

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**

**MATHEUS COSTA AZEVEDO**

**A DEFENSORIA PÚBLICA E SUA ATUAÇÃO ANTE A EXCLUSÃO LEGAL  
DA POPULAÇÃO CARENTE**

MANAUS

2018

**MATHEUS COSTA AZEVEDO**

**A DEFENSORIA PÚBLICA E SUA ATUAÇÃO ANTE A EXCLUSÃO LEGAL  
DA POPULAÇÃO CARENTE**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Ricardo Tavares de Albuquerque

Coorientador: Prof. Msc. Cássio André Borges dos Santos

MANAUS

2018

### Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

A994d      Azevedo, Matheus Costa

A Defensoria Pública e sua atuação ante a exclusão legal da população carente / Matheus Costa Azevedo. Manaus : [s.n], 2018.

134 f.: color.; 7 cm.

TCC - Graduação em Direito - Bacharelado - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018. Inclui bibliografia

Orientador: Prof. Me. Ricardo Tavares de Albuquerque  
Coorientador: Prof. Me. Cássio André Borges dos Santos

1. Exclusão legal da população carente. 2. Estado Democrático de Direito. 3. Acesso à justiça. 4. Defensoria Pública. I. Prof. Me. Ricardo Tavares de Albuquerque (Orient.). II. Prof. Me. Cássio André Borges dos Santos (Coorient.). III. Universidade do Estado do Amazonas. IV. A Defensoria Pública e sua atuação ante a exclusão legal da população carente

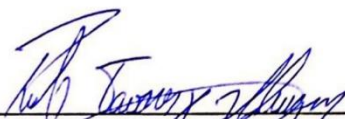



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO

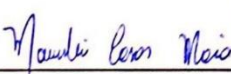
Matheus Costa Azevedo

A DEFENSORIA PÚBLICA E SUA ATUAÇÃO ANTE A EXCLUSÃO LEGAL DA  
POPULAÇÃO CARENTE

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

  
Orientador (a): Prof. Me. Ricardo Lavares de Albuquerque

  
Membro 2: Prof. Me. Cassio André Borges dos Santos

  
Membro 3: Prof. Me. Maurílio Casas Maia

Manaus, 30 de novembro de 2018.

**Dedico esta monografia a minha mãe, Cleice, ao meu pai, Haroldo, e ao meu segundo pai, Cristiano, *in memoriam*. Sem dúvidas, não estaria aqui sem vocês. Levarei sempre comigo cada ensinamento, cuidado, afeto e amor.**

## AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma das mais belas virtudes humanas. Não há uma fase de nossas vidas na qual não exista alguém a agradecer. Aqui, os agradecimentos vão longe.

A Deus e sua proteção, cuidados e seus ensinamentos de amparo e compaixão aos mais humildes. Este é o verdadeiro sentido de ser cristão e deve ser o engajamento em todas as áreas da vida, mormente na jurídica.

A minha mãe, Cleice, a qual lutou – e ainda luta – as mais diversas batalhas para me fornecer todo o amparo que preciso, sempre da forma mais amorosa possível. Sem dúvida, devo a ela grande parte do pensamento engajado pelo respeito ao ser humano. Meu maior exemplo de bondade e de como deve ser o amparo aos mais pobres.

Ao meu pai, Haroldo, por todo seu amor, afeto, cuidado e carinho. Sua sabedoria, com certeza absoluta, influenciou minhas reflexões e minhas atitudes. Espelho-me muito em sua história.

Ao meu segundo pai, Cristiano, *in memoriam*, o qual foi um apoiador incondicional da minha trajetória. Apesar da prematura e dolorosa ida, levarei seu amor e todos os momentos que passei com ele para o resto da minha vida.

A minha irmã, Ana, por todos os momentos de companheirismo e as mais diversas ajudas. Todas as manhãs de músicas e brincadeiras ao ir deixá-la na faculdade. Isto tornou esse tempo de monografia mais leve.

A minha namorada, Julia, por ter me dado o apoio, companheirismo, e, sobretudo, amor, necessários durante esta caminhada. Sem isto, não teria sido possível realizar o que agora cumpro agradecer.

A minha família, mormente, minhas avós, Madalena e Iza, meu avô, Carlos, minha tia-avó, Líbia, meu padrinho e minha madrinha, respectivamente, Carlinho e Marli, meus tios e tias, Cleire, Cláudio, Nise, Claide, Marinilza, Marilza, Pedro, meus primos, Lucas, Emerson, Emmanuelle, Isaac, Sarah, meu irmão, Gabriel, meu irmão de coração, Pablo Matheus, familiares do Cristiano e todos mais desta grande família, a importância deste vai além do que posso versar.

Aos meus amigos e amigas da UEA, o convívio, brincadeiras, debates, companheirismo e todas as lutas contra as injustiças sociais, sem embargo, coroaram os cinco anos que passei nesta universidade.

Aos meus orientadores, Ricardo e Cássio, por suas incomensuráveis lições nas letras jurídicas e nas mais diversas áreas do conhecimento. Esta monografia não é outra coisa senão o fruto de seus ensinamentos.

Ao amigo, Maurilio Casas, primoroso defensor público, humano quando do trato para com os necessitados, atuação esta que me encantou e enveredou para esta bela função, imprescindível em nosso país. Nas páginas seguintes, é forte sua influência.

A Universidade do Estado do Amazonas, minha casa e de onde saio com sensação de dever cumprido.

A todos vocês, meu mais sincero obrigado!

*É preciso tomar decisões, adotar medidas corajosas que favoreçam a consolidação de um país democrático. É preciso trabalhar, sem trégua e sem demoras, na remoção dos rastros do autoritarismo e na edificação de um legítimo Estado de Direito, que seja sólido e ao mesmo tempo permeável à crítica. Onde não seja proibido participar, nem discordar, nem contestar. Onde o grito dos pobres possa ser ouvido. O grito de todos.*

**Brasil Nunca Mais – Arquidiocese de São Paulo**

## RESUMO

A conjectura política, jurídica e social do Brasil se encontra imersa na característica marcante deste país: a exclusão da população carente. Historicamente segregada, as camadas menos abastadas deste povo se encontram em um caótico quadro de privação dos mais basilares recursos materiais e econômicos, o que, inevitavelmente as conduz a uma baixa qualidade de vida. Tal panorama não deixa de se fazer presente dentro dos Poderes do Estado, sobretudo no Poder Legislativo, na exata medida em que as classes necessitadas da sociedade nestes lócus também encontram entrave para a asseguuração de seus direitos e consecução de seus interesses. De tal sorte, no Poder Legiferante, há o que se pode chamar de exclusão legal da população carente, vez que os anseios e direitos destas não encontram o local propício para sua proteção e promoção. Não obstante isto, a Constituição da República Federativa do Brasil, inaugurando um Estado Democrático de Direito, tratou de fixar objetivos claros para a mudança deste cenário, ou seja, a Carta trouxe consigo um mister transformador social. Para tanto, dentre suas instituições, foi prevista a Defensoria Pública, essencial ao acesso à justiça, expressão e instrumento do regime democrático, tendo como função a defesa dos direitos e a garantia das pretensões dos hipossuficientes. Deste modo, perante todos os Poderes, a Defensoria Pública pode e deve atuar para realização de seu desiderato constitucional, mormente no âmbito do Poder Legislativo, a fim de coibir a exclusão legal desta parcela do povo brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Exclusão legal da população carente. Estado Democrático de Direito. Acesso à justiça. Defensoria Pública



## **ABSTRACT**

The political, juridical and social conjecture of Brazil is immersed in the characteristic feature of this country: the exclusion of the needy population. Historically segregated, the less wealthy sections of this people find themselves in a chaotic picture of deprivation of the most basic material and economic resources, which inevitably leads them to a poor quality of life. Such a panorama does not cease to be present within the State Powers, especially in the Legislative Power, in the exact extent to which the needy classes of society in these loci also find an obstacle to the assurance of their rights and the attainment of their interests. Thus, in the Legitimate Power, there is what can be called the legal exclusion of the needy population, since the desires and rights of these do not find the right place for their protection and promotion. Notwithstanding this, the Constitution of the Federative Republic of Brazil, inaugurating a Democratic State of Right, tried to set clear objectives for the change of this scenario, that is, the Charter brought with it a transformative social mister. To this end, among its institutions, the Public Defender's Office, which is essential to access to justice, expression and instrument of the democratic regime, was foreseen, with the function of defending rights and guaranteeing the claims of those who are underpaid. Thus, before all Powers, the Public Defender can and should act to fulfill its constitutional desideratum, especially within the Legislature, in order to prevent the legal exclusion of this portion of the Brazilian people.

**KEY WORDS:** Legal exclusion of the needy population. Democratic State. Access to justice. Public Defense

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2 A POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA E SUA EXCLUSÃO LEGAL. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, POLÍTICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS</b>	<b>12</b>
<b>2.1 O ESCRAVAGISMO REGENTE DA ATUAL SOCIEDADE BRASILEIRA</b>	<b>21</b>
<b>2.2 A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE</b>	<b>32</b>
<b>3 OS CONTORNOS JURÍDICOS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL</b>	<b>43</b>
<b>3.1 PERSPECTIVAS HISTÓRICAS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL</b>	<b>43</b>
<b>3.2 PÚBLICO ALVO: HIPOSSUFICIENTES</b>	<b>44</b>
<b>3.3 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>46</b>
<b>3.4 OBJETIVOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>49</b>
<b>3.5 FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>	<b>51</b>
<b>3.6 AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA</b>	<b>54</b>
<b>3.7 AS DEFENSORAS E OS DEFENSORES PÚBLICOS</b>	<b>56</b>
<b>4.O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO DE EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE</b>	<b>59</b>
<b>4.1. OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NA PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b>	<b>59</b>
<b>4.2. A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE ENQUANTO NEGAÇÃO DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA</b>	<b>67</b>
<b>4.3. A DEFENSORIA PÚBLICA E OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA</b>	<b>73</b>
<b>4.4. APORTES TEÓRICOS PARA O ATUAR DEFENSORIAL ANTE A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE</b>	<b>79</b>
<b>4.5. APORTE PRÁTICOS PARA O ATUAR DEFENSORIAL ANTE A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE</b>	<b>88</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>99</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>103</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO C</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO D</b>	<b>121</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Sem dúvidas, um dos males mais característicos do Brasil é a exclusão de seu povo carente. A pobreza, a desigualdade e a marginalização fazem-se presentes diuturnamente na vida da parcela necessitada do povo brasileiro, privando-os da fruição dos mais basilares direitos fundamentais, ao passo que impõe um regime de segregação de seus interesses.

Não obstante este contexto, a Constituição Federal de 1988, inaugurando uma sistemática democrática no país e implantando um Estado Democrático de Direito, conforme o *caput* de seu artigo 1º, trouxe consigo aspirações de transformação da realidade social, por meio, dentre outras, da reformulação jurídica e política, pautando-se, para tanto, na soberania popular.

De tal sorte, a materialização normativa deste caráter transformador da democracia brasileira encontra-se plasmada nos objetivos da República do artigo 3º da Carta Magna, na exata medida em que estes têm o comprometimento em perfazer uma sociedade livre de qualquer tipo de exploração, primando pela inclusão de todos.

A obtenção desta sociedade é dever de todos os órgãos e instituições componentes do Estado, já que a Constituição Federal irradia sua força normativa sobre todos, impondo o engajamento transformador em todas as ações estatais.

Não fugindo a esta regra, a Defensoria Pública, instituição fundamental para o acesso à justiça, expressão e instrumento do regime democrático, incumbida da defesa dos direitos e promoção dos interesses da parcela necessitada do povo, exsurge como um mecanismo de inclusão das classes integrantes desta fração.

O papel desta instituição é, no atual regime constitucional, justamente compensar a histórica exclusão da população carente por meio da promoção do acesso à justiça destes indivíduos menos afortunados. Deste modo, a Defensoria Pública constitui-se pelo meio de inclusão jurídica e política do povo hipossuficiente, a fim de dar guarida ao regime de soberania popular e, sobretudo, o respeito à dignidade de todos. É, assim, acima de tudo, a afirmação do Estado Democrático de Direito.

Estudar as condições de atuação desta instituição é, sem embargos, perfazer o caminho do regime democrático rumo à completa inclusão daqueles que culturalmente foram esquecidos dos pactos sociais até aquele de 1988.

Desta sorte, o mote para o estudo da Defensoria Pública é, sobretudo, perfilar as condições de mudança da sociedade, conforme já previstas dentre os objetivos da República do artigo 3º da Constituição Federal.

A latência diante de situações de pobreza, marginalização e desigualdade social não se coaduna com os alicerces sobre os quais se embasa o regime constitucional vigente, cabendo a cada instituição estatal primar pela mudança deste cenário, mormente quando este aparato tem a incumbência de defesa daqueles que se encontram afligidos por estes males, tal como é a Defensoria Pública.

Para tanto, importa demonstrar a possibilidade de atuação da Defensoria Pública do Brasil nas instâncias legislativas, a fim de levar os interesses e anseios das classes mais baixas da comunidade, incluindo-as no debate político-legislativo.

Isto, pois, o Poder Legislativo é o lócus por excelência de promoção dos interesses da população e de defesa de seus direitos, mormente em relação ao povo carente. Desta sorte, o mister da Defensoria Pública alinha-se à atuação perante este Poder.

Além disto, enquanto condições para o melhor atuar de tal instituição, desnudar os caracteres que levam à pobreza, marginalização e desigualdade mostram-se de fulcral importância.

De igual modo, o olhar sobre os caracteres jurídicos que estruturam a Defensoria Pública auxilia na compreensão de sua função maior de inclusão da população carente.

Além disto, para a consecução deste mister, perfilar as condições teóricas e práticas para tanto apresenta-se inarredavelmente importante ao deslinde da atuação da instituição enquanto instrumento e expressão do regime democrático.

Para esta discussão, a metodologia dedutiva exsurge, vigorando como conclusões acerca de premissas embasadas, sobretudo, na legislação vigente e em obras doutrinárias atinentes ao regime constitucional de democracia, à Defensoria Pública e ao processo legislativo.

De toda sorte, pensar a Defensoria Pública é pensar o regime democrático, em dialógica relação, tendo como mote a defesa intransigente dos direitos e interesses da população carente, historicamente segregada do contexto social, jurídico e político brasileiro.

## **2. A POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA E SUA EXCLUSÃO LEGAL. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, POLÍTICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS**

Vive-se, no Brasil, um caótico quadro de desigualdades entre seus habitantes, o qual, via de regra, se apresenta como o motor propulsor de exclusão social. A significação desta expressão “exclusão social”, no contexto nacional traz consigo o imperativo de afastamento, separação, expulsão e, por vezes, eliminação, supressão. Em vez da unidade, a cisão. Ao invés da junção, a desagregação. Ao reverso do sentimento de coletividade, a aversão ao outro.

A arquitetura das grandes cidades brasileiras expressa bem esta dicotomia. Formadas para bem servir aos interesses burgueses-financeiros, especulativos e segregacionistas de uma elite, as capitais e cidades brasileiras apresentam disparidades gritantes, que pautam o quadro de exclusão de parcela da população.

O interesse capitalista logrou êxito em afastar cada vez mais os pobres para áreas periféricas e, com isso, “higienizar” o espaço de moradia da classe alta. À tal segregação, Guilherme Boulos (2015) dá o nome de “Cidade do Capital” e explica:

É como se na cidade existissem duas cidades: a dos ricos e a dos pobres. E cada vez mais separadas. [...] As periferias são, para eles [ricos], verdadeiros depósitos de pobres. O que a burguesia sempre quis, e hoje as cidades permitem, é que os pobres se matem entre si, longe dos olhos deles e sem incomodá-los. [...] Esta é segregação da Cidade do Capital. É uma segregação de classe: ricos e pobres, cada um de um lado. Para uns, a cidade dos shoppings, dos condomínios fechados e das belas avenidas. Para outros, a cidade da polícia violenta, das moradias precárias, onde falta tudo.

Em certa parte, bairros mais bem estruturados, logradouros e vias públicas em impecável organização e limpeza, com saneamento básico e iluminação pública adequados. Arborização e planejamento de estruturas de lazer, como parques, praças e passeios. Policiamento presente, prestativo e complacente. Serviços públicos em tais ambientes não faltam e não tardam ao retorno quando de sua falta.

Incrivelmente, convivendo com lugares tão bem arrumados, muitas vezes em bairros vizinhos, se encontram espaços onde a decadência impera. Aqui, as benesses de outras regiões não chegam. Pelo contrário, ruas esburacadas e terrenos sujos e baldios. Esgotos a céu aberto são a regra, unindo-se aos lixos e entulhos, que se amontoam nos cantos e buracos entre as ruelas e becos. O ambiente é mal iluminado durante as noites. A penumbra toma conta, o que auxilia a envolver o lugar em uma

atmosfera melancólica e perigosa, lugar perfeito ao avanço da criminalidade, trazendo medo às desgraçadas e desgraçados que lá residem. Sobrevivem.

Por falar em crimes, a segurança pública é um problema observável por duas óticas. Nestes verdadeiros guetos, o Estado-policial não chega e, quando chega, não vem com as melhores intenções. Se por um lado, por sua ausência, não conseguem reprimir os focos de delitos, gerando uma tensão e medo constante na população aí domiciliada. Por outro espectro, quando se fazem presente, a cordialidade não é a marca registrada da força policial, com raras exceções.

Tratando sobre o tema, Eduardo Paes Machado e Ceci Villar Noronha (2002) aduzem que “como a violência policial tem uma dinâmica própria, fundada em concepções e políticas social e racialmente discriminatórias, é inevitável que pessoas comuns, inocentes sejam objeto da brutalidade policial”.

Não raro, atitudes arbitrárias e autoritárias são observadas nos agrupamentos mais carentes quando da incursão das tropas públicas nestas zonas. Em mais recente caso, na cidade do Rio de Janeiro, tem-se a atitude do Exército Brasileiro nas comunidades desabastadas nas ações da intervenção federal (Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018), do Governo de Michel Temer.

O mais famoso caso é o dos “fichamentos” de moradores, prática que consiste em submeter, em muitos casos, coercitivamente, os residentes das comunidades carentes a uma espécie de identificação e catalogação, sob o pretexto de combate à criminalidade. Pessoas são sujeitadas a fotografias de seus rostos, mesmo após apresentarem seus documentos de identidade, o que ocorre geralmente contra sua vontade.

Em notícia divulgada pela Folha de São Paulo<sup>1</sup>, constatou-se que “militares do Exército exigiram RG e tiraram fotos individuais para “fichar” moradores de favelas do Rio durante operação nesta sexta (23)”.

Vê-se que tais ações, na medida em que violaram direitos fundamentais dos moradores, servem para demonstrar o trato da força policial para com

---

<sup>1</sup> Militares do Exército tiram foto e ‘ficham’ morador de favela no Rio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/moradores-deixam-comunidades-apos-serem-fotografados-em-acao-do-exercito.shtml>. Acesso em 14 de Agosto de 2018.

peças e grupos miseráveis. Em verdade, a realidade do tratamento dos agentes públicos para com estes marginalizados demonstra a ideia-base da classe sociedade brasileira da atualidade (a qual o Estado faz reverências), enxergando-os como os “outros”, os “inimigos”, que devem sofrer castigos intermináveis, a fim de se manterem em seus lugares. É a chamada cultura da punição.

Eugênio Raul Zaffaroni (2007) bem advertiu sobre criminalização daqueles que não estão dentro do sistema produtivo, ou seja, os excluídos, como forma de manter e aumentar tal separação. Em suas palavras: “os dissidentes são mais tolerados, ainda que a repressão ao protesto social dos excluídos do sistema produtivo tenha aumentado, mediante a aplicação extensiva de tipos penais e a interpretação restringida das causas de justificação e de exculpação”.

De maneira concordante, Rogério Greco (2016), com inspiração nas ideias de Günther Jakobs, traduz a agenda punitivista do Estado, a qual é chamada de Direito Penal do Inimigo, como força castigadora dirigida a um grupo de indivíduos em específico: os não-cidadãos. A estes, não há a observância dos princípios e direitos fundamentais, que estariam presentes na redoma protetora de qualquer cidadão.

Percebe-se que, em terras brasileiras, a agenda punidora estatal tende a privilegiar os grupos menos abastados, fazendo-os os clientes preferidos da Justiça Penal, a qual a força policial serve. Diametralmente oposto se encontra o trato manso e pacífico para com as classes mais elevadas da pirâmide social, imunizada de maneira preventiva das amarras sancionatórias penais e policiais.

[...] Finalmente, os *iguais*, cada vez mais reduzidos em função da polarização da riqueza e da degradação das velhas camadas médias, costumam gozar dos benefícios e garantias dos manuais, nos poucos casos em que são criminalizados. (ZAFFARONI, 2007).

Se para alguns o poderio repressor estatal é brando e, muitas vezes, inexistente, para muitos outros, sua atuação é devastadora e injusta. A separação entre aqueles e estes monopoliza o furor desta autoridade, apartação esta que tem, em sua mais basilar formação, o intento de manter os privilégios, benefícios e direitos nas mãos de poucos, ao passo que a grande massa padece em suas periferias marginalizadas e estigmatizadas, desfeita dos mais primordiais direitos, alheia às oportunidades e apanágios, presa em suas vidas miseráveis e sacrificadas.



Apartar estes dois grupos se tornou tarefa primordial do aparato estatal, subserviente às camadas presentes no topo da arquitetura social, dirigindo sua atuação político-legislativa e ostensiva-policial a uma cultura da punição, que de nada serve à prevenção de crimes ou repressão a delitos mais graves, ao passar ao largo das condutas ilícitas perpetradas pelos pertencentes à cobertura do edifício social. Pelo contrário, ao aumentar as punições e encarceramento em larga escala, privilegia o feroz enfrentamento aos mais pobres, enquanto a confrontação daqueles é orientada pela mansidão. Em verdade, há uma cultura da punição dos mais carentes, seletiva em sua essência.

Desvelar este quadro se mostra menos como uma nova sanha punitiva invertida, canalizada noutra direção, ou seja, “de baixo para cima” (ROSA, 2017), porém serve mais para desnudar os reais fundamentos da desnaturada atuação policial nas zonas menos favorecidas, em que padecem seus residentes com o autoritarismo e a repressão, quando necessitavam do contrário.

[...] o Estado tem se servido cada vez mais de uma gestão militar da cidade. O único serviço público que funciona “bem” na periferia é a polícia, para oprimir, humilhar e exterminar trabalhadores. [...] Os jovens e negros são as principais vítimas dos abusos e do extermínio policial. É a mesma polícia que diz “Sim, senhor” ao arrogante filho de banqueiro do outro lado do muro. (BOULOS, 2015).

Além da questão da segurança pública (a falta desta e seu desvirtuamento), não se mostra difícil perceber a ausência de estruturação das construções e casas em tais bairros. Verdadeiros cortiços, casebres se aglomeram e se sobrepõem, sendo estes os locais onde a população faz seus lares.

Basta uma rápida análise nos planos diretores de cada cidade (legislação que disciplina a Política Urbana e Ambiental do município) para que salte aos olhos a incompatibilidade das condições de moradia em nestas áreas citadinas, mormente no que tange aos princípios que regem esta Política (cita-se, como exemplo, o Plano Diretor do Município de Manaus – Lei Complementar n.º 2, de 16 de Janeiro de 2014<sup>2</sup>). Áreas de lazer e confraternização são um luxo do qual tal região urbana não desfruta, ao passo que as construções encontram-se em paupérrimo estado.

---

<sup>2</sup> Art. 1º (...) Parágrafo único. O Plano Diretor Urbano e Ambiental constitui o instrumento básico da Política Urbana e Ambiental do Município de Manaus, nos termos do Estatuto da Cidade, formulado e implementado com base nos seguintes princípios:

Os serviços estatais, de um modo geral, não se fazem presente nas regiões menos favorecidas das cidades, o que conduz a um quadro de constante violação de direitos das pessoas que aí residem. Trocando por miúdos, a parcela esquecida da população passa a não somente deixar de usufruir de seus direitos, mas a não possuí-los, vez que não possuem, sozinhos, a força, seja ela jurídica, política ou econômica, para afastar a mão avassaladora e, até mesmo, escravista, de uma parcela dominante do corpo social, que detém o monopólio dos privilégios em sua órbita de vida.

O caótico quadro de segregação, violência urbana, violação de direitos e precariedade de serviços aos menos favorecidos observado nas cidades brasileiras deve muito à enxurrada de pessoas oriundas das regiões rurais, expulsas por força da concentração de infundáveis terras nas mãos de poucos proprietários, formadores da elite nacional.

Explica Darcy Ribeiro (2015):

No Brasil, vários processos já referidos, sobretudo o monopólio da terra e a monocultura, promovem a expulsão da população do campo. No nosso caso, as dimensões são espantosas, dada a magnitude da população e a quantidade imensa de gente que se vê compelida a transladar-se. A população urbana salta de 12,8 milhões, em 1940, para 80,5 milhões, em 1980.

O resultado do aumento vertiginoso é justamente a ausência de infraestrutura da cidade, ao que se alia a ausência de vontade estatal em promovê-la, sempre guiada pelos anseios lucrativos vis vindos do topo social e subserviente aos mandos da classe dominante.

Conforme se vê, vivemos em um dos mais violentos êxodos rurais, tanto mais grave porque nenhuma cidade brasileira estava em condições de receber esse

- 
- I - cumprimento das funções sociais e ambientais da Cidade e da propriedade urbana, assim como dos espaços territoriais especialmente protegidos;
  - II - promoção da qualidade de vida e do ambiente;
  - III - valorização cultural da Cidade e de seus costumes e tradições, visando ao desenvolvimento das diversidades culturais;
  - IV - inclusão social, por meio da regularização da propriedade territorial e da ampliação do acesso à moradia;
  - V - aprimoramento da atuação do Poder Executivo sobre os espaços da cidade, mediante a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo;
  - VI - articulação das ações de desenvolvimento no contexto regional;
  - VII - fortalecimento do Poder Executivo na condução de planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento do Município de Manaus, mediante a articulação com os demais entes do Poder Público e a parceria com os agentes econômicos, os movimentos sociais e comunitários;
  - VIII - integração entre os órgãos, entidades e conselhos municipais, visando à atuação coordenada no cumprimento das estratégias fixadas nesta Lei Complementar e na execução dos planos, programas e projetos a ela relacionados;
  - IX - gestão democrática, participativa e descentralizada da Cidade.

contingente espantoso de população. Sua consequência foi a miserabilidade da população urbana e uma pressão enorme na competição por empregos. (RIBEIRO, 2015).

Eis a intenção da elite: afastar, excluir e segregar os mais pobres, ao passo que, para a consecução de seus lucros, explora, vilipendia, extorque e apropria da força de trabalho dessa gente. Aliás, não gente.

Própria de terras brasileiras, a tal condição foi vivida na pele por Carolina Maria de Jesus (2007), que descreveu de forma concreta a realidade lamuriosa na qual estava imersa:

Cheguei em casa, fiz o almoço para os dois meninos. Arroz, feijão e carne. E vou sair para catar papel. Deixei as crianças. Recomendei-lhes para brincar no quintal e não sair na rua, porque os pessimos vizinhos que eu tenho não dão sossego aos meus filhos. Saí indisposta, com vontade de deitar. Mas, o pobre não repousa. Não tem o privilégio de gosar descanso (sic).

A sua última sentença diz muito sobre a desigualdade e exclusão social existentes no Brasil. Pessoas pobres não possuem o privilégio (ou seria um direito?) a um descanso. Imposta por uma verdadeira exploração senhorial, sua sina é (sobre)viver para seus labores e laborar para sobreviver, recebendo misérias em troca de sua vitalidade e sanidade, ao passo que seus patrões obtêm recordes de lucro diuturnamente, em uma sintomática inversão de valores.

Não lhes é afeita uma qualidade de vida, ou seja, uma vida digna. Conceituando esta, Paulo Afonso Linhares (2002) diz:

Qualidade de vida é a faculdade que têm as pessoas de fazer escolhas, das quais resultam um conjunto de capacidades que, nos planos individual e coletivo, são realizadas por cada uma dessas pessoas segundo aquilo que entendem ser a melhor forma de viver.

Desde idos tempos, renovando-se a cada geração, a imposição de uma existência de penitências e privações, seja pelo não reconhecimento de sua condição de cidadãos, trazendo consigo a não efetivação de direitos inerentes à condição de seres humanos (mesmo que formalmente os possuam), seja pela atuação deletéria da elite social, política e de mercado, as quais não abrem mão de extorquir toda e qualquer força de trabalho em próprio proveito e em detrimento da dignidade dos despossuados.

Ao pobre e menos favorecido não é, deliberadamente, disponibilizado o acesso aos mais basilares meios e possibilidades de escolha, das quais resultarão em

sua menor ou maior qualidade de vida. Pelo contrário, a ação efusiva e pestífera de seus superiores determina, desde o berço, o inverso. Em tais condições (com raízes históricas, diga-se), não há autodeterminação, aliada à falta de liberdade, pressupostos para uma existência digna e bem-estar.

Se outrora a servidão era explícita e direta, nos dias atuais, esta se mostra travestida e mascarada, sorrateira em suas ações, nociva em seus resultados. Com a indiferença que lhe é caractere, a elite precisou encontrar novos caminhos para perpetuar sua dominação sobre a plebe, vez que, pelo menos formalmente, a escravidão é um mal extirpado. É somente com a encoberta das relações de poder e dominação que ainda hoje o flagelo do escravismo se mantém, materialmente, segundo Jessé Souza (2017).

Somente com a colonização do espaço público, fazendo-se legítima dominação por meio do cativação discursiva de toda a sociedade, para além do império do poder, do dinheiro e das formas de violência física e simbólicas, desviando o foco do domínio de uns sobre outros para questões periféricas, que servem para “justificar” os males sociais que afligem a sociedade, mormente as camadas trabalhadoras. Eis a razão de ser do espetáculo, remodelado para um “combate à corrupção”, de operações como a Lava Jato.

A investida midiática-judiciária contra a “corrupção” serve menos para trazer efetividade ao mister ao qual se propôs: trazer melhores condições à população, em específico, a carente, ao coibir o saque aos cofres públicos. Suas pífiyas conquistas se mostram como grandiosas vitórias à população colonizada pela elite, mormente, o setor médio da sociedade. Ao focar na corrupção presente no Estado, esconde, todavia, e deliberadamente, a relação de dominação e rapina diuturna, donde se extraem exemplos como a estratosférica quantia de impostos sonogados, em muitos casos, por grandes proprietários e grandes empresários, que, estas sim, causam devassos prejuízos ao erário comum.

