 e 31 de agosto de 2004. Dessas 15 pessoas, sete acabaram morrendo em

---

<sup>213</sup>A Constituição Federal é o marco legal para essa política, pois a partir do comparativo histórico constitucional feito no item 1.3 do capítulo 1 do presente trabalho, constatou-se que a Carta Constitucional de 1988 é a que prevê o rol mais extenso de direitos sociais.

<sup>214</sup>O Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável garantiu visibilidade à da população em situação de rua, que fundou Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (MNPR). A relação entre os movimentos se justifica pelo fato de que considerável número de pessoas que está em situação de rua sobrevive em razão da atividade de catador de material reciclável.

<sup>215</sup> COSTA, Daniel de Lucca Reis. *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de Mestrado em Antropologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007, p.113.

<sup>216</sup>No final desse Congresso, foi entregue uma pauta de reivindicações ao governo federal com propostas relacionadas ao reconhecimento da profissão de catador de materiais reaproveitáveis, garantia de participação das cooperativas e associações nos programas municipais de coleta seletiva de linhas de financiamento.

<sup>217</sup>COSTA, Daniel de Lucca Reis. P.114. Esse evento também foi apontado por Anderson em razão de sua entrevista concedida em 12/09/2013.

razão dos ferimentos. O fato de os principais suspeitos responsáveis por essas atrocidades serem policiais militares deu maior relevância para o episódio.<sup>218</sup>

Essa tragédia catalisou o movimento, que passou a dispor de um maior apoio da sociedade e da mídia. A pressão social e midiática acabou forçando a Secretaria Nacional de Assistência Social a organizar o 1º Encontro Nacional da População em Situação de Rua, em 2005, em Brasília. O foco principal desse encontro foi a elaboração de uma política nacional, visando forçar as esferas estaduais e municipais na promoção de políticas públicas voltadas à população em situação de rua. Foram discutidos desafios, estratégias e recomendações para formulação dessas políticas públicas, bem como a realização de estudos que quantificassem e permitissem a caracterização socioeconômica desse grupo, uma vez que a população em situação de rua não era incluída nos censos demográficos brasileiros.<sup>219</sup>

A criação de uma política nacional responsável por diretrizes a serem seguidas pelos administradores públicos foi fundamental para romper com o modelo anterior de políticas isoladas e fragmentadas.<sup>220</sup> O relatório elaborado pela Prefeitura de São Paulo em 1992 constata a falta de uniformidade no planejamento de políticas públicas assistenciais até o período:

A ausência de uma política de assistência claramente formulada pode ser observada na dispersão e multiplicidade de ações institucionais em seu caráter pontual e emergencial. Ressalta-se ainda que, no caso da assistência, o Estado, muitas vezes, abarca as iniciativas da rede solidária de entidades e movimentos da sociedade civil direcionados ao enfrentamento de questões relativas à minimização da pobreza.<sup>221</sup>

Para ilustrar a ausência de planejamento dos planos governamentais em relação a essa população, Anderson Lopes Miranda citou o exemplo da cidade de São Paulo, onde viveu nas ruas por 15 anos. Ele apontou a diferença de tratamento das gestões para a população em

---

<sup>218</sup> COSTA, Daniel de Lucca Reis. P. 155.

<sup>219</sup> O censo demográfico se funda na base domiciliar e exclui as pessoas que estão em situação de rua. Informações extraídas de: [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_ rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_ rua.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>220</sup> Em 1991 a Prefeitura de São Paulo elaborou um trabalho voltado a levantar dados sobre essa população de rua na cidade. Na introdução dessa pesquisa foi apontada a “inexistência de estudos sistemáticos sobre a população de rua, no que se refere tanto à sua dimensão e suas características, como ao atendimento prestado”. Essa pesquisa deu origem ao documento “População de rua: quem é, como vive, como é vista”, São Paulo: Hucitec, 1992.

<sup>221</sup> VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1992, p. 115.

situação de rua entre o início da década de 1990 até meados de 2000. Segundo o entrevistado, Luiza Erundina (1989-1992) foi a primeira prefeita a se preocupar com uma política pública voltada a essa população, tanto que, em 1991, realizou a pesquisa para levantamento de dados envolvendo esse grupo. O objetivo desse mapeamento era conhecer a população em situação de rua com o fim de se elaborar, posteriormente, uma política pública eficaz que a atendesse.<sup>222</sup> Esse projeto não teve continuidade, pois a gestão da prefeitura de São Paulo passou a ser desempenhada por Paulo Maluf (1993-1996) e, em seguida, por Celso Pitta (1997-2000), que tinham prioridades diversas do governo anterior. Alguns trabalhos foram timidamente retomados com a administração de Marta Suplicy (2001-2004). No entanto, Anderson afirmou que houve retrocessos no fomento a essa política na gestão de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012).<sup>223</sup> Atualmente, Fernando Haddad (2013) tem retomado alguns dos programas voltados a essa população, disse o entrevistado.<sup>224</sup>

Retomando a descrição do caminho percorrido pela política nacional para população de rua, em 2006 foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial<sup>225</sup>, com o objetivo de traçar diretrizes para a criação dessa política pública, até então inexistente. A finalidade desse grupo era permitir uma aproximação de vários Ministérios, possibilitando a elaboração de uma política mais abrangente com vistas à efetivação dos direitos à saúde, educação, assistência social, lazer, esporte e moradia. O estreitamento da atuação dos diversos Ministérios se justifica pela diversidade de motivos que conduz uma pessoa a viver nas ruas: dependência química, transtornos psicológicos, rompimento com laços familiares, decepções amorosas, alcoolismo, falta de estudos, perda do emprego, ser egresso do sistema penitenciário, nascer nas ruas, ser extremamente pobre e não conseguir sair dessa situação. Em razão da

---

<sup>222</sup>VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1992.

<sup>223</sup> Em 1997 houve aprovação de lei municipal n.º 12.316/97, de iniciativa da vereadora Aldaíza Sposati, que estabeleceu os direitos da população em situação de rua e seu decreto regulamentador n.º 40.232/01, que exige que todo governo da cidade proceda a contagem/censo da população em situação de rua.

<sup>224</sup> Não se pretende avaliar as gestões da Prefeitura de São Paulo, mas apenas demonstra a falta de continuidade na política pública voltada a essa população. Avanços sociais conquistados por uma gestão não podem ser interrompidos pela gestão posterior que tenha ideais políticos contrários. A pluralidade político-partidária é direito garantido pela Constituição Federal, no entanto, a periodicidade das gestões não podem servir como forma de retrocessos sociais. A dissertação de mestrado em antropologia de Daniel de Lucca Reis Costa, *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*, faz uma análise pormenorizada da relação envolvendo movimentos sociais e a atividade político-partidária.

<sup>225</sup> Decreto s/n, de 25 de outubro de 2006, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.

heterogeneidade dos fatores, diversas são as alternativas que devem ser oferecidas para viabilizar a saída das ruas de uma pessoa.

Paralelamente aos trabalhos desempenhados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, o acordo de cooperação assinado entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deu origem à Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2007 e 2008)<sup>226</sup>, realizada pelo Instituto Meta.<sup>227</sup> O levantamento de dados incluiu 48 municípios (com mais de 300 mil habitantes) e 23 capitais (independentemente de seu número populacional), com exceção de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que já haviam realizado pesquisa semelhante em período recente, e Porto Alegre, com uma pesquisa equivalente em andamento.<sup>228</sup> Esse recorte geográfico foi necessário em razão do custo, pois um levantamento envolvendo todos os municípios seria excessivamente oneroso aos cofres públicos. Vale lembrar que a responsabilidade para o recenseamento demográfico, seja de população de rua ou não, cabe ao IBGE.<sup>229</sup>

Além do alto custo, Anderson Miranda apontou a dificuldade encontrada para a captação desses dados, uma vez que, ao saberem da presença dos pesquisadores na cidade, alguns gestores públicos praticavam atos de “higienização” para ocultar o problema. Na prática, quase nenhuma cidade reconhece a existência de pessoas em situação de rua; por isso, os dados levantados devem ser lidos tendo-se em vista essa realidade. Os atos de “higienização” compreende uma gama de ações, desde a violência policial até o oferecimento de passagens de ônibus para outros locais a essas pessoas. Conclui-se que o Estado, em geral, não sabe lidar com essa situação, conforme explicitado pelo trecho abaixo transcrito da primeira pesquisa realizada em São Paulo sobre população em situação de rua:

o poder público se torna o catalisador de uma contradição que reflete, por um lado, as pressões de moradores, instituições públicas, para

---

<sup>226</sup> Esse levantamento deu origem ao livro “Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

<sup>227</sup> Informações extraídas de: [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>228</sup> A realização de pesquisas pontuais em diversas capitais reforça o argumento anteriormente apresentado no sentido de que as políticas públicas elaboradas até então eram esparsas.

<sup>229</sup> Posteriormente, o artigo 13 do Decreto nº 7.053/09, que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua, prevê essa atribuição ao IBGE e ao IPEA.

remover a população e, por outro, a questão social dos que, sem moradia, ocupam as ruas. Como resposta a esse conflito, acaba exercendo, além da função reguladora, que lhe é histórica e legalmente dada, uma função mediadora, que transita na fronteira entre o direito e o dever, ora removendo a população dos espaços ocupados, ora dando-lhes assistência.<sup>230</sup>

Apesar da dificuldade de coleta dos dados, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua conseguiu levantar informações relacionadas ao perfil dos entrevistados: gênero, idade, etnia, renda, formação escolar, razões da ida para rua, trajetória e deslocamento, histórico de internação em instituições, vínculos familiares, trabalho e renda, acesso à alimentação e saúde, posse de documentação, acesso aos programas governamentais, discriminações sofridas, participação em movimentos sociais e exercício de cidadania. Como muitos foram os recortes feitos por essa pesquisa nacional, serão analisados, de forma mais criteriosa, os quesitos: (i) acesso aos programas governamentais, (ii) posse de documentação, (iii) discriminações sofridas (iv) e participação em movimentos sociais. A escolha desses aspectos se justifica pelo foco da presente dissertação, uma vez que não se trata de um estudo sob o viés sociológico, antropológico ou assistencial<sup>231</sup>, mas sim jurídico, e esses dados sinalizam possíveis violações de direitos e o exercício da cidadania.

A respeito do critério **acesso aos programas governamentais**, 88,5% não recebia nenhum tipo de benefício de qualquer órgão. Dentre as pessoas que recebiam algum tipo de benefício, os mais comuns eram aposentadoria (3,2%), Bolsa Família (2,3%) e Benefício de Prestação Continuada (1,3%).<sup>232</sup>

Sobre os critérios **posse de documentação** e **discriminações sofridas**, constata-se a total desconsideração pelo direito básico a essas pessoas: o direito à identidade. Parcela representativa dessa população não possuía nenhum tipo de documentação (24,8%), fato que impedia o exercício de outros direitos ligados à cidadania. As discriminações sofridas por essa

---

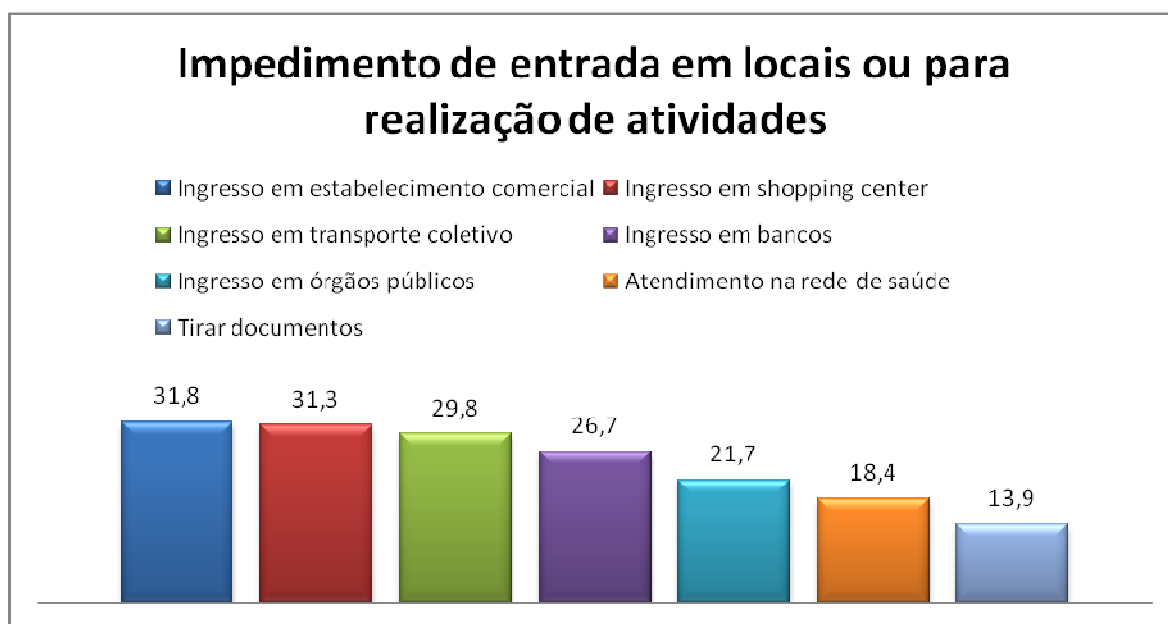
<sup>230</sup>VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. P. 135.

<sup>231</sup> Nesse sentido, destacam-se as diversas dissertações e pesquisas que foram citadas e que se referem às outras áreas das ciências sociais e que contribuíram para a construção do raciocínio no presente estudo. Por se tratar de uma pesquisa na área do Direito, a análise normativa relacionada às políticas públicas constitui o ponto central, porém se destaca a importância do diálogo entre as diversas áreas das ciências sociais para a elaboração de um diagnóstico mais abrangente da realidade vivida por essa população.

<sup>232</sup> Informações extraídas de: [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf), último acesso em 01/12/2013.

população são apontadas na tabela abaixo, extraída do mesmo relatório.<sup>233</sup> A discriminação está diretamente ligada ao problema da falta de documentação, já que 13,9% enfrenta dificuldade para “tirar documento”. A figura a seguir revela que os estabelecimentos comerciais e *shopping centers* são os lugares que mais discriminam e impedem a entrada dessa população (31,8% e 31,3%, respectivamente), no entanto o mais agravante é a discriminação sofrida pela população no atendimento à saúde (18,4%):

*Gráfico 3*



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

Por fim, a porcentagem de pessoas que não estavam envolvidas em nenhum tipo de **movimento social** também era sintomática (95,5%). Ademais, 61,6% não votava e sequer possuía título de eleitor.

Todos esses dados, coletados em 2008, que representam uma pequena amostragem da situação geral, refletem a realidade enfrentada por essa população e demonstram quão distantes do exercício da cidadania essas pessoas se encontravam naquele ano e provavelmente ainda se encontram.<sup>234</sup>

<sup>233</sup> Informações extraídas de: [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_rua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>234</sup> Até o encerramento dessa dissertação, não houve a realização de um novo levantamento pelo Ministério do Desenvolvimento Social para fins comparativos.

Em 2009 foi realizado o 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Nesse evento, foram discutidos os dados levantados pela Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua e, a partir dessas informações, foram traçadas diretrizes para a criação do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua. Na visão de Anderson Miranda, esse decreto representou um verdadeiro marco para a concretização dos direitos dessa população.<sup>235</sup>

### **3.3.2. O Decreto n.º 7.053/09**

O Decreto n.º 7.053/09 estabelece princípios, diretrizes e objetivos para a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Princípios já previstos constitucionalmente são reafirmados pelo decreto: respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.<sup>236</sup>

São diretrizes dessa Política a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; articulação e integração das políticas públicas em cada nível de governo; integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria

---

<sup>235</sup>Na entrevista, Anderson apontou a importância da participação da DPU na elaboração da redação desse decreto, reconhecendo a relevância de alguém com “conhecimento na área” e que sabia “interpretar aquele amontoado de normas e regras”. Ele não soube indicar o nome do defensor que acompanhou os trabalhos, mas garantiu que era um defensor federal.

<sup>236</sup> Artigo 5º do decreto.

da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional e democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.<sup>237</sup>

O artigo 9º desse decreto prevê o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua. Esse Comitê é composto por nove representantes da sociedade civil, sendo cinco de organizações de âmbito nacional e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com essa população, bem como representantes da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura. A presença de tantos ministérios pretendeu criar uma política pública capaz de estabelecer um diálogo entre os diferentes setores da administração pública (saúde, educação, desenvolvimento urbano, trabalho, lazer e cultura).<sup>238</sup>

A leitura desse decreto e do rol de participantes desse Comitê permite notar a ausência de um assento para a Defensoria Pública.<sup>239</sup> Durante a entrevista, Anderson Miranda informou que a Defensoria participa como convidada das reuniões do Comitê, mas que nunca compareceu nesses encontros. Na entrevista realizada com o defensor público federal, Fábio Quaresma, coordenador do Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Rua da DPU na cidade de São Paulo, ao se questionar o motivo da ausência da Defensoria nas reuniões do Comitê, ele afirmou nunca ter tomado conhecimento da ocorrência desses encontros.<sup>240</sup> As reuniões do Comitê Intersetorial ocorrem a cada quarenta dias em Brasília e tem como pauta a avaliação, o acompanhamento e o monitoramento da Política Nacional para População em

---

<sup>237</sup> Artigo 6º do decreto.

<sup>238</sup> A participação de um grande número de Ministérios dá continuidade ao trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial (criado em 2006 com o objetivo de traçar diretrizes para criação da política pública voltada à população de rua). A partir do momento que começaram a surgir estudos voltados a essa população, percebeu-se que as causas que levam uma pessoa para a situação de rua são inúmeras e inúmeros podem ser os caminhos para essa pessoa sair das ruas, por isso a necessidade da conjugação de esforços de vários ministérios. Vale lembrar que no caso das políticas públicas municipais, o mesmo diálogo deve ocorrer entre as secretarias.

<sup>239</sup>Essa ausência demonstra a incoerência entre a política pública voltada a essa população e o modelo estatal de advocacia de interesse público adotado pelo Brasil (conforme demonstrado no item 2.3). Se a política pública pretende oferecer serviços de orientação jurídica, deve automaticamente inserir a Defensoria Pública e Ministério Público como instituições que irão auxiliar na prestação desse serviço e não delegar a função para organizações da sociedade civil. O que se defende é que, ao lado dessas organizações, o Estado assumira seu dever de prestar o serviço de orientação jurídica.

<sup>240</sup> As dificuldades encontradas na relação Defensoria e movimentos sociais serão abordadas de forma mais aprofundada na descrição do projeto de atendimento jurídico à população em situação de rua. De todo modo, uma falha já pode ser diagnosticada: ausência de diálogo inter e intra institucional.

Situação de Rua. Nessas reuniões, cada Ministério é responsável pela apresentação de relatórios que descrevem as ações para concretizar os objetivos da política nacional (programas criados, pesquisas desenvolvidas, orçamento destinado, etc.). Também os nove representantes da sociedade civil relatam o que cada organização social, por eles representada, logrou empreender com relação a essa população.

O artigo 15 do decreto regula a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para População em Situação de Rua, órgão vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos para a população em Situação de Rua. Em 2010 foram firmados dois convênios para a implantação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável: (i) Convênio 750.592/2010 com o Ministério Público de Minas Gerais (vigência de 31/12/2011 a 31/05/2012); (ii) Convênio 750.674/2010 com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (vigência de 30/12/2011 até 30/12/2014).<sup>241</sup> No sítio eletrônico da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, não fica claro se o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para População em Situação de Rua possui sede fixa em Brasília ou não. Durante a entrevista com Anderson Miranda, ele informou que o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos funciona em Belo Horizonte<sup>242</sup>, em razão do Convênio 750.592/2010, firmado com o Ministério Público de Minas Gerais.

Na prática, o Centro que existe em Minas Gerais possui equipe multidisciplinar: um coordenador; um auxiliar administrativo; dois advogados; dois educadores sociais; três mobilizadores de ação social; sendo dois ex-moradores de rua e um catador de material reciclável; um cientista social e um auxiliar de serviços gerais. Mais uma vez, há a ausência de profissionais da Defensoria Pública na composição desse quadro de profissionais, apesar de a

---

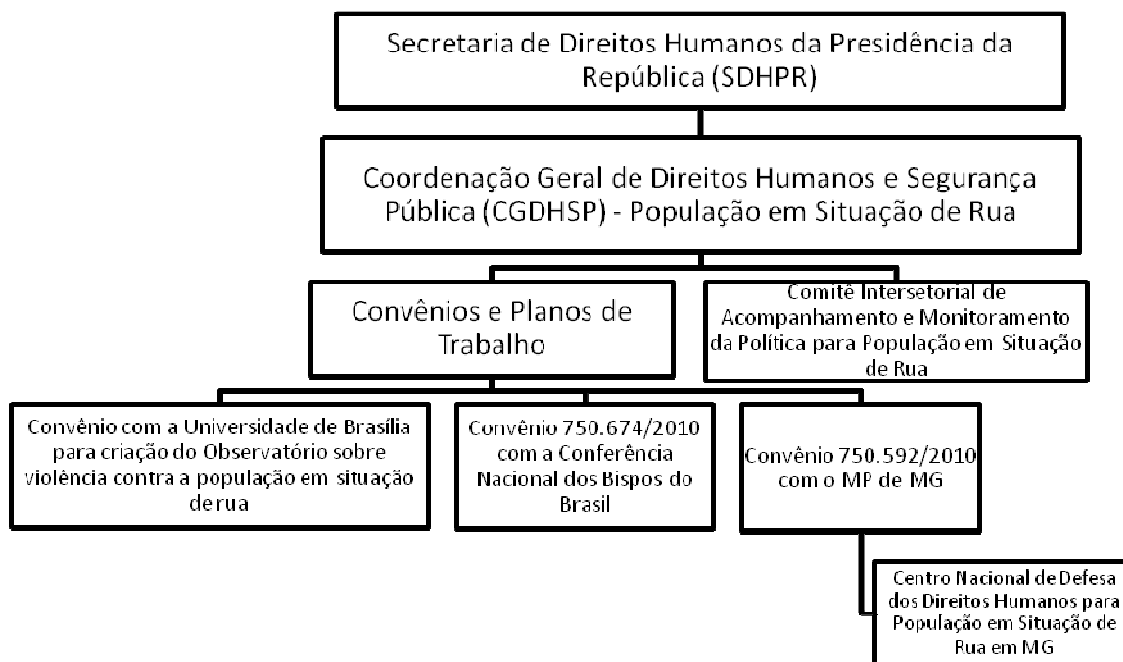
<sup>241</sup> Informações extraídas de: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de-direitos-humanos-e-seguranca-publica-2013-cgdhsp-2013-populacao-em-situacao-de-rua>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>242</sup> Segundo informação obtida a partir da entrevista concedida por Anderson Miranda, a escolha de Belo Horizonte se justifica pelo fato de ter sido a primeira capital que conjugou esforços do Poder Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública. Também, de acordo com as informações extraídas do site da Secretaria de Direitos Humanos, o primeiro Centro foi criado pelo Convênio 750.592/2010 com o Ministério Público de Minas Gerais (com vigência inicial de vigência: 31/12/2011 até 31/05/2012, com possibilidade de prorrogação). Além disso, a Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública (CGDHSP) ainda firmou convênio com a Universidade de Brasília para criação do Observatório sobre violência contra População em Situação de Rua e também com a Defensoria Pública da Bahia. Dados extraídos de: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de-direitos-humanos-e-seguranca-publica-2013-cgdhsp-2013-populacao-em-situacao-de-rua>, último acesso em 01/12/2013.

Defensoria ser parceira nesse projeto.<sup>243</sup> Além de oferecer atendimento à população mineira, esse Centro tem o propósito de ramificar a atuação governamental, aproximando-se da realidade das ruas e criando outros centros nas demais capitais. Até o encerramento desta dissertação, constatou-se a presença desses centros nas cidades de São Paulo<sup>244</sup>, Curitiba e Salvador.

Ao se tentar compilar as informações sobre os órgãos responsáveis para a concretização das diretrizes previstas na Política Nacional para a População de Rua verificou-se a dificuldade para sistematizar a função específica do Comitê e do Centro.<sup>245</sup> Para fins didáticos, a presente dissertação elaborou o organograma abaixo na tentativa de tornar mais clara a relação entre os órgãos mencionados no Decreto n.º 7.053/09.

### **Organograma 1**



*Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.*

<sup>243</sup> Informações coletadas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20CNDDH%20-%20SDH.pptx>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>244</sup> Em São Paulo ainda está na fase de construção e articulação política.

<sup>245</sup> Importante destacar que foram feitas algumas ligações para os telefones desses respectivos órgãos (telefones extraídos do sítio eletrônico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) e não foram obtidas respostas para questões como: como funciona o atendimento? Quando ocorrem as reuniões? Como fazer para se criar um centro de monitoramento em outras capitais? Qual pessoa é responsável para fornecer informações precisas? Por isso, a entrevista de Anderson foi fundamental para compreender melhor essa política.

### Legenda

- A SDHPR desenvolveu o programa de “Combate às Violações”, que possui diversas áreas de atuação, dentre as quais se destaca a CGDHSP
- A CGDHSP é a área responsável por acompanhar políticas de segurança pública para população em situação de rua, garantidas no Programa Nacional de Direitos Humanos
- A CGDHSP é composta por um órgão colegiado (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para População em Situação de Rua) e por convênios e planos de trabalho. É por meio dos convênios que se implantam os centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua e catadores de material reciclável).

*Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.*

De todo modo, não se chegou à conclusão se há previsão de o Centro Nacional ter sua sede em Brasília ou se ele permanecerá em Belo Horizonte, em razão do primeiro convênio firmado pela Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública e Ministério Público de Minas Gerais. A impossibilidade de se afirmar qual o real quadro criado pela Política Nacional para a População de Rua aponta para as características de um Estado assistencial. Nos dizeres de Maria do Carmo Falcão, as políticas assistenciais “retalham o social e o próprio indivíduo, num somatório de necessidades. É consequência deste retalhamento a fragmentação e diversidade incontável de programas assistenciais”.<sup>246</sup>

O organograma elaborado demonstra que um dos aspectos principais a ser conquistado pela Política Nacional para a População de Rua é romper com o modelo burocrático do sistema de planejamento de políticas públicas.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro. In: FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os direitos dos (des)assistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 121.

<sup>247</sup> Nesse sentido, Celso Campilongo afirma que o Poder Executivo é “impotente para gerir com um mínimo de eficácia sua burocracia”, in “O Judiciário e a Democracia no Brasil”. Revista USP – Dossiê Judiciário. São Paulo: março/abril/maio, 1994. N. 21, p. 120

### **3.4. Acesso à justiça para população em situação de rua na cidade de São Paulo**

#### **3.4.1. Dados referentes à população de rua da cidade de São Paulo**

Uma aliança entre Prefeitura de São Paulo e ONG's da cidade em maio de 1991 tornou possível o primeiro levantamento da população em situação de rua na área central da cidade de São Paulo. Em 1997 houve aprovação de Lei Municipal n.º 12.316/97<sup>248</sup>, de iniciativa da vereadora Aldaíza Sposati, que estabeleceu os direitos da população em situação de rua.

Diversos outros censos e contagens realizados em São Paulo permitem a construção de uma série histórica, que é única no país com registros de mais de uma década de levantamentos realizados e que é ilustrada na tabela abaixo.<sup>249</sup>

*Tabela 2*

<b>Anos</b>	<b>Total</b>	<b>Em albergue</b>	<b>Nas ruas</b>
1991	3.852	460	3.392
1994	4.449	1.749	2.800
1996	5.334	1.913	3.421
1998	6.453	3.416	3.037
2000	8.706	3.696	5.013
2003	10.394	6.186	4.208
2012	14.478	7.713	6.765

*Fonte: Tabela elaborada a partir de dados apresentados em SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo à população. In: Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, 2009, p. 201, os dados foram complementados com o último censo realizado em 2011-2012.*

No último censo<sup>250</sup>, realizado pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) mediante contrato estabelecido com a Secretaria Municipal de Assistência e

<sup>248</sup> Aprovada em 1997 a lei municipal n.º. 12.316/97 foi regulamentada apenas em 2001 com a edição do Decreto n.º. 40.232/01, que passou a obrigar o governo da cidade a realização de censo da população em situação de rua. Apesar dessa obrigatoriedade, as datas de cada um desses dados demonstram uma variação entre os intervalos.

<sup>249</sup> SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo à população. In: *Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília, 2009, p. 201.

Desenvolvimento Social (SMADS) da prefeitura de São Paulo, em 2012 a cidade contava com 14.478 indivíduos nessa condição. Desse total, 6.765 encontrava-se na rua e 7.713 em centros de acolhida da capital.<sup>251</sup> Em razão da diversidade dessa população, a pesquisa considerou algumas variáveis como sexo, grupo etário, etnia, origem, e dividiu os resultados pelas regiões da cidade, sendo a região central a que conta com mais da metade do número de indivíduos (55,3%), conforme se verifica pelo gráfico abaixo.<sup>252</sup>

*Gráfico 4*



Fonte: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo.

A convergência dessa população nas regiões centrais justifica-se pela “facilidade de sobrevivência”. A região central dispõe de caminhões de carga e descarga de alimentos e concentra o maior número de estabelecimentos comerciais, entidades filantrópicas e abrigos para pernoite.

<sup>250</sup>Por iniciativa da ex-prefeita Luiza Erundina, em 1991, foi realizado o primeiro censo na cidade de São Paulo, visando levantar dados sobre a população e posteriormente se pensar em uma política municipal. A pesquisa feita em 1991 deu origem ao livro “População de Rua: quem é, como vive, como é vista”.

<sup>251</sup>Dados extraídos de:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo\\_1338734359.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>252</sup>Gráfico extraído do censo realizado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo, disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo\\_1338734359.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf), último acesso em 01/12/2013.

Em relação à faixa etária, prevalece o número de adultos – 7.002 indivíduos (48%) –, seguidos dos 1.455 idosos (10%), 221 adolescentes (2%) e 212 crianças (1%).<sup>253</sup>

No tocante ao gênero, o número de homens acolhidos<sup>254</sup> predomina, com 6.634 (86%); mulheres somam o total de 1.049 (13,6%) e 30 não foram identificados (0,4%). Do total das mulheres, 6% delas estavam grávidas, porém, esse percentual pode ser maior, uma vez que a maior parte das mulheres não respondeu à pergunta.