Estima-se que, somente em 2018, a dívida oriunda da sonegação esteja em patamar superior a 355 bilhões de reais, segundo cálculos do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional<sup>3</sup>. Tal conta, caso fizesse parte da preocupação estatal em ser cobrada, o que, diante da sua servidão aos interesses mercadológicos e da elite,

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.quantocostaobrasil.com.br/>. Acesso em 15 de Agosto de 2018.

não encontra terreno para efetivação, possibilitaria a melhora da situação existencial da grande massa populacional, tão propalada pelos defensores das espetacularizadas ondas de combate à corrupção pública, mas que menospreza e subestima a corrupção ocorrida no setor privado.

Fato é que, há uma nítida divisão de classes no Brasil. No topo, a classe dos privilégios, oportunidades e direitos, a classe da elite: os cidadãos. Esta é, pois, uma minoria, burguesa por excelência, encastelada em sua redoma de regalias, detentora do monopólio dos meios de produção e de reificação de toda uma população, da qual já falava Karl Marx e Friederich Engels (2015):

Cada vez mais a burguesia suprime a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou a população, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária disso foi a centralização política. Províncias independentes, quase somente aliadas, com interesses, leis, governos e direitos alfandegários diversos, foram reunidas em *uma* nação, com *um* governo, com *uma* lei, em *um* interesse nacional de classe e em *uma* fronteira aduaneira.

No nível intermediário, está a classe média. Não obstante sofrer também com os danosos mandos e desmandos de seus algozes superiores, atua como verdadeira protetora e guardiã desta, com a capacidade de crítica da sociedade em que está imersa ofuscada e bloqueada pela ações colonizadoras do estamento elevado. A camada mediana tem seus olhos de admiração voltados a quem está em cima, a qual busca se igualar, em uma inconsciente e débil Síndrome de Estocolmo social. Diametralmente oposta é a sua relação com a classe de baixo. O desprezo é a marca registra dessa interação, em que aquela se vê como diferente desta, desprestigiando suas enormes semelhanças. Sua função, no pacto elaborado pela elite, é unicamente servir a esta como patrulheira e defensora dos interesses do cume social, sempre, claro, desprestigiando as camadas inferiores.

Estas últimas, resultantes do processo de exclusão que se iniciou com a escravidão dos negros e indígenas, e que hoje padece com o ódio e desprezo social de outras castas, culpadas de sua situação de indigência, em um pensamento culturalista racista (SOUZA, 2017), que vê os pobres como culturalmente inferiores, seja pela coloração negra ou parda, seja pela sua falta de estudos e conhecimentos (fato gerado, hipocritamente, pela própria elite). Ao mesmo tempo, inimigos que devem ser mantidos longe e, se possível eliminados, mas também escravos que devem dispor de sua vigor e

vitalidade labutando para gerar riquezas aos patrões. Em linhas gerais, não cidadãos, párias apartados e excluídos dos rumos da sociedade.

Assim pensa Darcy Ribeiro (2005) sobre esta classe:

Abaixo desses bolsões, formando a linha mais ampla do losango das classes sociais brasileiras, fica a grande massa das classes oprimidas dos chamados marginais, principalmente negros e mulatos moradores de favelas e periferias da cidade. São enxadeiros, os boias-frias, os empregados na limpeza, as empregadas domésticas, as pequenas prostitutas, quase todos analfabetos e incapazes de organizar-se para reivindicar. Seu desígnio histórico é entrar no sistema, o que, sendo impraticável, os situa na condição da classe intrinsecamente oprimida, cuja luta será de ser a de romper com a estrutura de classes. Desfazer a sociedade para refazê-la.

Sua exclusão impõe uma vida de privações, marcada pelo trabalho de domingo a domingo em prol do lucro alheio e do desfrute da elite, que explora vilmente e com incentivos estatais quem está nas camadas de base da população brasileira. Resultam disto os constantes males que afligem essa população, impossíveis ou dificultosos de ser remediados, já que elite obsta a participação destes grupos nos serviços essenciais para sua sobrevivência, assim como impõe a inanição ou sucateamento daqueles prestados pelo Estado.

Ao vigor físico, à longevidade, à beleza dos poucos situados no ápice – como expressão do usufruto da riqueza social – se contrapõe a fraqueza, a enfermidade, o envelhecimento precoce, a feiúra da imensa maioria – expressão da penúria em que vivem. Ao traço refinado, à inteligência – enquanto reflexo da instrução –, aos costumes patricios e cosmopolitas dos dominadores, correspondem o traço rude, o saber vulgar, a ignorância e os hábitos arcaicos dos dominados. (RIBEIRO, 2015).

É esta a chamada “ralé brasileira” por Jessé Souza (2017), a qual teve seu passado, seu presente e, caso nada seja feito, seu futuro, roubados pelas hediondas práticas da elite do dinheiro. Como escravos de hoje padecem à margem da cidadania, que lhes foi negada.

A tensão destas classes sempre existiu no Brasil. Se antes opunham-se escravos e senhores de engenho e das minas, hoje o embate o é entre a os pobres oprimidos e a elite opressora. Ontem e hoje se igualam na falta de unidade social na seara nacional.

[...] Enquanto o escravo e o ex-escravo estão condenados à dignidade de lutadores pela liberdade, os senhores e seus descendentes estão condenados, ao contrário, ao opróbrio de lutadores pela manutenção da desigualdade e da opressão. (RIBEIRO, 2015).

Sua gênese, porém, é única: o racismo. Atualmente, aliado a este, entra em cena o ódio de classe contra os mais carentes, mas que embebeda-se das práticas racistas-escravistas de outrora.

## **2.1. O ESCRAVAGISMO REGENTE DA ATUAL SOCIEDADE BRASILEIRA**

É certo que o período da escravidão de há muito já foi abolido no Brasil. Pelo menos, formalmente, não há mais tais práticas na sociedade brasileira. Todavia, não obstante, legalmente não mais existir, a realidade de hoje mostra o contrário.

Embora tenha ocorrido também com os povos indígenas que viviam nestas terras antes da chegada dos europeus, todavia em menor medida, já que os nativos não eram dados ao volumoso volume de trabalho imposto pelos engenhos de cana de açúcar e pela extração de minérios, é com o negro que a escravidão tem seu ápice.

Trazido à força de sua terra natal, aos montes, em navios sem qualquer condição mínima de salubridade, higiene, acomodação e conforto. Aglomerados, sem espaço para sua estadia durante o trajeto, famintos e imundos, em meio a dejetos e lixos, muitos dos futuros escravos não chegam ao destino. Não raro doenças e males se disseminavam na população nos porões das embarcações negreiras, o que tornava ainda mais tormentosa a vinda dos povos africanos ao Brasil.

Caso não fossem o suficiente as péssimas condições as quais estes indivíduos estavam submetidos, ainda padeciam da crueldade dos seus comerciantes. Europeus que visualizavam o lucro no comércio de negros africanos para servirem às empresas brasileiras de produção de açúcar e extração de minérios, a piedade era algo estranho àqueles. Qualquer atitude de rebeldia, por menor que fosse, era castigada com veemência. A penalidade corporal e capital não eram difíceis de verificar e serviam para conter a população negra.

André Marcos de Paula e Silva (2008) sintetiza este verdadeiro calvário:

Trocados por mercadorias, comprados, raptados ou capturados em guerras, africanos eram trazidos ao Brasil nos porões dos chamados navios negreiros, onde ficavam amontoados em condições promíscuas, eram mal-alimentados e

estavam sujeitos a castigos físicos, situação que provocava morte de muitos ainda na viagem [...].

De igual maneira, relata de forma realista Darcy Ribeiro (2015):

Apresado aos quinze anos em sua terra, como se fosse uma caça apanhada em uma armadilha, ele era arrastado pelo pombeiro – mercador africano de escravos – para a praia, onde seria resgatado em troca de tabaco, aguardente e bugingangas. Dali partiam em comboios, pescoço atado a pescoço com outros negros, numa corda puxada até o porto e o tumbeiro. Metido no navio, era deitado no meio de cem outros para ocupar, por meios e meio, o exíguo espaço de seu tamanho, mal comendo, mal cagando ali mesmo, no meio da fedentina mais hedionda.

Se não bastasse a viagem degradante, as condições na chegada ao Brasil e na sua nova morada em nada divergiam. Importados e comprados como se mercadorias fossem, para realizar trabalhos animais nas lavouras, engenhos produtores de açúcar e nas minas, sempre sob o cabresto de seus donos, aí se tinha a vida dos negros escravizados trazidos de além-mar.

Escapando vivo à travessia, caía no outro mercado, no lado de cá, onde era examinado como um cavalo magro. Avaliado pelos dentes, pela grossura dos tornozelos e dos punhos, era arrematado. Outro comboio, agora de correntes, o levavam à terra adentro, ao senhor das minas ou dos açucares, para viver o destino que lhe havia prescrito a civilização: trabalhar dezoito horas por dia, todos os dias do ano. No domingo, podia cultivar uma rocinha, devorar faminto a parca e porca ração de bicho com que restaurava sua capacidade de trabalhar no dia seguinte até a exaustão. (RIBEIRO, 2015).

A sina dos estrangeiros africanos e seus descendentes foi (e ainda hoje o é) servir ao bem estar alheio. Padecer durante o dia em sua labuta, soçobrar em seu poleiro durante a noite. Acordar cedo em cada nova manhã sem a esperança de estar construindo uma vida digna para si, mas resignar suas miseráveis vidas de servidão, espiando ao alto o luxo e opulência de seus senhores e senhoras, construídos com as mãos negras calejadas de um trabalhador-animal.

Se contestassem a onipotência senhorial? Castigos e mais castigos. Até mesmo quando nada faziam, punidos eram. Para evitar reclamações, malcriações e rebeldias. Penalidade preventiva, profilática, pedagógica, “para trabalhar”, diziam os algozes, mas covarde e medrosa da insurgência dos oprimidos.

[A rotina dos escravos] era sofrer todo o dia o castigo diário das chicotadas soltas, para trabalhar atento e tenso. Semanalmente vinha um castigo preventivo, pedagógico, para não pensar em fuga, e, quando chamava atenção, recaía sobre ele um castigo exemplar, na forma de mutilações de dedos, do furo de seios, de queimaduras com tição, de ter todos os dentes quebrados criteriosamente, ou dos açoites no pelourinho, sob trezentas chicotadas de uma vez, para matar, ou cinquenta chicotadas diárias, para sobreviver. Se fugia e era apanhado, podia ser marcado com ferro em brasa,



tendo um tendão cortado, viver peado com uma bola de ferro, ser queimado vivo, em dias de agonia, na boca da fornalha ou, de uma vez só, jogado nela para arder como graveto oleoso. (RIBEIRO, 2015).

Engana-se quem acredita que tais práticas eram abominadas e desincentivadas pelo Poder Público operante em terras brasileiras em tal época. Não obstante sua precariedade institucional e organizacional daquelas épocas, este, primeiro representado pela Coroa Portuguesa, depois, Império Brasileiro, não proibia a escravidão e, pelo contrário, incentivada e louvava quem a praticava.

Demonstrando o vergastado incentivo público á escravidão, Darcy Ribeiro (2015) assim fala:

A Coroa permitia a cada senhor de engenho importar até 120 “peças”, mas nunca foi limitado seu direito de comprar negros trazidos aos mercados de escravos. [...] O imenso negócio escravista raramente foi objeto de reservas. Ao contrário, se considerava meritório realizar as caçadas humanas, matando os que resistissem, como um modo de livrar o negro do seu atraso e até como um ato pio de aproximá-los do deus branco.

O mercado negreiro era altamente lucrativo aos concessionários reais do tráfico entre África-Brasil, ao passo que abarcava a demanda dos poderosos proprietários de terras e minas, os quais desde sempre comandam a conjuntura política-jurídica nacional.

Não poderia ser, pois, diferente o posicionamento do Poder Público, na medida em que, como hoje, mantém-se alinhado aos interesses da elite, sempre em detrimento das camadas mais sofridas da sociedade, não medindo esforços para o desmonte da dignidade de muitos em prol do lucro de poucos.

Assim se movimentava a vida no Brasil colonial e imperial, marcado pela desigualdade e exclusão, martírio e exploração de negros e indígenas para as hediondas intenções do estamento dominante, cúmplice pelos dirigentes públicos, subservientes ao *lobby* dos grandes proprietários.

Contudo, desde 1888, com a chamada Lei Áurea (Lei Imperial n.º 3.353, de 13 de Maio daquele ano), o escravagismo foi extinto em terras brasileiras. Tal prática, sobretudo realizada contra povos indígenas e, principalmente, o contingente de povos negros, desgarrado da África.

É consabido que a abolição da escravização no Brasil teve forte influência da Inglaterra, que, naquele momento, estava no auge de sua primeira

revolução industrial. Para comercializar os produtos feitos em suas fábricas, os proprietários precisavam de pessoas com o mínimo de recursos para despender nos bens então produzidos. Esta foi, pois, a verdadeira razão da abolição da escravatura, vez que, enquanto servos, e não trabalhadores assalariados (mesmo que seus ganhos sejam irrisórios), não possuíam capacidade financeira e autonomia em relação a seus donos para consumir. É tão somente com sua (fictícia) libertação que esteve esta massa de antigos escravos aptos à vida de compras e mercas que a novel dinâmica liberal-burguesa demandava.

Jessé Souza (2017) aponta esta mudança ocorrida no Brasil, sem que, contudo, deixe de fazer a necessária crítica ao caráter meramente formal da troca de paradigma:

[...] A partir do fim do século XIX, no entanto, o Brasil passa por transformações fundamentais. A primeira delas e a mais importante é a abolição formal da escravidão. Ela instaura um mercado formal competitivo do trabalho com base no contrato que significa uma importante mudança, ainda que com continuidades fundamentais sob outras roupagens, em relação ao período anterior.

Na jovem nação brasileira, tão logo independente do reino português, apesar de abolir a escravidão e tornar os servos libertos, um projeto de amparo deste novo contingente livre de suas amarras e de seus senhores, a fim de suprir suas necessidades imediatas pós-alforria, não foi observado por estas bandas (SOUZA, 2011). De uma hora para outra, viram-se os escravos livres de seu antigo labor, no entanto, a realidade cobrou seu preço: a falta de condições materiais para se sustentarem e construir novas vidas após um passado de penúria nas lavouras e nas minas.

Nas palavras de Jessé Souza (2017):

[...] Como todo processo de escravidão pressupõe a animalização e humilhação do escravo e a destruição progressiva de sua humanidade, como o direito ao reconhecimento e à autoestima, a possibilidade de ter família, interesses próprios e planejar a própria vida, libertá-lo sem ajuda equivale a uma condenação eterna.

Continuaram, assim, pertencendo, materialmente, aos grandes proprietários e latifundiários, casta superior daquela época, já que necessitavam sobreviver, todavia, não mais como escravos-objetos, mas como trabalhadores-pessoas, sob a égide da formalização contratual de que fala Jessé Souza. Não obstante, as mesmas mazelas de outrora se perpetuaram após a formal abolição da escravidão. As condições de trabalho, a acumulação da mais-valia sobre o esforço alheio pelos patrões

e grandes proprietários, os baixos e irrisórios salários e, sobretudo, o desprezo, intolerância, preconceito e racismo para com os negros foram herdados dos tempos de escravidão.

Neste ponto, Fábio Luís Mariani de Souza (2011) traz um retrato das novas condições da população negra liberta:

[...] os negros não podiam estar em nenhum lugar, porque quando saiam das cercanias de uma fazenda, acabavam acampando na propriedade de outra e os fazendeiros, de pronto se organizavam, convocando a polícia e milícias particulares para expulsá-los. Acabavam tendo que fugir para os centros urbanos onde eram pouco menos discriminados, para irem viver nas periferias e favelas.

Vê-se que a situação dos novos “cidadãos”, agora livres da escravidão, não passava de uma condição não-humana disfarçada. Contra eles, as intempéries sociais eram recorrentes, visto serem ainda tidos como objetos, passíveis de dominação e eliminação, caso não mais utilizável.

Na realidade, como dantes, a classe dominante, formada por brancos, portugueses e seus descendentes, procurou manter sua hegemonia. Sustentando-se, pois, em uma ideia de superioridade em relação, sobretudo, aos negros e pessoas de cor de pele não alva. Para aqueles, perpetuou-se a possibilidade de extorsão da força de trabalho de qualquer um, que não seus pares, em seu proveito, ignorando deliberadamente a formal abolição da escravidão, posto que africanos e seus sucessores, indígenas e sua descendência, seriam inferiores e, por isto, destinados à servidão.

O intento da casta dominante, em tal época, era a manutenção da sociedade baseada na exploração vil e sistemática dos grupos que compunham a base da sociedade, a fim de manter seus privilégios, lucros e ganhos, em detrimento da utilização sem limites da força de trabalho daqueles grupos em prol de seus empreendimentos. Aliada à consideração do “outro” como não gente, a avidez por lucro da elite do passado se mostrou o cerne da exclusão daquela população menos abastada. Esforços não foram medidos para extorquir os mais débeis, em todos os aspectos de sua vida, sempre em proveito do bem viver da alta sociedade.

Em estudo sobre o tema, comenta Fábio Luís Mariani de Souza (2011):

[...] As classes dominantes enxergaram o povo como mera força de trabalho, destinada a desgastar-se no seu esforço produtivo. E nem podia ser diferente

para um patronato que se formou lidando com escravos, tidos como propriedades, meras coisas e jamais pessoas humanas.

Nada disto mudou. Como se apercebe, o surgimento, solidificação e manutenção das classes sociais brasileiras de hodiernos tempos não é fruto de tempos próximos. Pelo contrário, desde que as naus e embarcações europeias aqui aportaram, passando pelo decisivo e nefasto período da escravidão, observa-se a gênese da característica que mais bem demonstra as atuais relações sociais: a separação entre gente e não gente.

Papel importante neste contexto de perpetuação das práticas escravagistas, que conduzem à exclusão da parcela carente da população, é o racismo. Como outrora acontecia nos interiores dos engenhos de açúcar e nas minas, a separação entre senhores e servos, dominadores e dominados, gentes e não gentes, sendo o escravo, sobretudo, negro, o “outro”, diferente e fora da redoma social branca de elite, por, justamente, ser negro. Enquanto tal, ou seja, na medida em que não se igualava a seus senhores, este poderia sofrer toda sorte de adversidades e ser compelido a realizar e obedecer os mandos dos brancos. Enxergava-se o estamento dominante como possuidor de uma superioridade inerente a sua condição, ao passo que via no outro um ser inferior, uma “não pessoa”.

Assim como eram tidos os escravos como bens a serviço do estamento dominante e proprietário, também hoje a elite repete as práticas de seus antepassados. A herança escravista persiste em se manter presente na contemporânea sociedade brasileira. Com todas as suas mazelas e maldades, crueldades e escárnios, desprezos e humilhações, explorações e maus tratos, ainda nos correntes dias, o que outrora era comum, moral e legalmente aceitável (até mesmo incentivado, diga-se), observa-se. De maneira silenciosa e ardilosa, porém, os (ab)usos de grupos de pessoas, mais especificamente aquelas pertencentes a classes sociais mais baixas, mantém-se como a força motriz da lucratividade superior.

É, pois, da mesma maneira como antes operava a lógica escravagista-racista, a separação entre uns e outros, sendo que aqueles são detentores dos direitos, privilégios, conhecimentos, dominadores natos, em suas distorcidas visões. Por outro lado, a grande massa dos brasileiros, pobres e carentes, sobretudo, negros, mulatos e mestiços, a “ralé”, é tomada como bem a ser explorado sem quaisquer limites, com as

vidas desta população destinadas tão somente ao trabalho e à geração de lucros para seus superiores. São estes, assim, verdadeiros animais a serviço dos dominadores.

Nos dizeres de Jessé Souza (2017): “afinal, as classes superiores são as classes do espírito, do conhecimento valorizado, enquanto as classes trabalhadoras são do corpo, do trabalho braçal e muscular, que os aproxima dos animais”.

Da mesma maneira que antes, à revelia de qualquer escrúpulo, milhares de brasileiros são escravizados em pleno século XXI, sem que nem ao menos tenham possibilidade de lutar contra esta prática desumana. Grande parte de setores que compõem o corpo estatal, mormente seu braço legislativo, servil aos interesses de rapina de uma elite latifundiária, banqueira e de grandes empresariados, acaba por acicatar a exploração dos mais vulneráveis por tais grupos superiores, assim como dantes.

Segundo análise realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>4</sup>, divulgado em 2017, cinquenta milhões brasileiros vivem na faixa da pobreza, ou seja, o equivalente à 25,4% da população. Estes vivem com renda familiar mensal de R\$ 387,07 (trezentos e oitenta e sete reais e sete centavos).

Claro se mostra que tal quantia, nem de longe, é suficiente para abarcar as necessidades primordiais de um núcleo familiar composto, por exemplo, dos pais e dois filhos, sendo a sua insuficiência a causa de diversos males que acometem esta faixa da população, tais como a privação em relação a serviços de saúde e escolar adequados, alimentação parca e escassa, moradias precárias e com má infraestrutura, sem acesso a um sistema de saneamento básico.

Por outro lado, de acordo com relatório divulgado pela Organização Internacional OXFAM<sup>5</sup>, em 2017, os seis maiores milionários brasileiros possuem riqueza equivalente à da metade mais pobre da população brasileira.

Vê-se que a concentração de renda nos mais ricos, ao passo que os mais pobres padecem com irrisórias quantias mensais para sua sobrevivência, impõe um regime de penúria à grande parcela da sociedade que não se encontra no topo, ou seja, fora da elite.

---

<sup>4</sup> Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

<sup>5</sup> OXFAM BRASIL. A distância que nos / OXFAM Brasil – São Paulo, 2017.

É característica do contexto social nacional a desigualdade, primordialmente, de renda, mas não somente a ela atrela, na medida em que esta conduz às demais formas de apartação da sociedade, excluindo cada vez mais aqueles que menos possuem riquezas.

A desigualdade não passa despercebida pela Organização das Nações Unidas, por meio de seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional<sup>6</sup>. Segundo estudo, o Brasil é o 10º país mais desigual do mundo.

Tal estado da arte brasileiro não foi construído por outro fator, senão as práticas exploradoras da elite e sua avidez em lucro a todo e qualquer custo.

Hoje, como já aconteceu no passado escravista, à separação entre pessoas impera. A desigualdade se encontra atrelada não só ao caráter racista, mas à hierarquização social. Apesar de ainda se fazer presente no ódio aos negros, imiscuído em todas as instituições brasileiras, o racismo cedeu parte de seu protagonismo ao desprezo da classe superior pelas demais, próprio do sistema capitalista. Mas, claro, a junção dos dois expedientes permeia a mentalidade da elite e guiam suas ações.

É tão somente com a constatação desta nova forma de escravidão, onde pessoas das classes mais baixas servem de força de trabalho para o enriquecimento alheio, obrigadas a servir ao senhorio atual, a elite, nem tanto por força de castigos corporais diretos, mas sim, coagidas por sanções indiretas, verificadas pela falta de oportunidades, a impossibilidade ou dificuldade de acesso a serviços básicos e a negação de direitos fundamentais aos pobres.

Caso os mais carentes não andem nos eixos preestabelecidos pelas classes dominantes e se rebelem contra sua exploração vil, como outrora ocorria com os escravos, serão condenados a uma vida de mais miserabilidade. Vale dizer, como exemplo, se um grupo de trabalhadores sem-teto busca seu direito fundamental à moradia ao invadir imóveis desocupados e destinados à especulação imobiliária e lucro dos mais ricos com o fim de neles residirem, serão taxados de “desocupados” pelos poderosos ocupantes das classes mais altas e sofrerão a repressão estatal, seja ela policial, seja ela, por vezes, judicial, sempre a mando da elite.

---

<sup>6</sup> PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2016. PNUD, 2017.

Fato é que “o capitalismo será sempre o sistema no qual pobres trabalham para ver o resultado de seu esforço refletido na vida alheia, nesse caso a dos ricos” (MOREIRA, 2017).

Assim é que, pode-se dizer que o capitalismo visto em terras brasileiras atualmente é uma continuação da escravidão, prática nunca extirpada das relações sociais, salvo sua proibição formal. É o escravagismo, aliado aos preceitos de ganho a qualquer custo, individualismo e indiferença do capitalismo, que rege a atual sociedade brasileira.

Se antes os escravos sofriam os males da servidão para dar lucro aos donos dos engenhos de açúcar e das mineradoras, sendo tal sistema o embasamento de toda conjuntura social, estatal, jurídica e política daquela época, nos dias atuais não se modifica tal premissa. É a exploração desenfreada das classes mais baixas pelos pertencentes à elite que pautam a sistemática social. Não é difícil se ver casos de discriminação, preconceito e segregação de pessoas somente pelo fato de serem pobres. Segundo o pensamento que impera nas mentes dos estamentos de comando, ser pobre no Brasil equivale a não ser gente, isto é, apenas um bem a ser explorado e desprezado quando não utilizado.

É o rebatizado do qual fala Amélia Rocha (2013), ou seja, perpetuação a escravidão, com diversos nomes e de maneira mais sorrateira, mas preservando suas hodosas práticas.

A luta pela abolição perdura diante de uma escravidão rebatizada, pois não se pode considerar livre quem não tem onde morar, não tem direito ao registro de nascimento, não pode se expressar livremente, não teve julgamento justo, não conhece seus direitos, não é ouvido em projetos que lhe atingem [...].

De igual forma, o contexto jurídico e político ajudam a insuflar este quadro de segregação e exclusão, não obstante os direcionamentos trazidos pela Constituição Federal. Como se verá adiante, no plano infraconstitucional, em flagrante desrespeito aos princípios que regem a República do Brasil, a ideia de igualdade e solidariedade, bem como o vetor de erradicação da pobreza e da marginalização, são máximas esquecidas em boa parte da legislação (em seu sentido lato). Da mesma maneira, as instâncias políticas e legiferantes atuam no sentido de cumprimento dos anseios da elite, produzindo (em casos, rejeitando) normas que visam a proteger os mais carentes ou que possibilitem a eles uma melhor qualidade de vida.

A preocupação da condução política nacional por meio do Estado, dominado em toda sua estrutura pela subserviência ao regime do capital, é a perpetuação do poder nas mãos da classe de cúpula, para que esta continue suas práticas *neoescravagistas* de exploração, extorsão e roubo dos mais pobres.

Explorar, sobretudo com a anuência estatal, toma forma também de exclusão no Brasil. É tão somente com a consideração dos mais pobres como apartados da sociedade (elitizada), ou seja, não cidadãos, que o senhorio legitima suas práticas de usurpação do trabalho alheio em seu próprio proveito. Para este, a benesse que a condição de pertença à sociedade de direitos proporciona, para aqueles, a expurgação e condenação a uma existência inópia, tal como os escravos do passado.

O sistema jurídico-político-econômico brasileiro, desde sua tenra formação, é pensado para a consecução dos intentos da elite, perfazendo a insuperável exclusão de todos os que se encontram fora do topo, tomados como massa trabalhadora e objeto de enriquecimento alheio. Se antes os coronéis, donos de engenhos produtores de cana e donos de mineradoras apoderavam-se do Estado para seus anseios e busca de lucro, perpetuando uma sociedade de exploração em seu benefício, hoje o fazem os grandes proprietários de terras, grandes investidores, empresários, especuladores, atravessadores financeiros, capitalistas cheios de pompa que bradam um Estado mínimo (para os outros), ao passo que aclamam para si a proteção estatal aos seus abusos. Suspiros esquizofrênicos de um liberalismo conservador. A elite domina e exclui todos que não são partes de sua corja situada no ápice da estrutura social brasileira, lugar em que existem verdadeiras castas.

Se para perpetuarem e aumentarem seus ganhos decorra as privações e miserabilidade de outros, nada importa, tão bem como coisa alguma significava a vida do negro trabalhador das lavouras coloniais.

De igual forma como antes os escravos não se prestavam a fazer as vezes de cidadãos, isolados e excluídos na sua reificação e reiteração laborativa em proveito de outrem, panorama diverso não se tem hoje. As camadas mais pobres, herdeiras do pelourinho, encontram-se atadas no jugo dos atuais fazendeiros e coronéis do açúcar e das minas, elite opressora por excelência, que a elas impõem o afastamento do cenário político-jurídico. Em outras palavras, forçam-nas a serem não cidadãos.



Neste ponto, salutar é a análise de Darcy Ribeiro (2015):

Os subprodutos mais característicos desse sistema foram o coronel fazendeiro e o cabra, gerados socialmente como tipos humanos polarmente opostos, substituídos hoje pelo gerente boia-fria. O primeiro, nas grandes cidades, comercia sua produção, onde vive temporadas e educa seus filhos. É um homem em todo o valor da expressão, um cidadão prestante de sua pátria. O segundo, nascendo e vivendo dentro do cercado da fazenda, numa casa feita com suas próprias mãos, só possuindo de seu a tralha que ele mesmo fabrica, devotado de sol a sol a serviço do patrão, é mantido no analfabetismo e na ignorância. Jamais alcança condições mínimas para o exercício da cidadania, mesmo porque a fazenda é sua verdadeira e única pátria. Escorraçado ou fugido dela é um pária, que só aspira a ganhar o mato para escapar ao braço punitivo do patrão, para se possível submeter-se ainda mais solícito ao “amparo” de outro fazendeiro.

A manutenção da exploração de uns sobre outros, aliada ao racismo ainda existente contra negros, índios, mulatos e mestiços, rejuvenescido pelo ódio classista aos mais carentes são os motores propulsores da sociedade brasileira. Não há nada que mais identifique a cultura nacional do que o desprezo pelo outro, mormente quando este é miserável, favelado, suburbano, trabalhador, subsalariado, negro, indígena, pardo, mulato, branco pobre. A ralé.

A sociedade nestas terras nada mais é do que um desleal campo de exploração, onde padecem os menos afortunados sempre em proveito dos mais ricos. Inclusive, como outrora o foi em relação às revoltas negras que culminavam na formação de quilombos, é medo de que aqueles se rebelem e façam desmantelar a organização estamental e segregadora que pauta as ações da elite a fim de boicotar qualquer possibilidade de organização dos seus servos. Os golpes de 1964 e 2016 falam por si. Os reflexos? A história dos Anos de Chumbo e o que se seguiu no contexto social, político e jurídico ao contestável *impeachment* os demonstram.