Em relação à origem, a maior parte da população que se encontra na cidade de São Paulo é paulistana, somando um total de 52,6%, enquanto que os outros estados juntos totalizaram 47,4%.

No que se refere à etnia, o maior número de pessoas em situação de rua pertencia à étnica branca, com o total de 3.633 pessoas (25%). No entanto, quando esse número se aplica a duas situações distintas: vivendo na rua ou acolhido, o número de pessoas da etnia branca é superior nos centros de acolhida (22%) do que de pessoas que estão efetivamente nas ruas (12%), quando comparado à etnia negra (12% e 32%, respectivamente).<sup>255</sup>

Os motivos que levam uma pessoa a essa situação são os mais variados. As três principais causas apontadas nessa pesquisa são: o desentendimento com familiares (42%), demissão do trabalho (16,1%) e problemas com a justiça (6,6%).<sup>256</sup> Essas circunstâncias reforçam a diversidade dessa população.

---

<sup>253</sup> Dados extraídos de:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo\\_1338734359.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>254</sup> Neste ponto, faz-se necessária uma crítica aos dados dessa pesquisa: ora há divisão entre pessoa acolhida e pessoa na rua, ora se faz distinção entre o centro da cidade e demais regiões. Os gráficos elaborados pela pesquisa, normalmente, envolviam diversas variáveis na mesma estatística o que dificultou a leitura dos dados. Em razão disso, optou-se pela apresentação daqueles que eram mais claros.

<sup>255</sup> Gráfico extraído do censo realizado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo, disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo\\_1338734359.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>256</sup> Gráfico extraído do censo realizado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo, disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo\\_1338734359.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf), último acesso em 01/12/2013.

**Tabela 3**

<b>Motivo</b>	<b>Porcentual</b>
Desentendimento com familiares	42,0
Demissão do trabalho	16,1
Problemas com a justiça	6,6
Tentar a vida em São Paulo/emprego	6,3
Falecimento de familiar próximo	6,3
Separação conjugal	5,9
Despejo por falta de pagamento do aluguel	5,2
Processo de desapropriação da moradia	3,2
Problema de saúde	2,0
Viuvez	0,2
Outros motivos	2,3
Não lembra/não respondeu	3,9
Total	100

Fonte: FESPSP, 2011.

Diante desse cenário, verificamos que as demandas que surgem podem ser de ordens variadas: jurídicas, assistenciais ou médicas. Por isso, ao se pensar em uma política pública voltada à população de rua, há necessidade de conjugação de esforços entre as diversas áreas administrativas.

A Política Nacional voltada para a população em situação de rua do Decreto n.º 7.053/09 deu o primeiro passo, criando o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional a População em Situação de Rua e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para essa população. No entanto, ao se descrever essa política no item anterior, foi possível notar que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ainda não se estruturou adequadamente de modo a garantir a efetiva assistência jurídica<sup>257</sup>, em especial por seu distanciamento da Defensoria Pública. Em razão desse

---

<sup>257</sup> Foi curioso descobrir que, ao se pesquisar no sítio eletrônico da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República as competências da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, o item dedicado ao tema “oferta de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos”, ao lado do termo “órgãos de defesa de direitos” havia a expressão “(???)”, o que pode ser um erro de digitação também pode ser a falta de conhecimento de alguns gestores em relação à existência da Defensoria Pública. Informação extraída de: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de->

diagnóstico, o projeto voltado ao atendimento jurídico de população em situação de rua na cidade de São Paulo, fruto da parceria das Defensorias Públicas estadual e federal, pode servir como modelo a ser somado pela política nacional voltada à população em situação de rua.

### **3.4.2. O atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo**

#### **3.4.2.1. Fatos que antecederam a criação do projeto**

A primeira aproximação da DPESP ao movimento ligado à população em situação de rua ocorreu no 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua, em 2009.

Posteriormente, a DPESP participou do Seminário Nacional sobre os Direitos e Garantias em População em Situação de Rua, realizado em Brasília, nos dias 29 e 30 de novembro de 2010.<sup>258</sup> A partir desse Seminário<sup>259</sup>, a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais dos Estados deliberou que uma das prioridades de atuação no ano de 2011 seria a elaboração de estratégias voltadas à efetivação dos direitos da população em situação de rua.

Em setembro de 2010, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP participou de reunião na sede da “Rede Rua”, em decorrência da qual foi aberto o Procedimento Administrativo n.º 078/2010, no qual se passou a acumular fatos, relatórios e demandas ligadas ao tema.

Em 23 de dezembro de 2010<sup>260</sup>, houve a celebração do Acordo de Cooperação entre o Ministério da Justiça e a DPESP, cujo objetivo foi a conjugação de esforços dos partícipes, com o fim de desenvolver e estruturar o “Programa de Atendimento Jurídico da População em

---

[direitos-humanos-e-seguranca-publica-2013-cgdhsp-2013-populacao-em-situacao-de-rua](#), último acesso em 01/12/2013.

<sup>258</sup> Importante frisar que depois do massacre da Sé em 2004, foram realizados diversos encontros sobre os direitos da população em situação de rua. Em 2009, houve o 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua, no qual foi elaborado o Decreto n.º 7.053/09. E em 2010, foi realizado o Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias da População em Situação de Rua, oportunidade em que se estreitou a relação entre Defensoria e o movimento social dessa população.

<sup>259</sup> Informações extraídas de:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Semin%c3%a1rio%20Bras%c3%adlia..pdf>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>260</sup> Informações extraídas de:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/ACORDO%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20MJ%20Moradores%20de%20rua..pdf>, último acesso em 01/12/2013.

Situação de Rua no Estado de São Paulo”, a ser desenvolvido pela DPESP com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

A partir de então, a DPESP passou a participar de atividades relacionadas a essa população em parceria com os movimentos sociais ligados a essa temática. Assim, em 25 de maio de 2011, a DPESP integrou marcha pelo centro de São Paulo, abrindo as portas de sua sede aos manifestantes, ocasião em que se reafirmou o compromisso da instituição com a promoção dos direitos dessa população. E nos dias 09 e 10 de junho do mesmo ano, promoveu o 1º Seminário Estadual de Atendimento Jurídico à População em Situação de Rua, com a participação de defensores estaduais, assistentes sociais, psicólogos e estudantes. Após os debates desse seminário, foi realizada uma caminhada noturna pelo centro de São Paulo. Na oportunidade, os defensores entrevistaram pessoas em situação de rua para ouvir seus relatos e os principais problemas enfrentados; o principal destaque recaiu sobre a violência sofrida por essa população pela Guarda Civil Metropolitana (GCM) e sobre a precária situação dos abrigos municipais. Com base em tais relatos, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos formulou proposta ao Conselho Superior da Instituição, que resultou na edição da Deliberação CSDP n.º 230, de 20 de maio de 2011, que instituiu como atividade extraordinária “a prestação de assistência jurídica à população em situação de rua, em centros de atendimento, albergues ou outros estabelecimentos e serviços congêneres”.<sup>261</sup>

Para operacionalizar essa atividade, foi celebrado Termo de Cooperação com o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS), que cedeu três salas situadas à Rua Riachuelo, n.º 268, no Centro da cidade de São Paulo, para realização do atendimento.

É importante destacar que as primeiras etapas do projeto envolveram apenas a DPESP e alguns movimentos da sociedade civil, sem a presença da DPU. Além disso, o próprio Ministério da Justiça<sup>262</sup> firmou convênio apenas com a Defensoria estadual. Essa ausência demonstra, ainda, o distanciamento entre o modelo federal e estadual das Defensorias, aspecto negativo de um projeto que pretenda oferecer assistência jurídica integral. Explica-se essa ressalva: (i) o objetivo do atendimento é garantir a orientação jurídica da população de rua,

---

<sup>261</sup> Informações extraídas de:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=34011&idModulo=5010>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>262</sup> Vale lembrar que, conforme exposto no item 1.2, o Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário, possui diversas diretrizes para garantir o acesso à justiça. No entanto, a realização de convênios esparsos com algumas Defensorias estaduais demonstra a ausência de um eixo centralizador nos programas propostos para acesso à justiça.

oferecendo informações relativas ao exercício dos seus direitos como ser humano; (ii) a assistência jurídica também abrange a representação judicial em determinados casos; (iii) o Poder Judiciário é dividido em Justiça Federal e Justiça Estadual.<sup>263</sup> Tendo em vista essas considerações, a questão que se coloca é: como garantir o pleno exercício dos direitos de um sujeito que está em situação de rua (sujeito esse que tem vários direitos violados), se o que se oferece é apenas uma parcela da solução? Em outras palavras, o indivíduo que é atendido pela Defensoria não sabe se a sua demanda é de competência da justiça federal ou estadual; ele é apenas dono de um problema para o qual necessita a melhor solução possível. Por isso, o êxito do projeto realizado na cidade de São Paulo é proporcionado em função da presença das duas Defensorias.

A aproximação das duas Defensorias ocorreu pelo esforço de alguns defensores federais, que, paralelamente, estavam se articulando para a criação de um atendimento voltado a esse público. No painel intitulado “As ações da Defensoria Pública da União em Prol das Pessoas em Situação de Rua e das Vítimas de Hanseníase”, no 3º Encontro Nacional dos Defensores Públicos Federais<sup>264</sup>, houve apresentação desse projeto pelos defensores Viviane Ceolin Dallasta<sup>265</sup> e Fábio Ricardo Corrêgio Quaresma, oportunidade em que foram apresentados os obstáculos iniciais para a formulação do atendimento específico a esse público.

A unidade da DPU, sediada na capital de São Paulo, editou a Ordem de Serviço nº 06, em 11 de janeiro de 2011, com o objetivo de criar Grupos de Trabalho para atender demandas específicas. Os grupos criados foram: (i) Grupo de Trabalho sobre Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, (ii) Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Rua; (iii) Grupo de Trabalho de Presos Estrangeiros; (iv) Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Trabalho Escravo; (v) Grupo de Trabalho de Refugiados. O estabelecimento desses grupos se deu em razão das peculiaridades desses casos e da ineficiência de uma resposta judicial.<sup>266</sup> Cada um desses

---

<sup>263</sup> Essa divisão ocorre no âmbito da justiça comum, onde se encontram o maior número de demandas. Temos ainda a justiça especializada dividida em militar, trabalhista e eleitoral.

<sup>264</sup> Esse encontro ocorreu nos dias 04 e 05 de abril de 2013 em Brasília.

<sup>265</sup> A defensora pública federal Viviane Ceolin Dallasta, no momento da realização das entrevistas, encontrava-se afastada da coordenação para realização de estudos fora do Brasil. Sua atuação foi primordial para o início do projeto, quando passou a visitar pessoalmente diversos albergues da cidade de São Paulo, buscando coletar informações sobre violações de direitos.

<sup>266</sup> Como os chamados “Grupos de Trabalho” consistem em uma forma diferente de organização da unidade de São Paulo, as informações sobre essa estrutura não foram coletadas no sítio eletrônico da DPU porque a criação dos Grupos de Trabalho foi iniciativa de alguns defensores federais dessa unidade com o objetivo de melhor

grupos ficou responsável pela verificação de características distintivas dessas situações e pela elaboração de propostas mais efetivas para o enfrentamento de cada uma delas. A divisão de trabalhos dentro da DPU, porém, continuou a mesma, ou seja, os defensores ainda são designados a atuar nas matérias penal, cível, previdenciário, tributário e militar, e separados em defensores de primeira e segunda categoria.<sup>267</sup> Assim, cada defensor que atua nesses grupos acumula trabalho adicional. Por exemplo, um defensor que atua na área penal e que passa a fazer parte do Grupo de Trabalho Pessoas em Situação de Rua (GT Rua), continua responsável pelos processos criminais e terá, sob sua responsabilidade, as demandas decorrentes do atendimento realizado nesse Grupo de Trabalho.<sup>268</sup>

A atividade desse grupo (GT Rua) teve início com visitas realizadas em albergues e centros de assistência. Na maior parte dessas visitas, os defensores se colocavam à disposição para orientar juridicamente as pessoas. No entanto, a maior parte dos problemas relatados envolvia solicitação de vagas em albergues e queixas de violência policial (demandas de competência da justiça estadual). Diante dessa constatação, os defensores federais procuraram a DPESP para estudar uma parceria entre as instituições. Foi nessa oportunidade que esses defensores tiveram conhecimento do projeto que estava sendo desenvolvido pela DPESP e foi assim que foi firmado o convênio entre DPESP, DPU e SEFRAS.<sup>269</sup>

O atendimento oferecido por DPESP e DPU para as pessoas em situação de rua começou efetivamente em setembro de 2011 e foi pensado para atender e orientar essa população, traçando um perfil desses indivíduos e analisando os principais problemas

---

atender os assistidos em causas específicas. A defensora pública federal Daniela Muschari, gentilmente, explicou essa dinâmica da unidade em conversa durante os trabalhos voluntários desempenhados pela pesquisadora.

<sup>267</sup> Conforme relatado no item que descreve a estrutura da DPU, os defensores que ingressam na carreira por meio de aprovação em concurso público são nomeados como defensores de segunda categoria, devendo atuar nas primeiras instâncias da justiça federal. Quando o defensor progride na carreira, por meio dos critérios merecimento e antiguidade, passa a ser defensor de primeira categoria, passando a atuar nas instâncias recursais.

<sup>268</sup> Informações extraídas a partir da entrevista concedida pelo defensor Fábio Corrêgio Quaresma e também retirada de: <http://www.dpu.gov.br/index.php/inicio/imprensa/infoleg-unico/infoleg-relacao-de-materias/12775-2501-criado-grupo-de-trabalho-destinado-a-defesa-de-moradores-de-rua>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>269</sup> Nesse ponto, importante apresentarmos uma crítica: apesar das dificuldades estruturais e orçamentárias que se impõem à instituição Defensoria Pública (seja ela federal ou estadual), é inegável a ausência de diálogo entre os dois modelos. Ao se cogitar a criação de um atendimento especializado a uma determinada população, o primeiro passo é estabelecer contato entre ambos, uma vez que os atendimentos realizados envolvem demandas de competência da Justiça Estadual e da Federal. No caso analisado, houve uma feliz coincidência entre os agentes de cada uma das instituições (DPESP e DPU), no entanto, um trabalho como esse não pode ficar à mercê de um mero acaso. A crítica feita nessa pesquisa decorre da percepção do dia-a-dia no atendimento, pois não se viu um diálogo rotineiro entre defensores estaduais e federais, o que se notou foi um profundo diálogo entre os estagiários das duas instituições.

enfrentados por eles. Esse atendimento conta com o apoio de defensores, de assistentes sociais e de estagiários das respectivas áreas. Diversos folhetos explicativos foram distribuídos em albergues e centros de assistência social na cidade de São Paulo com o objetivo de divulgar o atendimento (anexo 04<sup>270</sup>). Iniciados os trabalhos, tanto DPU, como DPESP encontraram novas dificuldades, que são relatadas nos itens a seguir.

### **3.4.2.2. O atendimento realizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

O atendimento da DPESP é realizado por uma equipe formada por oito defensores e três estagiários. Os atendimentos ocorrem às terças e quintas-feiras, das 8h30 às 12h. São atendidas as pessoas que chegam ao local até às 9h30. As pessoas recebem senha e são chamadas por ordem de chegada, dando-se prioridade a idosos e a pessoas com deficiência.

A DPESP editou ato (Deliberação CSDP n.º 230, de 20 de maio de 2011) que organizou o serviço a ser prestado, com o desenvolvimento das seguintes atividades a serem desempenhadas pelos Defensores: (i) a orientação jurídica integral às pessoas em situação de rua, previamente selecionadas pelas equipes psicossociais; (ii) a elaboração de petições iniciais, com encaminhamento do caso à unidade competente para o ajuizamento da demanda e, em demandas urgentes, adoção de todas as medidas cabíveis no momento; (iii) a atuação em face de órgãos municipais ou estaduais, assim como de entidades públicas ou privadas que desempenham atividades relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, adotando todas as providências cabíveis, entre elas o estabelecimento de contato telefônico, expedição de ofícios e recomendações, realização de reuniões, visitas de inspeção etc.; (iv) a prestação de informações sobre o andamento de processos criminais de conhecimento, de execução penal ou da área de infância e juventude infracional, mediante apoio do Núcleo Especializado de Cidadania e de Direitos Humanos; (v) a tentativa de solução extrajudicial de conflitos, utilizando mecanismos como a conciliação e mediação; (vi) a participação e a apresentação de palestras voltadas à educação em direitos, ao menos uma vez por mês, no

---

<sup>270</sup> No anexo, vai se notar uma falha na informação transmitida nos folhetos: os endereços de atendimento se referem às duas sedes das Defensorias (federal e estadual). A DPESP tem sua sede central no bairro da Liberdade em São Paulo e a DPU tem sua sede no bairro da Consolação. O atendimento jurídico voltado à população de rua ocorre no bairro da Sé e é realizado pelas duas Defensorias. Atualmente, os folhetos foram corrigidos e já menciona o local correto para as pessoas serem atendidas.

local da atividade ou outro indicado pela coordenação geral, no horário do respectivo plantão, conforme o plano de educação em direitos fornecido pela Coordenação da atividade, elaborado em conjunto com a Escola da Defensoria Pública do Estado (EDEPE); (vii) a participação em reuniões ou cursos de capacitação mensal, mediante prévia convocação, em horário e local diverso do atendimento, sem prejuízo das atribuições ordinárias e sem a percepção de gratificação ou diária e sem ensejar substituição; (viii) o fornecimento de atestado de presença aos usuários dos serviços da Defensoria Pública, referente ao período de atendimento; (ix) e apuração preliminar de casos envolvendo violência contra pessoas em situação de rua, colhendo os respectivos relatos e das eventuais testemunhas, assim como tomando as medidas extrajudiciais relativas à obtenção de informações e apuração das respectivas responsabilidades, após o que, se necessário, a situação deverá ser reportada ao Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos.

A sala onde é realizado o atendimento possui dois computadores e um armário com materiais de escritório. Apesar de haver oito defensores na equipe, há uma escala em que cada defensor tem dia determinado para realizar o atendimento. O defensor que faz o atendimento inicial é responsável pelo procedimento do respectivo assistido, instaurando um Procedimento Administrativo (PA).<sup>271</sup>

Em decorrência do número de defensores e da quantidade de atendimentos realizados durante o mês, cada defensor comparece nesse atendimento, em média, a cada quinze dias. É importante frisar que o defensor que efetua atendimento no SEFRAS acumula duas funções: continua acompanhando seus processos e/ou procedimentos comuns e acompanha os procedimentos instaurados a partir do atendimento junto à população em situação de rua. Assim, o defensor que atua na vara das execuções criminais, por exemplo, acaba acumulando as atividades de atendimento no SEFRAS.

A seleção desses defensores ocorre uma vez ao ano quando, por meio de Ato da Defensoria Pública Geral do Estado, abre-se prazo para inscrição entre os defensores interessados em trabalhar na área. Por se tratar de atividade extraordinária, há pagamento de gratificação pelos dias trabalhados. No caso de o número de interessados ser superior ao número de vagas, é dada preferência aos defensores que não atuam em atividades semelhantes.

---

<sup>271</sup> Os chamados PA's são as pastas físicas que contém os dados dos assistidos, cópias dos documentos e cópias do processo judicial, se houver. Toda pessoa que é atendida pela Defensoria Pública tem um PA, o qual fica sob a responsabilidade do defensor.

A coordenação geral dos trabalhos ficou sob responsabilidade do Núcleo Especializado de Cidadania e de Direitos Humanos.

Os atendimentos também contam com assistentes sociais que pertencem ao quadro de funcionários da DPESP e a recepção das demandas é acompanhada por um sociólogo, responsável pela elaboração de um relatório semestral.

As peculiaridades do público atendido exigem que o defensor, durante a conversa, procure diagnosticar violações de direitos. Muitas das falas são entrecortadas e muitas pessoas não conseguem expressar verbalmente os motivos que as levaram à Defensoria. Os problemas relatados envolvem desde conflitos familiares até más condições nos albergues e casas de pernoite.

Na prática o defensor que realiza o primeiro atendimento fica responsável por aquele determinado assistido, instaurando o respectivo PA. Se o problema não puder ser resolvido imediatamente, esse defensor, de acordo com sua escala, estipula uma data para o retorno do assistido.<sup>272</sup> Limitações de espaço físico no SEFRAS impedem que os PA's sejam ali armazenados, obrigando a um rigoroso agendamento dos atendimentos. Nesse aspecto, ressalta-se a importância dos trabalhos desempenhados pelos estagiários, pois são eles que comparecem todas as semanas no atendimento e passam a conhecer cada uma das pessoas atendidas e os seus respectivos problemas.

De todo modo, a maior parte das demandas é resolvida pela via administrativa, pois envolve provimento de vagas em albergues, inscrição estadual no programa de habitação, regularização da documentação, encaminhamento para atendimento médico e assistencial.

Os casos mais problemáticos envolvem a justiça criminal. Alguns assistidos são egressos do sistema penitenciário e muitos conhecem pouco ou desconhecem completamente as obrigações decorrentes do regime semiaberto ou aberto, o que gera uma série de pendências perante a vara de execuções criminais. Quando ocorrem casos como esse no SEFRAS, um procedimento administrativo interno é instaurado visando ao levantamento das pendências judiciais existentes. Carlos Weis aponta a falta de transparência da justiça penal, como um principal desafio imposto à Defensoria.

---

<sup>272</sup> Na realidade, a responsabilidade fica por conta do próprio assistido, o que é um pouco temerário, pois se sabe que a pessoa que está nas ruas não possui agenda, relógio ou acesso à internet. Caso o assistido retorne em dia diverso do estabelecido, não encontrará o defensor responsável pela sua demanda. O assistido não deixará de ser atendido, porém será por outro profissional que, dificilmente, saberá quais providências foram tomadas, prejudicando a qualidade do atendimento.

### **3.4.2.3. O atendimento realizado pela Defensoria Pública da União**

O atendimento realizado pela DPU também é realizado às terças e quintas-feiras, no mesmo horário e na mesma dinâmica de atendimento oferecido pela DPESP.

Por ser responsável pelas demandas de competência da Justiça Federal, a diversidade dos casos envolve benefícios previdenciários e situações relativas à Caixa Econômica Federal (CEF). A restrição das possibilidades dos casos facilita o atendimento, uma vez que, na maior parte dos casos, o assistido já comparece com os documentos necessários para propor a ação judicial. Nesse sentido, ao contrário da DPESP que possui maior parte das demandas na via administrativa, a DPU tem o maior número de casos judicializado.

O Termo de Cooperação nº 06/2011, celebrado em 29 de agosto de 2011, entre DPU, DPESP e SEFRAS só foi reconhecido oficialmente pelo Defensor Público Geral da União em 24 de janeiro de 2012, com a edição da Portaria n.º 42.<sup>273</sup> Em resumo, as atividades junto ao SEFRAS, em setembro de 2011, tiveram início antes do reconhecimento oficial da própria instituição federal.

O início do atendimento no SEFRAS foi um pouco complicado pela ausência de equipamentos. Logo nos primeiros dias, não havia computadores disponíveis para os defensores e, quando esse material foi providenciado, muitos dos teclados desses aparelhos não tinham todas as teclas. Uma dificuldade encontrada pela DPU é a necessidade de solicitar perante o Conselho Superior, órgão localizado em Brasília, toda e qualquer autorização para qualquer providência a ser tomada. Acredita-se que, com a autonomia administrativa conquistada recentemente pelo modelo federal, será mais fácil a organização das atividades nas unidades espalhadas pelo país. Atualmente, o atendimento foi equipado com três computadores que funcionam.

Outro desafio foi dispor de defensores federais para participar desse grupo de trabalho. Ao contrário da DPESP, onde os defensores recebem uma gratificação no salário pelo trabalho desempenhado no projeto, os defensores federais que participam desse grupo de trabalho não

---

<sup>273</sup> Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php/inicio/estagio/legislacao34/portarias/7278-portaria-no-42-de-24-de-janeiro-2012-instituir-grupo-de-trabalho-destinado-a-defesa-dos-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua-gt-rua-no-ambito-da-1d-subsecao-judiciaria-do-estado-de-sao-paulo>, último acesso em 01/12/2013.

recebem nenhuma remuneração extra.<sup>274</sup> No início de 2013, o coordenador do grupo conseguiu uma autorização para garantir aos participantes uma gratificação pelo trabalho realizado: a cada dois dias trabalhados no grupo, contabiliza-se um dia nas férias anuais. Essa compensação tem como limite máximo dez dias de tempo adicional de férias ao ano.

Um aspecto positivo do atendimento consiste na não vinculação do assistido à figura de um único defensor: depois que é atendido pela primeira vez, um Procedimento Administrativo Judicial (PAJ) virtual<sup>275</sup>, que reúne as informações do assistido, é instaurado. Toda vez que o assistido comparecer ao atendimento, estando ou não presente o defensor responsável pelo seu processo, é possível informar sobre o andamento da demanda, já que todo o sistema é informatizado e o PAJ é localizado por meio do nome completo do assistido ou por meio do seu CPF. Além disso, se houver alguma demanda no Juizado Especial Federal, é possível consultar o andamento processual e informar o assistido qual a fase processual e uma possível previsão de sentença. Essa vantagem decorre da estrutura da própria Justiça Federal, que conta com grau amplo de informatização.

O maior número dos atendimentos envolve pedido de benefício assistencial – LOAS (benefício assistencial previsto pela Lei nº. 8.742/93), aposentadorias por invalidez, por idade ou por tempo de serviço, auxílio doença e saque de PIS e FGTS. A unidade de São Paulo conseguiu realizar um acordo com o Juizado Especial local, criando um protocolo diferenciado e garantindo celeridade na tramitação dos processos envolvendo as pessoas atendidas no SEFRAS.

Na realidade, a DPU alcançou duas conquistas: (i) garantir o saque do FGTS/PIS em casos que não estão previstos na lei, lançando a tese do “PIS/FGTS pobreza” que vem sendo acolhida pelos juízes e garantindo o saque dos valores existentes na CEF; (ii) garantir a celeridade do processo, obtendo sentenças em menos de 40 dias, por meio do protocolo diferenciado.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Portaria nº 42/12: Art. 7º. A participação no Grupo de Trabalho de que trata esta Portaria é considerada de relevante interesse institucional, não sendo remunerada.

<sup>275</sup> A sigla PAJ significa Procedimento Administrativo e/ou Judicial que se refere aos documentos e procedimentos de cada assistido que é atendido pela Defensoria Pública da União. É o equivalente ao PA na Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

<sup>276</sup> No processo nº 0004607-29.2012.403.6301, um homem de 59 anos que vivia em um abrigo para pessoas em situação de rua, na zona oeste de São Paulo, conseguiu na Justiça o direito de receber o PIS (Programa de Integração Social), benefício destinado aos que trabalharam na iniciativa privada. A juíza federal Simone Bezerra Karagulian, do Juizado Especial Federal Cível de São Paulo, concedeu o valor de R\$ 4 mil, mesmo que ele não tenha preenchido nenhum dos requisitos exigidos em lei. Ele ingressou com a ação judicial para obter o benefício

A tese do “PIS/FGTS pobreza” consiste em rebater a taxatividade das hipóteses legais para o saque do benefício pertencente ao trabalhador. De acordo com as iniciais elaboradas pela DPU, se as hipóteses legais que permitem o saque abrangem invalidez permanente, AIDS, neoplasia maligna, estágio terminal por doença grave, falecimento e aposentadoria<sup>277</sup>, essa permissão também deve ser estendida aos casos de extrema pobreza. Além disso, a justificativa dessa tese encontra fundamento no princípio da dignidade humana, evocado pelo artigo 1º, III, da Constituição Federal, e com respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O STJ vem se posicionando no sentido de possibilitar o levantamento do valor caso esteja demonstrada a miserabilidade do titular.<sup>278</sup>

Quanto ao protocolo diferenciado, a iniciativa surgiu por parte da DPU diante da quantidade de atendimentos que geravam demandas judicializáveis. O êxito de uma ação envolve também a celeridade do processo e a rapidez de uma resposta jurisdicional, ainda mais nos casos envolvendo as pessoas em extrema situação de vulnerabilidade. Foi realizada uma parceria<sup>279</sup> com a Corregedoria Regional da Justiça Federal da 3ª Região, a Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região, a Turma Recursal de São Paulo, o Juizado Especial Federal de São Paulo, a DPU, o SEFRAS, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, a Procuradoria Federal Especializada em INSS e a Rede Social – Assistência Social e Saúde. Esses parceiros no projeto passaram por um treinamento no dia 23

---

na conta do PIS, já que não tinha onde morar e nem condições de se sustentar. Ele havia perdido sua carteira de trabalho e não atendia às condições previstas no parágrafo 1º, do artigo 4º da Lei Complementar 26/75. A lei permite a concessão em casos de "casamento, aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma ou invalidez do titular da conta individual". A juíza, ao decidir em favor do homem, aplicou o entendimento menos restritivo e optou por “salvaguardar o cidadão”, em detrimento das condições importas pela lei. Na sentença, ela afirma que no caso “é notória a ameaça à dignidade da pessoa humana”. A ação foi ajuizada no dia 7 de fevereiro e depois de 40 dias foi proferida sentença. Processos semelhantes podem levar até um ano para serem apreciados, pois o volume de processos perante o Juizado está tão excessivo que está perdendo sua eficiência. O fato de haver um convênio entre o SEFRAS e as defensorias federal e estadual, os processos deverão tramitar mais rapidamente. Informações extraídas de:

<http://www.dpu.gov.br/index.php/inicio/imprensa/dpu-na-midia/7795-justica-federal-concede-pis-a-morador-de-rua-que-nao-preenchia-nenhum-requisito>, último acesso em 01/12/2013.

<sup>277</sup> Vide: Lei Complementar nº. 26/75, art. 4º, § 1º; Lei nº. 7.670/88, art. 1º, II; Lei nº. 8.036/90, art. 20.

<sup>278</sup> RESP nº. 865.010, Segunda Turma, Rel. Castro Meira, DJ 11/10/2006; AGRESP nº. 667.316, Primeira Turma, Rel. Francisco Falcão, DJ 03/10/2005; STJ, RESP nº. 1.027.635, Primeira Turma, Rel. Teori Albino Zavascki, DJE 04/03/2009.