A exclusão social, jurídica, política e legal é a gênese e a atual realidade do Brasil. Sem ela, as engrenagens do sistema nacional não funcionam. Seja nas relações privadas, onde o ódio e desprezo pelos mais pobres se observam diuturnamente, sob as mais diversas facetas, seja no seara pública, em que se curvam os agentes políticos aos mandos da elite racista-conservadora-classista, perpetrando, de forma travestida como “interesse de todos”, a exclusão dos mais pobres, dilapidando o que se de mais avançado na proteção de direitos fundamentais: uma Carta Constitucional como a de 1988.

É tão somente com a retirada da população pobre e de seus interesses da pauta das decisões políticas do estado que se pode dar ensejo à manutenção dos privilégios. Mas, além disto, a perpetuação da escravidão de outrora, que nunca percebeu sua (formal) abolição, é o que mais caracteriza a cultura nacional. É a escravidão, herança maldita, atualmente travestida de ódio e desprezo aos mais pobres, a mais brasileira de todas as instituições.

Nas palavras de Darcy Ribeiro (2015):

A mais terrível de nossas heranças é esta de levar sempre conosco a cicatriz de torturador impressa na alma e pronta a explodir na brutalidade racista e classista. Ela é que incandesce, ainda hoje, em tanta autoridade brasileira predisposta a torturar, seviciar e machucar os pobres que lhes caem às mãos.

É neste contexto que a elite brasileira, desde a experiência escravocrata, mantém um verdadeiro pacto antidemocrático com a força política, judiciária e legislativa estatal, com o fito de eternizar um contexto social desumano e cruel, construído à revelia dos mais basilares direitos de caráter humanos e fundamental das classes mais baixas, dos mais pobres e, por muitas vezes, daqueles que possuem origem racial diferente. Negar a mais incipiente ideia de solidariedade e fraternidade entre pessoas é regra nas ações dos donos do poder. Para estes, quem não está em patamar nem ao menos se constitui em gente, mas sim, um mero instrumento de exploração para seus ganhos, como outrora era a concepção sobre os índios e negros. Não cidadãos. Os oprimidos nada mais são de que um meio para o sustento dos opressores, ou seja, em frontal contrariedade à idealização de cada ser humano como um fim em si mesmo.

## **2.2. A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE**

Como visto anteriormente, a atual sociedade brasileira apresenta contradições e disparidades gritantes. Os antagonismos dentro do coletivo humano destas bandas, separado em estamentos, em que um se sobrepõe sobre os demais, retirando suas forças e privando-os de oportunidades, privilégios e direitos, impera.

O Brasil é um país com uma multidão de marginalizados, excluídos do processo capitalista, sem direito concreto à educação, saúde, assistência social, moradia, acesso à justiça, onde todos estes direitos fundamentais são apenas formalmente declarados, mas efetivamente sonegados na prática do dia-a-dia. (SOUZA, 2011).

A manutenção de tal *status quo* separatista advém, no entanto, de um contexto histórico-social excludente, intolerante, racista e explorador para com os mais débeis, aliando-se a conjunturas jurídicas e, principalmente, políticas, as quais favorecem a classe superior. Não é por menos que se constata o endêmico controle das instâncias legiferantes, disseminado em todos os âmbitos federativos, a fim da produção legal se submeter aos interesses da minoria cumeeira.

É tão somente com o domínio também sobre o Poder Legislativo que o alto escalão brasileiro traveste de legalidade suas práticas de rapina no território nacional. Se não mais é possível fazer valer suas vontades por meio da força, agora o teatro de operações deste grupo se transporta para a arena onde os rumos políticos e legais do país são pontuados.

Seja por meio de sua influência, seja por meio de ameaças e intimidações, seja por meio do que se convencionou chamar de “compra de parlamentares”, a camada imperante da hierarquia nacional utiliza-se dos mais variados expedientes para fazer valer seus hediondos intentos de lucro a qualquer custo.

Exemplos claros destas práticas podem ser extraídos de várias questões jurídico-políticas. Primeiro, pergunta-se, por qual motivo, chegada a idade de 30 anos de promulgação do texto constitucional, ainda não foi instituído e regulamentado o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no artigo 153, inciso VII, da Carta Política?

Sabe-se que Constituição Federal somente estabelece normas gerais sobre o sistema tributário nacional, devendo estas ser reguladas por meio de Leis Complementares, de acordo com a competência de cada ente político, a fim de efetivamente por ser disciplinado o tributo, com suas hipóteses de incidência, alíquotas e bases de cálculos.

No que tange ao imposto em questão, a atribuição de sua instituição e regulamentação é da União, ou seja, a legislação para este deve ser oriunda do Poder Legislativo Federal: o Congresso Nacional. Sem a atividade do Parlamento, tal tributo permanece inexistente.

A instauração da tributação das grandes fortunas, pertencentes às classes dominantes, traria mais justiça ao país ao possibilitar a melhor distribuição de

renda, evitando-se que uma minoria muito possua, ao passo que a grande massa brasileira padeça com a insuficiência de recursos, podendo-se direcionar os aportes obtidos com tal tributação à efetivação das demandas dos mais carentes. Não é por menos que José Afonso da Silva (2004) vê com bons olhos uma possível regulamentação desta matéria:

O art. 153, VII, confere um imposto novo à competência exclusiva da União: o *imposto sobre grandes fortunas*, que depende de definição por lei complementar. Será um imposto, se criado e bem administrado, de real importância para a redistribuição de rendas.

A tributação das grandes riquezas, por óbvio, teria como contribuintes aqueles se localizam no topo da pirâmide social, possuidores de extensos patrimônios, bens e meios de produção, reduzindo suas posses, todavia, estas se reverteriam em proveito de um grande contingente brasileiros. É de se notar, não obstante a nobreza da finalidade do imposto em cheque, que não há a boa vontade legislativa em torná-lo real.

Imbuídos da pressão da elite, subservientes aos seus mandos, a instância legislativa, de um modo geral, salvo algumas exceções, pouco ou nenhum esforço despense em favor da efetiva implantação desta espécie tributária, afastando, incontinenti, sua arrecadação, a qual poderia implicar em sua conversão em execução de políticas públicas, ajudando a melhorar a qualidade de vida para os mais necessitados, visto que isto iria, justamente, contra os interesses dos verdadeiros donos do poder: a elite do capital.

Assim como sofre a população carente uma exclusão legal pela injustificada ausência de legislação regulamentadora do tributo objeto do estudo anterior, situação análoga ocorre com a questão da progressividade no Imposto de Renda, outro exemplo que pode ser levantado.

O sistema tributário instaurado com a Carta Política de 1988, inspirado em um dos objetivos da República, qual seja, a solidariedade (artigo 3º, inciso I), embasa-se em um critério de igualdade, mormente sustentado pela máxima “cada qual contribuirá com o quanto puder para o bem de todos” (SCHOUERI, 2018).

A tributação que leva em conta este preceito conduz, inevitavelmente, à consecução de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária, fundada na ajuda mútua entre todos os componentes do coletivo, promovendo-se o bem de todo, sem

qualquer tipo de discriminação, nos moldes preceituados pelo artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal.

Para tanto, importante observação a ser considerada pelo legislador é o Princípio da Capacidade Contributiva, considerada para cada indivíduo, ou seja, o quanto este pode participar na arrecadação estatal para o bem de todos, tendo como parâmetro os recursos dos quais é possuidor, excetuando-se aqueles referentes ao mínimo necessário para sua existência. É também chamado de Princípio da Capacidade Contributiva Relativa.

Luís Eduardo Schoueri (2018) assim se pronuncia sobre a temática:

Por tais características, parece acertado que a capacidade contributiva, em sua feição relativa, tem feições de princípio jurídico, i.e., mandamento de otimização: deve o legislador, na medida do possível (ou ao máximo possível), buscar alcançar a capacidade contributiva; a base de cálculo do tributo deve ser medida que atinja, do melhor modo possível, aquela capacidade. Dentre duas bases de cálculo, o Princípio exigirá que se busque a mais exata; a alíquota do tributo não pode ser tão alta a ponto de a tributação ultrapassar a capacidade contributiva manifestada.

Somente considerando a capacidade contributiva de forma individualizada poderá tornar eficaz a solidária em matéria tributária, que nada mais é do que corolária de uma sociedade baseada na solidariedade e que tenha como primazia a inclusão sobre a exclusão.

Espectro desta consideração é a fixação da progressividade em impostos, principalmente o referente à renda, prevista no artigo 153, §2º, inciso I, da Constituição Federal. Parte-se da ideia de que quem menos possuía menos paga, sendo, pois, isento do pagamento do tributo ou reduzida a alíquota incidente sobre este. Por outro lado, aqueles que mais possuem, mais pagarão ao ter uma alíquota maior.

A progressividade se mostra uma ferramenta estupenda no que tange à uma mais justa tributação e a preservação da solidariedade nesta. Não é por menos que Karl Marx e Friedrich Engels (2015) consideram-na como uma das medidas para chegada de uma sociedade livre da exploração de uma classe por outra.

Ocorre que, conforme a Instrução Normativa RFB n.º 1558, de 31 de Março de 2015, a qual está vigente até a presente data, somente cinco são as faixas de renda previstas para a progressividade no Imposto de Renda, a saber: rendimentos até R\$ 1.999,18 estão isentos da tributação; aqueles entre R\$ 1.999,19 até R\$ 2.967,98

possuem alíquota de 7,5%; R\$ 2.967,99 até R\$ 3.938,60, alíquota de 15%; R\$ 3.938,61 até R\$ 4.897,91, alíquota de 22,5%; e acima de R\$ 4.897,91, com alíquota de 27,5%.

A problemática diante destas faixas cinge-se a última, ou seja, àqueles rendimentos que se apresentam acima do teto de R\$ 4.897,91. Para indivíduos pertencentes a este grupo, não importará sua real renda, sempre a alíquota incidente será de 27,5%. Esta constatação se torna preocupante na medida em que pessoas com rendimentos de grande vulto pagarão um valor do Imposto de Renda assemelhado àqueles que possuem arrecadações mais modestas, mesmo que ainda pertencentes ao derradeiro substrato do sistema progressivo.

Fixar uma única camada para abarcar rendas acima de R\$ 4.897,91 viola a máxima do Princípio da Capacidade Contributiva relativa ao desconsiderar altos rendimentos que, com uma mais estruturada e esmiuçada tabela de progressividade, poderia abranger faixas de faturamento relativas às arrecadações mais elevadas e, com isto, tributar de forma mais igualitária aqueles que mais possuem.

Ocorre que, como sói acontecer-nos outros exemplos aqui levantados, tal detalhamento e a conseqüente incidência de alíquotas mais elevadas nos casos de maior fatura não se mostram atinentes aos interesses dos donos do poder, ou seja, os grandes proprietários, que ocupam o topo da pirâmide social. Ora, se a disciplina de novos blocos na progressividade do Imposto de Renda implicaria em uma elevação dos valores a serem pagos ao Fisco, superando-se o paradigma de alíquota de 27,5% em qualquer renda acima do teto, não se mostra difícil constatar que tal medida seria obstada por este grupo dominante.

Utilizando-se das tramoias de comando sobre a atividade estatal, para que esta se adegue tão somente aos seus quereres, a elite mantém seu privilegiado valor irrisório de tributação, ao passo que sua arrecadação alça voos cada vez mais altos e cada vez mais distantes de uma conversão ao bem comum.

Vê-se que a parca progressividade do Imposto de Renda é agenda imposta por uma classe que domina o ambiente estatal. Subserviente aos mandos desta elite do capital, o Estado apadrinha seus senhores, retirando a possibilidade de utilização dos recolhimentos tributários em proveito de um bem estar comum, os quais poderiam ser revertidos na realização de ações em prol da melhora da vivência dos grupos menos

abastados da sociedade brasileira, materializando suas mais diversas demandas. É este, pois, outro caso de exclusão legal da população carente.

Outra questão que cobra caro preço aos que menos possuem está relacionada à moradia. Decerto que a Constituição Reconhece, no *caput* de seu artigo 6º, ser a habitação um direito social fundamental de toda pessoa. Ocorre que, no Brasil, isto não efetivamente assegurado, uma vez que, justamente, assegurar o direito à moradia para todos vai na contramão dos interesses da classe dominante.

Segundo dados divulgados pela Fundação João Pinheiro<sup>7</sup>, em 2015, o déficit familiar habitacional, ou seja, a quantidade de núcleos familiares que não possuem moradia chegou ao patamar de 6.940.691 (seis milhões, novecentos e quarenta mil, seiscentos e noventa e um). Tal quantia chega a ser 10% (dez por cento) da população brasileira (BOULOS, 2015). É o chamado déficit quantitativo.

De igual modo, quantia de família que vivem em imóveis precários e insalubres chega a alarmantes 15.597.624 (quinze milhões, quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e vinte e quatro). Chama-se, para isto, déficit qualitativo.

Percebe-se que grande parte da população nacional vive em estado ou de ausência total de moradia ou, apesar de tê-la, esta é de péssimas condições. Somente isto já bastava para fazer surgir um sinal de alerta ante o não cumprimento das disposições constitucionais.

Todavia, não obstante a alastrada falta de moradia, em estado diametralmente oposto, existe quase o mesmo número de residências vazias e terrenos ociosos em comparação ao quantitativo de pessoas e famílias que necessitam de habitação.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>8</sup>, realizada pelo IBGE, constata-se haver 6.893.000 (seis milhões, oitocentos e noventa e três) de imóveis vagos e em condições de serem ocupados.

---

<sup>7</sup> Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2018;

<sup>8</sup> Pesquisa nacional por amostra de domicílios : síntese de indicadores 2015 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016;

Ora, se o número de lugares habitacionais vagos aptos à ocupação quase se equipara à quantidade de famílias sem moradia, por qual motivo ainda se observam pessoas sem teto? A resposta se encontra exatamente na preservação de interesses dos mais ricos.

Grande parte de tais locais vagos e ociosos são pertencentes aos grandes especuladores imobiliários, capitalistas pertencentes ao estamento dominante da hierarquia social brasileira, os quais detêm o monopólio e poder sobre os rumos estatais e da população em geral.

A manutenção de imóveis desocupados serve tão somente a sua valorização no mercado imobiliário, engordando a quantia destes locais, para que, quando vendidos, o sejam por valores altíssimos, ao passo que afastam a população carente cada vez mais para áreas periféricas, locais onde há falta de residências e infraestrutura adequada, negando, pois, seu direito fundamental à moradia.

Conforme aponta Guilherme Boulos (2015), os donos do capital (pertencentes à classe exploradora), nos primórdios da formação dos grandes centros urbanos do país, intentaram contra a população trabalhadora que residia nos centros citadinos, em cortiços, casas alugadas e em vilas de operários. Em uma época em que a periferia praticamente não existia, o estamento já dominante, apoiado pelo governo, ressalta-se, provocaram uma verdadeira “limpeza” nos centros urbanos, despejando e demolindo as construções da população operária, ao passo que aumentaram o valor dos aluguéis, tornando, por óbvio, inviável a permanência destes grupos no seio da capital.

Os trabalhadores, assim, foram expulsos às cercanias da cidade, reduzidos à única opção de compra de lotes de terras dos mesmos alcoses que os forçaram a se retirar de suas anteriores moradias. Entre o centro da urbe, agora propriedade absoluta da elite, e as periferias, ainda logrou êxito a classe dominante em manter bolsões de áreas desocupadas para, com a crescente transição de empregados no eixo centro-margens da cidade, incrementar o valor de tais glebas e as vender por vultosas quantias. Eis o cerne da especulação imobiliária que acometeu e ainda acomete o Brasil, impactando negativamente no direito à moradia de muitos.

Ainda hoje tal panorama é observado nas cidades brasileiras, onde igualmente permanecem os pobres em áreas afastadas do centro da cidade, em locais em



que os serviços públicos essenciais não chegam ou, quando chegam, a qualidade não é satisfatória. Ao passo que os valores de compra e de aluguel de imóveis no centro urbano e em bairros considerados nobres são estratosféricos. Acrescenta-se a isto a forte presença de imóveis desabitados e, seu contraste, grandes pessoas e famílias sem residência, morando em barracos improvisados ou mesmo nas ruas e calçadas. Eis a atual especulação imobiliária e seus deletérios efeitos na população mais vulnerável.

Importa, entretanto, investigar qual o papel do Estado em se furtar de coibir ou fomentar tais práticas odiosas. A falta de moradia e a sua antítese, ou seja, a grandiosa quantidade de imóveis e terrenos inocupados, destinados à especulação imobiliária, é obra conjunta da elite do capital e da subserviência do Estado aos mandos desta.

Desde os primórdios da urbanização brasileira, a aristocracia, dona do capital, ante a sua proximidade com o ente estatal, buscou neste a ajuda que necessitava para seu intento de afastamento e lucro pela especulação. Para tanto, o Estado agiu no sentido de permitir os loteamentos nas áreas periféricas, onde foram despejados os trabalhadores expulsos dos centros das cidades. Ainda, procurou trazer melhorias de infraestrutura para as áreas desocupadas, entre o centro e a periferia, para que estas se valorizassem e, conseqüentemente, gerassem mais lucros nas vendas das terras pela elite.

Atualmente também se mostra a atividade estatal complacente aos interesses, sobretudo, das grandes empreiteiras e empresas imobiliárias, que monopolizam o setor de construção e especulação. Estas organizações se firmam em um acordo antidemocrático com políticos ao financiar suas campanhas eleitorais e seus partidos. Em troca, na medida em que não fornecem estes incentivos de maneira gratuita, exigem certas “regalias” de seus financiados, mais especificamente, as suas contratações para obras públicas, as quais, em muitos casos, são superfaturadas, gerando ganhos astronômicos para os donos de tais empresas. Ainda, há o despejo e remoção de populações carente de áreas que serão destinadas aos especuladores e grandes empreiteiras.

Não obstante esta, mais dantesca, esdrúxula e contrária ao seu papel democrático é a atitude legislativa em produzir e alterar legislações para bem servir à

ganância daquelas instituições imobiliárias e empreiteiras. Atento a estas práticas, Guilherme Boulos (2015) aduz:

[...] existem no Brasil leis que regulam o solo urbano, como o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores. Quando tais leis entrem em conflito com o interesse do capital são frequentemente “ajustadas”. Um terreno destinado para moradia popular vira, do dia para noite, área comercial ou residencial de alto padrão, conforme o interesse em jogo.

É para atender os anseios dos grandes proprietários que, diversamente do que se propaga, não obtiveram suas terras e imóveis como fruto de trabalho, o Estado se prostra. Pelo contrário, suas posses são oriundas de desapropriações, expulsões e grilagens, ao passo que tentam legitimá-las por meio de atos legais oriundos do poder público, mas que em nada escondem suas verdadeiras origens.

A população menos afortunada, como outrora expulsa aos guetos nos limites das cidades, ainda hoje padece deste male, oriundo, em grande parte, da inércia deliberada e subserviência do Estado aos grandes controladores do capital. Em um país onde mais de 06 (seis) milhões de famílias pobres não tem acesso a um teto para morar, não se mostra crível que o poder público deixe de combater as forças que oprimem os que menos possuem e que se localizam na base da pirâmide social.

Aqui, pois, insere-se outro caso de exclusão legal da população das classes sociais mais baixas, vez que a agenda dos órgãos produtores de leis atende tão somente aos interesses do estamento superior, negando, assim, um direito fundamental de milhares de famílias carentes: a moradia.

O direito que rege as relações de trabalho também não ficou imune às investidas da elite, formada em grande parte pelos donos de empresas e patrões, que fizeram prevalecer sua vontade em flexibilizar garantias trabalhistas fundamentais, por vezes descaracterizando a relação de emprego, tudo com o fito de diminuir às garantias à parte hipossuficiente da relação: o trabalhador, o qual se encontra, via de regra, nas camadas carentes.

O ano de 2017 viu a derrocada de grande parte do acervo da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452 de 1º de Maio de 1943), por meio da Lei 13.467 de 13 de Julho de 2017, a chamada “Reforma Trabalhista”. Mudanças como: o cômputo do tempo de deslocamento do trabalhador à empresa para fins de pagamento foi desonerado do empregador, aumento da jornada semanal máxima

para 30 (trinta) horas, redução do tempo de repouso e alimentação para 30 (trinta) minutos. São estes alguns exemplos de flexibilização de direitos dos trabalhadores, tendo como mote a maior produtividade e o conseqüente lucro dos empregadores. Já os trabalhadores, cada vez mais, padecem com a voraz derrocada de suas garantias.

Percebe-se que não é a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização ou mesmo, a redução das desigualdades sociais e regionais que orienta o mister legiferante. Pelo contrário, tomados por ambições antidemocráticas, originadas dos mais diversos engenhos perpetrados pela elite brasileira e impostas por esta, o domínio do Poder Parlamentar avizinha-se e faz morada na garantia e perpetuação dos interesses de uma minoria, a qual detém, ela sim, os rumos do país, fazendo aprovar e suceder legislações atinentes tão somente à manutenção de seus privilégios, mesmo que, para tanto, tenha que negar e deixar de lado os objetivos da República.

Na medida em que as demandas dos grupos menos favorecidos se mostram cada vez mais longe da discussão e decisões dos órgãos legisladores, ao passo que somente com uma maior atuação destas instâncias poderiam ter tal parcela da sociedade seus direitos assegurados, sempre tendo como norte os paradigmas políticos-legais trazidos pela Constituição Federal de 1988, tem-se, pois, uma verdadeira exclusão legal da população carente.

Conforme Alexandre Lobão Rocha (2009), falando sobre a ausência histórica de sentimentos de nacionalidade e cidadania no Brasil, diz:

Essa herança integraria ainda hoje a nossa cultura política e se manifestaria na atuação dos estratos sociais historicamente mais organizados e dominantes que, diante de situações de confronto e ruptura de que resulte risco à sua hegemonia, buscam soluções de acomodação negociada. Pelo menos o histórico da cultura política brasileira revela a prevalência dessas instituições de acomodação, desde o período das lutas políticas regionais que condicionaram a passagem de uma sociedade dominada por oligarquias rurais para o estágio de industrialização e organização dos grupos sociais em uma economia capitalista [...].

Não é de se espantar tal quadro exclusão legal da população carente, no entanto, mormente ao se constatar, somente no âmbito legislativo federal, o domínio de bancadas e frentes parlamentares alinhadas aos interesses de empreiteiras e

construtoras, agropecuários e policiaiscos-militares (seletivos, por óbvio), conforme estudo divulgado pela Agência Pública<sup>9</sup>.

São estes grupos parlamentares que comandam, pois, os rumos da tomada de decisão legislativa, fazendo passar e/ou negando projetos e propostas, de acordo tão somente com seus interesses e os anseios da classe social (elite) a qual são subservientes. Em detrimento, a vontade do povo (da qual o poder, incluindo o de legislar, adviria, conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 dispõe) soçobra.

Inobstante isto tudo, a própria Carta Política inovou ao prever em seu bojo e dotar de misteres democráticos uma instituição com ares joviais e imbuída da defesa intransigente da população carente, a qual foi vilipendiada desde idos tempos. Às práticas odientas da escravidão e, mais atualmente, da exclusão classista, a Constituição Cidadã logrou deixar vigoroso mecanismo permanente de expressão e vetor do regime democrático, ator imprescindível na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem assim, na erradicação da pobreza e marginalização, e redução das desigualdades sociais. Eis a Defensoria Pública.

---

<sup>9</sup> As bancadas da Câmara. Disponível em: <https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>. Acesso em 10 de Setembro de 2018.

### **3. OS CONTORNOS JURÍDICOS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL**

O deslinde da atuação de uma instituição perpassa pelo conhecer de suas próprias bases, alicerces e suas estruturas. É com a percepção ontológica de uma ser, que se poderá estudar suas condições de existência e atuação. O conhecimento das possibilidades da Defensoria Pública não foge a isto.

Seja por meio de um olhar histórico, uma visão sobre as suas funções, objetivos e princípios, seja por meio de uma abordagem sobre seus órgãos de atuação, vale dizer, os defensores e as defensoras públicas, o delineamento de um atuar defensorial pautado pelo regime democrático tem como pressuposto o conhecimento dos contornos constitucionais e legais que moldam esta importante instituição, essencial à justiça, como quer a Carta Política (art. 134, *caput*).

#### **3.1. PERSPECTIVAS HISTÓRICAS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL**

A enunciação dos objetivos atuais de uma instituição perpassa pelo conhecimento de seu passado. Saber as condições de gestação, desenvolvimento e incremento que perfizeram o caminho da Defensoria Pública se mostra de fulcral importância no delineamento e aperfeiçoamento de suas funções em hodiernos tempos da República.

Jovial na tradição constitucional brasileira, a Defensoria Pública somente alçou voos mais altos com a sua incorporação na Carta de 1988. Em tempos anteriores a este marco, não obstante se profetizasse a criação desta instituição com tal nomenclatura, por meio da garantia da “assistência judiciária”, passou-se ao largo da asseguaração de um instrumento com misteres democráticos.

De acordo com Amélia Soares da Rocha (2013), “a primeira Constituição brasileira a conferir *status* constitucional à assistência judiciária foi a véspera de 1934, mas ainda sem tratar de Defensoria Pública: tratou do direito, mas esqueceu do instrumento”.

Em seguida, retrocedendo nesta conquista à população carente, a Constituição de 1937 deixou de prever a assistência judiciária como um direito, ficando esta matéria somente regulada em leis infraconstitucionais (ROGER, 2017).

Somente com a Carta de 1946, a assistência judiciária voltou a ter patamar constitucional, no entanto, ainda sem a previsão do meio pelo qual este direito seria efetivado, ou seja, ainda sem previsão da instituição Defensoria Pública.

A Constituição de 1967, mesmo que oriunda do período ditatorial militar (1964-1985), manteve a tradição de assegurar tão somente a assistência judiciária, esquecendo-se do instrumento para assegurar tal direito.

Somente com a Constituição Federal de 1988 se assegurou o direito de assistência jurídica integral e gratuita, um *plus* normativo em relação às garantias anteriores, e o mecanismo de efetivação desta, qual seja, a Defensoria Pública.

Conforme Franklyn Roger Alves da Silva e Diogo Esteves (2017):

Deve-se observar que a nova Constituição [1988], ao utilizar-se do vocábulo “assistência jurídica” em substituição à expressão “assistência judiciária”, acabou aumentando significativamente a amplitude do serviço assistencial fornecido à população carente. [...] Além disso, o Poder Constituinte de 1988 previu, de maneira expressa, qual seria a entidade governamental responsável pela orientação jurídica e defesa dos necessitados, adotando o *salaried staff model* e prevendo a Defensoria Pública como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado” (art. 134, *caput*).

Inegável a mudança de paradigma trazida com a Constituição Federal de 1988, a qual, de maneira transformadora, previu a assistência jurídica e a instituição Defensoria Pública com o mote de trazer a inclusão social, jurídica e política da população historicamente excluída pela marginalização e pela pobreza.

### **3.2. PÚBLICO ALVO: HIPOSSUFICIENTES**

Todo serviço institucional tem um destinatário, sendo seu engajamento direcionado a este. Sem a fixação clara do recebedor, pode-se desnaturar a função daquela estrutura. No caso da Defensoria Pública, seu alvo de atuação é a parcela carente do povo.

A Constituição Federal é límpida ao dispor desta maneira em seu artigo 134, *caput*, tratando de mencionar a quem se destinam as funções da instituição. No dispositivo, menciona-se a terminologia “necessitados” para abarcar aquelas pessoas e grupos que comprovem insuficiência de recursos, conforme completado pelo art. 5º, inciso LXXIV, da mesma Carta.

Para além do tratamento constitucional, a normativa que regulamenta a instituição no plano legal traz igual redação, disposta no logo no artigo 1º da Lei Complementar n.º 80/94, o que dá maior ênfase a este papel defensorial.

A proteção de direitos e a promoção dos interesses da população carente toma forma, mormente em países como o Brasil, de vital importância para a plena efetivação do regime democrático. É dizer, a sistemática-fim trazida em 1988 pela chamada Constituição Cidadã impõe o respeito à dignidade humana, soberania da vontade popular e respeito à lei como condições para a democracia brasileira.

No entanto, não há como considerar perfeito este regramento se ainda existir a cultural exclusão social, desigualdade, pobreza e marginalização da população carente, o que no Brasil se assenta em seu passado escravista (SOUZA, 2017). De tal sorte, o papel da Defensoria Pública alça lugar de imprescindibilidade tanto para o regime democrático, tanto para a própria população carente, fim em si mesma e necessitada de transformação social.

Estes males afligidores desta parcela do povo conduzem, inevitavelmente, à derrocada de seus direitos mais fundamentais, na medida em que a própria condição de pobreza, marginalização e desigualdade já é, em si, a privação de direitos, na exata medida em que negada a condição de digna de vida desta população (ROCHA, 2013).

A Defensoria Pública mostra-se, diante disto, um dos pilares de transfiguração desta realidade segregadora, já que seu mister se perfaz com a proteção, promoção e efetivação de direitos e interesses do povo carente, retornando-o ao lugar de “pessoa”, devolvendo-os sua dignidade historicamente vilipendiada.

Assim é que, pela dicção constitucional, o vocábulo “necessitado” se transmuta, em sentido estrito, na vulnerabilidade econômica destes grupos marginalizados da sociedade brasileira.

Neste sentido, Tiago Fensterseifer (2017):

A carência de econômica centraliza, sem dúvida, o enquadramento de determinada pessoa na condição de *necessitado* ou *vulnerável* à luz do nosso ordenamento jurídico (constitucional e infraconstitucional), o que se dá em razão da fragilidade existencial provocado pela falta de acesso a recursos materiais e privação de direitos sofrida por determinado indivíduo e, em algumas situações, por grupos sociais inteiros em relação aos bens sociais

básicos, como, por exemplo, saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico etc.

A vulnerabilização da camada menos favorecida economicamente, inexoravelmente, conduz à situação de desigualdade entre indivíduos e grupos dentro de um mesmo Estado, o que não se compatibiliza com o imperativo constitucional de igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB).

Tal situação [carência de recursos], por si só e independentemente da cumulação com outro fator de vulnerabilidade (por exemplo, criança e adolescente, pessoa com deficiência, idoso etc.), provoca a marginalização social, política e cultural da pessoa, na medida em que a mesma se vê impossibilitada de travar suas relações sociais e jurídicas em condições de igualdade com os demais indivíduos e com os próprios entes estatais. (FENSTERSEIFER, 2017).

Deste modo, urge a necessidade de atuação proativa da instituição para reequilibrar essas relações desproporcionais, sendo isto, inclusive, a consecução de um dos objetivos da República (art. 3º, inc. I, CRFB), na medida em que, assim procedendo, estará sendo construída uma sociedade pautada pela justiça e pela solidariedade.

Para mais dos aspectos teóricos, a necessidade do indivíduo ou grupo é aferida, em termos práticos, pela comprovação de sua renda. Conforme Tiago Fensterseifer (2017), “há certa tendência, no cenário nacional, não obstante a diferença existente nos padrões adotados pelos diferentes Estados da Federação (e também no âmbito federal), de adotar-se o critério de até 3 (*três*) salários mínimos nacionais de renda familiar para o indivíduo passar pelo crivo econômico e ser atendido pela Defensoria Pública”<sup>10</sup>.

A carência de recursos financeiros de parcela do povo é, sem embargos, tanto o caráter mais distintivo do Brasil, quanto o mote da atuação da Defensoria Pública, de modo que esta se encontra inevitavelmente incumbida de transformar aquela realidade desigual e excludente.

### 3.3. PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS

Os princípios institucionais da Defensoria Pública formam o substrato normativo-valorativo para a sua atuação, na medida em que guarnecem e orientam sua

---

<sup>10</sup> A Lei Complementar n.º 01/90, que rege a Defensoria Pública do Estado do Amazonas, fixa este critério econômico para caracterizar a hipossuficiência de recursos, nos termos de seu artigo 4º, §1º.



função dentro do Estado Democrático de Direito trazido pela Constituição Federal de 1988.

Vale dizer, sem uma principiologia que assegure os caracteres imprescindíveis para esta instituição que, conforme o texto constitucional (art. 134, *caput*), natimorto seria este tão imprescindível papel para a consecução do regime democrático.

Neste sentido, aduz Franklyn Roger Alves da Silva e Diogo Esteves (2017):

No âmbito da Defensoria Pública, os princípios institucionais espelham os postulados básicos e os valores fundamentais da Instituição, formando o núcleo essencial de sua sistemática normativa. Em virtude de sua natureza normogenética, os princípios institucionais atuam como diretrizes que informam as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras que, de algum modo, guardam relação com a Defensoria Pública.

De maneira concordante ao caráter fundante dos princípios para com a atividade da Defensoria Pública, Amélia Soares da Rocha (2013) leciona que “os princípios institucionais, pois, são o alicerce, o chão onde se fincam as raízes da Defensoria e lhe conferem identidade: são aqueles que viabilizam o papel institucional da Defensoria Pública”.

Os princípios se mostram, assim, tanto como o norte para atuação da Defensoria Pública, quanto guarnecem esta de intempéries que possam limitar seu importante papel no regime constitucional vigente.

De tal modo, a consagração de uma teia principiológica na Constituição Federal conferiu um *status* axiológico e normativo a estes alicerces da Defensoria Pública, gravando-os em cotejo com a própria existência desta instituição, ou seja, um instrumento e expressão do regime democrático.

Conforme o artigo 134, §4º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional n.º80/2014, repetindo o disposto no artigo 3º da Lei Complementar n.º 80/94, os princípios institucionais são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Em primeiro lugar, a unidade da instituição liga-se à ideia de continuidade e permanência dos serviços prestados pela Defensoria Pública, na medida

em que, na lição de Amélia Soares da Rocha (2013), “o princípio da unidade estabelece que a Defensoria Pública corresponde a uma coesão orgânica, com mesmo comando, finalidade, propósitos, objetivo e metodologia”.

De tal sorte, a atuação de todos os defensores e defensoras públicas deve ser orientada segundo um ponto de partida e uma finalidade comuns. Conforme Fábio Luís Mariani de Souza (2011), “os atos dos defensores públicos, em verdade, são atos da própria Defensoria Pública, significam a parte de um todo maior”.

É enquanto um corpo único, apesar de seus muitos braços (ROGER, 2017), que a Defensoria Pública pode realizar seu desiderato de ser instrumento e expressão do regime democrático, perfazendo a inclusão da população carente, destinatária de seus serviços, em todos os lugares do país e de forma unânime. Nas poéticas palavras de Amélia Soares da Rocha (2013):

É a unidade o meio que lhe confere a força institucional necessária a que se possa ter acesso às instâncias de poder e realmente garantir acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade: é essa unidade que garante a comunicação e a interligação necessária ao intercâmbio de experiências e a soma das ações positivas do Oiapoque ao Chuí, num país de dimensões continentais como o Brasil.

Além deste, todavia, complementando-o, há o princípio da indivisibilidade. Ainda alinhando à ótica de completude da instituição, mas sob o aspecto das atividades práticas dos seus órgãos de atuação, vale dizer, as defensoras e os defensores públicos, tal princípio garante a continuidade do serviço da Defensoria Pública, mesmo que ocorram mudanças em seus órgãos, tudo a fim de não prejudicar proteção de direitos e consecução dos interesses da população carente (SOUZA, 2011).

Assim também compreendem Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017), para quem:

Por formarem um mesmo todo indivisível, os membros da Defensoria Pública podem substituir uns aos outros indiferentemente, sem que haja solução de continuidade do serviço público de assistência jurídica gratuita. A indivisibilidade garante que a atuação da Defensoria Pública ocorra sempre de maneira ininterrupta [...].

Em seguida, importante princípio atinente aos misteres da Defensoria Pública e de seus membros diz respeito à independência funcional destes. Ao realizar o fundamental papel de materializar a instituição enquanto expressão e instrumento do

regime democrático, as defensoras e os defensores públicos não podem sofrer quaisquer tipos de interferência, o que eleva sobremaneira a importância deste postulado.

Para Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017):

A independência funcional (art. 134, §4º, da CRFB e art. 3º da LC n.º 80/1994) garante ao Defensor Público a necessária autonomia de convicção no exercício de suas funções institucionais, evitando que interferências políticas ou fatores exógenos estranhos ao mérito da causa interfiram na adequada defesa da ordem jurídico democrática do país.

Da mesma maneira, ao conjuntar o princípio em tela e o necessário acesso à justiça da população carente em um país marcado pela desigualdade social, para Fábio Luís Mariani de Souza (2011), “O princípio da independência funcional – assim como todos os demais princípios e prerrogativas institucionais – servem para garantir o perfeito cumprimento do mister constitucional da Defensoria Pública: prestar assistência jurídica, integral e gratuita aos necessitados. É que a Defensoria Pública – como sempre gizamos – possui gigantesca tarefa: proporcionar acesso à justiça e igualdade material aos hipossuficientes, numa sociedade injusta, desigual e extremamente complexa como a brasileira”.

De tal modo, não há como assegurar uma Defensoria Pública capaz de defender direitos e garantias e promover os interesses da população carente sem que esta seja una e indivisível, bem como sem a necessária independência de seus membros. É tão somente com a assecuração dos princípios do artigo 134, §4º, da Constituição Federal e artigo 3º da Lei Complementar n.º 80/94 que a instituição pode realizar de maneira plena seu mister democrático.

### **3.4. OBJETIVOS INSTITUCIONAIS**

A consagração de objetivos para uma instituição demonstra que esta não se apresenta de maneira estática e estanque. Vale dizer, a fixação destes postulados indica uma clara intenção finalística, enquanto razão de existência para esta entidade.

Tal consideração conflui para a normatividade constitucional referente à Defensoria Pública. Se esta é, como diz o *caput* do artigo 134 da Constituição Federal, expressão e instrumento do regime democrático, para realizar este desiderato necessita invariavelmente de finalidade bem delineadas e em conformidade com as máximas democráticas.

Não é por outro motivo que os objetivos institucionais da Defensoria Pública, previstos no artigo 3º-A da Lei Complementar n.º 80/94, dialogam intimamente com os objetivos da República, insculpidos no artigo 3º do texto magno. A relação entre estes dois dispositivos é de completude e orientação de todo e qualquer atuar daquela instituição.

Anuindo para a consecução de suas finalidades, inevitavelmente, a Defensoria Pública estará consagrando os objetivos que sintetizam a própria existência do Estado brasileiro, mormente ao se considerar que a temática das metas deste é, em seu limite, transformar a sociedade largamente desigual e excludente do Brasil (AFONSO DA SILVA, 2004).

Não bastasse a normatividade já contida na Carta Magna, que se espalha por todos os órgãos e instituições estatais, incluindo, aqui, a Defensoria Pública, esta recebeu um *plus* normativo ao ser a única instituição a ser encarregada expressamente de primar pela redução das desigualdades sociais, conforme o artigo 3º-A, inciso I, da Lei Complementar n.º 80/94 (ROGER, 2017).

De tal sorte, a escolha político-legislativa para a Defensoria Pública foi encarregá-la, no esteio da compromissória Constituição Federal de 1988, de um vital múnus transformador e revolucionário social, político e jurídico, quebrando-se o histórico paradigma brasileiro de segregação, exclusão, desigualdade, pobreza e desamparo da população carente.

A incumbência defensorial é grande, no entanto, indispensável em um país de raízes escravistas e de desequilíbrios nas relações sociais. Assim, a relevância de sua função no regime político vigente se materializa em quatro objetivos: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Como será aprofundado em momento posterior, a Defensoria Pública deve primar, em todas as suas ações pela norma-valor da dignidade da pessoa humana, considerando e visualizando em seu público-alvo (população carente) seres humanos com inegável importância e necessitados de ações afirmativas para extirpar os males sociais e econômicos que lhe atinge.

Prezar pela proteção da dignidade dos indivíduos pertencentes à classe carente da sociedade é, sem dúvida, o embasamento para a redução das desigualdades sociais, já que o engajamento para a superação desta leva em conta a consecução daquela salvaguarda, em relação dialética.

A afirmação do Estado Democrático de Direito é condição de legitimidade de qualquer instituição e órgão estatal, na medida em que todos devem respeitar os postulados de soberania popular, primazia da dignidade de todos os indivíduos da sociedade e respeito à legalidade (ROGER, 2017). A Defensoria Pública não escapa a esta regra, no entanto, sendo ainda mais imprescindível sua atuação, já que é agente protetor dos direitos e condutor dos interesses da população carente.

A correlação da Defensoria Pública e os direitos humanos se mostra intrínseca, já que, por sua atividade, tais fundamentais garantias também pertencentes à parcela necessitada da sociedade são constantemente capilarizados e densificados a esta, ajudando a impedir atitudes arbitrárias tendentes a suprimir direitos do povo menos favorecido.

Desse modo, os direitos humanos não podem ser suprimidos ou ignorados, seja no plano normativo ou na realidade fática. Para tanto, subsiste a necessidade real e concreta de implementação de mecanismos de capilarização e de densificação da proteção da dignidade humana (ROGER, 2017).

Garantir os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório se apresenta como um objetivo de democratização dos processos judiciais por parte da Defensoria Pública, na medida em que a eficaz defesa e o efetivo contraditório conduzem a informação do indivíduo ou grupo hipossuficiente na relação processual, equiparando as partes, condição de democraticidade desta relação.

Conferir objetivos como estes à Defensoria Pública reiteram o caráter compromissório desta instituição para com a constante prevalência, efetividade e aperfeiçoamento do regime democrático trazido pela ordem constitucional de 1988.

### **3.5. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS**

Alinhando-se aos dois espectros estruturais anteriores, as funções institucionais se apresentam como os mecanismos dos quais a Defensoria Pública e seus membros dispõem para a consecução de seus objetivos.

Não é por outro motivo que Amélia Soares da Rocha (2013) ensina que:

O foco da Defensoria Pública é resolver o problema que aflige a pessoa vulnerável da forma mais eficaz, eficiente, célere e efetiva, viabilizando-lhe a fruição do justo, concretizando o acesso à Justiça. [...] as funções institucionais são os meios e caminhos possíveis e necessários para a concretização do acesso ao que é justo pelas pessoas em condição de vulnerabilidade.

Dispostas ao longo do artigo 4º da Lei Complementar n.º 80/94, as funções instituições ajudam a servir o membro da Defensoria Pública de meios para efetuar o acesso à justiça da população carente, viabilizando os objetivos do regime democrático (art. 3º, CRFB).

Impõe-se considerar, todavia, que o rol deste dispositivo legal não é taxativo, abrindo espaço para funções outras não previstas em lei que auxiliem na consecução do mister defensorial.

Para além disto, a doutrina classifica de maneiras diversas as funções da Defensoria Pública. Em uma perspectiva moderna de categorização, Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017) dividem as funções em típicas e atípicas. No que tange às primeiras, estas estão ligadas diretamente ao texto constitucional, vez que lá se encontram o mote básico e estruturante de atuação da instituição. Já em relação às segundas, constituem-se atípicas aquelas provenientes do texto legal da Lei Complementar n.º 80/94, bem outras que não dispostas no dispositivo.

Conforme a dicção do texto constitucional do *caput* do artigo 134, as funções da instituição são a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, sempre tendo como fundo o caráter expressivo e instrumental ao regime democrático.

Já no que concerne ao âmbito legal, as funções atípicas podem, ainda, ser classificadas com base na doutrina de Amélia Soares da Rocha (2013), para quem tais mecanismos se dividem em: a) funções institucionais de promoção, b) funções institucionais de proteção, c) funções institucionais de defesa e d) funções institucionais instrumentais.

Para a autora:

Funções institucionais de promoção, portanto, são aquelas destinadas, sobretudo, a pautar adequadamente os direitos, promovendo sua inserção nas políticas públicas e sobretudo na compreensão cotidiana das pessoas em suas próprias relações horizontais. (ROCHA, 2013).

Neste ponto, pode-se exemplificar o disposto no artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar n.º 80/94, donde se extrai ser função institucional promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Em seguida, pelas funções institucionais de proteção, tem-se que estas ligam-se não somente a uma reação, o que seria uma defesa, mas sim, a uma ação continuada de proteção, dando às pessoas em condição de vulnerabilidade a proteção institucional (ROCHA, 2013).

Aqui, como exemplo, está a função defensorial de atuação nos estabelecimento penitenciários (art. 4º, inc. XVII, Lei Complementar n.º 80/94) e prestar assistência jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus (art. 4º, inc. V, Lei Complementar n.º 80/94).

Também, a função de defesa pode ser conceituada como aquele que busca promover e proteger direitos, direcionando-se a humanidade para a obtenção e fruição da felicidade individual e coletiva (ROCHA, 2013). Neste ponto, a grande maioria das funções institucionais do artigo 4º Lei Complementar n.º 80/94 encontram guarida, mormente aquelas presentes nos incisos I, II, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XV, XIX e XXI.

Já a função institucional instrumentais tem, conforme Amélia Soares da Rocha (2013), “o fito específico de instrumentalizar, de viabilizar a realização das funções de promoção, proteção e defesa de direitos”.

A título de exemplo deste papel, há a possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas, elaboração de termos de (artigo 4º, inc. VII, Lei Complementar n.º 80/94) e a convocação de audiências públicas (artigo 4º, inc. XXII, Lei Complementar n.º 80/94).

Todo este aparato serve, em uma análise prospectiva, para a consecução dos objetivos da Defensoria Pública, instrumentalizando seus membros para que melhor consigam perfazer o necessário acesso à justiça da população vulnerável.

### 3.6. AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA

Questão de inegável importância está relacionada à autonomia da Defensoria Pública do Brasil. Tal tema se mostra de fulcral magnitude para o efetivo delineamento e garantia do atuar da instituição.

Isto, pois, muitas vezes, a Defensoria Pública, ao proteger direitos e assegurar interesses das classes carentes, vai contra um *status quo* que tem por base a exploração destas próprias classes.

Daí, para exercer seu mister, não se compatibiliza com a instituição a possibilidade de influências negativas e obstáculos deliberadamente colocados em seu atuar, seja isto oriundo do próprio Poder Público, quanto, principalmente, de agentes privados, mormente aqueles pertencentes à elite.

Sobre este panorama, Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017) se manifestam enfaticamente:

Não se pode esquecer que a defesa dos direitos dos menos favorecidos, muitas vezes, colide com os interesses dos ocupantes dos cargos políticos e dos grandes empresários que financiaram suas campanhas eleitorais. Por essa razão, necessita a Defensoria Pública de autonomia em relação às demais funções estatais, garantindo-se que seu objetivo fundamental de proteção dos necessitados não seja desviado por interesses governamentais paralelos.

Liga-se, pois, esta qualidade da instituição à necessária independência da Defensoria Pública em relação aos demais Poderes da República, na medida em que, somente assim, poderá realizar seu mister, que, muitas vezes vai contra estes.

Sem este desprendimento, não há um verdadeiro trabalho da instituição, vez que não poderia confrontar as potências causadoras da desigualdade social e da pobreza, males acometedores da população carente.

Sem independência, a defesa do pobre é meramente formal e, o mais grave, legitimadora da condição de desigualdade, que ainda é convivente a muitos espaços de poder, posto que a verdadeira defesa, como há muito advertia Nabuco, tem reflexos nos alicerces de nossa pátria, e a alteração dessa realidade não interessa a todos. (ROCHA, 2013).

Assim, para realizar seu mister inculcado no regime democrático constitucional de inclusão da população carente por meio do acesso à justiça, a Defensoria Pública deve gozar, enquanto condição vital, de autonomia perante todos os



Poderes e, principalmente, em relação aos estratos sociais que historicamente subjagam as classes carentes.

A autonomia é, neste contexto, defluência lógica da fixação constitucional do papel atribuído à instituição. Conforme Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017):

Além disso, autonomia da Defensoria Pública deve ser compreendida como uma decorrência lógica de sua própria função constitucional. Como “Função Essencial à Justiça”, a Defensoria Pública encontra-se encarregada da irrenunciável missão constitucional de exercer o controle das funções estatais, neutralizando o abuso e a arbitrariedade emergente. Desse modo, para que possa atuar de maneira ativa na defesa da ordem jurídica democrática do país, torna-se imprescindível que a Defensoria Pública possua a necessária autonomia em relação aos demais Poderes do Estado. Não só autonomia funcional, mas autonomia administrativa e financeira, evitando-se pressões indiretas e retaliações orçamentárias indevidas por parte das demais estruturas estatais, em resposta à eventual e incômoda atuação dos Defensores Públicos.

Para salvaguardar a autonomia, a Constituição Federal, em seu artigo 134, §§ 2º e 3º, dispôs sobre a autonomia das Defensorias Públicas, primeiro em nível estadual (Emenda Constitucional n.º 45/2004), depois em âmbito federal (Emenda Constitucional n.º 74/2013).

Em tais dispositivos, são consagradas as autonomias funcional, administrativa e orçamentária, a fim de garantir, em todos os âmbitos, a imperativa independência para a consecução dos fins defensoriais.

Pela primeira, entende-se que a instituição é livre no exercício de suas funções, sendo submetida unicamente aos ditames da Constituição Federal e da legislação. A independência funcional de seus membros perpassa por esta cláusula de autonomia, na medida em que estes se encontram protegidos de interferências e intempéries externas (ROGER, 2017).

Em seguida, a autonomia administrativa se relaciona com o livre atuar de gestão da Defensoria Pública em relação aos demais poderes, vedando-se a vinculação de sua estrutura a qualquer outra pertencente ao Estado (ROGER, 2017).

Além destas, a liberdade financeira da instituição se conecta à incumbência concedida unicamente à Defensoria Pública para iniciativa de sua proposta orçamentaria, livrando-se de interferência de outros setores. Na lição de Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017), “trata-se da possibilidade outorgada à Instituição

de delimitar, dentro de sua própria estrutura, os recursos necessários para atender as suas despesas”.

De tal sorte, é tão somente com uma instituição autônoma que se poderá concluir os objetivos insculpidos tanto na sistemática legal da Defensoria Pública (art. 3º-A, Lei Complementar n.º 80/94), quanto o próprio caráter transformador do Estado Democrático de Direito 9art. 1º, *caput*, CRFB).

### 3.7. AS DEFENSORAS E OS DEFENSORES PÚBLICOS

Publicado pela Resolução DPGE n.º 674/2013 da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, diz o Decálogo do Defensor Público:

1º Dedicar-te, de corpo e alma, a teu nobre mister: ser DEFENSOR é viver lutando.

2º Estuda com afinco, pois no estudo diuturno e constante é que encontrarás a base para o fiel desempenho de tua árdua mas nobilitante função.

3º Foge às soluções fáceis. Estas, por não exigirem esforços, geralmente não encerram valor algum.

4º Ensina aos que te procuram, ATRAVÉS DE TUA CONDUTA E DE TEU EXEMPLO, respeitar o DIREITO e reverenciar a JUSTIÇA.

5º Nunca de intimides. Quem, em favor, dos humildes, luta pela prevalência do DIREITO, em sua trajetória somente defrontará com a JUSTIÇA.

6º Sê leal. Independência, honestidade, confiança e desprendimento é o que esperam encontrar em ti aqueles que dependem de tua assistência.

7º Ora. Mantém-te ligado ao CRIADOR, pois sem fé nada de proveitoso realizarás e, muito menos, DEFENSOR PÚBLICO tu o serás.

8º Reflete. É através da reflexão que darás perfeito equacionamento jurídico às causas que defenderes, as quais deverão ser alicerçadas com os teus conhecimentos.

9º Intensifica, a cada passo, o teu amor ao próximo, e o acatamento que dispensas à INSTITUIÇÃO a que pertences, a fim de que à medida que te tornes mais altruísta, te reveles, sempre e cada vez mais, melhor DEFENSOR PÚBLICO.

10º Ama, sobretudo, a tua função. Faze-te digno dela, valorizando-a com o teu trabalho e a tua devoção, pois não pode haver maior GLÓRIA que a suprema GRAÇA de ser DEFENSOR PÚBLICO.

Incumbidos da missão de apresentar a Defensoria Pública, em todos os misteres, ou seja, de materializar o intento de ser a instituição expressão e instrumento do regime democrático, as defensoras e os defensores públicos são agentes políticos de transformação social (GALLIEZ, 2006).

Para tanto, de suma importância se faz que seu atuar deva ser uno, indivisível e independente, com o fito de assegurar o necessário acesso à justiça da população carente. De tal sorte, o Decálogo do Defensor traz as bases ético-ideológicas sobre as quais a atividade defensorial deve se basear.

Apesar de estar no âmbito da instituição carioca, o conteúdo da Resolução DPGE n.º 674/2013 se mostra extensível às demais instituições estaduais, à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Defensoria Pública da União.

O conteúdo ético mínimo para cada membro da instituição em sua prática deve ser orientado para a consecução da transformação social dos grupos sociais menos favorecidos, visto que isto encerra o desiderato da Defensoria Pública no contexto constitucional de 1988.

Para além disto, a própria Constituição Federal tratou de assegurar meios para que o integrante desta instituição pudesse exercer seu papel de forma livre, apenas se prendendo às normativas constitucionais e aos interesses da população carente. São estas as garantias do artigo 134, §1º, da Carta Política.

Conforme Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017):

Os membros da Defensoria Pública, por serem agentes políticos, necessitam de mecanismos que possam salvaguardar sua plena liberdade de atuação, evitando que eventuais pressões – internas ou externas – possam prejudicar o exercício imparcial e idôneo de suas atribuições legais. Dentro dessa ordem de ideias, as garantias institucionais caracterizam autêntico instrumento protetivo, que escuda a atuação funcional dos Defensores Públicos e assegura a independência na defesa dos interesses dos assistidos.

Dentro do rol de garantias, encontram-se a independência funcional, a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a estabilidade. De maneira cogente, essas garantias vinculam todos os poderes e setores sociais.

Assegurar a independência funcional é garantir que o membro da instituição exerça seu papel livre de qualquer amarra, ligando-o tão somente às disposições constitucionais e os interesses da população carente. A irredutibilidade de seus vencimentos traz consigo a blindagem contra atos arbitrários do Poder Público e limitar os ganhos dos membros institucionais como forma de punição à sua atuação.

De igual maneira, a inamovibilidade assegura que não serão os membros da Defensoria Pública movidos de seu local de trabalho como forma de

censura às suas práticas de proteção aos necessitados. Assim também, a estabilidade confere o sossego necessário ao atuar dos integrantes da instituição, cabendo tão somente sua retirada do cargo após assegurado o devido processo legal no âmbito administrativo (ROGER, 2017).

Primando pelos objetivos da República (art. 3º, CRFB) e os próprios objetivos da Defensoria Pública (art. 3º-A, Lei Complementar n.º 80/94), as defensoras e os defensores públicos se consubstanciam no meio de materialização da possibilidade de acesso à justiça e de transformação social em prol da população carente, sempre tendo como norte a asseguaração do Estado Democrático de Direito.

## **4. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO DE EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE**

### **4.1. OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NA PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Ao final do século XX, o Brasil fez uma opção política ao edificar um Estado Democrático de Direito, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (art.1º), definindo a ruptura com o regime ditatorial que se antecedeu. Os anseios nacionais materializaram numa Carta Política com tessituras democráticas e aspirações solidárias, a qual, ainda vigendo em dias atuais, impõe sua força normativa às relações sociais, jurídicas e políticas.

Se outrora imperava o regime de cerceamento da liberdade, da violência e do desprezo pela pessoa humana, a aurora de 1988 trouxe o alento para a repressão nos anos passados. No passado ficou a excepcionalidade dos mandos autoritários do período de 1964-1985. O sentimento nacional cobrava a democracia, enquanto consideração das necessidades e interesses de todos, e o reestabelecimento da normalidade político-jurídica. O desejo de ruptura com o passado ditatorial era patente.

Na visão de Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991):

[A ruptura] se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha a fazê-lo, como rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente.

De tal modo, superando as práticas antipopulares de antes, a Constituição de 1988 simbolizou a redemocratização do Estado brasileiro. Reinaugurou-se, no conteúdo constitucional, o primado da não exclusão de pessoas e grupos nos processos políticos e na agenda da governança, na perspectiva da democracia enquanto governo de todos.

Para tanto, o regime democrático inaugurado pela chamada “Constituição Cidadã” determina a prevalência de que todo poderio somente é oriundo do povo, tal como demonstra o parágrafo único de seu artigo 1º.

Isto, pois, a conceituação jurídica do vocábulo “povo” engloba *todo* indivíduo que se encontra ligado de maneira estável ao ordenamento jurídico (BONAVIDES, 2001) ou, ainda, um grupo humano considerada em seu elo para com uma determinada ordem estatal (AZAMBUJA, 2008).

Ao se considerar pertencente ao povo qualquer pessoa que mantenha conexão para com a ordem jurídica e política estatal, caminho outro não há senão a constatação de que, conforme proclama o texto constitucional, o poder do Estado brasileiro advém, de igual modo, do povo na perspectiva integral do termo.

O poder é também poder dos escravos libertos, dos trabalhadores e dos assalariados, dos sem-teto, dos negros e dos povos indígenas, dos indivíduos e das classes mais pobres da sociedade brasileira. Estas, da mesma maneira, cederam tal poder ao Estado para que este satisfaça suas necessidades, seus interesses e suas ambições, revelando ser o pacto social brasileiro seu caráter democrático.

A máxima de que “todo poder emana do povo” demonstra o compromisso do regime constitucional entabulado em 1988 em conferir primazia e protagonismo ao seu povo, incluindo-se não só as majorias, mas também, as minorias e as majorias inviabilizadas.

Não poderia ser diversa a origem da autoridade conferida ao Estado. É a preservação do bem comum e de todos que deve guiar seu mister (DALLARI, 2010), norte intransponível em um ambiente democrático.

O poder somente pode ser legítimo, pois, sendo originado no povo, pelo povo e para o povo, conforme a conceituação lincolniana de democracia (BONAVIDES, 2001). Este aforismo condensa o ideário democrático insculpido, também, na Constituição brasileira de 1988.

Explicando-o, José Afonso da Silva (2004), diz:

Governo do *povo* significa que este é fonte titular do poder (*todo poder emana do povo*), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo povo* quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no *consentimento popular*; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da *representação política* (*o poder é exercido em nome do povo*). Governo *para o povo* há de ser aquele

que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

Os caracteres delineados pelo autor demonstram o conteúdo que deve orientar as aspirações democráticas. Estas tendem, inexoravelmente, à realização do valor “dignidade humana”, sendo isto tanto a sua essência, visto que inconcebível seria tal estirpe caso em sua constituição não estivesse contido tal princípio, quanto a sua instrumentalidade.

No que tange a este último, o regime democrático, enquanto ordenamento imantado à dignidade humana, não se mostra estático, em estado de latência, mas sim, proativo e dinâmico na busca incessante da preservação e asseguuração daquele primado, ou, conforme José Afonso da Silva (2004), “[...] a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

Destarte, se esta é um processo de afirmação popular e de garantia de direitos fundamentais, a democracia deve se materializar, enquanto regime político adotado, em um Estado Democrático de Direito, na medida em que conjuga, a um só tempo, a primazia do povo, na qualidade de detentor do poderio e protagonista do cenário político e jurídico, e a hegemonia do império da lei.

A soberania popular precede a ideia de legalidade, ao passo que esta garante aquela, em um sistema de dependência mútua e dialética, com vistas a permanente conquista da prevalência da dignidade humana. Esta última é, sem embargos, a finalidade última do conceito (AFONSO DASILVA, 2004).

Vale dizer, o poder político, donde se extrai o mister legiferante, é oriundo unicamente do povo. Assim sendo, este deve, por meio de seus representantes ou diretamente, pela hodiernamente chamada democracia semidireta (FERREIRA FILHO, 2015)<sup>11</sup>, tomar parte na produção das leis que irá regê-lo. De modo que, na concepção da norma, já há a soberania popular incrustada, tal qual expressão de um Estado Democrático (AFONSO DA SILVA, 2004).

---

<sup>11</sup> Também chamada de democracia participativa (BONAVIDES, 2001), esta modalidade engloba o conceito de democracia indireta, ou seja, aquela perfeita com a escolha dos representantes pelo povo, além de conter institutos de democracia direta, tais como o plebiscito (art. 14, inc. I, CRFB), referendo (art. 14, inc. II, CRFB) e iniciativa popular (art. 14, inc. III, CRFB).

Uma vez produzida por este processo, à legislação alça dá-se o *status* soberano, vinculando este a todos, o que caracteriza o Estado de Direito, afastando-se aberturas para autoritarismos e para predação do povo. Somente a lei, em amplo sentido, oriunda de um procedimento democrático, pode assegurar a prevalência do domínio popular e a normalidade democrática. É o instrumento por excelência de conformação jurídica das relações sociais (MENDES, 2008) ou, como leciona Paulo Bonavides (2001), “a legalidade, compreendida pois como a certeza que têm os governados de que a lei os protege ou de que nenhum mal portanto lhes poderá advir do comportamento dos governantes [...]”.

No entanto, tal relação de reciprocidade não se satisfaz com a simples interseção entre estes dois domínios, mas almeja a algo, que, num Estado Democrático de Direito, é a satisfação permanente e a constante afirmação da dignidade humana, bem como os direitos e garantias fundamentais que a orbitam.