<sup>279</sup> Durante a entrevista, o defensor Fábio Quaresma afirmou que não se trata de um convênio oficial firmado com o Juizado Especial, mas apenas um “acordo de cavalheiros”. O protocolo diferenciado foi possível em razão do esforço de alguns defensores. Fábio Quaresma informou que foi analista do tribunal durante muitos anos antes de se tornar defensor e em razão da experiência que obteve, conseguiu se articular com alguns funcionários do Juizado Especial garantindo o protocolo diferenciado. Fato é que, por não ser um convênio “oficial”, alguns juízes ainda relutam em conceder a tutela antecipada.

de novembro de 2011, no auditório do Juizado Especial Federal, para a preparação do procedimento do protocolo diferenciado. Na petição inicial há a identificação dos casos inseridos no projeto, para que seja dado tratamento condizente com as necessidades e dificuldades específicas do caso concreto. O protocolo da petição inicial é realizado perante o Juizado Especial Federal (Anexo USP) e na inicial não se exige o prévio requerimento administrativo (seja perante o INSS ou CEF), nem comprovante de residência. Realizado o protocolo, há agendamento do processo na pauta-extra em 40 dias; a contadoria providencia o cálculo para o dia e hora da audiência; se houver perícia médica<sup>280</sup>, ela é agendada em cinco dias, contados da distribuição. O laudo social ou médico deve ser entregue no prazo de 10 dias e as partes são intimadas para se manifestar no prazo de cinco dias. Após a juntada do laudo, o processo retorna ao gabinete do juiz para apreciação de pedido de antecipação de tutela.

Há, ainda, um número considerável de atendimentos envolvendo estrangeiros que estão em situação de rua e a principal providência tomada pela DPU envolve a regulamentação da documentação dessas pessoas. Quando o estrangeiro é idoso ou pessoa com deficiência, a DPU procura garantir o benefício assistencial LOAS, porém a jurisprudência é pacífica no sentido de não reconhecer esse benefício a estrangeiros. De acordo com Fábio Quaresma, o atendimento envolvendo estrangeiros é o mais complicado e quase não há respostas efetivas a serem oferecidas a essas pessoas.

Atualmente, a DPU tem 20 defensores participando do projeto, os quais realizam o atendimento em forma de rodízio. Porém esse número sempre varia em razão da ausência de remuneração para essa atividade extra. Além dos defensores, há a participação de estagiários, que são selecionados por meio de entrevista direta com o coordenador do projeto. Defensores e estagiários devem buscar diagnosticar durante o atendimento as possíveis demandas que podem ser extraídas do relato feito pelo assistido. A DPU também conta com dois assistentes sociais que acompanham os atendimentos e oferecem orientação em relação a vagas de albergues, benefícios que podem ser obtidos nas secretarias de assistência social, entre outras demandas que não são afeitas ao âmbito jurídico.

---

<sup>280</sup> No caso de perícia médica, a especialidade será medicina legal e com relação à perícia socioeconômica, essa poderá ser realizada pelo assistente social do albergue ou do próprio SEFRAS.

### 3.4.2.4. Informações decorrentes do projeto

Os atendimentos foram registrados e geraram relatórios que permitem verificar o aumento da demanda desde o início do projeto, em setembro de 2011, até junho de 2013.

A tabela a seguir permite a visualização do crescimento do número de atendimentos, que totaliza 69 iniciais em setembro de 2011 e 170 em junho de 2013. Verifica-se também o aumento de retornos: de 23 para 253. O aumento dos retornos é importante para se medir a confiança das pessoas atendidas no trabalho realizado.<sup>281</sup> Esse incremento pode decorrer do fato de o atendimento se tornar mais conhecido pelas pessoas, como também por ser realizado no SEFRAS, local amplamente procurado pela população de rua em razão da disponibilização do “Chá do Padre”<sup>282</sup> diariamente.

*Tabela 4*

MÊS	ATENDIMENTOS INICIAIS	ATENDIMENTOS EM RETORNO	TOTAL
SET/11	69	23	92
OUT/11	41	32	73
NOV/11	25	35	60
DEZ/11	21	11	32
JAN/12	85	62	147
FEV/12	108	72	180
MAR/12	93	113	206
ABR/12	81	96	177
MAI/12	93	131	224
JUN/12	66	147	213
JUL/12	104	174	278
AGO/12	143	198	341
SET/12	88	191	279
OUT/12	106	245	351
NOV/12	69	134	203
DEZ/12	43	134	177
JAN/13	87	242	329
FEV/13	64	215	279
MAR/13	58	206	264
ABR/13	79	243	322
MAI/13	86	261	347
JUN/13	170	253	423
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1779</b>	<b>3218</b>	<b>4997</b>
<b>MÉDIA</b>	<b>81</b>	<b>146</b>	<b>227</b>

*Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.*

<sup>281</sup> As tabelas foram extraídas de documento enviado por e-mail pelo defensor Carlos Weis, após a entrevista realizada no dia 11/07/2013, por isso os dados referem-se até o mês de junho de 2013.

<sup>282</sup> O “Chá do Padre” é um espaço de proteção e acolhida da população de rua do centro da cidade de São Paulo ligado ao SEFRAS, é conhecido por servir diariamente, às 15h, o lanche da tarde que é pão com manteiga e chá. Nessa nota de rodapé, tomo a liberdade para me expressar na primeira pessoa e dizer que participar desse chá no dia 05 de dezembro de 2012, em razão da participação do 1º Encontro de Defesa dos Direitos Humanos e da Pessoa em Situação de Rua, foi a melhor experiência que essa pesquisa me proporcionou.

Logo em seguida, os atendimentos são divididos entre aqueles realizados pela DPESP, pela DPU e pelo atendimento psicossocial. A partir de junho de 2013, o número de atendimentos realizados pela DPU supera o número relativo à DPESP. Esse aumento deriva da realização de atendimentos em albergues pela DPU em maio de 2013, em consequência das atividades comemorativas do Dia da Defensoria Pública (19 de maio). Os atendimentos em albergues fizeram com que muitas pessoas passassem a conhecer o projeto e procurassem o atendimento do SEFRAS. Esse crescimento continuou nos meses subsequentes.<sup>283</sup>

**Tabela 5**

MÉDIAS MENSAIS POR TIPO DE ATENDIMENTO			
MÊS	DPE	DPU	PSICOSSOCIAL
SET/11	7	4	2
OUT/11	4	3	2
NOV/11	3	2	1
DEZ/11	4	2	1
JAN/12	9	3	3
FEV/12	15	5	6
MAR/12	13	5	5
ABR/12	11	7	7
MAI/12	12	7	6
JUN/12	15	7	9
JUL/12	14	7	10
AGO/12	15	12	10
SET/12	13	11	11
OUT/12	16	8	15
NOV/12	11	8	10
DEZ/12	10	12	13
JAN/13	14	15	12
FEV/13	16	11	12
MAR/13	13	14	10
ABR/13	12	12	12
MAI/13	15	16	13
JUN/13	15	28	11

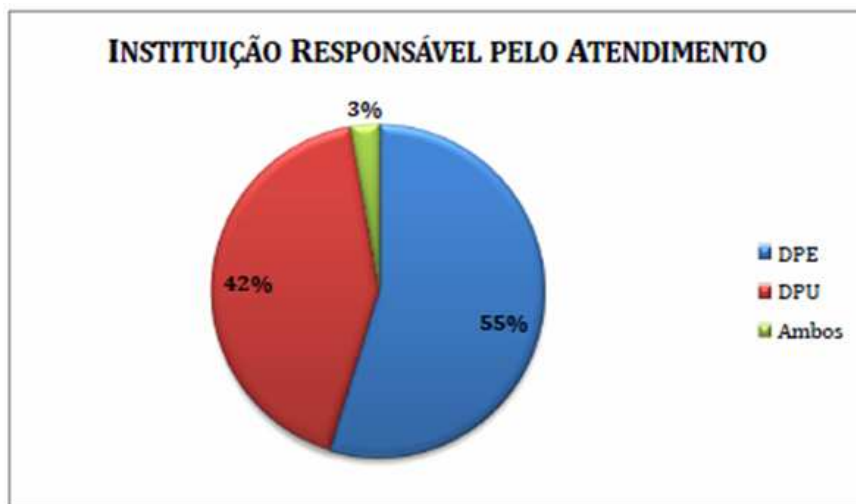
*Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.*

Na soma final dos atendimentos, as duas defensorias acabam apresentando um número total muito próximo (estadual com 1987, federal com 1543 e 98 atendimentos compartilhados), o que permite supor que o projeto não seria exitoso se contasse apenas com uma das instituições. A conjugação dos esforços das duas defensorias, bem como o fato de dividirem o mesmo local são fatores primordiais para a qualidade do atendimento oferecido a

<sup>283</sup> Essas observações foram possíveis em razão do trabalho que foi desempenhado como colaboradora voluntária no atendimento. No mês de maio, eram realizados em média 15 atendimentos por dia na sala da DPU, a partir de junho e julho esse número aumentou para 40 por dia.

essas pessoas. O gráfico abaixo demonstra a proximidade dos atendimentos realizados (55% pela DPESP, 42% pela DPU e 3% por ambas).

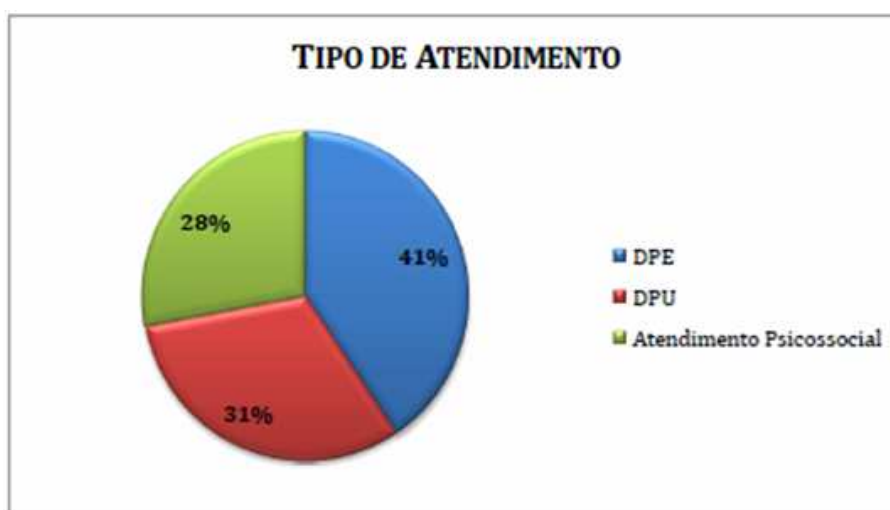
**Gráfico 5**



Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

A taxa de atendimentos realizados por assistentes sociais (28%) não é muito distante da taxa de atendimentos realizados pelos defensores (41% para a área estadual e 31% para a área federal). A presença de profissionais dessas outras áreas no atendimento reafirma a importância desses profissionais para efetivação do verdadeiro acesso à justiça. O gráfico abaixo permite a visualização do equilíbrio entre os tipos de atendimento.

**Gráfico 6**



Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

Por fim, em relação à natureza da demanda, verificamos que a principal envolve atendimento social (411), seguida de registro e emissão de documentos pessoais (261), e que é notável a quantidade de atendimentos que se resumem a uma orientação jurídica (171).

**Tabela 6**

<b>NATUREZA DA DEMANDA</b>	
INCLUSÃO/EXCLUSÃO DE ALBERGUE	136
VIOLÊNCIA POLICIAL	9
ATENDIMENTO DE SAÚDE	43
ATENDIMENTO SOCIAL	411
BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO	141
REGISTRO/ DOCUMENTOS PESSOAIS	261
CÍVEL	200
CRIMINAL	158
FAZENDA PÚBLICA	15
FAMÍLIA E SUCESSÕES	21
INFÂNCIA E JUVENTUDE	6
ORIENTAÇÃO JURÍDICA	171
OUTROS	80
<b>TOTAL</b>	<b>1652</b>

*Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.*

Os dados acima apresentados, bem como a descrição do atendimento reafirmam o papel da defensoria como instituição essencial para o efetivo acesso à justiça. O presente estudo não é ingênuo ao afirmar que o acesso à justiça foi efetivamente alcançado no projeto da cidade de São Paulo, mas ele aponta para caminhos a serem percorridos para se alcançar o ideal de assistência jurídica proposto pela teoria.

O otimismo depositado no atendimento jurídico voltado à população em situação de rua em São Paulo deriva da análise de algumas características distintivas desse projeto: (i) decorre do convênio firmado entre os dois modelos de defensoria (federal e estadual); (ii) conta com a colaboração de dois movimentos sociais voltados a essa população: Movimento Rua e SEFRAS; (iii) oferece atendimento em parceria com profissionais de outras áreas (assistentes sociais); (iv) e obteve uma parceria importante com a Justiça Federal para tornar os processos judiciais mais céleres.

### ***3.5. Considerações parciais decorrentes do terceiro capítulo***

Este último capítulo demonstra que a pobreza constitui o principal obstáculo de acesso à justiça e que combater essa pobreza é trabalhar na remoção desse obstáculo. Para se comprovar o distanciamento que existe entre pobres e justiça<sup>284</sup>, foi analisado um caso concreto envolvendo o atendimento jurídico voltado para a população em situação de rua.

Estudar esse projeto exigiu o levantamento de políticas públicas voltadas a essa população para se verificar a existência ou inexistência de projetos semelhantes. Ocorre que esse estudo demonstrou que, assim como o Judiciário é composto por um labirinto de normativas e leis, o Executivo, ao organizar suas políticas públicas, edita uma série de regras que dificultam a sistematização dessa política. O Decreto n.º 7.053/09 é apontado como marco legal, contudo há diversas outras normativas que envolvem serviços e benefícios voltados a essa população.<sup>285</sup> A existência de um emaranhado de normas também é constatada por Maria do Carmo Falcão ao afirmar que:

A política de assistência social no Brasil se mantém opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos.<sup>286</sup>

Apesar da dificuldade na sistematização dos programas existentes, verificou-se que a maioria tem cunho assistencial e não envolvem orientação jurídica. Um exemplo que se assemelha ao projeto de São Paulo é o do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para População em Situação de Rua em Minas Gerais. No entanto, de acordo com as

---

<sup>284</sup> Nesse sentido o termo “justiça” é utilizado no sentido de Poder Judiciário e justiça social simultaneamente.