Na perspectiva de José Afonso da Silva (2004), o complexo conceito que envolve o Estado Democrático de Direito se pauta pela transformação do *status quo*. Diz o autor:

A configuração do *Estado Democrático de Direito* não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

De igual modo, Lenio Streck e Jose Luis Bolzan de Moraes (2013) encontram no referido conceito um agente de metamorfose social ao superar os estanques teoremas do Estado Liberal de Direito, ou Estado Absenteísta, e do Estado Social de Direito, também chamado de Estado Provedor. A condição de existência destas duas últimas modalidades é, justamente, se adaptar à ordem econômica, política e social existente, sem, no entanto, pensar prospectivamente.

O Estado liberal de direito se satisfaz tão somente com uma postura minimamente reguladora por parte do ente público, ao passo que assegura um caráter generalizador da legislação. Tal modelo serviu bem aos anseios da emergente classe burguesa, ávida pela liberdade em relação ao antigo regime monárquico, após as deflagrações das chamadas revoluções liberais Americana (1776) e Francesa (1789).



Esta figura, não obstante, deu azos à revolta das classes que, pela ação de busca por lucro dos novos burgueses, sentiram o peso do subjugo e da exploração, clamando por uma prestação positiva por parte do Estado para amortizar tal panorama. Assim, a saída encontrada pelo sistema capitalista, visando não extirpar as bases sobre as quais seu sistema se alicerça e evitar revoluções ameaçadoras a sua ordem, foi a consagração de uma legislação com caracteres sociais, a qual determinava uma atitude proativa do Estado. O mote era não modificar o quadro de aproveitamento da força de trabalho, mas minorar suas mazelas, a fim de evitar novas conflagrações. Conectado ao *welfare state* neocapitalista, estas são as bases do Estado Social de Direito.

A postura do Estado Democrático de Direito é diversa, todavia. Para aqueles autores:

Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao *welfare states* neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. Dito de outro modo, o Estado Democrático é *plus* normativo em relação às formulações anteriores. A novidade que apresenta o Estado Democrático de Direito é muito mais um sentido teleológico de sua normatividade do que nos instrumentos utilizados ou mesmo na maioria de seus conteúdos, os quais vêm sendo construídos de alguma data. [...] Quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do *status quo*. (STRECK, 2013).

De fato, tomando o âmago do Estado Democrático de Direito, qual seja, a primazia do ser humano, não seria concebível que este admitisse, ainda que satisfeitos o conteúdo de seus componentes, como anteriormente delineados, a coexistência de situações de injustiça, pobreza, marginalização e exclusão social de pessoas pertencentes à comunidade. É do fundamento da democracia a discordância frente à degradação da pessoa humana, de onde quer que esta parta ou qualquer seja a motivação.

A transformação do *status quo*, mormente em Estados com histórico escravagista, explorador e socialmente e economicamente desigual, tal como o Brasil, ganha patamares de imprescindibilidade e inafastabilidade, impondo que, insculpida nos aparatos estatais e no seio social, como um todo, a democracia seja o vetor de erradicação de qualquer forma de violação da dignidade de cada pessoa sob o seu manto.

Se, até o marco constitucional de 1988, reinaram sobressalentes as práticas de violações sistemáticas e reiteradas dos direitos humanos, desconsideração dos interesses e abnegação da qualidade de cidadão às massas empobrecidas, sobretudo aquelas saídas das lavouras e campos de escravidão, relegando-as à margem da sociedade (SOUZA, 2018), o novo regime político aponta em direção diversa.

Não é por acaso que, logo no artigo 3º da Constituição da República, encontram-se traçados objetivos fundamentais desta. Tais alvos apontam, principalmente, para a superação da defasagem social historicamente observa, tendo como motor propulsor as balizas trazidas pelo conceito transformador do Estado Democrático de Direito.

O caráter claramente dirigente da Carta Política de 1988 anseia, em seu limite de atuação, a construção de um Estado provedor e, precipuamente, transformador da realidade e do porvir, compensando as históricas injustiças e desagregações sociais.

Conforme Lenio Streck e Jose Luis Bolzan de Moraes (2013):

Nitidamente, a Constituição brasileira aponta para a construção de um Estado Social de índole intervencionista, que deve pautar-se por políticas públicas distributivas, questão que exsurge claramente da dicção do art. 3º do texto magno. Desse modo, a noção de Constituição que se pretende preservar, nesta quadra da história, é aquela que contenha força normativa capaz de assegurar esse núcleo de modernidade tardia não cumprida. Esse núcleo consubstancia-se exatamente nos fins do Estado estabelecidos no aludido art. 3º da Constituição.

Pensado como incumbência estatal o desenvolvimento integral da personalidade de todos os indivíduos, conforme lição de Dalmo de Abreu Dallari (2010), ou a consecução do bem público, como quer Darcy Azambuja (2008), não há espaço, em um Estado com uma Carta Magna compromissória, dirigente e – sem embargos quanto à expressão – reformadora, tal como o Brasil, para a manutenção de situações fáticas contrárias aos seus fins democráticos.

A clarividente essência reformadora da sociedade encontra abrigo nos objetivos da República. É dizer, a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, tal como descrita no inciso I do artigo 3º da Constituição Federal, é cláusula somente resolúvel quando efetivamente se observar tais qualidades na comunidade brasileira.

Nesse ínterim, remanesce o compromisso jurídico-político do Estado e de suas diversas ramificações em transformar o contexto social.

O objetivo democrático-republicano de garantia da liberdade para sociedade somente poderá ser atingido quando eliminada toda e qualquer forma de opressão, mesmo que aquelas atuantes em regimes não totalitários, a exemplo dos mandos e desmandos nos rumos políticos do Estado pela classe dominante.

É que a liberdade – pensada por José Afonso da Silva (2004) como o “poder de atuação do homem em busca de sua realização pessoal, de sua felicidade. [...] liberdade consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal” – não concebe, justamente, que grupos da sociedade se encontrem privados da plena realização de seus interesses, enquanto coagidos por um poder que lhes tolhe as capacidades, minando suas possibilidade de alcançar uma vida de qualidade (LINHARES, 2002). Liberdade somente pode, pois, ocorrer quando todos, sem quaisquer exceções, pertencentes à sociedade forem livres.

De igual modo, a justeza e a solidariedade da sociedade estão intimamente ligadas, sendo, assim, caracteres a serem atingidos tendo como escopo um processo conjunto expressado, principalmente, por meio de ações afirmativas e proativas, principalmente, por parte do Estado.

Vale dizer, a justiça em sociedades de modernidade tardia, enquanto um fim, somente pode ocorrer por meio também do vetor “justiça”, todavia, qualificado por social. Em outras palavras, inevitavelmente, para se chegar a um patamar de justeza, perpassa-se pelo principado da Justiça Social ou também chamada de Justiça Material (AFONSO DA SILVA, 2004).

Este valor deve estar incrustado nas ações estatais em um regime democrático, materializando-se pela promoção de políticas públicas que visem, acima de tudo, assegurar os chamados direitos sociais, enquanto garantias diretamente ligadas à melhoria das condições de vida da população, mormente a parte economicamente menos favorecida desta, igualando aqueles historicamente desiguados.

A democracia é o regime de garantia geral para realização dos direitos fundamentais do homem. Como, no entanto, os direitos econômicos e sociais são conhecidos, hoje, como indispensáveis à concretização dos direitos individuais, chega-se à conclusão de que garanti-los é missão de um regime democrático eficiente. (AFONSO DA SILVA, 2004).

À sociedade justa, onde todos seus integrantes se encontram livres de qualquer forma de opressão, corresponderá o império da solidariedade, na exata medida em que a ajuda mútua entre os componentes daquela se mostra uma das expressões da completa justiça e liberdade.

De tal maneira, com o principado destes objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária inequivocamente atendida será outra finalidade da República: a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CRFB).

O ambiente social justo e solidário, plasmado na liberdade, seja ela em qual aspecto for, não se coaduna com qualquer tipo de discriminação. De tal sorte, uma vez conquistado um objetivo, o segundo é feliz consequência. A discriminação e o preconceito estão na contramão de um regime democrático, sendo, deste modo, papel do Estado extirpar estes males.

Não obstante estes objetivos, um inciso do artigo 3º se sobressai, qual seja, o terceiro, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Vive-se no Brasil um quadro caótico de pobreza, como já visto anteriormente. As raízes históricas do escravagismo insistem em persistir em todas as searas nacionais, mormente no campo político, gerando marginalização das classes trabalhadoras.

Assim é que, todo o arcabouço transformador do Estado Democrático de Direito trazido com a Magna Carta de 1988 inarredavelmente deve engajar seus esforços de transformação em extirpar a pobreza, a marginalização e a desigualdade social, superar a miséria, vez que tais males perduram historicamente no Brasil, na estreita medida em que estes afastam a possibilidade de um governo de todos, tal como deve ser a democracia, privilegiando o governo da elite.

É preciso, contudo, que fique claro que isso (democracia social) não pode ser entendido como se a democracia fosse um sistema assistencial, que simplesmente viesse a suavizar a miséria da massa trabalhadora, mas há de ser concebida como meio de superar essa miséria, quaisquer que sejam os recursos que ela empregue. (AFONSO DA SILVA, 2004).

A exclusão, mormente aquela de caráter legal (ROCHA, 2009), da população carente se mostra o ponto fulcral a ser combatido pelos objetivos da

República desposados no artigo 3º do texto da Constituição Federal. É tão somente com a consecução destes, enquanto caminhos inevitáveis, que eficazmente se observará um regime democrático transformador, alicerçado na proteção da dignidade da pessoa humana, na vontade popular e no respeito à lei.

#### **4.2. A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE ENQUANTO NEGAÇÃO DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA**

Viu-se anteriormente que, no paradigma constitucional instaurado em 1988, o caráter “Democrático de Direito” foi acoplado ao Estado brasileiro. Para tanto, servindo-se dos vetores democráticos de proteção integral da dignidade humana de todos os integrantes da comunidade, da soberania da vontade popular, enquanto fonte propulsora da totalidade do poderio estatal, e do respeito à hegemonia da lei, na qualidade de materialização das necessidades, interesses e anseios do povo e couraça protetora de direitos e garantias frente aos arbítrios, de onde quer que estes partam.

O regime democrático propugna a inclusão ao invés do histórico nacional excludente, marcado pela dominância sucessiva das elites, também, nos rumos da vida pública. Não é por outro motivo que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, traçados ao longo do artigo 3º do texto constitucional, são efusivos em impor uma verdadeira transformação do meio político, jurídico e social, pautando uma nova era de integração de todos, sobretudo da parcela da população verazmente subjugada: as classes carentes.

O permear da história brasileira desnuda a sempre constante cooptação das escolhas políticas nacionais por meio da elite, seja ela latifundiária, especuladora, imobiliária, banqueira, empresarial, dentre outras ramificações. Tal classe sempre impôs seus interesses sobre as demais (SOUZA, 2017), fazendo se curvar o poder público aos seus mandos.

Na mesma medida em que mantinham a população miserável e escravizada em um constante estado de letargia, a hegemonia da elite nos estratos estatais se manteve inabalável, constituindo-se isto o cerne de explicação do processo de exclusão daquela parcela do povo perpetrada pelo Estado.

Em verdade, tal como outrora, a tática das elites é – e sempre foi – manter o Estado para si, cooptando o ente público para consecução de seus interesses, afastando-o do primado da realização do bem de todos.

Descrevendo este deslinde histórico, que repercute na atualidade, Alexandre Rocha Lobão (2009) aduz que:

Diversamente do que em regra ocorreu na maioria dos países de origem, a conquista dos direitos humanos no Brasil não resultou direta e exclusivamente de um processo de lutas radicais desenvolvidas durante a formação da sociedade civil. Aqui, nem sempre o conflito de interesses imanente às relações numa sociedade de classe resultou em confrontos violentos que determinaram a transformação do Estado ou do perfil da nossa sociedade. Um dos fatores determinantes dessa diferença estaria em nossa formação colonial de conotação extrativista comercial, fortemente marcada pela base econômica escravagista e pelo poder conferido aos grandes latifundiários, que frequentemente exerciam as funções públicas estratégicas diretamente ou por meio de prepostos, assim impedindo, durante séculos, o surgimento das condições favoráveis à construção de uma sociedade civil imbuída dos sentimentos de nacionalidade e cidadania presentes no continente europeu e nas colônias norte-americanas.

Estreitamente conectada com a escravidão e sua perpetuação velada até os dias atuais, enquanto espólio daquela base econômica, esta segregação da população carente da agenda estatal, sobretudo do Poder legiferante, enquanto *locus* imanente à consagração, incremento e melhoria de direitos, inclusive os fundamentais, se apresenta quando da ação dos grupos pertencentes à elite, os quais, quando não integrantes do aparato estatal, contra os poderes públicos exercendo pressão.

A um só tempo, os estratos dominantes da sociedade, ante a sua predominância na pauta estatal, inclusive a legislativa, mantêm sua hegemonia econômica lucrativa, ao passo que, com medidas paliativas para com a população carente, evitam rupturas, que levariam ao colapso da arquitetura social alicerçada na exploração desta. É este, também, o pensamento do referido autor:

Essa herança integraria ainda hoje nossa cultura política e se manifestaria na ação dos estratos sociais historicamente mais organizados e dominantes que, diante das situações de confronto e ruptura de que resulte risco à sua hegemonia, buscam as soluções de acomodação negociada. Pelo menos o histórico da cultura política brasileira revela a prevalência dessas situações de acomodação, desde o período das lutas políticas regionais que condicionaram a passagem de uma sociedade dominada por oligarquias rurais para o estágio de industrialização e organização dos grupos sociais em uma economia capitalista, num longo percurso em direção ao modelo de Estado de Bem-Estar, que, na verdade, nunca alcançou os patamares daqueles países [Estados Unidos da América e países europeus]. (ROCHA, 2009).

Não é por menos que, ainda nos dias atuais, o aliciamento dos representantes nas casas parlamentares brasileiras por meio da casta dominante se faz presente e atuante. Tal como seus ancestrais latifundiários faziam no passado, perpetuando-se seus benefícios ante o regime de escravidão, hoje, a elite invade os salões do Estado, principalmente, o Poder Legislativo, a fim de angariar seus integrantes para que a produção legal seja favorável aos interesses lucrativos desta.

De outro lado, as classes pobres continuam sem o amparo público no que tange à feitura de legislações que melhorem sua qualidade de vida ou que não as prejudicam. Este quadro de desigualdade na seara pública legislativa é o que se pode chamar de exclusão legal da população carente.

O Poder Legislativo é, pois, o campo por excelência tanto para a manutenção de uma sociedade desigual e excludente, quanto para a reformulação desta, na medida em que a gestação das normas que asseguram direitos, inclusive os fundamentais e humanos, lá ocorre.

Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), é este o Poder mais importante dentre os três instituídos no Estado brasileiro, vez que de lá emanam as normas que vincularão toda sociedade, assim como os demais poderes.

Sua importância desperta interesse na classe dominante, vez que a perpetuação de sua hegemonia e de suas vantagens perpassa pela produção legislativa favorável a si. Uma lei que atende aos interesses do estrato dominante se apresenta como um nodal ganho na manutenção de seu regime de lucro sobre a exploração da classe trabalhadora.

Para tanto, nos tempos atuais, a estratégia da elite se constitui em cooptar os representantes eleitos para o Parlamento, exercendo seu poderio econômico para influenciar a tomada de decisão por parte do parlamentar. De tal sorte, ante a pressão exercida, conseguem manipular a produção legislativa para o atendimento de seus interesses lucrativos, o que ajuda a perpetuar o quadro de desigualdade social patente no Brasil, em clara afronta às promessas democráticas.

Não é por outro motivo que, em estudo sobre o tema, Bruno Carazza (2018) denuncia as práticas cooptadoras da classe dominante nas casas legislativas. Assim, aduz o autor:

[...] A prática de tentar obter lucros extraordinários por meio de concessões do governo e perdurar a conta no erário é exercida cotidianamente nos gabinetes da Esplanada dos Ministérios e da praça dos Três Poderes em Brasília.

De tal modo, o resultado da análise constata que a produção legislativa no Brasil no período de 1995 a 2017, comprova a influência dos grupos pertencentes à elite, causando a chamada exclusão legal da população carente:

No período de 1995 a 2017 foram aprovados no Brasil 4.615 leis ordinárias federais. Na média, isso significa que nos últimos seis mandatos presidenciais surge, aproximadamente, uma nova lei a cada dois dias. E considerando que cada projeto de lei traz consigo um potencial de instituir direitos e deveres a pessoas físicas e jurídicas, a arena legislativa é um palco onde grupos se articulam para extrair ganhos ou pelo menos garantir a manutenção de privilégios.

Importante notar a maneira pela qual a elite domina o campo legislativo. Se em alguns casos, conforme Alexandre Rocha Lobão (2009), as casas legiferantes são preenchidas pelos próprios componentes da elite, erigidos por meio do processo eleitoral, também se observa que, nas demais situações, o interesse da aristocracia prepondera pelas ações dos chamados grupos de pressão.

Figura conhecida na ciência política, tais grupos perfazem uma verdadeira maratona para a consecução de seu desiderato. Estando a serviço desta ou mesmo sendo integrado por membros da própria elite, a agremiação se imiscui entre as fileiras do Poder Legislativo, aliciando seus membros, na grande maioria das vezes por meios ilícitos, a fim de tornar o resultado do processo de produção legal favorável aos interesses do topo da estrutura social brasileira.

Para Paulo Bonavides (2001), este espécime político se define “pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses”.

Também o conceituando, Darcy Azambuja (2008), mostra que um grupo de pressão é “qualquer grupo social, permanente ou transitório, que, para satisfazer seus interesses próprios, procure obter determinadas medidas dos poderes do Estado e influenciar a opinião pública”.

No atual contexto político brasileiro, a casta que detém o monopólio econômico-financeiro é, normalmente, aquele que mais se organiza e, com isso,



consegue influenciar decisivamente o processo legislativo, obtendo uma medida governamental favorável aos seus interesses, da qual falam os referidos autores.

É esta mesma casta composta pelos monopolizadores do setor agropecuário, financeiro, industrial, mineração e de infraestrutura que tem como objetivo a produção legal em favor de seus anseios lucrativos (CARAZZA, 2018). Para tanto, o vetor desta pressão perpassa pela sua organização e pela presença sempre constante nos salões das casas legislativas.

É justamente este o diferencial para a hegemonia da elite nos direcionamentos do poder político e, em contrapartida, na perpetuação da exclusão legal da população carente. Vez que seu poderio econômico é vultoso, capaz de efetivamente “comprar” legislações em seu favor, a parcela dominante da sociedade, organizada como um grupo de pressão, tem trânsito livre dentre os ambientes do Poder Legislativo.

Fixando como análise o âmbito federal, Bruno Carazza (2018) entende que “o Congresso foi se fortalecendo ao longo do tempo e tornando-se o lócus para as negociações entre agentes privados, parlamentares e representantes do Poder Executivo”.

É nesse lugar em que os próprios integrantes do grupo pressão ou, como mais comumente ocorre, os chamados agentes parlamentares negociam, tratam, persuadem e, em alguns casos, corrompem os parlamentares a fim de conseguir uma medida favorável ao seu interesse, podendo ser esta tanto a apresentação de um projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição ou, ainda, o voto contra ou a favor do parlamentar quando do trâmite legislativo, conforme mais benéfico às vontades da elite for.

É este o chamado *lobby*, ou seja, a prática de influência de um grupo ou um indivíduo (*lobbyist*) sobre um parlamentar, normalmente aquele que detém liderança no partido político, tendo como mote a obtenção de determinada medida oportuna e benéfica.

Tratando sobre este processo, Paulo Bonavides (2001):

A pressão sobre os partidos visa de preferência o parlamentar de modo individual. O *lobbyist* ou agente parlamentar do grupo procura convencer o

deputado das boas razões de um projeto de lei, oferecendo-lhe farto material demonstrativo de que trata de matéria de superior interesse público, ministra-lhe os argumentos para o debate ou a justificação de voto e torna claras as implicações que a posição por ele adotada poderá ter no futuro de sua carreira parlamentar.

A força da elite organizada em um grupo de pressão, por meio dos agentes parlamentares ou lobistas, se mostra ávida pela obtenção de decisões que mantenham seus privilégios e seus lucros, ao passo que, uma vez tomada a decisão por parte do Estado em favor da classe superior, a parcela menos favorecida da população sofrerá as consequências, na exata medida em que seus interesses foram desconsiderados em favor daquela.

Os resultados dessa pressão são normas que não atendem ao interesse de todos, mas tão somente da classe dominante da sociedade, o que impõe a segregação da população carente no ordenamento jurídico pátrio.

Tão somente este fato se mostra frontalmente contrário aos objetivos da República constantes no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, na medida em que, se o poderio emana do povo, não há como se considerar satisfeita esta condição *sine qua non* de um regime democrático quando da ocorrência da exclusão de parcela significativa da população do processo legal.

As legislações oriundas da pressão da elite, quando estas favoreçam tão somente esta casta, não podem ser consideradas frutos da vontade popular, bem assim, não se mostram a serviço do mister transformador do Estado Democrático de Direito.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária nunca será um objetivo exequível enquanto ainda existir a cooptação das decisões político-legislativas por parte do estrato superior da sociedade, em detrimento dos interesses do resto do povo. O caráter socialmente justo, livre e solidário da sociedade não comporta a produção legal parcial em favor de grupos econômicos em detrimento do resto do povo, de modo que o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal se encontra fatalmente fulminado.

De igual modo, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais não se coadunam com a exclusão legal da população carente. Se o fundamento da produção legislativa em prol da classe dominante é a

manutenção de seus lucros sobre a exploração da classe trabalhadora, seja por meio de relaxamentos na legislação trabalhista ou pela ausência de tributação de grandes fortunas, a título de exemplo, a pobreza, marginalização e as desigualdades sociais nunca serão superadas, contrariando o objetivo republicano e democrático do artigo 3º, inciso III, da Carta Magna.

É, pois, imprescindível, a fim de retomar a vereda da consecução dos objetivos da República, a superação da exclusão legal da população carente, engajando-se todo o poder público em favor deste desiderato, mormente aquele que é, conforme dicção constitucional, expressão e instrumento do regime democrático: a Defensoria Pública.

#### **4.3. A DEFENSORIA PÚBLICA E OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA**

A Constituição Federal brasileira, ao instituir o Estado Democrático de Direito (art.1º, *caput*), dotou todos os órgãos e instituições do aparato estatal um mister alinhado ao regime político democrático. Somente com a atuação conjunta e homogênea destes se ganha fôlego para a satisfação dos objetivos da República (art.3º), enquanto finalidades insuperáveis para a obtenção plena daquele regramento assentado na primazia da dignidade de toda e qualquer pessoa humana, na vontade do povo e no império da lei.

Não escapando a esta regra, disciplinada ao longo do artigo 134 do texto magno, sobretudo após a Emenda Constitucional n.º 80 de 2014, a Defensoria Pública recebeu a qualificação e a reputada incumbência de ser “expressão” e “instrumento” do regime democrático enquanto lócus de defesa e proteção dos necessitados.

A conceituação jurídica dos “necessitados” se mostra imprescindível enquanto destinatários únicos desta instituição, vez que representam aquela camada menos favorecida economicamente da sociedade brasileira, historicamente alijada do processo político-jurídico estatal e da obtenção dos mais basilares direitos de ordem fundamental.

Conforme mesmo ensina Tiago Fensterseifer (2017):

A carência econômica centraliza, sem dúvida, o enquadramento de determinada pessoa na condição de *necessitado* ou *vulnerável* à luz do nosso

ordenamento jurídico (constitucional e infraconstitucional), o que se dá em razão da fragilidade existencial provocada pela falta de acesso a recursos materiais e privação de direitos sofrida por determinado indivíduo e, em algumas situações, por grupos sociais inteiros em relação aos bens sociais básicos, como, por exemplo, saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico etc. Tal situação, por si só e independentemente da cumulação com outro fator de vulnerabilidade (pro exemplo, criança e adolescente com deficiência, idoso etc.), provoca a marginalização social, política e cultural da pessoa, na medida em que a mesma se vê impossibilitada de travar as suas relações sociais e jurídicas em condições de igualdade com os demais indivíduos e com os próprios entes estatais.

Para além da demonstração do destinatário, convém demonstrar o espaço de atuação que a Defensoria Pública recebeu no pacto constitucional de 1988, a fim de realizar sua função de proteção dos grupos necessitados do povo brasileiro.

O Poder Constituinte originário, ao topograficamente dispor sobre a Defensoria Pública em capítulo paralelo àqueles atinentes aos clássicos poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), deixou claro o intento de reservar parte do poderio político a esta função de proteção dos mais pobres, garantindo sua necessária autonomia em relação àqueles (ROGER, 2017).

Possuindo parcela do poderio estatal, a Defensoria Pública obtém a força necessária para realizar seu desiderato de ajuda na construção do pleno regime democrático, mormente ao assegurar voz às classes necessitadas da sociedade em todos os processos decisórios no plano jurídico e também político.

Como visto anteriormente, a qualidade democrática do Estado impõe que todos os indivíduos, sem exceção, sejam levados em consideração no atuar público, tendo como fim, no Brasil, a transformação social de um quadro nacional excludente, injusto, não solidário, preconceituoso, perpetuador da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais.

É este panorama excludente para com a parcela necessitada do povo que dá azos ao poder transformador advindo de um Estado Democrático de Direito, constituindo-se objetivo da República sua superação (art. 3º, CRFB).

A ligação umbilical da Defensoria Pública com os necessitados (art. 134, *caput*, CRFB) capacita sua atuação em favor da melhoria das condições existencial, econômica, jurídica e política destes, o que constitui propriamente a consecução dos objetivos perseguidos pela ordem constitucional trazida em 1988.

Para tanto deve primar em todas as suas ações pela prevalência da dignidade de toda pessoa humana, em atenção ao fundamento da República contido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Vale dizer, se os objetivos perseguidos pelo Estado brasileiro convergem na transformação da sociedade em termos mais justos, solidários e livres, extirpando a pobreza, a marginalização e reduzindo a desigualdade social, o ímpeto é, sem embargo, a plena efetivação da dignidade de toda e qualquer pessoa, no entanto, com maior enfoque àquelas que historicamente têm sido vítimas contumazes do espólio por uma elite exploradora e do esquecimento pelo poder estatal.

Sem o claro direcionamento constitucional contido em seu artigo 3º, de nada serviria a cláusula de proteção da dignidade humana contida no artigo 1º, inciso III, do texto magno, na exata medida em que situações de exclusão social e negação de direitos nem de longe se coadunam com a salvaguarda da pessoa humana em sua inteireza, sendo, pois, dever incondicional de todos os órgãos e instituições estatais engajar sua atuação para a mudança deste panorama, a fim de dar guarida à normatividade pelo pacto constitucional compromissório de 1988.

Muito embora a amplitude da proteção desenhada pelo texto constitucional para salvaguardar a pessoa humana, inclusive com a abertura material da Constituição para recepcionar os diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos (art. 5º, §§ 2 e 3º), a realidade social contrasta de forma bastante acentuada com tal quadrante normativo. Infelizmente, a privação de direito é hegemônica na realidade social brasileira. Os óbices a que as pessoas possam desfrutar do padrão de “bem-estar” e “dignidade humana” posto no programa normativo-constitucional de 1988 são inúmeros. Entre eles pode ser destacado o óbice central decorrente da carência de recursos materiais (ou seja, o óbice econômico). [...] Retomando a clássica lição kantiana, o reconhecimento da *dignidade* inerente a cada ser humano, para além de um fundamento moral, é uma categoria jurídica, implicando uma série de deveres voltados ao respeito ao próximo, alcançando especialmente situações de violação à dignidade da pessoa, como comumente se verifica em relação às pessoas em condição de necessidade (vulnerabilidade). (FENSTERSEIFER, 2017).

Síntese do Estado Democrático de Direito, a primazia de cada pessoa humana dita o mister de instituições detentoras do poderio estatal, tal como a Defensoria Pública o é. Imbricam-se, pois, a proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CRFB), os objetivos da República (art. 3º, CRFB) e o trabalho da Defensoria Pública (art. 134, CRFB).

Tal instituição é o antro, por excelência, de consecução destes objetivos. A normatividade contida no artigo 134, *caput*, da Constituição Federal traduz o elemento-chave para tornar a defensoria pública um importante locus de transformação social, a qual é, em análise prospectiva, o objetivo-mor do regime democrático e de Direito de 1988.

Conforme o dispositivo constitucional, a Defensoria Pública se constitui em uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”.

Do texto legal, depreendem-se importantes informações. De pronto, constata-se o caráter permanente da instituição. A característica de não perenidade torna a Defensoria um aparato duradouro e blindado à interferência de forças outras que intentem suprimi-la.

Convém dizer, o constituinte, visualizando a inafastável necessidade de amparo da parcela do povo tradicionalmente vilipendiada e segregada enquanto condição *sine qua non* para um regime democrático, tratou de assegurar a estabilidade à instituição apta a realizar o reequilíbrio das relações sociais historicamente desniveladas, protegendo-a, assim, das mesmas forças que atuavam e ainda atuam na espoliação dos necessitados.

Característica outra é a sua essencialidade para a função jurisdicional do Estado, mas, ainda, para a justiça, depreendendo-se esta última da nomenclatura do capítulo no qual está inserida a disciplina constitucional da Defensoria Pública: funções essenciais à justiça. No que tange à primeira, claro se mostra sua essencialidade à assegurar o acesso à justiça dos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, tendo como referência a chamada “primeira onde de acesso à justiça” pensada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

No entanto, para uma efetiva inclusão, ou seja, em todas as áreas públicas, das camadas mais pobres da sociedade, não basta unicamente o acesso ao

Poder Judiciário. Ao tratar como essencial à justiça, quis o constituinte alargar a conceituação de “justiça” para além da noção ligada à seara judiciária.

Na realidade, a Defensoria Pública se mostra essencial para busca da “justiça” enquanto valor axiológico ligado à transformação social e inclusão de grupos necessitados. Disto se depreende que seu atuar institucional vai além dos tribunais, podendo exercer seus misteres contra demais Poderes Estatais, a saber, o Poder Legislativo e o Poder Executivo (art. 4º, §2º, Lei Complementar n.º 80/94), nos termos pensados para a “terceira onde de acesso à justiça” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

Neste sentido, Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017):

Ao definir a Defensoria Pública como função essencial à justiça (Título IV, Capítulo IV, da CRFB) o legislador constitucional empregou a expressão *justiça* em seu sentido mais amplo, garantindo uma extensiva atuação institucional junto a todos os Poderes Estatais, como o objetivo de preservar os valores constitucionalmente estabelecidos.

E assim prosseguem os autores:

A essencialidade da justiça, portanto, não se refere apenas à atuação perante o Poder Judiciário, meramente realizando a distribuição de ações e promovendo a defesa dos réus em juízo (essencialidade à função jurisdicional do Estado – art. 134, *caput*, da CRFB). O termo *justiça* deve ser analisado de maneira mais extensiva, permitindo a atuação da Defensoria Pública perante cada um dos Poderes do Estado, exigindo a realização do valor justiça por todos eles. (ROGER, 2017).

Vê-se que a atuação da Defensoria Pública é tem caráter complexo e abrangente, imiscuindo-se por todos os espaços e estruturas estatais, a fim de fazer valer a força normativa e transformadora que o conceito de Estado Democrático de Direito cobra.

Não é por outro motivo, pois, que, também o texto constitucional do art. 134, *caput*, aponta para atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública. É com vistas mesmo à ampla atuação desta instituição que a Carta Política a presenteia com uma cláusula de ações amplas, com o fito de municiar a entidade de meios para cumprir sua tarefa de defesa dos indivíduos e grupos necessitados.

Enquanto expressão e instrumento do regime democrático, a Defensoria Pública se apresenta como uma conquista democrática aos indivíduos e grupos necessitados, expressando o compromisso do pacto republicano de 1988 em

assegurar o apoio estatal à defesa de seus direitos e à consecução de seus interesses (GONZÁLEZ, 2016).

Além disto, enquanto instrumento, a Defensoria Pública realiza os pilares que sustentam o atual conceito de Estado Democrático de Direito em suas atuações e em suas funções (GONZÁLEZ, 2016). É dizer, a pauta das ações da instituição deve ser plasmada na primazia da dignidade da pessoa humana, na soberania da vontade popular e no respeito à lei, sem desconsiderar a necessidade de transformação do quadrante de exclusão social.

É exatamente neste ponto, pois, que a Defensoria Pública se relaciona com os objetivos da República insculpidos no artigo 3º da CRFB. O imbricamento entre sua conceituação jurídica-constitucional demonstra seu furor orientado também pela normatividade da Carta, a qual irradia seus princípios e valores para a instituição.

Dito de outra maneira, uma vez que o Estado brasileiro se compromete em transmutar a sociedade em ambiente de inclusão, solidariedade, justiça e não discriminação, onde o fantasma da pobreza e marginalização estejam extirpados e as desigualdades sociais e regionais amenizadas, o dever recai sobre todos os órgãos e instituições componentes destes.

No entanto, a Defensoria Pública é agraciada com um *plus* normativo, na medida em que foi a única instituição incumbida diretamente do trabalho de redução das desigualdades sociais, conforme o texto do artigo 3º-A, inciso I, segunda parte, da Lei Complementar n.º 80/94.

O papel da Defensoria Pública é, sem embargos e com fundamento no texto constitucional e legal, encampar a inclusão das camadas mais pobres do povo no plano jurídico e também político, a fim de, a um só tempo, afirmar o Estado Democrático de Direito, afirmar e defender a dignidade de cada pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e a marginalização, ajudar na construção de uma sociedade justa, livre e solidária, em suma, promover o bem de todos, mormente da parcela dos necessitados.

Conforme entende Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2017):



Por representar o elo constitucional entre a sociedade e o Estado, a Defensoria Pública possui irrenunciável função de promover a inclusão das classes sociais menos favorecidas, reintegrando à ordem jurídica estatal aqueles que historicamente permaneceram excluídos e marginalizados. Na verdade, a Defensoria Pública é a única estrutura estatal destinada expressamente a trabalhar juridicamente para garantir a redução das desigualdades sociais, através da prestação da assistência jurídica integral e gratuita.

Em larga medida, os objetivos da República se confundem com os objetivos da Defensoria Pública, estes expressados no artigo 3º-A da Lei Complementar n.º 80/94, aqueles, no artigo 3º da Constituição Federal. De tal sorte, realizando a seu mister, a instituição estará consequentemente estará se engajando na busca pelo objetivos que norteiam o Estado brasileiro.

Assim, há abertura constitucional e legal para a Defensoria Pública atuar em momento anterior à edição da legislação, a fim defender os interesses das classes historicamente excluídas do processo político e legiferante, dando guarida à efetiva participação social nos rumos políticos e jurídicos do Estado como materialização da vontade popular, sem exceções.

Essa atuação direcionada para garantir a adequada participação popular no processo de administração do Estado e de elaboração das leis concretiza o fenômeno contemporâneo de devolução de poder à sociedade civil, na diástole da moderna democracia participativa. (ROGER, 2017).

A consecução dos objetivos da República de superação das causas de pobreza, marginalização e desigualdade perpassa pela atuação proativa e prospectiva da Defensoria Pública, enquanto instituição essencial à justiça, expressão e instrumento do regime democrático, também, no processo de produção normativa, extirpando a já cultural exclusão legal da população carente.

#### **4.4. APORTES TEÓRICOS PARA O ATUAR DEFENSORIAL ANTE A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE**

Tal como visto anteriormente, o alijamento da população carente dos processos e trâmites de formulação das leis brasileiras é algo patente, constituindo-se tal constatação o que se pode chamar de exclusão legal da população carente (ROCHA, 2009).

O percorrer histórico do Brasil mostra a sempre constante dominação da elite nos mais diversos aspectos da vida social, jurídica e política, subjugando os

indivíduos e grupos mais pobres a um segundo plano, ao passo que a exploração destes últimos por aqueles sempre foi regra.

As práticas dos tempos de escravidão ainda se fazem presentes nos dias atuais. Vale dizer, a tomada do poder público pela elite, a fim de impor seus interesses sobre os demais na arena política, é um fato observado tanto no passado escravagista, quanto nos tempos atuais, ainda que se pretenda existir uma República e um regime democrático no Brasil.

Não é por outro motivo que, para Domingos Barroso da Costa e Arion Escorsin de Godoy (2014):

[...] As parcelas empobrecidas e marginalizadas jamais tiveram condições de se definir, de modo que sua posição nas dinâmicas relacionais de poder sempre foi determinada pelas elites, que se esforçam para mantê-las na condição de *outro radical*, de excluídas, com o que confirma sua própria inclusão e hegemonia.

A elite sempre determinou, dentre outras, mas diretamente influenciadora das demais espécies, a exclusão legal da população carente, de modo que esta, mantida fora da pauta política, mantém em estado de penúria, privações e ausência dos mais elementares direitos.

Amélia Soares da Rocha (2013), com grande acerto, aduz ser isso a perpetuação da escravidão nos dias atuais, todavia, rebatizada. Para a autora:

A luta pela abolição da perdura diante de uma escravidão rebatizada, pois não se pode considerar livre quem não tem onde morar, não tem direito ao registrado de nascimento, não pode se expressar livremente, não teve julgamento justo, não conhece seus direitos, não é ouvido em projetos que lhe atinjam, sem esquecer do que se tem chamado criminalização dos movimentos sociais.

Diante de tal panorama, a Defensoria Pública irrompe no seio das diversas formas de exclusão, mormente aquele que ocorre no âmbito legislativo, vez que as casas legiferantes são, em normalidade republicana e democrática, espaços pertencentes, em prol e, na medida imposta pelo espectro da democracia representativa, preenchidos pelo povo, tal como a conceituação lincolniana de um governo democrático impõe (BONAVIDES, 2001).

Enquanto locus de gestação das normas que a todos na sociedade vinculará (FERREIRA FILHO, 2015), o Poder Legislativo deve ser permeado, como condição para a elementar democrática “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo

único, CRFB), pelos anseios, interesses e súplicas da parcela carente do povo, a fim, pois, de compensar a histórica exclusão desta.

Em verdade, a abertura das casas legislativas às demandas da população carente alberga a possibilidade de consecução dos próprios objetivos da República, contidos no artigo 3º da Constituição Federal. O poder de transformação social por meio da asseguarção de direitos no bojo das legislações se liga à necessidade de superação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais que motivam a construção e perpetuação do regime democrático e de Direito.

A construção de uma sociedade igualitária, livre, justa, solidária e promotora do bem de todos, sem quaisquer tipos de distinções, perpassa pela, enquanto caminho inevitável de hegemonia da lei, pelo Poder Legislativo. Todavia, para tanto, firma-se o entendimento de que, fatalmente, as pretensões da população necessitada devem estar em constantemente guiando o mister legiferante, a fim de equilibrar relações sociais historicamente desniveladas.

A Defensoria Pública, neste contexto, desponta como agente indutor e canalizador das aspirações desta parcela do povo, vez que tal instituição foi incumbida pela Constituição Federal (art. 134) da defesa ampla, ou seja, perante todos os poderes públicos, dos necessitados, ao passo que foi consagrada com a distinção de ser expressão e instrumento do regime democrático.

Sua proximidade e convívio diário com a população pobre e suas mais diversas causas e situações de exclusão faz com que a Defensoria se torne, dentre todas as instituições essenciais à justiça, aquela que melhor pode angariar os anseios populares dos necessitados, revesti-los de caráter jurídico-político e apresentá-los ao Parlamento, a fim de que estes se transmutem em legislações endossadoras de direitos, garantias e políticas públicas afirmativas (ROGER, 2017).

Com este atuar defensorial invocador da atividade legiferante, preservar-se-á, a um só tempo, a força normativa das disposições constitucionais de proteção da dignidade humana dos grupos empobrecidos da sociedade (art. 1º, inciso III, art. 3º, incisos III e IV, CRFB), a cláusula de emanção do poderio de todo o povo (art. 1º, parágrafo único, CRFB), a prevalência da lei como condição para o Estado de

Direito (art. 1º, *caput*, CRFB), bem assim, o caráter transformador do regime democrático (AFONSO DA SILVA, 2004).

Não obstante isto, o aprofundar teórico para esta ação da Defensoria Pública se impõe como aporte para o mister. De tal modo, visualiza-se nas contribuições doutrinárias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) o embasamento científico de tal instrumental de inclusão da população carente.

A sistemática teórica trazida pelos autores diz respeito à demonstração de mecanismos de superação de óbices ao acesso à justiça dos pobres. O mote é, pois, a inclusão das classes necessitadas da sociedade, mormente quando tal inserção se liga às questões jurídicas e políticas. O deslinde da construção feita pelos professores é nominada de “ondas de acesso à justiça”.

Inicialmente, enquanto primeira onda, discorrem sobre a necessidade de assistência jurídica garantida à parcela empobrecida da sociedade. Dentre os modelos de tal amparo, há aquele em que os profissionais são remunerados pelos cofres públicos, ou *salaried staff* (ROGER, 2017). É o padrão adotado no Brasil.

Tal sistema é composto, segundo Cappelletti e Garth, por “advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe”. As defensoras e os defensores públicos brasileiros, apesar de advogadas e advogados não serem, exercem papel semelhante. No entanto, a tratativa dos necessitados enquanto classe torna exequível que seus interesses sejam canalizados pelos membros da instituição às instâncias deliberativas governamentais.

Sem dúvida, a possibilidade de promoção dos anseios e a ampliação de direitos da classe necessitada pelos advogados (conforme a experiência demonstrada na pesquisa de Cappelletti e Garth), ou pelas defensoras e pelos defensores públicos (no caso do sistema brasileiro), encontra guarida no modelo *salaried staff*.

Não é por menos que, ao discorrer sobre suas pesquisas, os autores mencionam expressamente a ocorrência de tentativas de mudanças na legislação em favor das pretensões da classe pobre, levadas a efeito pelo trabalho dos agentes pertencentes à instituição.

Finalmente, e talvez mais importante, os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe, através de casos-teste, do exercício da

atividade de *lobby*, e de outras atividades tendentes a obter reformas na legislação, em benefício dos pobres, dentro de um enfoque de classe.

O conhecimento jurídico de tais profissionais agrega a possibilidade destes convencerem as casas legiferantes a incrementar a produção legal e/ou reformar o ordenamento jurídico, a fim de inserir disposições favoráveis à parcela necessitada do povo, ampliando seus direitos e melhorando sua qualidade de vida, o que, em terras brasileiras, transmuta-se propriamente na consecução dos objetivos da República.

Além desta, todavia, confirmando a primeira, a terceira onda de acesso à justiça, chamada de “enfoque de acesso à justiça”, demonstra a necessidade de um atuar para além do campo judiciário. Para este mecanismo, a atenção da instituição incumbida da defesa dos necessitados deve se centrar “nas diversas instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI, 1988).

Segundo os autores, este enfoque de acesso à justiça procura “modificações no direito substantivo”, não tendo receio em provocar “inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial”. Tudo isto com a finalidade de evitar conflitos na sociedade, ou, trazendo para a realidade brasileira, compensar as históricas desigualdades sociais em detrimento das camadas mais pobres, garantindo-lhes direitos e transformando sua realidade, para além de transmutações judiciais.

Ainda, os pesquisadores levaram em consideração para formular tal mecanismo de acesso à justiça a grande vantagem que grupos mais enriquecidos possuem em pressionar a produção legal em seu favor. Dito de outro modo, a premissa para a terceira onda é a ocorrência da exclusão legal da população carente perpetrada pela elite.

A Defensoria Pública, como já visto, possui a tarefa de garantir o acesso à justiça da população carente (ROGER, 2017). Para além do âmbito judicial, mister se faz que o termo “justiça” seja considerado de maneira ampla, de modo que se consagre a possibilidade de atuação de tal instituição, dentre outros campos, na seara legislativa (MOREIRA NETO, 1995), a fim de efetivar o desiderato proposto na terceira onda de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

Afora o substrato trazido pelos referidos autores, figuras conceituais outras despontam na doutrina institucional da Defensoria Pública. Está-se falando da corporificação da entidade defensorial enquanto *Custos Vulnerabilis* (CASAS MAIA, 2014) e *Amicus Communitas* (GERHARD, 2017).

Tais expressões estão longe de ser dissociadas, vez que, em primeiro lugar, referem-se à mesma instituição, e, além disto, constituem dois espectros da mesma atuação da Defensoria Pública, enquanto encarregada de ser expressão e instrumento do regime democrático.

A atuação da Defensoria Pública no campo legiferante demanda, em si, a bifurcação em duas frentes. Por um viés, o mister se perfaz em evitar, despendendo os mais diversos recursos, a produção legal que atente contra direitos e garantias da população carente, o que, em essência, é preservar sua dignidade humana e a condição de proprietária do poder.

Tal função defensorial encontra albergue na Constituição Federal (arts. 1º, inc. III e parágrafo único, e 134, *caput*) e na Lei Complementar n.º 80/94 (arts. 3º-A, incs. I, II e III, e 4º, inc. XI). O papel é, aqui, de defesa e de guarda.

Por outro lado, a instituição deve pautar prospectivamente sua atividade na seara legislativa-parlamentar. Em outras palavras, não há o exaurimento de tal exercício com a proteção dos direitos já assegurados, mas a incessante busca pelo melhor interesse da população carente impera.

Com isto, a Defensoria Pública deve almejar a asseguaração de novos direitos aos necessitados por meio do processo de elaboração legal, na medida em que isto conota o imperativo de reequilíbrio das relações sociais historicamente desiguais em desfavor daquela classe.

Há, aqui também, a previsão constitucional pela consecução dos objetivos da República (art. 3º), assim como legal (art. 3º-A, incs. I e II). O ofício é, neste ponto, proativo na apresentação das demandas do povo carente ao Poder Legislativo.

Estas duas funções defensoriais se ligam, respectivamente, aos caracteres delineados pelos conceitos de *Custos Vulnerabilis* e *Amicus Communitas*, sem que, com isto, haja sobreposição entre tais, mas inter-relação e mútua existência.

De tal sorte, Maurilio Casas Maia (2014) aduz, perspicazmente, após profundo estudo e reflexões sobre a fixação da competência institucional no regime instaurado em 1988, que a Defensoria Pública:

Constitucionalmente, recebeu da Constituição Cidadã a atribuição de tutela dos necessitados e desprovidos de recursos – ou seja, daqueles mais suscetíveis de mazelas, os “vulneráveis sociais”. Isto justifica o porquê de a Instituição merecer a condição constitucional de guarda dos vulneráveis ou de *custos vulnerabilis*.

Como se vê, a etimologia da expressão *Custos Vulnerabilis* mantém relação com a possibilidade de atuação da instituição na seara legislativa. Enquanto verdadeira guardiã constitucionalmente incumbida dos vulneráveis, ou seja, das classes pobres da sociedade, a Defensoria Pública desempenha papel de defesa dos seus direitos perante o processo de criação da legislação pátria. De modo que, com isto, evita a supressão de direitos pela ação de grupos pertencentes à elite, ajudando a superar a exclusão legal daqueles estamentos necessitados.

É por ser pertencente ao regime democrático e função essencial à justiça (art. 1º, parágrafo único e art. 134, *caput*, CRFB), agraciada com o mister de primar pela dignidade humana, pela afirmação do Estado Democrático de Direito e pela prevalência e efetividade dos direitos humanos (art. 3º-A, incs. I, II e III, LC n.º 80/94), que a Defensoria Pública é a instituição legitimada para a salvaguarda dos direitos da população vulnerável, isto é, *Custos Vulnerabilis*.

De maneira semelhante, Daniel Gerhard (2017), astutamente, pensa a Defensoria Pública enquanto *Amicus Communitas*, ao passo que seus integrantes possuem missão próxima àquela delegada ao deus da mitologia grega Hermes. Para o autor:

Com efeito, o defensor público possui missão semelhante à tarefa de Hermes: levar mensagens entre realidades diferentes, aparentemente distantes e com linguagens diferentes. [...] O Defensor-Hermes é ainda porta-voz das comunidades esquecidas e excluídas da visibilidade social, cabendo-lhe representar interesses que mais ninguém almeja defender. É, por assim dizer, o *Amicus Communitas*, o amigo das comunidades junto aos tribunais e aos palcos de exercício do poder, garantindo-se representação aos interesses rejeitados.

Ser amiga da comunidade, ou melhor, *Amicus Communitas*, é qualidade indispensável da Defensoria Pública em seu trabalho de inclusão da população carente no debate político. Como dito anteriormente, a instituição é, dentre as demais que comportam as funções essenciais à justiça, a que mais proximidade tem com o povo necessitado (ROGER, 2017).

Neste contexto de propinquidade, a Defensoria Pública comporta em si o dever de angariar os anseios da população carente, transmuta-los em linguagem jurídico-política e os apresentar perante a instância apta a positivá-los enquanto direitos. Se outrora o papel era de defesa dos interesses materializados em direitos legalmente consagrados, aqui, a função é a incrementação do ordenamento jurídico com as pretensões e necessidades das classes pobres. Assim, a produção legal atenderá àquela parcela social historicamente excluída.

Conforme o autor, *Amicus Communitas* é ser “garantidor de representatividade, pluralismo e democracia nas instâncias de debate público para o exercício do poder” (GERHARD, 2017). A questão da correlação entre tal conceito e o atuar defensorial no campo legiferante leva em conta a premente necessidade de inclusão dos excluídos nas discussões públicas, na exata medida de que as decisões lá tomadas afetarão inevitavelmente suas vidas, das mais variadas formas e das mais diversas concepções axiológicas.

A Defensoria Pública é, pois, a voz dos grupos marginalizados, enquanto instituição amiga destes, assim como, suas defensoras e seus defensores são os agentes canalizadores e condutores das mensagens de necessidades da população carente à instância legislativa, hermenutas dos anseios sociais.

Isto tudo significa, em seu âmago, tratativas que miram no alcance dos objetivos fundamentais da República presentes no artigo 3º da Constituição Federal, cláusulas inarredáveis e irradiantes para todas as instituições estatais e, com mais acerto, para a Defensoria Pública.

Vale dizer, os objetivos destas (art. 3º-A, LC n.º 80/94) se confundem, em larga medida, com aqueles, de tal sorte que, com o atuar prospectivo no ambiente legislativo, assegurando se estará uma sociedade fundada na dignidade da pessoa



humana, na soberania popular (inclusive das classes necessitadas) e na superação da pobreza e marginalização.

Atuar para a produção de legislações garantidoras de direitos aos mais pobres demonstra o potencial transformador da instituição do contexto social de exclusão e desigualdade. É, assim, a Defensoria Pública amiga constitucionalmente legítima desta classe esquecida. Em outras palavras, é *Amicus Communitas*.

Seja pelo enquadramento teórico de Cappelletti e Garth (1988) ou pelos delineamentos de Casas Maia (2014) e Gerhard (2017), certo é, como já se deixou antever, que a Defensoria Pública, enquanto instituição constitucional e legalmente incumbida de primar pela transformação social com a inclusão da população carente nas mais diversas áreas e instâncias, irrompe no cenário nacional tal como um serviço legal inovador.

Em estudo importante para o clareamento desta figura, Celso Fernandes Campilongo (2011) aduz que os serviços legais inovadores, desamarrando-se das práticas jurídicas tradicionais individualistas, propõem um atuar da carreira advocatícia e, sem embargo, dos membros da Defensoria Pública (SANTOS, 2017), caracterizam-se por uma abordagem coletiva dos problemas e interesses das classes pobres.

Além disto, tal abordagem prima pela conscientização quanto aos seus direitos e participação no mister advocatício/defensorial dos necessitados. Sem olvidar destas características, os serviços legais inovadores se apresentam como um *plus* na atuação meramente judiciária-postulatória, na medida em que são extralegais, no sentido de, após angariar paritariamente os anseios da população carente, tomam conhecimento das lacunas e contradições no direito positivo que desfavorecem ou não beneficiam os pobres.

De tal sorte, apesar de não abandonar o lócus judicial, os serviços legais atuam prospectivamente e sistematicamente para além deste, a fim de dar cabo à melhoria do ordenamento jurídico. Ser extralegal não é ser contra, mas se posicionar para além do direito positivo. Nas palavras de Campilongo (2011):

Os serviços legais inovadores são orientados por uma lógica distinta. O “acesso à justiça” é visto de forma mais ampla como o acesso aos benefícios jurídicos em geral. O Judiciário é apenas um dos *locus* de atuação dos

serviços legais. Havendo disponibilidade de espaços políticos, os serviços legais alternativos podem mobilizar recursos para além da arena judicial, especialmente no nível legislativo e administrativo.

Pelas linhas desenhadas pelo autor, cotejando-as com o regramento constitucional e legal da Defensoria Pública, vê-se que esta tem o potencial legítimo para tal desiderato. A proximidade e encargo de defesa da população carente transmuta a Defensoria Pública em um antro catalisador das demandas, anseios, desejos, sofrimentos e necessidades desta, conduzindo-os ao cenário de produção legal, tornando tal instituição em um verdadeiro *cronópio* (RUDOLFO, 2018).

Enquanto essencial à justiça, expressão e instrumento do regime democrático, além de encarregada da defesa coletiva dos interesses dos necessitados, estando todas estas facetas presentes no *caput* do artigo 134 da Constituição Federal e no artigo 1º da Lei Complementar 80/94.

Assim, na lição de Caio Santiago Fernandes Santos (2017), “a atuação da Defensoria Pública pode ocorrer não só no Judiciário, mas também em outras searas, como o Executivo e o Legislativo”. Enquanto poder-dever, a atuação da instituição no campo legislativo se assenta na necessidade de inclusão da classe historicamente alijada: os necessitados.

De tal modo, para além das considerações teóricas, impõem-se o delineamento da materialização prática deste atuar, nos exatos termos das aberturas constitucionais e legais para tanto.

#### **4.5. APORTE PRÁTICOS PARA O ATUAR DEFENSORIAL ANTE A EXCLUSÃO LEGAL DA POPULAÇÃO CARENTE**

Materializando o mister da Defensoria Pública, as defensoras e os defensores, enquanto órgãos daquela, são considerados instrumentos de transformação social (GALLIEZ, 2006).

Isto, pois, é por meio das mãos destes que se tornam exequível a consecução dos objetivos tanto da República (art. 3º, CRFB), quanto da própria Defensoria Pública (art. 3º-A, Lei Complementar 80/94). A prática destes agentes é o meio fático pelo qual se opera a inclusão da população carente, inclusive, a legal.

Tal atividade pode se perfazer por um procedimento institucional bifásico, a fim de percorrer os meandros que causando as mais variadas formas de exclusão, bem assim, os mais diversos anseios legais da população carente, ao passo que, após isto, estes possam ser transmutados em linguagem jurídica e levados às instâncias legislativas.

Em um primeiro momento de angariação das demandas da população carente, o órgão defensorial pode atuar como um assíduo ouvinte dos quereres sociais, para que capte a síntese do problema que aflige aquele grupo. Obtido, isto, há a possibilidade de discussão da temática com os próprios envolvidos, como já salientou Celso Fernandes Campilongo (2011) ao demonstrar a forma de abordagem dos serviços legais inovadores.

A legislação regente da Defensoria Pública prevê instrumentos para este debate com a população, mormente quando disciplina ser função institucional a convocação de audiências públicas.

Conforme Franklyn Roger Alves da Silva e Diogo Esteves (2017), as audiências públicas “constituem reuniões públicas informais, para as quais a comunidade interessada é convidada a comparecer para expressar suas opiniões e ouvir respostas dos membros da Defensoria Pública e demais pessoas públicas convidadas”.

Nessas verdadeiras assembleias, há a possibilidade de apresentação dos interesses dos grupos da população carente a serem efetivados por meio de leis, bem como a apreensão destes por meio das defensoras e defensores públicos, para futura apresentação dos anseios nas casas legislativas.

Outra modalidade pensada por Andréa Sepúlveda Brito Carotti (2011) é a expressão das causas de pobreza por meio de consultas públicas instrumentalizadas por formulários preenchidos por aqueles que dela padecem. Conforme a autora, “pesquisas podem ser levadas a efeito, com formulários simples, em que os assistidos que assim desejassem pudessem expressar suas opiniões sobre o que a pobreza representa e sobre suas maiores necessidades”.

Assim, mas não somente se ligando à questão da pobreza, o membro da Defensoria Pública pode ter obter as necessárias informações de que precisa para dar caráter jurídico ao anseio social e opô-lo ao Parlamento.

Passada esta etapa de obtenção das informações e transformação em caráter jurídico, ou seja, a disposição dos interesses da população carente na redação de um Projeto de Lei ou Proposta de Emenda à Constituição, os membros da Defensoria Pública devem dirigi-las às casas legislativas.

Não obstante a instituição não esteja elencada no rol do artigo 59 da Constituição Federal, ou seja, não tem a legitimidade de iniciar o processo legiferante, não há óbice para que a Defensoria Pública apresente a minuta do projeto ou da proposta a um parlamentar que a ela concorde, para que este, enquanto legitimado, apresente à deliberação do Parlamento, tal como atuam os grupos de pressão (BONAVIDES, 2001).

Uma outra possibilidade é a apresentação do Projeto de Lei é pela iniciativa popular, presente no artigo 61, §1º, da Constituição Federal. Instrumento de democracia semidireta (ou participativa), tal possibilidade exige a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Aqui, pode haver uma coordenação das diversas Defensorias Públicas estaduais e a Defensoria Pública da União, em atenção ao princípio institucional da unidade (art. 134, § 4º, CRFB), com o mote de angariar a quantidade necessária de assinaturas para a apresentação do projeto perante a Câmara dos Deputados.

Neste ponto, vanguardista é a atuação da Defensoria Pública do Estado do Amazonas, por meio do defensor público Carlos Alberto Souza de Almeida Filho, então titular da 1º Defensoria Pública Especializada em Atendimento de Interesses Coletivos, o qual apresentou ao presidente da Câmara Municipal de Manaus Projeto de Lei Ordinária de competência daquele ente federado (documentos anexo).

Tal atitude foi oriunda de audiência pública extrajudicial com a população carente residente em conjuntos de baixa, que, “ao revés dos mais abastados, ou mesmo das áreas comerciais e industriais, se encontram obrigados à conexão ao sistema de esgoto, pagando por serviço que deveria ser rateado por todos”, conforme a fundamentação para o projeto.

Assim, a redação do documento encaminhado à Casa legislativa municipal propugnou a fixação proporcional e progressiva da tarifa de esgoto, evitando que a população carente fosse cobrada de forma desproporcional a sua condição.

Percebe-se que a ação da Defensoria Pública do Estado do Amazonas e do mencionado defensor público contempla o atuar de defesa dos direitos da população carente, evitando uma situação de manutenção de desigualdade socioeconômica e marginalização, assim como anuindo para a construção de uma sociedade local justa e solidária.

Além da fase propositiva, é cabível, ainda, a atuação da Defensoria Pública quando da deliberação de um Projeto de Lei ou de Proposta de Emenda à Constituição pelas diversas comissões temáticas, as quais, conforme previsão no artigo 58 da Constituição Federal e, no âmbito federal, no artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Segundo Jorgi Bernardi (2011), “o papel básico das comissões é aprofundar o debate, trazer novos elementos para enriquecimento das discussões e procurar formar maiorias a favor ou contra o projeto”.

Salientando a essencialidade das comissões para o deslinde do processo legislativo, Bruno Carazza (2018) aduz que:

Em termos regimentais, as comissões organizam os trâmites dos projetos, servindo de fórum para debates e apreciações preliminares. [...] É nas comissões que ocorrem os principais debates sobre o mérito dos projetos de lei que tramitam na Câmara e no Senado. Além disto, por meio de audiências públicas e da solicitação de depoimentos de autoridades e entidades sobre assuntos em pauta, as comissões conferem voz a determinados agentes, o que constitui um ativo valioso na formação da opinião não apenas dos parlamentares, mas da sociedade em geral.

Como se vê, as comissões podem ser os lugares de fala por excelência para a Defensoria Pública enquanto guardiã dos vulneráveis, *Custos Vulnerabilis* (CASAS MAIA, 2014), e amiga das comunidades carentes, *Amicus Communitas* (GERHARD, 2017), na exata medida em que oportunizam à instituição a possibilidade de explanação aos parlamentares e à sociedade como um todo dos motivos pelos quais determinado projeto deve ser negado ou aprovado.

A presença de membros da Defensoria Pública nas diversas comissões temáticas agrega a possibilidade de minorar ou obstaculizar a exclusão legal da

população carente. De tal sorte, podem-se modificar os votos dos parlamentares sobre os projetos e propostas, a fim de que, conforme o caso, impeça-se a produção de leis contrárias aos direitos dos necessitados ou se possibilite a elaboração de normas asseguradoras de interesses sistematizados e garantidoras de direitos à classe pobre do povo.