<sup>285</sup> Destacam-se: Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n.º 109, de 11 de novembro de 2009 que tipifica os serviços socioassistenciais em âmbito nacional; Instrução Operacional conjunta da Secretaria Nacional de Assistências Social (SNAS) e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) n.º. 07, de 22 de novembro de 2010, que reúne orientações aos municípios e DF para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) n.º. 7, de 7 de junho de 2010, que pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua em municípios com mais de 250.00 habitantes e DF; Portaria n.º. 843, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

<sup>286</sup> FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro. In: FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. P. 123.

informações coletadas sobre a atuação desse centro, não há atuação de defensores federais nem estaduais (apesar de a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais integrar o projeto) e a orientação jurídica é realizada por advogados. Não se questiona a capacidade jurídica desses profissionais, mas se protesta o fato de o Estado repassar seu dever de assistência jurídica a particulares.<sup>287</sup>

Outro desenho que se aproxima ao desenvolvido em São Paulo ocorreu na Bahia. Ao se pesquisar em diversos sítios eletrônicos das Defensorias Públicas Estaduais, constatou-se a existência de um projeto denominado “Atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado da Bahia em favor da População em Situação de Rua de Salvador”<sup>288</sup>, a ação teve início em 2011 e também se estruturou para atender as demandas da população em situação de rua. A partir de uma análise comparativa entre os dois projetos (São Paulo e Salvador), foi possível notar que a maior parte das demandas são as mesmas (ausência de documentação, ocorrência de violência policial, dificuldades de acesso à saúde, necessidade de monitoramento dos abrigos e casas de pernoite, entre outros) e os recursos humanos estavam restritos a apenas dois defensores estaduais, dois estagiários, um servidor administrativo e um motorista.<sup>289</sup> Não há menção sobre a existência de um convênio com unidade da DPU e também não há registros da presença de profissionais das outras áreas como assistentes sociais.

Ao se analisar a estrutura da Política Nacional, constata-se a ausência de um eixo centralizador para as atividades voltadas à orientação jurídica da população em situação de rua, ou seja, além de assento para o Ministério da Justiça, o Comitê Intersetorial deveria ter cadeiras destinadas à Defensoria Pública e Ministério Público.<sup>290</sup> Por serem muitas as Defensorias, o assento poderia ser ocupado pela DPU, que passaria a desempenhar a função de institucionalizar o atendimento especializado para essa população nas unidades presentes nas capitais, que, por sua vez, ficariam responsáveis por firmar convênio com as Defensorias

---

<sup>287</sup> Conforme exposto no item sobre a evolução do modelo de assistência judiciária para o modelo de assistência jurídica (item 2.2), é dever estatal promover esse direito e não o transferir a uma categoria profissional privada.

<sup>288</sup> Esse projeto foi premiado no 10º Congresso Nacional de Defensores Públicos no Concurso de Práticas Exitosas.

<sup>289</sup> Informações extraídas de:

[http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13139/Fabiana\\_Mirand.Eva\\_Rodrigues.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13139/Fabiana_Mirand.Eva_Rodrigues.pdf), último acesso em 01/12/2013.

<sup>290</sup> Considera-se importante a presença também do Ministério Público pois, apesar de não ser instituição objeto de estudo desta dissertação, é a instituição estatal que possui independência financeira e administrativa e que deve estabelecer diálogo direto com a Defensoria Pública.

Públicas Estaduais para expandir o atendimento e torná-lo uniforme<sup>291</sup> em todo território nacional. A ideia de um eixo centralizador surgiu depois que se constatou a existência de atuações esparsas das Defensorias.<sup>292</sup>

No encerramento da atual pesquisa, foram localizadas dois outros projetos semelhantes, em fase de implementação, o primeiro no Maranhão e o segundo no Rio Grande do Sul. No estado do Maranhão, nos dias 13 e 14 de junho de 2013, foi realizado na Universidade Federal do Maranhão o “Seminário Nacional de Acesso à Justiça da População em Situação de Rua”, organizado pelo Ministério da Justiça e Defensoria do Estado do Maranhão. Nesse seminário, houve a participação de defensores federais, uma vez que a DPU em São Luís firmou um convênio com a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e com a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS), para prestação de orientação jurídica e defesa judicial para a pessoas em situação de rua.<sup>293e 294</sup>

No Rio Grande do Sul, em 04 de novembro de 2013, a DPU organizou o “Seminário Direito à Cidade: a efetivação das políticas públicas para a população em situação de rua”, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Nesse seminário, houve a participação da Escola de Enfermagem da UFRGS, do Movimento Nacional da População de Rua, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.<sup>295</sup>

---

<sup>291</sup> Ao se afirmar que o atendimento precisa ser uniforme não se pretende afastar as peculiaridades de cada região, estado e cidade. As demandas que surgem no Sul do país, com certeza, possuem peculiaridades que as diferenciam da região Norte, por exemplo. A ideia de homogeneizar é fazer com que os atendimentos contem com a participação de defensores públicos estaduais e federais, assistentes sociais, psicólogos, cientistas sociais, sociólogos e outros profissionais.

<sup>292</sup> As iniciativas das Defensorias baiana e paulista sucederam o Seminário Nacional de População de Rua para Defensores Públicos, organizado pelo governo federal em 2010, mas não houve um planejamento conjunto de defensores baianos e paulistas.

<sup>293</sup> Informações extraídas de:

[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15312:defensores-debatem-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua-no-maranhao&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15312:defensores-debatem-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua-no-maranhao&catid=79:noticias&Itemid=220)

<sup>294</sup> O convênio entre DPU do Maranhão, Defensoria Pública do Estado do Maranhão e Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís foi inspirado no convênio paulista, uma vez que os defensores federais do Maranhão que participaram do Seminário promovido em São Luís foram os mesmo que participaram do painel de discussão no 3º Encontro Nacional dos Defensores Públicos Federais em abril de 2013. Em outras palavras, o êxito do projeto em São Paulo e o modelo de convênio entre as duas Defensorias serviu de exemplo para que outras unidades da DPU seguissem o modelo de atendimento jurídico somando esforços das duas defensorias.

<sup>295</sup> Informações extraídas de: [http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18111:rs-promove-seminario-sobre-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua&catid=79:noticias&Itemid=220](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18111:rs-promove-seminario-sobre-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua&catid=79:noticias&Itemid=220), último acesso em 01/12/2013.

Essas iniciativas comprovam o avanço na concretização da política pública, mas ainda há uma fragmentação no planejamento, uma vez que ora o evento é de iniciativa do Ministério da Justiça, ora da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ora de alguma Defensoria.

São medidas urgentes a institucionalização e a expansão da assistência jurídica voltada à população em situação de rua para o efetivo acesso à justiça a esse grupo. O atendimento voltado a essa população não pode estar ligado à figura de um ou outro defensor bem intencionado, mas vinculado à instituição defensoria, responsável pela soma de esforços dos modelos federal e estadual. A proposta da implementação de um eixo centralizador é fundada na ideia de tornar sólida a política pública e evitar incoerências na prestação do serviço. Conforme apontado no início deste capítulo, se o Brasil está na fase de uma pobreza estruturada, é preciso criar uma política capaz de combater efetivamente as causas dessa pobreza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo teve como objetivo introduzir o tema analisado nesta dissertação e descrever a crise da administração da justiça no Brasil.<sup>296</sup> Restauração da democracia e positividade dos direitos fundamentais são os dois fatores, apontados pela doutrina estudada, como os responsáveis pelo aprofundamento no estudo sobre a administração da justiça e que colaboraram para se pensar em um novo modelo mais próximo à realidade social. O atual sistema judiciário e sua relação com a administração pública demonstram que “o aumento da complexidade do Estado e o surgimento de novos atores no jogo de interesses jurídicos vão desencadear a perda da legitimidade das instituições tradicionais e a articulação de novos canais de consenso social”.<sup>297</sup> O modelo de justiça é burocrático e vem se mostrando incapaz de oferecer respostas minimamente satisfatórias às demandas sociais, e o excesso de judicialização dos conflitos diagnostica a insuficiência da administração pública em proporcionar direitos básicos a uma população por demais fragilizada. Nem todos conseguem acessar o Poder Judiciário por motivos econômicos, educacionais, geográficos e, principalmente, pela forma burocrática como foi estruturado o judiciário brasileiro.

O direito de acessar a justiça prometido pela Constituição Federal não se restringe ao Poder Judiciário e o termo justiça deve ter a conotação mais ampla possível. Por isso o segundo capítulo propõe uma “outra justiça” para a realidade brasileira e apresenta o papel desempenhado pela Defensoria Pública no fomento da assistência jurídica, que constitui um importante instrumento para acesso à justiça. O desenho institucional da Defensoria Pública é inovador e democrático, proporcionando uma perspectiva inovadora de serviço jurídico e aproximando o cidadão da justiça proposta no presente estudo.

Ocorre que, assim como outras instituições, a Defensoria Pública também é dotada de falhas e se depara constantemente com obstáculos a serem superados e que puderam ser diagnosticados no segundo e terceiro capítulos. O principal desafio da instituição é lidar com as limitações estruturais e orçamentárias na prestação de um serviço para um público incontável de pessoas. Ademais, os inúmeros embates travados entre Defensoria e outros

---

<sup>296</sup> A crise da administração no sistema de justiça não é restrito ao âmbito nacional, mas é um fato enfrentado pelas democracias ocidentais, conforme destacado nos estudos elaborados por Cappelletti e Garth.

<sup>297</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. P. 117.

órgãos como Ministério Público, OAB e o próprio Judiciário, descritos no segundo capítulo, comprovam o ainda inexistente diálogo entre as instituições e como essa ausência atrasa o fortalecimento da democracia e efetivação dos direitos.

O acúmulo de informações decorrente da conjugação de doutrina e realidade conduz à reflexão de que ainda há muito a ser investigado e desenvolvido no que se refere ao efetivo acesso à justiça. Inúmeros são os estudos dedicados a esse tema, mas poucos os que apontam exemplos de concretização desse direito. Pensando no hiato que existe entre o “dever ser” e “ser”, esta dissertação buscou estreitar os laços de teoria e prática. Centrada nesse objetivo, a pesquisa exigiu extremo rigor na metodologia aplicada, no planejamento de tempo e na coleta e seleção de dados. No entanto, o estudo empírico acarreta a constante mudança de condições que nem sempre são previstas e exige o treino do olhar do pesquisador para não perder o foco. Nesse sentido, o desafio principal foi a elaboração de uma redação capaz de equilibrar formação acadêmico-científica e militância.

O acompanhamento do atendimento jurídico oferecido pela Defensoria para população em situação de rua na cidade de São Paulo, descrito no último capítulo, buscou apontar o problema central do trabalho coletando elementos que comprovassem as hipóteses levantadas ao longo da dissertação: como concretizar o acesso à justiça se o Judiciário possui uma estrutura arcaica e a administração pública vem se mostrando incapaz de oferecer serviços básicos? O estudo do caso procurou comprovar que se um projeto foi hábil na aproximação de uma pessoa em situação de rua do sistema de justiça, também é possível garantir o acesso à justiça a qualquer outra pessoa, basta a criação de um projeto bem estruturado para garantir a efetividade desse acesso e a sensibilização dos profissionais envolvidos.

Os dados decorrentes dos atendimentos realizados pela Defensoria à população em situação de rua, entre setembro de 2011 e junho de 2013, demonstram que o projeto é a concretização da assistência jurídica proposta pela teoria.<sup>298</sup> No quadro que apresenta a natureza da demanda, do total de 1.652 atendimentos realizados, 171 correspondem à orientação jurídica, ou seja, a simples informação sobre direitos foi capaz de auxiliar um número considerável de pessoas. Além disso, na soma final dos atendimentos, as duas

---

<sup>298</sup>Nesse sentido, ganha destaque as palavras de Kazuo Watanabe, citadas anteriormente no segundo capítulo, ao conceituar assistência jurídica como o “serviço de informação e de orientação”.

defensorias acabam apresentando um número total muito próximo (estadual com 1987, federal com 1543 e 98 atendimentos compartilhados), o que permite supor que o projeto não seria exitoso se contasse apenas com uma das instituições. A conjugação dos esforços das duas defensorias, bem como o fato de dividirem o mesmo local são fatores primordiais para a qualidade do atendimento oferecido a essas pessoas e é essa conjugação que diferencia este projeto de outros mencionados nesta pesquisa.<sup>299</sup> O êxito de um pequeno projeto comprova que o rol de direitos fundamentais previsto constitucionalmente não é mera abstração e que o velho discurso sobre a “reserva do possível” já deixou de ser impedimento para a concretização desses direitos.

A dissertação não é ingênua a ponto de afirmar que o projeto descrito é perfeito e constata muitas falhas, com especial destaque à ausência de diálogo entre os atores envolvidos no projeto e o abismo existente entre as instituições. Ademais, é possível dizer que a atuação da política nacional voltada à população em situação de rua ainda é tímida no que tange à orientação jurídica ao não estabelecer vínculo permanente com a Defensoria Pública e Ministério Público; continua enraizada na ótica assistencialista; e elabora um planejamento fragmentado. O Brasil já é um país capaz de operar programas sociais que atingem mais de 40 milhões de pessoas, portanto, desenvolver programas massivos não parece ser óbice para a capacidade gerencial já instalada.<sup>300</sup>

A exposição dos resultados a que se chegou esta pesquisa permite afirmar que o acesso à justiça não pode ser concretizado pela atuação solitária da Defensoria Pública, em razão de suas limitações administrativa, orçamentária e de recursos humanos. O título da dissertação foi proposital e teve o objetivo de induzir o leitor à precipitada conclusão de que a Defensoria seria apontada como a solução de todos os problemas da sociedade. O desafio de acesso à justiça à população em situação de rua não é exclusivo da Defensoria, mas de toda a sociedade. Algumas atuações desempenhadas pela Defensoria servem como modelo a ser seguido por outras instituições, mas a responsabilidade de construção de uma sociedade mais igualitária pertence a todos. Para combater problemas de ordem social é preciso somar esforços da Defensoria, do Ministério Público, do Judiciário, do Executivo. Ocorre que o

---

<sup>299</sup> O outro projeto muito semelhante é o desenvolvido em Salvador pela Defensoria Pública do Estado da Bahia.

<sup>300</sup> Essa é a constatação da professora Aldaíza Sposati na conclusão da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Os 40 milhões de brasileiros mencionados são todos aqueles que saíram da linha de miséria em razão do programa Bolsa Família.

distanciamento das pessoas que compõem essas instituições reflete outro aspecto importante: a formação desses profissionais é resultado de uma educação jurídica pautada numa cultura normativista técnico-burocrática.<sup>301</sup> Os cursos de Direito possuem uma grade curricular defasada em relação aos direitos humanos e pouco voltada à compreensão da realidade para uma atuação mais conectada ao social. É surpreendente notar que o efetivo acesso à justiça não se resume à orientação jurídica e ao desenvolvimento da consciência cidadã da população mais pobre, mas envolve a responsabilidade cidadã dos próprios profissionais do Direito.

A presente dissertação deixa algumas questões em aberto e que servem para uma posterior reflexão a ser desenvolvida em outros trabalhos, tais como uma proposta para tornar o Judiciário mais acessível; a discussão envolvendo políticas públicas no Judiciário; a necessidade de se pensar em uma advocacia de interesse público mais próxima da sociedade civil; as dificuldades estruturais enfrentadas pela Defensoria Pública; a ainda frágil política nacional voltada à população em situação de rua. De toda forma, o objetivo desta dissertação foi mostrar a necessidade da ampliação do debate sobre o acesso à justiça e a função desempenhada pela Defensoria na concretização desse direito.

---

<sup>301</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. P. 94.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Guilherme de. **Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 83-102.
- ALVES, Cléber Francisco. **Justiça para todos: assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ALVES, José Carlos da Silva. **O direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita: alcance e efetividade**. Dissertação de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.
- AMARAL, Denise Perroud. **A rede de atenção a população em situação de rua: possibilidades de interferência na definição e concretização de uma política pública na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- ARANHA, Guilherme Arruda. **Introdução crítica ao direito: em busca do equilíbrio entre regulação e emancipação**. São Paulo: Paulus, 2011.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Atlântida, 1994.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 2003.

- BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres. **Interpretação e aplicação das normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Elogio da serenidade e outros escritos morais**. São Paulo: UNESP, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- BRANDÃO, Juliana Ribeiro. **Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Dissertação de mestrado em Direitos Humanos da Faculdade de Direitos da Universidade de São Paulo, 2010.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- \_\_\_\_\_. **O Judiciário e a Democracia no Brasil**. Dossiê Judiciário - Revista USP. São Paulo, n. mar-mai, 1994. pp.116-125.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A proteção internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- \_\_\_\_\_. **A incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro**. Brasília: IIDH, 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARLOS, Maria Carolina Carvalho de. **A defensoria pública de Presidente Prudente/SP como espaço sócio-ocupacional do serviço social**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **O devido processo legal e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- CHAUÍ, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, CAJ. **Defensorías del Pueblo em la Región Andina: experiencias comparadas**. Lima: CAJ, 2001.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. Dissertação de Mestrado em Antropologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.
- CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. **Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS, 2009.
- CUNHA, Luciana Gross. **Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1993.
- ENGEL, David M.; MCCANN, Michael. **Fault lines: tort law as cultural practice**. California: Stanford University Press, 2009.
- EPP, Charles R. **The rights revolution: lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- ERRC, INTERRIGHTS, MPG. **Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice**. European Roma Rights Centre – ERRC, Interights, Migration Policy Group (MPG), 2004.
- FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

- FANTI, Fabíola. **Políticas de saúde em juízo: um estudo sobre o município de São Paulo.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.
- FERRARA, Francesco. **Interpretação e aplicação das leis.** Coimbra: Arménio Amado, 1987.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- FILHO, Roberto Lyra. **O que é direito.** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FORACCHI, Marialice Mencarini, MARTINS, José de Sousa. **Sociologia e Sociedade – Leitura de introdução à sociologia.** Rio de Janeiro: LTC, 2004.
- GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.
- GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesp, Educ, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. **Direito, conceitos e normas jurídicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- GRIMM, Flavia Christina Andrade. **Trajetória epistemológica de Milton Santos: uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis.** Tese de Doutorado em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Assistência Judiciária e Acesso à Justiça,** in **Novas Tendências do Direito Processual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- \_\_\_\_\_. **O processo em evolução.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- \_\_\_\_\_. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.** São Paulo: Editora 34, 2003.
- IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **La justicia directa de los derechos económicos, sociales y culturales.** San José: IIDH, 2008.

- JACKMAN, Martha. **Constitutional rhetoric and social justice: reflections on the justiciability debate.** In: BAKAN, Joel; SCHNEIDERMAN, David (eds.). **Social justice and the Constitution: perspectives on a social union for Canada.** Canadá: Carleton University Press, 1992
- KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes: a doutrina do direito.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- \_\_\_\_\_. **À paz perpétua.** Porto Alegre: L&PM, 1989.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- LEAL, César Barros; MUÑOZ, Soledad García. **Acesso à justiça e segurança cidadã.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática.** São Paulo: Método, 2006.
- MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã.** São Paulo: Abril Cultural, 1973, 1ª edição.
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos.** São Paulo: Abril Cultural, 1973, 1ª edição.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** São Paulo: Malheiros, 2004.
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Direitos Humanos Fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2011.
- MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. **A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça.** Dissertação de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território na geografia de Milton Santos.** São Paulo: Annablume, 2013.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo.** São Paulo: Saraiva, 1994.

- NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci. **UPPs, direitos e justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PEREIRA, Antonio Celso Alves. **O acesso à justiça e a adequação da legislação brasileira aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (org.). **A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras**. IIDH: San José da Costa Rica, 1992.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (orgs.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- RAMOS, Ana Márcia Fornaziero. **Potencialidades e desafios nas parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as entidades sociais na cidade de São Paulo: um estudo dos serviços voltados à população em situação de rua**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.
- RAMOS, Graciliano. **Vidas Secas**. Rio, São Paulo: Record, 1999.
- RAMOS, Luciana de Oliveira. **O controle de constitucionalidade por omissão no STF: análise dos casos de omissão legislativa nos 21 anos da Constituição**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2010.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- REIS, Daniela Santos. **O sistema de informação da situação de rua – SISRUA – uma contribuição para a política de assistência social na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- REIS, Gustavo Augusto Soares dos. **Comentários à lei da defensoria pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.

- RODRIGUES, Horário Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Do Contrato Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- RUSS, Jaqueline. **O pensamento ético contemporâneo**. São Paulo: Paulus, 1999.
- SADEK, Maria Teresa. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Reforma do judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo, Cortez, 2000.
- SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. **Cidades de plástico e papelão: o habitat informal dos moradores de rua em São Paulo, Los Angeles e Tóquio**. Tese de Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza Urbana**. São Paulo: UNESP, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang (org.) **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.
- \_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Diálogos sobre Justiça. **Advocacia de Interesse Público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com órgãos de litígio do Estado**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP): Ministério da Justiça, 2013.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SEVERINO, Anônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2004.

- SILVA, Cláudia Lúcia da. **Estudos sobre população adulta em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica?** Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.
- SILVA, Evandro Lins e. **O salão dos passos perdidos: depoimento ao CPDOC.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Ed. FGV, 1997.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Roberto Baptista Dias da. **Manual de direito constitucional.** Barueri, SP: Manole, 2007.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: NETO, Cláudio Pereira de Sousa; SARMENTO, Daniel (orgs.). **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia.** São Paulo: Malheiros, 2009.
- SINHORETTO, Jacqueline. **A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos.**São Paulo: Alameda, 2011.
- SNOW, David A. **Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **O direito achado na rua.** Brasília: UNB, 1990.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, ARRETCHE, MARQUES (org.) **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- TORRES, Ricardo Lobo (org.) **Teoria dos direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- TUCCI, Rogério Lauria. **Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo.** São Paulo: Saraiva, 1989.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1992.

WATANABE, Kazuo. **Assistência judiciária e juizado especial de pequenas causas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. California: Sage Publications, 2003.

## WEBGRAFIA

Associação Nacional das Defensorias Públicas Estaduais: <http://www.anadep.org.br>

Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais: <http://www.anadef.org.br>

Comitê de Organização do Movimento pela Defensoria Pública: <http://www.apesp.org.br>

Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br>

Defensoria Pública da União: [www.dpu.gov.br](http://www.dpu.gov.br)

Defensoria Pública do Estado de São Paulo: <http://www.defensoria.sp.gov.br>

Governo do Estado do Amapá: <http://www.ap.gov.br/amapa/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br>

Índice de Confiança na Justiça:  
[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10754/Relatorio\\_ICJBrasil\\_4TRI\\_2012.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10754/Relatorio_ICJBrasil_4TRI_2012.pdf?sequence=1)

Ministério do Desenvolvimento Social: <http://www.mds.gov.br>

Prefeitura de São Paulo: <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Relatório de Desenvolvimento Humano (HDR – Human Development Report) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://hdr.undp.org>

Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo:  
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/>

Supremo Tribunal Federal: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: [www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)

## LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Lei n.º 261/1841 – Código de Processo Criminal do Império

Lei n.º 150/1842 – Regulamenta a arrecadação da dízima da cancelaria

Decreto n.º 22.478/1933 – Consolidação dos dispositivos regulamentares da Ordem dos Advogados do Brasil

Lei n.º 3.689/1941 – Institui o Código de Processo Penal

Lei n.º 5.869/1973 – Institui o Código de Processo Civil

Lei n.º 1.060/1950 – Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados

Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro n.º 6/1977 – Dispõe sobre a organização da assistência judiciária do estado do Rio de Janeiro

Lei n.º 7.347/1985 – Lei da ação civil pública

Lei Complementar n.º 80/1994 – Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências

Lei n.º 9.020/95 – Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União

Lei Complementar do estado de São Paulo n.º 988/06 – Organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Lei Complementar n.º 132/2009 – Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 80/1994 e da Lei n.º 1060/1950

Lei n.º 11.448/07 – Altera dispositiva da lei de ação civil pública, reconhecendo a legitimidade ativa da Defensoria Pública

Decreto n.º 7.053/2009 – Instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua

## **ANEXOS**

### **Anexo 01 – Roteiro das entrevistas**

#### **Roteiro de entrevista realizada com defensor público do estado de São Paulo.**

- 1) Antes de começarmos a falar sobre o projeto em si, gostaria que me falasse um pouco do senhor e da sua carreira na Defensoria Pública.
- 2) A Defensoria Pública de São Paulo conta com os Núcleos Especializados (Cidadania e Direitos Humanos; Infância e Juventude; Habitação e Urbanismo; Segunda Instância e Tribunais Superiores; Situação Carcerária; Direitos da Mulher; Combate à Discriminação; Direitos do Idoso e da pessoa com deficiência e Defesa do Consumidor). Como ocorreu essa divisão? O Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos não acaba abarcando as outras matérias, com exceção do Núcleo Segunda Instância e Tribunais Superiores?
- 3) Quais os principais desafios na coordenação desse núcleo?
- 4) Como surgiu a idéia da criação do atendimento especializado para população em situação de rua? (no relatório de atividades de setembro a dezembro de 2011 consta que o projeto nasceu de uma demanda formulada pelo Movimento Nacional de População de Rua no curso do Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias em População em Situação de Rua, realizado em Brasília, entre 29 e 30 de novembro de 2010).
- 5) Quais são as características que diferenciam esse tipo de atendimento do atendimento já há muito tempo realizado pela Defensoria?
- 6) Quais são as principais demandas que surgem nesse atendimento? Quais as alternativas encontradas para resolvê-las?
- 7) Como são selecionados os defensores que realizam o atendimento nesse núcleo? E a seleção dos estagiários?
- 8) A Defensoria do Estado conta com profissionais em outras áreas para auxiliar no atendimento (assistentes sociais, psicólogos, médicos, etc)?
- 9) A matéria estadual é residual, portanto extremamente extensa. Isso dificulta o atendimento? Quais outras dificuldades encontradas no atendimento?
- 10) A Defensoria Pública da União conseguiu realizar um convênio com o Juizado Especial Federal para as demandas desse núcleo e com isso conseguiu obter sentenças em poucos dias para saque de FGTS. Sabendo dos problemas que o Judiciário impõe, há previsão

de um diálogo com a Justiça Estadual para um programa semelhante? Há abertura para um diálogo nesse sentido?

11) Além do núcleo na cidade de São Paulo, há outros em outras cidades do estado? No Acordo de Cooperação entre Defensoria do Estado e Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, a cláusula primeira prevê o estabelecimento de Núcleos de Atendimento Jurídico da População em Situação de Rua em todo o Estado de São Paulo.

12) Em caso positivo, quais as cidades que já contam com esses núcleos especializados? Em caso negativo, há previsão para estabelecimento desses núcleos? Como fica o critério de escolha das cidades a serem contempladas pelo núcleo de atendimento especializado?

13) Também na cláusula primeira do referido Acordo de Cooperação, há previsão de avaliação periódica dos trabalhos em conjunto com os movimentos sociais organizados representativos da população em situação de rua. Como ocorre essa avaliação e qual é a frequência que ela é realizada?

14) Há apoio dos movimentos sociais que representam a população em situação de rua? Em caso positivo, quais são?

15) No acordo há prazo para o programa, mas não deve ser um programa permanente, já que consiste em um dos deveres institucionais da Defensoria?

16) Em sua opinião, quais foram as principais conquistas desse programa?

17) Em sua opinião, o que ainda precisa ser feito e/ou melhorado nesse programa?

### **Roteiro de entrevista realizada com defensor público federal**

1) Antes de começarmos a falar sobre o projeto em si, gostaria que me falasse um pouco da sua carreira na Defensoria Pública.

2) A Defensoria Pública da União em São Paulo conta com os chamados Grupos de Trabalho (Enfrentamento ao Tráfico, Pessoas com Deficiência, Câmaras de Conciliação, Presos Estrangeiros e Pessoas em Situação de Rua). Como ocorreu essa divisão?

3) Quais os principais desafios na coordenação desse grupo de trabalho?

4) Quais os principais desafios encontrados pelo movimento?

5) Como surgiu a idéia da criação do atendimento especializado para população em situação de rua? (no relatório de atividades de setembro a dezembro de 2011 consta que o projeto nasceu de uma demanda formulada pelo Movimento Nacional de População de Rua no

curso do Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias em População em Situação de Rua, realizado em Brasília, entre 29 e 30 de novembro de 2010).

6) Quais são as características que diferenciam esse tipo de atendimento do atendimento já há muito tempo realizado pela Defensoria?

7) Quais são as principais demandas que surgem nesse atendimento? Quais as alternativas encontradas para resolvê-las?

8) Como são selecionados os defensores que realizam o atendimento nesse núcleo? E a seleção dos estagiários?

9) A Defensoria da União conta com profissionais em outras áreas para auxiliar no atendimento (assistentes sociais, psicólogos, médicos, etc)?

10) A matéria federal é mais restrita. Isso facilita o atendimento ou não? Quais outras dificuldades encontradas no atendimento?

11) Vocês conseguiram firmar um convênio com o Juizado Especial Federal e conseguem obter sentenças em poucos dias. O senhor poderia explicar um pouco mais como foi que surgiu esse convênio e os desafios encontrados?

12) Além do núcleo na cidade de São Paulo, há outros em outras cidades do estado? No Acordo de Cooperação entre Defensoria do Estado e Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, a cláusula primeira prevê o estabelecimento de Núcleos de Atendimento Jurídico da População em Situação de Rua em todo o Estado de São Paulo. Há previsão para que isso ocorra em outras cidades que contam com a Defensoria Pública da União (Guarulhos, Campinas, Santos)?

13) Há diálogo com os núcleos de outros estados? O núcleo da Defensoria Pública da União em São Luís (MA) compôs, recentemente, Grupo de Trabalho juntamente com a Defensoria Pública do Estado e a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (Semcas). O objetivo é prestar orientação jurídica e defesa judicial a pessoas em situação de rua que recebem atendimento assistencial junto a serviços da Prefeitura. O início dos atendimentos estava previsto para o mês de julho desse ano.

14) Também na cláusula primeira do referido Acordo de Cooperação, há previsão de avaliação periódica dos trabalhos em conjunto com os movimentos sociais organizados representativos da população em situação de rua. Como ocorre essa avaliação e qual é a frequência que ela é realizada?

- 15) Há apoio dos movimentos sociais que representam a população em situação de rua? Em caso positivo, quais são?
- 16) No acordo há prazo para o programa, mas não deve ser um programa permanente, já que consiste em um dos deveres institucionais da Defensoria?
- 17) Em sua opinião, quais foram as principais conquistas desse programa?
- 18) Em sua opinião, o que ainda precisa ser feito e/ou melhorado nesse programa?