Do ponto de vista dos setores organizados que possuem assuntos em tramitação no Congresso, portanto, ter um bom acesso aos seus membros [das comissões] constitui um passo importante para irem adiante na defesa de seus interesses. (CARAZZA, 2018).

Em verdade, a possibilidade de tratativa da classe necessitada com os parlamentares, ou seja, o conhecimento por estes dos anseios e carências daqueles, pode ser obtida pelo intermédio da Defensoria Pública, apresentando-se como este o veículo condutor das demandas dos pobres.

Outro importante instrumento a serviço da inclusão legal da população carente é a emissão de notas técnicas pelos órgãos da Defensoria Pública, a serem enviadas às instâncias parlamentares e, com isto, embasar a tomada de decisão dos integrantes daquele Poder.

Segundo o Ministério da Justiça<sup>12</sup>, as notas técnicas consistem em “um documento elaborado por técnicos especializados em determinado assunto e difere do Parecer pela análise completa de todo o contexto, devendo conter histórico e fundamento legal, baseados em informações relevantes. É emitida quando identificada a necessidade de fundamentação formal ou informação específica da área responsável pela matéria e oferece alternativas para tomada de decisão”.

Este expediente pode ser encaminhado aos parlamentares em momentos anteriores à votação do projeto, sendo, no caso da Defensoria Pública, um documento contendo o posicionamento institucional frente à determinada questão contida no bojo do texto em deliberação.

As defensoras e defensores públicos detêm o conhecimento técnico-jurídico, o que os habilita a opinar contrária ou favoravelmente em relação às matérias relacionadas aos direitos e interesses da população carente.

---

<sup>12</sup> Notas Técnicas. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

Tal ação já é adotada pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (ANADEP) e, em alguns casos, por Defensorias Públicas estaduais, a exemplo das instituições paranaense e paulista, conforme os documentos em anexo.

Não obstante sua fundamental importância, a ANADEP não constitui órgão integrante da estrutura institucional (ROGER, 2017). De tal forma, o envio das notas técnicas não deve ficar a cargo desta espécie complementar à organização institucional, mas sim, impõe-se sua institucionalização, garantindo a periodicidade necessária para a demonstração dos interesses da população carente por tal recurso.

Nas mais diversas etapas do processo legiferante, a Defensoria Pública é instituição legitimada para se fazer presente, utilizando-se dos mais diversos aparatos e mecanismos. Seu moto é, em essência, a consecução da inclusão legal da população carente, primando-se pela dignidade humana, soberania da vontade popular, transformação social e afirmação do Estado Democrático de Direito.

Em verdade, a atuação da instituição na seara legislativa possibilita, em seu limite, a consecução dos objetivos que, tanto a Defensoria Pública, quanto o próprio Poder Legislativo devem pautar suas ações. Há, pois, uma relação de complementariedade entre o mister defensorial e o papel do Legislativo, na medida em que aquele salvaguarda os direitos e promove os interesses da população carente, ao passo que este é o lócus constitucional de asseguarção de direitos e, desta feita, deve ser poroso às demandas do povo, mormente da parcela necessitada deste.

## 5. CONCLUSÃO

Pensar a Defensoria Pública é inequivocamente refletir sobre o caráter compromissório que a Constituição Federal de 1988. O regime constitucional tem, acima de tudo, o comprometimento em transformar a sociedade brasileira, marcada pelas práticas escravistas do passado.

Tal contexto social e econômico teve repercussões jurídicas e, principalmente, políticas no passado, gerando as atuais bases sobre as quais a contemporânea sociedade brasileira se embasa. Ou seja, as práticas de abusos contra a população carente (ainda hoje observadas) nada mais são do que uma herança que a escravidão relegou ao Brasil.

Contextos sociais, jurídicos e políticos que perpetuam, ou mesmo, não quebram com o vício de manutenção da exploração das classes necessitadas são, neste contexto, incompatíveis com a ordem constitucional vigente.

A qualidade de vida do povo carente é um imperativo da primazia da dignidade humana, insculpida como fundamento da República, conforme o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

De tal sorte, a qualidade de vida somente pode ser obtida com a abolição de quaisquer mecanismos de exploração, ao passo que o papel do Estado de promover medidas para a consecução deste desiderato é decorrência do imperativo de respeito da dignidade humana de todos.

É este o compromisso firmado pelo pacto social de 1988, o qual impõe a transformação social, a fim de incluir aquelas camadas que foram historicamente excluídas dos processos decisórios e dos benefícios que uma sociedade moderna traz.

O compromisso transformador deve ser o mote de todo e qualquer atuar do Estado brasileiro, Para tanto, a Constituição Federal trouxe objetivos claros a serem realizados, enquanto condições à afirmação do regime democrático.

Elencados no artigo 3º da Carta Magna, estes objetivos se mostram alinhados à primazia da dignidade humana de todo o povo, na exata medida em que prezam pela superação das causas de exclusão e de exploração.



De pronto, o Estado brasileiro se compromete em construir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme o disposto no artigo 3º, inciso I, da Constituição Cidadã.

Edificar uma sociedade livre, justa e solidária sob o arcabouço herdado da escravidão não é tarefa fácil, de modo que demanda um constante aperfeiçoamento das práticas estatais, tendo sempre como princípio normativo e axiológico a dignidade humana.

Não obstante, o regime democrático cobra esta mudança. Não se coadunando com este, a sociedade brasileira pós-1988 deve ser aquela em que nenhuma forma de opressão e de exploração se faça presente. É tão somente com a eliminação destes complexos que se chegará à liberdade.

Igualmente, uma comunidade em que prevaleça o aproveitamento abusivo de uns sobre outros não pode ser considerada justa. O abuso não se coaduna com a justiça, na medida em que esta pressupõe a ausência de imperativos de sobreposição.

A solidariedade é, neste contexto, decorrência da liberdade e da justiça de uma sociedade. Sem a ausência de opressão e de extorsão, imperará o regime da mútua ajuda entre os integrantes do corpo social.

Para além disto, importa, ainda, erradicar a pobreza e a marginalização, bem como, reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, já que estes são imperativos qualificantes da sociedade acima delineada.

Não há como se pensar em uma sociedade livre, justa e solidária caso, ao mesmo tempo, coexistam a pobreza e a marginalização. Estes males são causadores natos de condições sub-humanas para parte do povo, impondo uma vida cerceada das condições mínimas de existência, ou seja, uma vida de privações. De igual modo, enquanto proveniente da exploração de uns sobre outros, a pobreza, marginalização e as desigualdades não se coadunam com a justiça e a solidariedade.

Os objetivos da República visam, em síntese, o bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação, sendo isto mesmo o último componente do rol do artigo 3º da Constituição Federal.

Como dito, estes objetivos se espalham por todos os órgãos e instituições do Estado, comprometendo-os com sua consecução. Assim, todos os Poderes estatais devem se alinhar à perspectiva de inclusão das classes historicamente segregadas.

Dentre estes Poderes, de suma importância para o regime democrático é o Legislativo. Seu caráter legiferante o confere o *status* de locus representativo dos interesses do povo por excelência. De lá são emanadas as normas oriunda da soberania popular.

Nada obstante, no esteio do que acontecia no regime de escravidão, ainda hoje as elites cooptam o Estado, mormente o Poder Legislativo, para que este produza legislações não de interesse de todos, mas que satisfazem tão somente os anseios lucrativos destas.

A prática de aliciar o Estado e seus integrantes para que estes assegurem a manutenção de uma sociedade desagregadora por meio de normas em favor de seus interesses enquadra-se como uma verdadeira exclusão legal da população carente.

Na medida em que os estratos sociais mais necessitados do povo brasileiro não têm suas pretensões e anseios levados em consideração pelo Poder Legislativo, vez que este encontra-se envolto nos anseios das elites, bem como os direitos das classes vulneráveis são relegados a segundo plano no mister legiferante, há a exclusão destes nesse âmbito público.

Este panorama não se compatibiliza com um Estado Democrático de Direito, bem assim, nega frontalmente a consecução dos objetivos da República. Excluir o povo carente dos processos decisórios que culminam na feitura de leis é uma clara recusa à conclusão das finalidades inscritas no artigo 3º da Constituição Federal.

A busca deve ser, pois, pela erradicação desta forma de exclusão, a qual não ajuda na consecução da transformação social, auxiliando na manutenção de uma sociedade tal como a escravista foi outrora.

Neste sentido, exsurge a Defensoria Pública, instituição prevista no artigo 134 da Carta Magna, função essencial à justiça, expressão e instrumento do regime democrático, dotada de autonomia, tem a incumbência de defender os direitos da população necessitada.

Enquanto essencial à justiça, a Defensoria Pública pode e deve atuar perante todos os Poderes estatais, a fim de realizar seu desiderato democrático. De tal sorte, o ambiente legislativo mostra-se também como lócus de realização da função da instituição de promoção e defesa dos direitos da população carente, auxiliando na erradicação da exclusão legal e ajudando na produção legislativa em consonância com os ditames democráticos e de respeito à dignidade de todos.

Para tanto, teoricamente, sua atuação pode se pautar pelos conceitos de *Custos Vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis) e *Amicus Communitas* (amiga da comunidade). Sendo duas facetas de uma mesma instituição, pelo primeiro prisma, a Defensoria Pública atua na perspectiva de proteção de direitos no âmbito legislativo, evitando sua derrocada por futuras legislações. De igual modo, enquanto amiga da comunidade, a instituição age de maneira a conduzir os interesses do povo necessitado às instâncias do Poder Legislativo, para que estes se transmutem em normas atinentes aos anseios daquela parcela vulnerável da sociedade.

Em um olhar prático, a Defensoria Pública, não obstante não poder iniciar o processo legislativo, pode acionar os membros de tal Poder, encaminhando as demandas da população carente. De igual modo, há a possibilidade de atuação da instituição durante o trâmite legislativo, por meio da presença de defensoras e defensores públicos nas diversas comissões que integram as casas legislativas, a fim de explanar o interesse do povo necessitado sobre os Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição em curso. Ainda, não se pode olvidar capacidade de envio ao Poder Legislativo de notas técnicas enxertadas das pretensões das classes carente.

Logo, a Defensoria Pública mostra-se como um importante meio de afirmação do regime democrático, mormente com sua atuação perante o Poder

Legislativo. Seu papel de defesa da população carente é, acima de tudo, a função delineada pela Constituição Federal à transformação social, à primazia da vontade popular e à afirmação da dignidade da pessoa humana. O compromisso do regime democrático é, sobretudo, o engajamento da Defensoria Pública.

**REFERÊNCIAS**

AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo : Editora Malheiros, 2004.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. Brasil nunca mais. – 5. ed. – Petrópolis : Editora Vozes, 1985.

As bancadas da Câmara. Disponível em: <https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>. Acesso em 10 de Setembro de 2018.

AZAMBUJA, Darcy, 1903-1970. Introdução à ciência política / Darcy Azambuja. – 2. ed. – São Paulo : Globo, 2008.

BERNARDI, Jorge. O processo legislativo brasileiro / Jorge Bernardi. – 2. ed. – Curitiba : Editora IBPEX Dialógica, 2011.

BONAVIDES, Paulo, 1925. História constitucional do Brasil / Paulo Bonavides, Paes de Andrade. – 3. ed. – Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política / Paulo Bonavides. 10. ed. - São Paulo : Editora Malheiros, 2001.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O direito na sociedade complexa / Celso Fernandes Campilongo com apresentação e ensaio de Raffaele De Giorgi. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, eleições e poder : As engrenagens do sistema político brasileiro / Bruno Carazza. – 1ª ed. – São Paulo : Companhia das Letras, 2018.

CAROTTI, Andréa Sepúlveda Brito. Propostas para uma atuação estratégica da Defensoria Pública orientada à redução da pobreza. In: Uma nova Defensoria Pública pede passagem, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASAS MAIA, Maurilio. *Custos Vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano XVIII, nº 417, p. 56, g.n, jun. 2014.

COSTA, Domingos Barroso da; GODOY, Arion Escorsin de. Sobre democracia, cidadania e atuação da Defensoria Pública como instituição de transformação subjetiva, social e política. RIL Brasília a. 52 n. 208, p. 321-339, out./dez. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu, 1931. Elementos de teoria geral do Estado / Dalmo de Abreu Dallari. – 29. ed. – São Paulo : Saraiva, 2010.

Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte : FJP, 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. Defensoria pública na Constituição Federal / Tiago Fensteseifer. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 40. ed., - São Paulo : Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

GALLIEZ, Paulo. A Defensoria Pública : O Estado e a Cidadania / Paulo Galliez. – 3. ed., ver., atual. e ampl.- Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GERHARD, Daniel; CASAS MAIA, Maurilio. O defensor Hermes, o *Amicus Communita(tis)* e a Defensoria Pública enquanto *médium* para a efetivação da dimensão democrática dos direitos fundamentais. In: Defensoria pública, democracia e processo / Alfredo Emanuel Farias de Oliveira ... [et al.] ; organização Maurilio Casas Maia. 1 1. ed. – Florianópolis [SC] : Empório do Direito, 2017.

GONZÁLEZ, Pedro. A Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: A EC nº 80/14 para além da sua função simbólica. In: V Prêmio Jurídico Defensor Público Sílvio Roberto Melo Moraes, Rio de Janeiro: ADPERJ, 2016.

GRECO, Rogério. Direito Penal do Equilíbrio: uma visão minimalista do Direito Penal / Rogério Greco. 8ª ed.- Niterói, RJ: Impetus, 2016.

JESUS, Carolina Maria de, 1914-1977. Quarto de despejo / Carolina Maria de Jesus. 9.ed. – São Paulo : Ática, 2007.

LINHARES, Paulo Afonso. Direito fundamentais e qualidade de vida / Paulo Afonso Linhares ; prefácio Gilmar Ferreira Mendes – São Paulo : Iglu, 2002.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Villar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, p. 188-221, jan/jun 2002.

MARX, Karl (1818-1883) e ENGELS, Friedrich (1820-1895). Manifesto do Partido Comunista / Karl Marx, Friedrich Engels / tradução, prefácio e notas Edmilson Costa / apresentação Anníbal Fernandes – 3. ed. – São Paulo : EDIPRO, 2015 (Série Clássicos Edipro).

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2008.

Militares do Exército tiram foto e 'ficham' morador de favela no Rio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/moradores-deixam-comunidades-apos-serem-fotografados-em-acao-do-exercito.shtml>. Acesso em 14 de Agosto de 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça. *Revista de Direito da Defensoria Pública*, ano IV, n.7, p. 23, Rio de Janeiro, 1995.

MOREIRA, Eduardo. O que os donos do poder não querem que você saiba / Eduardo Moreira. – São Paulo : Alaúde Editorial, 2017.

Notas Técnicas. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

OXFAM BRASIL. A distância que nos / OXFAM Brasil – São Paulo, 2017.

Pesquisa nacional por amostra de domicílios : síntese de indicadores 2015 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2016. PNUD, 2017.

Quando custa o Brasil. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/>. Acesso em 15 de Agosto de 2018.

RIBEIRO, Darcy, 1922-1997. O povo brasileiro : a formação e o sentido do Brasil / Darcy Ribeiro. – 3. ed. – São Paulo : Global, 2015.

ROCHA, Alexandre Lobão. A exclusão legal da população carente / Alexandre Lobão Rocha. – Brasília : Theasaurus, 2009.

ROCHA, Amélia Soares da. Defensoria pública: fundamentos, organização e funcionamento / Amélia Soares da Rocha. – São Paulo: Atlas, 2013.

ROGER, Franklyn. Princípios institucionais da Defensoria Pública / Franklyn Roger, Diogo Esteves. – 2. ed. – rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROSA, Alexandre Morais da. Cultura da punição : a ostentação do horror / Alexandre Morais da Rosa, Augusto Jobim do Amaral. – 3. ed., rev. e ampl. – Florianópolis [SC] : Empório do Direito, 2017.

RUDOLFO, Fernanda Mambrini. Precisamos falar sobre a defensoria pública / Fernanda Mambrini Rudolfo. \_\_ Florianópolis: EModara, 2018.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes. Defensoria pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à justiça no Brasil./ Caio Santiago Fernandes Santos./ Curitiba: Juruá, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário / Luís Eduardo Schoueri. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SILVA, André Marcos de Paula e. História e Cultura afro-brasileiras. / André Marcos de Paula e Silva; atualizações Adriano Sachweh. – Curitiba: Expoente, 2008.

Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

SOUZA, Fábio Luís Mariani de. A Defensoria Pública e o acesso à justiça penal / Fábio Luís Mariani de Souza. – Porto Alegre : Núria Fábris Ed., 2011.

SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato / Jessé Souza. – Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

\_\_\_\_\_, Jessé. Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro / Jessé Souza. – Rio de Janeiro : LeYa, 2018.

STRECK, Lenio; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentários ao artigo 1º, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; \_\_\_\_\_ (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo : Saraiva/Almedina, 2013.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, 1940 – O inimigo no direito penal/ E. Raúl Zaffaroni. Tradução de Sérgio Lamarão – Rio de Janeiro: Revan, 2007, 2ª edição junho de 2007. 224p. – (Pensamento criminológico; 14).



**ANEXO A – PROJETO DE LEI ORDINÁRIA ENCAMINHADO PELA  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZOAS À CÂMARA  
MUNICIPAL DE MANAUS**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO AMAZONAS

**1ª DEFENSORIA PÚBLICA ESPECIALIZADA EM ATENDIMENTO DE INTERESSES COLETIVOS**

---

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Manaus

MENSAGEM

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

É com elevada honra que se submete para análise de Vossa Excelência e dos mui dignos Vereadores da Casa do Povo o Projeto de Lei em anexo, que "institui a fixação de faixas para cobrança da tarifa de esgoto na cidade de Manaus".

Tal projeto se deve em razão do Processo Administrativo nº 10000.026778/2017 (origem processo nº 10000.011067/2012-75), instaurado na 1ª Defensoria Pública Especializada em Atendimento de Interesses Coletivos, por conta das inúmeras reclamações contra a cobrança da tarifa esgoto na base de 100% (cem por cento) sobre a fatura d'água dos consumidores da cidade de Manaus.

Decorrente da apuração extrajudicial, a contar com a colaboração, inclusive, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de Manaus, chegou-se à conclusão da abusividade da tarifa, no padrão de 100% (cem por cento), para o consumo residencial, como se expõe *infra*.

Conforme audiência pública, realizada em 28 de setembro de 2017, no auditório da Escola Superior da Defensoria Pública do Amazonas, constatou-se que apenas 22% (vinte e dois por cento) da cidade de Manaus está coberta com rede de esgoto, sendo que de tal cobertura, algo em torno da metade das unidades consumidoras estão conectadas à rede.

De acordo com o debatido em audiência, apesar de vastas áreas de Manaus ainda não serem cobertas com rede de esgoto - e, consequencialmente, com a imposição de tarifa de esgoto -, tem-se como fato que, em regra, os conjuntos residenciais de baixa renda, ao revés dos mais abastados, ou mesmo das áreas comerciais e industriais, se encontram obrigados à conexão ao sistema de esgoto, pagando por serviço que deveria ser rateado por todos.

A conclusão é bem simples: hoje, quanto à cobrança de esgoto, os menos abastados são mais cobrados do que os mais abastados. Em situação que leva à

**1ª DEFENSORIA PÚBLICA ESPECIALIZADA EM ATENDIMENTO DE INTERESSES COLETIVOS**

situações de nítido desespero social, posto que, *v.g.*, nos Residenciais Viver Melhor, a taxa de inadimplência chega a superar mais de 80% (oitenta por cento) das unidades consumidoras instaladas.

Somente tal situação, de evidente descompasso social, já seria suficiente à busca por nova parametrização da aludida tarifa, dado ser violadora ao constitucional princípio da isonomia, em especial em conjuntos residenciais destinados à moradores de baixa renda.

Afora tal discussão, quanto mesmo ao cerne, inexistem clara motivação à fixação de tarifa na base de 100% (cem por cento), o que seria de imprescindível esclarecimento, haja vista necessidade de motivação de qualquer ato administrativo (mormente um contrato de concessão). Até mesmo porque em outras localidades as tarifas de esgoto não ultrapassam 60% (sessenta por cento) da fatura, como deixa claro o relatório anexo da ARSAM.

Doutra banda, o percentual não se mostra nem mesmo compatível com o exposto pela Concessionária na audiência de 28 de setembro de 2017, pois como lá registrado, os custos do tratamento de esgoto representam mais de 3 (três) vezes os custos da distribuição de água tratada. Portanto, segundo mesmo tal parâmetro, a cobrança, nos termos atuais se encontraria deficitária. Mas, o problema de tal construção é que o ônus de um serviço, que necessita de efetivo custeio, se distribui de forma desigual dentre os consumidores de Manaus: se o princípio da igualdade exige colmatação das diferenças, porque uma exata mesma taxa se aplica aos consumos industrial, comercial e residencial? E, ainda, porque aos consumidores de baixa renda pagam igual aos demais?

Observe-se que não se está a confundir o valor, em Reais, da tarifa d'água, com o percentual sobre tal aplicado da tarifa de esgoto. Ciência se tem das tarifas sociais aplicáveis aos consumidores de baixa renda, mas mesmo tais benesses não eximem os mais carentes da duplicação do valor de suas faturas: tal situação deve efetivamente acabar.

O que é fato, como já demonstra o Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, é a necessidade de adequada gestão dos recursos naturais que entrecotam a nossa cidade, devendo o Poder Público, de forma efetivamente responsável construir soluções que contemplem a inexorável necessidade de proteção ao meio ambiente, com o adequado custeio do sistema de tratamento de esgoto. Mas tal não pode ser feito exclusivamente às custas dos consumidores, sendo imprescindível que esta Casa do Povo discuta, como orienta o art. 29, §2º da Lei nº 11.445/2007, a implementação de subsídios para as localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Ademais, para além das discussões sobre a cobrança pela prestação "em tese" do serviço de esgoto, existem diversas reclamações perante os órgãos de defesa do



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO AMAZONAS

**1ª DEFENSORIA PÚBLICA ESPECIALIZADA EM ATENDIMENTO DE INTERESSES COLETIVOS**

---

consumidor pela não prestação do serviço, algumas a gerar ações que se encontram em curso no Judiciário amazonense, como a Ação Civil Pública nº 0061501-96.2002.8.04.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, ou mesmo a Ação Civil Pública nº 0245328-03.2008.8.04.0001, proposta pela Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, ambas em curso na 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual e de Crimes contra a Ordem Tributária da Comarca de Manaus.

Contudo, apesar da judicialização, resultados mais concretos ainda estão longe do consumidor, o qual já não tem mais tempo ou recursos para aguentar as cobranças que lhes retiram, a muitos, o sustento familiar.

Tudo isso é mais de necessário a amparar o apelo à Câmara Municipal de Manaus, para regulamentar, por lei, as faixas de tarifas de esgoto a se aplicarem na cidade de Manaus.

Diante do exposto, como a Constituição Federal brada, em seu art. 14, III, a soberania popular pela propositura de projetos de lei diretamente por seus cidadãos, e o art. 16 da Lei Orgânica do Município de Manaus o permite quando da definição das questões fundamentais de interesse da coletividade local, propõe-se o Projeto de Lei Ordinária em Anexo, lastreado com a subscrição de 1% (um por cento) dos eleitores inscritos no Município de Manaus, devidamente identificados, conforme o exigido pelo art. 60 do mesmo diploma legal.

Nestes Termos, pede e espera que a presente proposição seja aprovada pela unanimidade dos membros dessa Egrégia Câmara Municipal e, ao mesmo tempo reitero a Vossa Excelência e, seus nobres pares, os meus protestos de admiração e apreço.

Manaus, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Carlos Alberto Souza de Almeida Filho  
Título de Eleitor nº 019152632291 -  
Zona 1 - Seção 818



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO AMAZONAS

**1ª DEFENSORIA PÚBLICA ESPECIALIZADA EM ATENDIMENTO DE INTERESSES COLETIVOS**

---

## **ANEXO I**

Projeto de Lei Ordinária nº .....

“Institui a fixação de faixas para cobrança da tarifa de esgoto na cidade de Manaus”.

**O PREFEITO DE MANAUS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 80, inc. IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus,

**FAÇO SABER** que o Poder Legislativo decretou e eu sanciono a seguinte

### **LEI:**

**Art. 1º.** A cobrança dos serviços de tratamento de esgoto, conforme imposto pelo art. 45 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, prestados diretamente ou por concessão, será fixada de acordo com as faixas desta lei, nos termos do art. 175, parágrafo único, III da Constituição Federal e art. 6º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

**Art. 2º.** A tarifa de esgoto, cobrada em percentual sobre a fatura de água consumida, não poderá exceder aos seguintes percentuais:

I - 100% (cem por cento), nas faturas industriais;

II - 80% (oitenta por cento), nas faturas comerciais;

III - 50% (cinquenta por cento), nas faturas residenciais;

IV - 20% (vinte por cento), nas faturas residenciais beneficiadas com Tarifa Social.

**Art. 3º.** Esta lei entra em vigor na data da sua publicação



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DO AMAZONAS**

**1ª DEFENSORIA PÚBLICA ESPECIALIZADA EM ATENDIMENTO DE INTERESSES COLETIVOS**

**ANEXO II  
LISTA DE ELEITORES  
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR**

DISPÕE sobre "a fixação de faixas para cobrança da tarifa de esgoto na cidade de Manaus".

Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	
Nome		Data Nasc.		Assinatura
Endereço				
Nº Título de Eleitor	Zona	Seção	Município/UF	

**ANEXO B – NOTA TÉCNICA ENVIADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO  
ESTADO DE SÃO PAULO AO CONGRESSO NACIONAL**





## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Nota Técnica

#### Contra a Redução da Maioridade Penal

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado de Infância e Juventude, diante da missão de exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos de crianças e adolescentes<sup>1</sup>, bem como diante do objetivo da Defensoria Pública de primar pela dignidade da pessoa humana, pela redução das desigualdades sociais e pela prevalência e efetividade dos direitos humanos<sup>2</sup>, vem por meio da presente nota manifestar-se contrária às propostas de emenda constitucional que pretendem a redução da maioridade penal, com base no que segue.

Inicialmente, é de se destacar que, conforme bem lançado no Parecer do Deputado Luiz Couto, Relator da PEC 171/1993 na CCJ, a proposta de redução da maioridade penal é inconstitucional. E, do nosso ponto de vista, esse argumento é suficiente para que a proposta seja definitivamente rejeitada.

A Constituição Federal prevê as chamadas cláusulas pétreas, que são dispositivos constitucionais imutáveis, que não podem ser objeto de modificação. Se constituem como limitações materiais ao poder de reforma da Constituição. O artigo 60 da Constituição em seu parágrafo 4º disciplina que não poderá ser objeto de emenda a proposta tendente a abolir: **IV - os direitos e garantias individuais.**

---

<sup>1</sup> Lei Complementar Federal n.º 80/94 - Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:  
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

<sup>2</sup> Idem Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública:  
I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;  
III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos;





## **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Os direitos e garantias individuais mencionados pelo artigo acima citado são todos aqueles expressos no texto constitucional no artigo 5º, além de outros previstos na Constituição decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, e pelos direitos previstos em tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte<sup>3</sup>.

Assim sendo, os direitos e garantias individuais que se constituem cláusula pétreia não são somente os expressos no artigo 5º da Constituição, podendo ser encontrados em outros dispositivos constitucionais e tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

O artigo 228 da Constituição Federal, que trata da imputabilidade penal a partir dos 18 anos, trata de um direito individual fundamental e, portanto, é imutável.

Além da imputabilidade penal a partir dos 18 constar expressamente na Constituição Federal, a idade de 18 anos passou a ser referência mundial para a responsabilização penal com o advento da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo 28/1990 e promulgada pelo Decreto 99.710/1990. Por força do que dispõem os já citados artigos 60, § 4º, IV e 5º, §2º, ambos da CF, esse direito individual está incorporado na Constituição Federal e, portanto, não pode ser alterado por emenda à constituição.

Dessa forma, sendo o Estado Brasileiro signatário da Carta da ONU, bem como da referida Convenção, cabe ao Brasil honrar com os compromissos contraídos em âmbito internacional, não se coadunando com um Estado

---

<sup>3</sup> CF - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.



## **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Democrático de Direito o feito de contrair obrigações em sede internacional, apresentando, assim, uma faceta de respeitador dos direitos humanos, porém, de outra banda, traíndo a confiança pelos demais Estados-parte da ONU quando da modificação da legislação pátria.

Ademais, é o mais balizado entendimento doutrinário, bem como é posição da jurisprudência das Cortes Internacionais de Direitos Humanos o princípio da vedação ao retrocesso social. Referido princípio funciona como um limite à possibilidade de reforma legislativa, e visa impedir que direitos sociais já conquistados sejam suprimidos por lei posterior. Como prevê o artigo 6º da Constituição Federal<sup>4</sup>, os direitos relativos à infância são considerados direitos sociais e, portanto, não podem ser suprimidos ou reduzidos. Assim, a imputabilidade penal a partir dos 18 anos é um direito constitucionalmente garantido, que se constitui direito social por configurar proteção à infância, não podendo ser alterado para reduzir a garantia já conquistada.

Ainda, é de se esclarecer que existe uma falsa compreensão de que o direito penal é capaz de prevenir e impedir que delitos sejam praticados. A submissão de adolescentes ao Código Penal e, portanto, ao sistema carcerário dos adultos, não atingirá o objetivo almejado pela proposta, qual seja, redução da criminalidade.

Basta observarmos que as medidas de endurecimento do sistema penal adotadas ao longo dos anos foram incapazes de reduzir a criminalidade e garantir segurança à população.

Pesquisa do Ministério da Justiça aponta que a população carcerária no Brasil entre 1995 e 2005 saltou de 148 mil presos para 361.402. Este período

<sup>4</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de crescimento de 143,91% nos índices de criminalidade **ocorreu após a promulgação da Lei dos Crimes Hediondos** (Lei n.º 8.072/1990), aprovada após forte clamor social, vista como esperança de imediata redução dos índices de criminalidade. Ao contrário, além de não reduzir, a criminalidade aumentou fortemente no período, o que demonstra a incapacidade do sistema penal para, sozinho, garantir à população a tão almejada segurança pública.