**Roteiro de entrevista realizada com o coordenador do movimento nacional de pessoas em situação de rua**

- 1) Antes de começarmos a falar sobre o tema envolvendo população em situação de rua, gostaria que me falasse um pouco do senhor e seu trabalho no movimento.
- 2) No site do Ministério de Assistência e Desenvolvimento Social, notei que o 1º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, que ocorreu em 2005, promovido pela Secretaria Nacional de Assistência Social, foi importante, pois a partir dele foi realizada a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Você participou desse encontro? Quais outros efeitos que esse encontro gerou?
- 3) Foi a partir desse levantamento realizado em 2007-2008 que surgiu o Decreto nº 7053/09, que institui a Política Nacional para População em situação de rua? Algumas pessoas afirmam que esse decreto foi um marco para as políticas voltadas a esse público, você concorda?
- 4) No referido decreto, há previsão de criação de um Comitê Intersetorial. Como esse comitê funciona? Quais movimentos da sociedade civil fazem parte desse comitê? Qual a frequência das reuniões e o que é deliberado?
- 5) Também nesse decreto há previsão de um Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua. Qual a função desse centro e qual sua relação com o comitê?
- 6) O que foi discutido no 2º e 3º Encontro Nacional de População em Situação de Rua?
- 7) Você pode me falar um pouco sobre a origem do movimento social voltado para população em situação de rua e a relação com o Poder Público? Como é a relação de políticas públicas nas três esferas (federal, estadual e municipal)? Essa sistematização não dificulta a implementação das metas dentro do movimento?

- 8) E no âmbito do município de São Paulo? Qual a relação com a gestão atual? E a gestão anterior?
- 9) Qual o perfil das pessoas atendidas pelo movimento (população em situação de rua é um público extremamente diverso)?
- 10) Como são selecionadas as pessoas que trabalham no movimento e quais são os principais profissionais (psicólogos, assistentes sociais, advogados, etc)?
- 11) Quais são os principais benefícios assistenciais (LOAS, BPC, renda cidadã)? Como orientar a população sobre seus direitos?
- 12) Quais as principais falhas e suas perspectivas para melhoras no atendimento voltado para população em situação de rua?

## **Anexo 02 - Termo de Consentimento**

### **Formulário de Consentimento para Entrevista**

O(A) Senhor(a) foi convidado para participar de um projeto de pesquisa sobre “**Acesso à Justiça para a População em Situação de Rua: um desafio para a Defensoria Pública**”. A pesquisa será conduzida pela pesquisadora **Luciana Marin Ribas**, no âmbito da dissertação de mestrado da Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Caso o(a) Senhor(a) concorde em contribuir para essa pesquisa, será convidado(a) a participar de uma entrevista sobre **o funcionamento do atendimento voltado para população em situação de rua promovido pela Defensoria Pública na cidade de São Paulo**. Há grande interesse particularmente em perguntá-lo sobre **as fases percorridas pela Defensoria para conclusão desse projeto e o procedimento adotado para o atendimento voltado ao público alvo anteriormente mencionado**.

A entrevista será gravada. Após, a gravação será transcrita, e a transcrição lhe será enviada. Ela não será utilizada até que o(a) Senhor(a) dê seu aval à utilização de seu teor, conforme transcrito. Somente após o seu aval é que as informações colhidas na entrevista poderão ser utilizadas como fonte de trabalho, a critério do pesquisador. Como projetos de pesquisa, em geral, envolvem prazos fixos para seu término, pedimos apenas que, uma vez recebida a transcrição, sua apreciação de seu teor seja o mais breve possível. Caso o(a) Senhor(a) não deseje autorizar a utilização da entrevista, poderá retirar posteriormente este seu consentimento, desde que o faça antes da conclusão da pesquisa. O(A) Senhor(a) poderá também vetar a utilização apenas de uma parte específica de seu depoimento. Para isso, basta que comunique ao pesquisador no instante de avaliar a transcrição, indicando com clareza o trecho a ser descartado. Em caso de veto total ao teor da entrevista, a transcrição será destruída e o arquivo da entrevista apagado.

A participação nesta pesquisa exigirá aproximadamente 05 (cinco) horas de seu tempo. Não há riscos conhecidos associados à sua participação nesta pesquisa além daqueles do cotidiano de sua vida profissional. Embora não haja benefícios diretos, esperamos que esta pesquisa possa contribuir para a produção de conhecimento sobre o papel desempenhado pela Defensoria Pública na efetivação de direitos básicos dos indivíduos que se encontram em situação de rua, sinalizando para a possibilidade de criação de políticas públicas voltadas a esse público, bem como sobre a questão mais abrangente da concretização de direitos promovidos pelo atendimento da instituição Defensoria Pública.

### **Confidencialidade**

Caso o(a) Senhor(a) não concorde em ter o seu nome citado nas notas de pesquisa e nos resultados, a confidencialidade dos seus arquivos relacionados a essa pesquisa será rigorosamente mantida por intermédio da atribuição de pseudônimo a todas as entrevistas e comentários escritos, de forma que os dados não possam ser relacionados a sua identidade em nenhuma hipótese.

No caso de confidencialidade de sua identidade, os dados serão mantidos por tempo indeterminado em arquivos protegidos com senha de acesso. A lista contendo os pseudônimos que permitem identificar o nome do entrevistado será mantida em arquivos protegidos com senha. A pesquisador(a) manterá o conteúdo da entrevista o mais confidencial possível, mas há a possibilidade de o(a) Senhor(a) vir a ser identificado em virtude da natureza de suas respostas, caso forneça informações que permitam individualizar sua identidade (por exemplo, a indicação de cargos que tenha ocupado com indicação do respectivo período). Caso deseje preservar sua confidencialidade, queira atentar-se para esse tipo de informação em suas respostas.

A participação neste estudo é voluntária. O(A) Senhor(a) pode se recusar a participar ou desistir a qualquer momento durante a entrevista sem nenhum tipo de ônus. O(A) Senhor(a) também tem o direito de deixar de responder a qualquer uma das perguntas formuladas.

As informações obtidas com sua participação serão utilizadas para fins estritamente acadêmicos relacionados à elaboração e divulgação de relatórios de pesquisa, bem como produtos relacionados, como artigos e livros.

Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou que não tenha compreendido, se houver qualquer dúvida ou quiser relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato com a pesquisadora responsável pelo projeto através dos telefones \_\_\_\_\_, do e-mail \_\_\_\_\_. Por esses meios, o(a) Senhor(a) poderá tirar quaisquer dúvidas relativas aos seus direitos como participante da pesquisa em questão.

Uma cópia preenchida e assinada deste formulário de consentimento ficará em seu poder.

### **Consentimento em participar**

Eu, \_\_\_\_\_, estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

( ) Sim, dou à pesquisadora permissão para usar meu nome, ao citar o material proveniente de minha entrevista.

( ) Não, prefiro que meu nome não seja mencionado e que a pesquisadora utilize um pseudônimo.

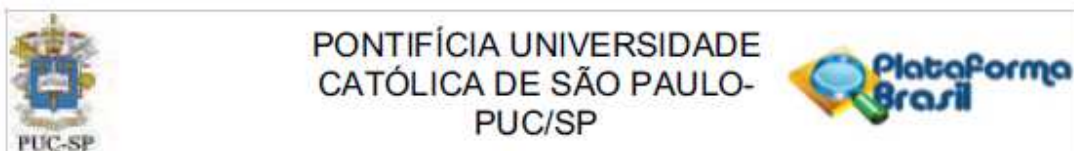
\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Participante

\_\_\_\_\_  
Data

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Pesquisadora

\_\_\_\_\_  
Data

### **Anexo 03 – Parecer emitido pelo Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica autorizando a realização das entrevistas**



#### **PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

##### **DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** DIREITOS FUNDAMENTAIS E ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO DESSE DIREITO

**Pesquisador:** LUCIANA MARIN RIBAS

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 18991613.3.0000.5482

**Instituição Proponente:** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

##### **DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 363.050

**Data da Relatoria:** 26/08/2013

##### **Apresentação do Projeto:**

Trata-se de protocolo de pesquisa para elaboração de Dissertação de Mestrado no Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito (PEPG em DIR), vinculado à Faculdade de Direito (FD) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

Projeto de pesquisa de autoria de Luciana Marin Ribas, sob a orientação da Profa. Dra. Silvia Carlos da Silva Pimentel

A proposta envolve entrevista com Defensores Públicos Federais e Estaduais, os quais participam do convênio entre Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União em São Paulo para atendimento da população em situação de rua. As perguntas ficarão restritas aos objetivos do projetos, desafios e perspectivas do programa firmado entre as duas instituições.

Será analisado o convênio firmado, em setembro de 2011, entre Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União para atendimento das pessoas em situação de rua. O programa visa atender e orientar essa população, traçando um perfil desses indivíduos, bem como, análise dos principais problemas por eles enfrentados. Esse atendimento conta com o apoio de Defensores Públicos, assistentes sociais, psicólogos, médicos e estagiários dessas áreas. Trata-se de um núcleo que surgiu da preocupação institucional em atender essa população excluída. Sua criação é fruto da celebração do Acordo de Cooperação entre o Ministério da Justiça e a Defensoria



Pública do Estado de São Paulo, cujo objetivo é a conjugação de esforços dos partícipes, com o fim de desenvolver e estruturar o "Programa de Atendimento Jurídico da População em Situação de Rua no Estado de São Paulo", a ser desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Essa fase da pesquisa será dedicada à análise crítica dos dados levantados. Para complementação do estudo, serão feitas entrevistas com os principais envolvidos no convênio a ser objeto do estudo, cujo objetivo será apresentar os desafios e perspectivas de um trabalho voltado à população extremamente carente. É importante frisar que a pesquisadora desempenha atividade voluntária na Defensoria Pública da União como advogada colaboradora, oportunidade que lhe permite ter contato com Defensores que participam do projeto, o que facilita a busca pelos dados e possibilita o acompanhamento da implantação do projeto pela Defensoria. Importante ressaltar que não haverá entrevistas com os assistidos, a pesquisadora apenas acompanha o atendimento feito pela instituição. As entrevistas serão com os envolvidos no projeto.

**Objetivo da Pesquisa:**

Apresentar os desafios e perspectivas de um trabalho voltado à população extremamente carente - população em situação de rua.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

A presente proposta de pesquisa, segundo as normas nacionais de ética em pesquisa vigentes, envolve riscos mínimos. Já no que diz respeito aos benefícios há boa expectativa de que o estudo venha a contribuir para a melhora dos serviços prestados pelo Ministério Público a população interessada.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A exposição do Projeto é clara e objetiva, feita de maneira concisa e muito bem fundamentada, permitindo-se concluir que a proposta de pesquisa em tela, possui uma linha metodológica bem definida, base da qual será possível auferir conclusões consistentes e, portanto, válidas.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Muito bem apresentados, conforme as Normas Internas do Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - CEP-PUC/SP, a saber:

- a) Folha de Rosto - status OK
- b) TCLE e Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - status OK
- c) Ofício de Apresentação - status OK



Continuação do Parecer: 363.050

- d) Projeto de Pesquisa - status OK
- e) Autorização para realização da pesquisa - status OK
- f) Parecer da Unidade - status OK

**Recomendações:**

Recomendamos que o desenvolvimento da pesquisa siga os fundamentos, metodologia, proposições, pressupostos em tela, do modo em que foram apresentados e avaliados por este Comitê de Ética em Pesquisa. Qualquer alteração deve ser imediatamente informada ao CEP-PUC/SP, indicando a parte do protocolo de pesquisa modificada, acompanhada das justificativas.

Também, a pesquisadora deverá observar e cumprir os itens relacionados abaixo, conforme indicado pela Res. 466/12:

- a) desenvolver o projeto conforme delineado;
- b) elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
- c) apresentar dados solicitados pelo CEP, a qualquer momento;
- d) manter em arquivo, sob sua guarda, por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, os seus dados, em arquivo físico ou digital;
- e) encaminhar os resultados para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico participante do projeto;
- f) justificar, perante o CEP, interrupção do projeto.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Sem pendências ou lista de inadequações, portanto, este relator é favorável a aprovação deste pesquisa integralmente.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Aprovamos integralmente o parecer oferecido pela relatoria.

Anexo 04 – Modelo de folheto explicativo distribuído em albergues e centros de assistência social na cidade de São Paulo com o objetivo de divulgar o atendimento jurídico oferecido pela Defensoria Pública



DEFENSORIA PÚBLICA DO  
ESTADO DE SÃO PAULO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DA UNIÃO

**ATENDIMENTO JURÍDICO À POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA E ALBERGADOS  
DA CIDADE DE SÃO PAULO**

LOCAL: SEFRAS – RUA RIACHUELO N. 268.  
CENTRO, SÃO PAULO - SP.

TODA 3ª E 5ª FEIRA – DAS 8:00 ÀS 12:00 HORAS

---

*O que é a Defensoria Pública?*

A Defensoria Pública presta orientação jurídica e defende os direitos de pessoas necessitadas e vulneráveis na Justiça e em demais órgãos públicos.

*Quem pode utilizar a Defensoria Pública?*

Todos que não têm condições de contratar um advogado.

*Quem pode utilizar o Atendimento Jurídico para a População em Situação de Rua?*

Pessoas que estejam vivendo nas ruas, em albergues e abrigos na Capital ou que tenham moradia precária, sem endereço regular.

*A Defensoria Pública cobra pelos seus serviços?*

Não; toda atuação da Defensoria é gratuita.

*Quem são os Defensores Públicos?*

São profissionais formados em Direito, selecionados após concurso público.

*A Defensoria Pública pode entrar com ações na Justiça?*

Sim. A Defensoria Pública atua em todas as instâncias da Justiça e pode promover ações e defesas em todas as áreas.

***O que a Defensoria Pública pode fazer por você?***

- Esclarecer dúvidas jurídicas, em todas as áreas (direito civil, de família, criminal, previdenciário etc.).
- Verificar a situação de processos criminais e de execução penal e fazer a sua defesa, se necessário.
- Solicitar documentos de órgãos públicos para a regularização da sua situação (CPF, RG, certidões etc.).
- Providenciar e acompanhar a apuração de casos de violência policial, inclusive obtenção de indenização pelos danos sofridos.
- Atuar em casos de direito de família (guarda de crianças, inventários, etc.).
- Atuar em casos relativos à situação de pessoa em albergues e abrigos municipais.
- Solicitar a inclusão da pessoa em programas municipais de habitação, renda mínima etc.
- Ingressar com ações coletivas para preservar os direitos de grupos de pessoas.
- Atuar em casos referentes à área da saúde (em caso de remédios negados pelo Estado, quando o

remédio está em falta no posto de saúde, por exemplo, ou de internação e tratamento em hospital público).

- Analisar o direito ao benefício assistencial a pessoa idosa ou deficiente, de baixa renda.
- Possibilitar o saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e PIS.
- Atuar em favor de estrangeiros, por meio do requerimento de vistos, regularização da permanência no país, pedido de asilo político, defesa contra deportação, expulsão, extradição, defesa criminal etc.
- Defesa dos direitos humanos de mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, homossexuais, negros, indígenas, egressos do sistema penitenciário e outros grupos vulneráveis.

**OUTROS LOCAIS DE ATENDIMENTO:**

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**AV. LIBERDADE Nº 32. CENTRO, SÃO PAULO – SP**

**DIARIAMENTE, DAS 7 ÀS 9H30.**

**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

**RUA FERNANDO DE ALBUQUERQUE Nº 155. CONSOLAÇÃO, SÃO PAULO – SP**

**DIARIAMENTE, DAS 8 ÀS 10H30**