Ainda segundo a pesquisa, entre dezembro de 2005 e dezembro de 2009, a população carcerária aumentou de 361.402 para 473.626, o que representou um crescimento de 31,05% em quatro anos. Durante este período de crescimento entrou em vigor, no ano de 2006, a Lei que endureceu as penas dos crimes relacionados ao tráfico de drogas (Lei n.º 11.342/2006). Esta lei também foi promulgada durante um período de forte pressão social para adoção de medidas que diminuíssem a criminalidade, o que, como visto, não aconteceu.

Pesquisas também apontam que a reincidência dos adultos submetidos ao sistema prisional corresponde a 70%, sendo que a reincidência dos adolescentes submetidos a medidas socioeducativas corresponde apenas a 20%, o que ratifica ainda mais o entendimento de que o sistema penal não é adequado e suficiente para prevenir a prática de novos delitos.

Ademais, nos 54 países que reduziram a maioria penal, **não se observou redução da criminalidade**, sendo que Alemanha e Espanha, após reduzirem a maioria penal, voltaram atrás nesta decisão, diante da ineficácia da medida.

Assim, resta claro que o endurecimento do sistema penal e a redução da maioria penal, submetendo adolescentes ao mesmo regime dos adultos, não atingirá o objetivo de redução da violência e criminalidade. A segurança



**DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

pública, para que seja efetivada, depende da implementação de políticas públicas nas áreas da educação, saúde, moradia, emprego, etc., e não do encarceramento massificado de jovens e adultos.

Por todo o exposto, consideramos que a proposta de emenda constitucional com vistas à redução da maioria penal é inconstitucional, fere obrigações contraídas pelo Estado Brasileiro em âmbito internacional e, ainda, é inútil à finalidade de conferir maior segurança à população, e, portanto, deverá ser rejeitada.

MARA RENATA DA MOTA FERREIRA  
DEFENSORA PÚBLICA  
COORDENADORA DO NÚCLEO ESPECIALIZADO DE INFÂNCIA E  
JUVENTUDE

BRUNA RIGO LEOPOLDI RIBEIRO NUNES  
DEFENSORA PÚBLICA  
COORDENADORA AUXILIAR DO NÚCLEO ESPECIALIZADO DE  
INFÂNCIA E JUVENTUDE

**DEFENSORES MEMBROS**

BRUNO CESAR DA SILVA  
CAROLINA GUIMARÃES REZENDE  
CLAUDIA ABRAMO ARIANO  
DIEGO VALE DE MEDEIROS  
EDGAR PIERINI NETO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DE SÃO PAULO

RAFAEL DE SOUZA MIRANDA

GABRIELA GALETTI PIMENTA

GIANCARLO SLKUNAS VAY

JONAS ZOLI SEGURA

LEONARDO BIAGIONI DE LIMA

LETÍCIA MARQUEZ AVELAR

MARCELO DAYRELL VIVAS

VANESSA PIZARRO RIGUETE CORREA PORTO

**ANEXO C – NOTA TÉCNICA ENVIADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO  
ESTADO DO PARANÁ À CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA**



**NUCIDH emite nota técnica sobre Projeto de Lei em Curitiba****Defensoria**

Postado em: 09/08/2018

A Proposição é inconstitucional por buscar a regulamentação de ato já regulamentado por legislação federa

**NOTA TÉCNICA**

A Defensoria Pública do Estado do Paraná, por meio do Núcleo de Cidadania de Direitos Humanos, vem manifestar sua posição contrária à Proposição de Projeto de Lei Municipal nº 031.00024.2018, e de Substitutivo Geral da Proposição nº 005.00062.2017, trazendo à baila considerações objetivas e técnicas sobre o tema, consoante segue, de acordo com o art. 5º, XIV, da Resolução nº. 07/2015-CSDP.

A referida Proposição visa a apreciação, pela Câmara Municipal de Curitiba, de Projeto de Lei Ordinária, a qual fixaria como infração administrativa o uso de drogas ilícitas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, nos parques nas imediações das instituições de ensino, ou em quaisquer locais de concentração de crianças, adolescentes, jovens, gestantes e idosos, e demais logradouros públicos localizados no Município de Curitiba.

Como sanção à infração, os infratores ficariam sujeitos, sem prejuízo de medidas na esfera penal, às sanções administrativas de comparecer em reuniões de grupos de ajuda mútua ou programa ou curso educativo sobre prevenção ao uso de drogas e/ou participar de programas de combate ao uso de drogas. Prevê que, se o infrator for criança ou adolescente, deverá ser observado o contido na Lei nº 8.069/90.

A Lei nº 11.343/06, chamada Lei de Drogas, prevê, em seu artigo 28, sanções para o uso de drogas. São elas: advertência sobre os efeitos das drogas; prestação de serviços à comunidade; e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. As duas últimas podendo ser aplicadas por período máximo de 5 meses, e, em caso de reincidência, pelo período de 10 meses. A prestação de serviços à comunidade é cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas. Em caso de recusa do agente, o juiz poderá submetê-lo a admoestação verbal e multa, esta revertida ao Fundo Nacional Antidrogas. Ainda, há previsão de disponibilização, ao infrator, de estabelecimento de saúde para tratamento especializado.

Vê-se claramente que já há previsão de sanção para o uso de drogas - não só em locais públicos - por lei federal. O uso de drogas constitui crime pela legislação pátria, razão pela qual, em conformidade ao artigo 22, inciso I da Constituição da República, deve ser regulado pela União.

Em verdade, a proposição em comento traz previsão de sanções idênticas, ou ao menos absolutamente similares ao que propõe a Lei nº 11343/2006.

Já havendo regulamentação por lei federal, já havendo a previsão das mesmas sanções em lei federal, e tratando-se de tema inegavelmente de Direito Penal, entendemos que não há competência constitucional atribuída aos Municípios para aplicar sanções no que tange ao uso de drogas proscritas.

Ademais, para aplicação de qualquer tipo de sanção, há a necessidade de devido processo legal, conforme cláusula pétrea inserida no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal. Desta via, a lei municipal teria que prever a criação de procedimentos que apurassem as infrações previstas no projeto de lei. Nesse procedimento haveria de ser proporcionada a ampla defesa e o contraditório, também cláusulas pétreas, previstas no inciso LV do artigo 5º da Carta Magna.

Quando se fala no devido processo legal, como sugere a própria expressão, estamos diante de uma série de princípios e normas legais e constitucionais que deverão ser aplicadas no processo para ao final alcançar um resultado amparado pela Constituição. O Superior Tribunal de Justiça entende como conexos ao devido processo legal o princípio do contraditório e da ampla defesa, no sentido de que esses dois princípios também encontram amparo constitucional no art. 5º LI, CF.

Desta forma, caso a Lei seja aprovada, haverá a necessidade de instauração de processo administrativo para decidir a aplicação da sanção, sob o pálio do contraditório e da ampla defesa, que se subdivide nos direitos à comunicação, produção de provas, apresentação de razões finais e interposição de recursos.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que sempre que a providência administrativa a ser tomada houver controvérsia ou especialmente implicar em sanções, torna-se obrigatória a aplicação do art. 5º LV, da Constituição da República que "garante aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral" o contraditório e a ampla defesa.

Também haverá a necessidade de o município aplicar recursos no que toca à aplicação material das sanções, como a disponibilização de pessoal especializado no tema, recursos e estrutura para a realização de reuniões de grupos de mútua ajuda e programas de combate ao uso de drogas. Tal destinação de recursos agrava ainda mais a atual situação, encontrada em âmbito mundial, sendo especialmente forte no Brasil, de gastos exacerbados com a "guerra às drogas". Os recursos previstos para aplicação das sanções poderiam ser aplicados em programas de prevenção ao uso de drogas, nos mesmos parques, praças, imediações de instituições de ensino, locais com concentração de crianças, adolescentes ou idosos, etc.

No artigo 1º da Proposição, onde se descreve os locais em que haveria maior desaprovação ao consumo de drogas, lista-se a proximidade com segmentos sociais mais sensíveis ao contato com as drogas, tais quais as crianças e adolescentes. Contudo, o referido artigo termina por incluir os "demais logradouros públicos localizados no Município de Curitiba". Sendo assim, colocale novamente em situação de vulnerabilidade as camadas mais negligenciadas da população, aquelas, por exemplo, em situação de rua e que são dependentes químicos, não somente usuários eventuais. Penalizadas pela falta de oportunidades, pela invisibilidade, pela carência no acesso à saúde e moradia, propõe-se uma nova penalização, sobre ato pelo qual sequer têm controle: a necessidade de saciar seu vício nas ruas.

Entendemos que legislação em tal sentido não ajudaria a combater o problema das drogas verificado no município de Curitiba e em tantos outros do Brasil, da América Latina e do mundo. Isso



pois sabe-se que incremento na intensidade das sanções não é suficiente para desestimular os usuários. Tal fato pode ser observado nos países que elevaram a penalização ao uso e venda de drogas em seu patamar máximo, o da pena de morte, e não estancaram o problema. Após o fenômeno do encarceramento em massa em nome do combate às drogas, a tendência mundial é, hoje, de relaxamento nas punições em torno do uso, mas não do comércio, de entorpecentes. Verificou-se que o sancionamento desenfreado apenas agravava a situação de vulnerabilidade de grande parcela dos usuários, o que culminava no crescimento dos problemas de segurança e saúde pública.

Por fim, em rápida pesquisa, logramos êxito em encontrar diversas proposições semelhantes à que ora se comenta. Não foi encontrada, todavia, qualquer uma que tenha tido sucesso em sua promulgação, quanto menos em relação aos resultados que almejava. As cidades de Americana<sup>1</sup>, Balneário Camboriú<sup>2</sup> e Campinas<sup>3</sup> já apresentaram projetos de lei em muito semelhantes a esta Proposição. Nenhuma das cidades teve o projeto sancionado. Pelo contrário, as proposições foram alvo de diversas e multidisciplinares críticas<sup>4</sup>. Os apontamentos residem no fato de que "já existe uma lei federal que prevê a regulamentação", e desta forma "a maneira de o poder público lidar com a situação do consumo de drogas deve possuir caráter nacional, especialmente quanto à prescrição de medidas para prevenção do uso indevido, atenção reinserção social de usuários e dependentes de drogas". Também há temor dos efeitos sociais que causariam a nova lei. No campo da psiquiatria, o coordenador do Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre psicoativos (Leipsi) da Unicamp, Luís Fernando Tófoli, informou que a avaliação do órgão é que medidas de punição não influenciam as taxas de uso de drogas ilícitas. A nota técnica do Núcleo da Cidadania de Direitos Humanos que contou com vasto apoio técnico do Núcleo de Política Criminal e Execução Penal, ambos da Defensoria Pública do Estado do Paraná para confecção deste documento conclui que: I) a Proposição é inconstitucional por buscar a regulamentação de ato já regulamentado por legislação federal; II) a Proposição é inconstitucional por buscar legislar, em âmbito municipal, sobre crime e sanção (uso de drogas), matéria atribuída à União pelo art. 5º, LVI da Constituição de 1988; III) a Proposição apresenta as mesmas sanções, deixando de fora outras, já previstas pelo art. 28 da Lei nº 11.343/2006; IV) a Proposição é inconstitucional por não prever a criação de processo que garanta os direitos à comunicação, produção de provas, apresentação de razões finais e interposição de recursos para aplicação da sanção.

Cinthia Azevedo Santos

Defensora Pública

Coordenadora do Núcleo da Cidadania de Direitos Humanos

Wisley Rodrigo dos Santos

Defensor Público

Auxiliar do Núcleo da Cidadania de Direitos Humanos

Referências: 1

<http://liberal.com.br/cidades/americana/lei-quer-multar-uso-de-droga-em-local-publico-de-americana-771271/> 2

<https://www.pagina3.com.br/politica/2017/out/25/4/vereadora-propoe-multa-para-quem-for-pegado-usando-drogas-em-locais-publicos> 3

<https://oglobo.globo.com/sociedade/vereadores-de-campinas-aprovam-multa-para-quem-for-flagrado-usando-drogas-em-locais-publicos-21872980> 4

<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/apos-aval-da-camara-projeto-para-multar-usuarios-d>

edrogas-tem-criticas-de-nucleo-de-psiquiatria-da-unicamp-e-advogados.ghtml

**ANEXO D – NOTAS TÉCNICAS ENVIADAS PELA ASSOCIAÇÃO  
NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS AO  
CONGRESSO NACIONAL**



---

**NOTA: Reforma da Previdência**

A ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos – vem a público manifestar contrariedade a respeito da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, denominada “Reforma da Previdência”, nos seguintes termos:

- 1- O Poder Executivo Federal enviou no dia 05.12.2016 à Câmara dos Deputados a PEC 287/2016 com o intuito de realizar profundas e drásticas mudanças no Sistema de Seguridade Social brasileiro;
- 2- A Seguridade Social é o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social;
- 3- Em que pese a referida proposta ser intitulada de “Reforma da Previdência”, são sugeridas alterações também no tocante à Assistência Social, dentre as quais a fixação da idade mínima de 70 anos para recebimento do Benefício de Prestação Continuada ao idoso e a abertura de restrição legal do benefício a apenas alguns graus de deficiência, conforme proposta de alteração do art. 203, inciso V, da Constituição Federal. Esta proposta está, inclusive, em descompasso em relação à atual legislação protetiva, especialmente o estatuto do idoso, bem como da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, a qual flexibiliza os critérios de renda familiar em situações nas quais a necessidade econômica e social do caso concreta reclamam a concessão do benefício assistencial;
- 4- Não obstante isso, é na Previdência Social que as mudanças propostas são mais drásticas e danosas aos segurados e dependentes, tanto do Regime Geral de Previdência Social, quanto dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos. Muitos são os pontos do texto enviado pelo Poder Executivo que merecem reparos, dentre os quais destacam-se:
  - 4.1- Requisitos para concessão e forma de cálculo das aposentadorias: pela proposta apresentada, tanto a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, quanto a aposentadoria voluntária, terão como renda mensal inicial 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições acrescidos de 1 (um) ponto percentual para cada ano trabalhado. Assim, o segurado deveria contribuir por 49 anos, para atingir aposentadoria com proventos integrais (100%). Esse grau de exigência é incompatível com o adotado em países de população envelhecida, como o Japão, que apresenta como parâmetro para aposentadoria com proventos integrais de 40 anos de tempo de

contribuição, conforme noticiado pela própria Agência Brasil<sup>1</sup>. Considerando as particularidades brasileiras, em que a expectativa de vida é inferior, a situação econômica, os índices de desenvolvimento humano, também menores, além das fortes desigualdades sociais, o tempo de contribuição para aposentadoria com proventos integrais deve ser significativamente mais baixo. Deve-se observar que a regra atual do Regime Geral de Previdência Social (art. 50 da lei 8.213/91) exige 30 anos de contribuição para aposentadoria com proventos de integrais, o que já denota a velocidade desproporcional com que se pretende alterar o texto. Some-se a isso à significativa alteração do tempo mínimo de contribuição (carência) necessário para a percepção do benefício, o que restringirá ainda mais o acesso à concessão de aposentadoria aos segurados. Além disso, vale lembrar que nos termos do art. 40, §1º, inciso II da Constituição Federal, o servidor público somente terá aposentadoria integral se ingressar no serviço público até os 26 anos de idade, no caso de aposentadoria compulsória aos 75 anos. Se levarmos em consideração que a maioria da população obtém diploma de nível superior com 24 anos de idade, o detentor de determinados cargos de nível superior dificilmente irá se aposentar com proventos integrais, especialmente os que exigem uma maior especialidade (a exemplo da residência médica e professores com doutorado). Acrescente-se a isso que determinadas carreiras jurídicas, constitucionalmente, exige-se 03 (três) anos de atividade jurídica para ingresso na carreira, o que já impediria que o membro se aposentasse com proventos integrais.

Por fim, a PEC 287/16 pretende alterar a sistemática atual do cálculo dos benefícios de aposentadoria, qual seja a média aritmética simples das 80% maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado (art. 1º, lei 10.887/04 c/c art. 40, §3º do texto atual da CF/88), para levar em consideração 100% sobre esta mesma base. Contudo, a manutenção das 80% maiores contribuições do segurado para cálculo dos benefícios previdenciários, com o consequente descarte das 20% menores contribuições, é medida adequada para preservar parte da remuneração do trabalhador quando passa à inatividade e para que se evite grandes diferenças em relação aos últimos vencimentos percebidos quando em atividade, geralmente maiores do que os do início de sua vida contributiva;

- 4.2- Doenças graves, contagiosas e incuráveis e aposentadoria por incapacidade permanente: a Reforma da Previdência propõe que as aposentadorias por incapacidade serão concedidas sempre com proventos integrais tão somente nos casos decorrentes de acidente de trabalho. No entanto, não se pode ignorar os casos em que a incapacidade permanente para o trabalho decorre de doença grave, contagiosa ou incurável, quando os proventos de aposentadoria devem ser de 100% sobre o salário de benefícios, como hoje previsto no atual art. 40, §1º, I, da CF/88. Tal regramento diferenciado deve ser mantido, uma vez que, para os segurados que se aposentam em decorrência destas enfermidades, presume-se um maior custo para a manutenção de sua saúde e

---

<sup>1</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/reforma-da-previdencia-como-funciona-aposentadoria-em-outros-paises>

tratamento destas doenças, as quais são consideradas graves, incuráveis ou contagiosas. Assim, nada mais justo do que garantir uma remuneração com proventos de aposentadoria integrais a estes segurados, como forma de compensá-los pelas dificuldades imensas que suas enfermidades lhes impõe;

- 4.3- Regras de transição apresentadas: a PEC 287/16 apresenta, como regra transitória aos segurados já filiados à previdência quando da promulgação da emenda, tão somente aos homens com idade superior a 50 anos e mulheres com mais de 45 anos, desconsiderando regras de transição de outras reformas e que necessitam ser preservadas pelo princípio da segurança jurídica. Há de se atentar que não consta da proposta originária nenhuma regra de transição que possa permitir a aposentadoria voluntária antes dos 65 anos, mesmo que não precoce (quando houver elevado tempo de contribuição), o que destoava do próprio texto da PEC que leva em consideração idade/tempo de contribuição. As regras de transição da PEC 287/2016 são prejudiciais no momento em que ignora o direito daqueles que se filiaram a um regime previdenciário quando a perspectiva de aposentadoria era bem diferente da proposta encaminhada, em nome da segurança jurídica e do respeito ao planejamento de vida individual;
- 4.4- Proibição de cumulação de benefícios de aposentadoria com pensão: a nova redação proposta ao §6º do art. 40 veda a cumulação de aposentadorias com pensão por morte, assim como de mais de uma pensão por morte em regimes previdenciários distintos e mais de uma aposentadoria em regimes previdenciários distintos, salvo os cargos acumuláveis na forma da lei. Tal proposta está em descompasso com o sistema previdenciário, que é marcado pelo traço da contributividade, pois vedar o recebimento de mais de um benefício ao segurado/dependente previdenciário, pois ignora ter havido contribuições nos respectivos regimes. Trata-se de uma medida extremamente injusta e incoerente com as regras e princípios do direito previdenciário, pelo que não deve ser aprovada;
- 4.5- Pensão por morte: o regramento proposto para a pensão por morte merece sérias modificações. Em primeiro lugar, não deve prosperar o sistema de cota inicial de pensão por morte de 50%, acrescido de 10% por dependente. Isso porque o benefício de pensão por morte consiste em uma garantia oferecida aos dependentes da previdência social quando se encontram em situação de grande contingência social e de fragilidade econômica da família por conta do óbito do segurado. Para os casos em que o segurado é único ou principal responsável pelo provimento material da família, situação bastante frequente, a imposição de uma brusca diminuição no valor dos benefícios previdenciários de 100% da renda ou do benefício de aposentadoria percebidos pelo falecido para 50% acrescido de 10% por dependente, acarretará injustos e irreparáveis danos à subsistência dos dependentes econômicos. Igualmente, também não deve permanecer a regra pela qual as cotas individuais cessariam com a perda da qualidade de dependente e não seriam reversíveis aos demais beneficiários, pois o valor total do benefício seria de 100% do salário de benefício. Também viola os direitos fundamentais elementares dos segurados e

dependentes a permissão de que a pensão por morte possa ser em valor inferior ao salário mínimo, como prevê a redação proposta ao *caput* do §7º do art. 40, ao afastar a incidência da regra do art. 201, §2º da CF/88. Nesse diapasão, deve-se ressaltar que a pensão por morte, tal como a aposentadoria, é benefício que substitui a remuneração, no caso, pela ausência do segurado. Permanecer na Emenda Constitucional a possibilidade de que a pensão por morte possa ser inferior a um salário mínimo importaria em grande fragilização do estado financeiro dos dependentes dos servidores falecidos, justamente quando estes se encontrarem desprovidos da presença do provedor econômico do lar;

- 4.6- Aumento automático da idade mínima para aposentadoria voluntária: além de ser prevista a idade mínima de 65 anos para a aposentadoria voluntária, que se revela danoso ao segurado, a proposta encaminha a possibilidade de elevar, automaticamente, ainda mais esse patamar, se a expectativa de sobrevida no Brasil aumentar. Tal previsão, no entanto, é inoportuna, porque se atém a um único indicador, que, por si só, não é capaz de indicar com precisão mudanças no perfil demográfico, econômico e social da população brasileira, ignorando outras variáveis igualmente importantes como: o incremento da arrecadação das contribuições previdenciárias; a diminuição no número médio de dependentes previdenciários, ocasionado por diminuição nas taxas de natalidade; a renda per-capta mensal; a taxa de desemprego e de crescimento econômico; os índices de violência e qualidade de vida, como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). O adequado é deixar a fixação de eventuais novas idades mínimas para aposentadoria, se no futuro se mostrar necessário e plausível, a nova proposta de emenda constitucional, quando poderão ser sopesados outros fatores jurídicos, sociais, econômicos e culturais que não apenas o aumento da expectativa de sobrevida;
- 4.7- Revogação das regras de transição de Emendas Constitucionais anteriores: a PEC 287/16 não representa a reforma da previdência ocorrida após a Constituição Federal de 1988, destacando-se as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003. Em razão de ter ocorrido significativas mudanças nos sistemas previdenciários em razão destas emendas, foram previstas regras de transição aos segurados que já estavam filiados quando do advento das modificações, como as constantes dos arts. 2º, 6º, 6º-A da EC 41/03 e art. 3º da EC 47/05. No entanto, a PEC 287/16 pretende revogar as aludidas regras de transição, o que virá a prejudicar a fruição de diversos direitos aos segurados e dependentes da previdência social.
- 5- Além das questões específicas ora mencionadas, verifica-se também que a PEC 287/16 adota soluções drásticas e abraça pressupostos os quais a sociedade brasileira não se encontra ajustada ainda, tais como: a igualdade entre homens e mulheres no tocante às regras de fruição de benefícios previdenciários; as condições de trabalho e de contribuição do segurado especial, quais sejam o trabalhador rural que labora em regime de economia familiar, o pescador artesanal e o extrativista e; a inclusão de pessoas com deficiência física ao mercado de trabalho;



- 6- Quanto aos debates a respeito do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, é necessário que sejam amplos e gozem de transparência quanto aos dados fiscais. Nesse diapasão, deve-se considerar que a Previdência Social não é financiada apenas com contribuições dos segurados, mas também do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei sobre a folha de salário e demais rendimentos, sobre receita e faturamento, sobre o lucro, além das importações e receitas de concurso de prognóstico (art. 195, CF/88), cujos recursos devem ser utilizados para custeio dos benefícios previdenciários. Vale dizer que, segundo estudos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil<sup>2</sup>, não existe déficit na Previdência Social quando analisadas todas as fontes de receita da Seguridade Social, como PIS/PASEP, CSLL, COFINS e as decorrentes de concurso de prognósticos. Importante destacar que foi aprovada recentemente a Emenda Constitucional 93/2016 em que prevê o uso de até 30% dos recursos das contribuições sociais em despesas alheias à seguridade social, na chamada DRU (Desvinculação de Receitas da União). Ou seja, se existe a possibilidade de até 31 de dezembro de 2023 serem usados até 30% os recursos das contribuições sociais, isso somente demonstra o superávit nas receitas da seguridade social, ao contrário do que expõe o Governo Federal;
- 7- Deve-se atentar que, pela rigidez das mudanças apresentadas pela PEC 287/16 e pelo seu descompasso com a realidade socioeconômica do Brasil, a fruição dos benefícios ficará seriamente dificultada aos segurados e dependentes da Previdência, prejudicando, de sobremaneira, a inclusão previdenciária e a formalização das relações de trabalho. Considerando o envelhecimento e enfermidade da população, remanescendo a necessidade de amparo da Seguridade Social, não restará outra alternativa aos que não alcançarem as condições para aposentadoria, senão a Assistência Social, em que pese o possível endurecimento das regras para acesso também a estes benefícios. Se esvaziada e inviabilizada a Previdência como apresentada pela PEC 287/2016, haverá, num futuro próximo, o risco de sobrecarga da demanda por benefícios assistenciais. Por não dependerem os últimos de contribuições dos segurados, ao contrário da Previdência Social, isso implicará um déficit financeiro sem precedentes para o governo, o que demonstra o equívoco da proposta apresentada também sob o ponto de vista das finanças públicas.

Por força destas e outras relevantes razões, a ANADEP, no exercício de suas funções institucionais e em favor dos direitos fundamentais da população brasileira, manifesta-se **CONTRARIAMENTE** à Reforma da Previdência nos termos propostos pela PEC 287/16, e, desta feita, em conjunto com as demais instituições e a sociedade civil organizada, se mobilizará para impedir seu avanço nos termos do texto original, propondo e apoiando emendas ao referido projeto.

**Brasília, 08 de fevereiro de 2017.**

**JOAQUIM NETO**  
**Presidente da ANADEP**

---

<sup>2</sup> [http://www.anfip.org.br/img/publicacoes/Documentos\\_01\\_02\\_2017\\_08\\_39\\_19.png](http://www.anfip.org.br/img/publicacoes/Documentos_01_02_2017_08_39_19.png)





### NOTA TÉCNICA

**ASSUNTO:** Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.

A Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, por meio da Comissão Especial de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias, no uso de suas atribuições estatutárias com fulcro no artigo 2º, inciso IV, de seu Estatuto, tendo por uma de suas finalidades institucionais a de “colaborar com os Poderes constituídos no aperfeiçoamento da ordem jurídica, fazendo representações, indicações, requerimentos ou sugestões à legislação existente ou a projetos em tramitação”, e tendo em vista que a Defensoria Pública é definida pelo artigo 134 da Carta Magna como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do artigo 5º desta Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)”, possuindo como objetivo, de acordo com o artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 80/94 (com a redação da Lei Complementar nº 132/09): “a prevalência e efetividade dos direitos humanos;” e a Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias do Colégio Nacional dos

Defensores Públicos Gerais – CONDEGE, vêm apresentar Nota Técnica à Medida Provisória nº 759/2016 emitida pelo Excelentíssimo Presidente da República, nos termos do artigo 62 da Constituição da República.

Em 22 de dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória nº 759/2016 que pretende ser o novo marco legal da regularização fundiária brasileira com a simplificação e desburocratização dos procedimentos. Não obstante, a referida Medida Provisória apresenta vícios e retrocessos, razão pela qual apresentam-se argumentos contrários à sua conversão em lei, conforme se verificará.

Inicialmente, surge a primeira indagação quanto aos requisitos da edição do ato normativo, quais sejam, relevância e urgência, conforme dispõe o artigo 62, caput, da Carta Magna. A toda evidência a matéria ventilada possui notória importância, uma vez que grande parte da população brasileira vive em assentamentos informais desprovidos de infraestrutura básica. Todavia, as 732 propostas de emendas ao texto sinalizam, ao menos, que o tema ainda precisa ser objeto de discussões, debates e, principalmente, de participação popular no seu processo de construção.

No que tange à regularização fundiária rural (artigos 2º a 7º), a Medida Provisória nº 759/2016 pretende agilizar e modernizar o Programa Nacional de Reforma Agrária, com aumento das titulações de terras aos trabalhadores rurais assentados. No entanto, a lógica da patrimonialização no campo, assim como já ocorre na cidade, implicará na dificuldade de acesso aos créditos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e da manutenção da propriedade nas mãos dos trabalhadores rurais. Assim, a consequência será a alienação dos imóveis e retorno da concentração de terras nas mãos de poucos.

Em sequência, a Medida Provisória dispõe sobre os princípios, objetivos e modalidades da regularização fundiária urbana. Denota-se certo

distanciamento de algumas diretrizes constitucionais da política nacional urbana como a função social da propriedade e a aplicação de seus instrumentos indutores.

Assim, as duas modalidades de regularização fundiária urbana: REURB-S (de interesse social) e REURB-E (de interesse específico) são tratadas sem maiores distinções para fins de prioridades nos procedimentos. Imprescindível o estabelecimento de critérios para estabelecer prioridade à regularização de interesse social, visto que a grande maioria dos Municípios brasileiros não possui estrutura para regularizar todas as áreas irregulares. Desse modo, não é possível que as duas modalidades concorram em paridade de condições, sob pena de inviabilizar que a população de baixa renda tenha acesso à regularização fundiária.

Somado a isso, institutos, como a demarcação urbanística para obtenção da base fundiária, foram revogados e não mais existem. A titulação por legitimação de posse, antes aplicável à população de baixa renda, agora foi estendida à regularização de interesse específico. Talvez aqui, indevidamente aplicado o princípio da competitividade (artigo 8º, parágrafo único, Medida Provisória), em clara violação ao princípio da igualdade material (artigo 5º, da Carta Magna).

Observa-se, ainda, grave retrocesso na definição de ocupantes feita pelo artigo 9º da Medida Provisória, uma vez que diferencia ocupantes de área pública (detentores) e de área privada (possuidores), sendo certo que somente no segundo caso reconhece o exercício da posse.

Destaca-se que a posse é o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade; já a detenção é aquela situação em que alguém conserva a posse em nome de outro e em cumprimento às suas ordens e instruções. Defender a detenção de área pública implica em defender ficção jurídica dissociada da realidade da população e do ordenamento jurídico vigente.

Ademais, a posse de área pública, sob algumas condições, é reconhecida em diversos dispositivos legais e jurisprudência, como por exemplo, na Lei 11.481/2007 – Regularização fundiária de imóveis da União; Lei 11.952/2009 – regularização fundiária da Amazônia Legal, MP 2220/2001 – CUEM; STJ, Resp 1.582.174/MG, DJ 30/09/2016 3ªTurma - Posse Bem Público uso comum do povo.

Denota-se, portanto, afronta ao princípio da vedação ao retrocesso que tem como conteúdo a proibição do legislador em reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral.

De igual modo, configura-se retrocesso a extinção de definições de ZEIS – zona de especial interesse social e infraestrutura essencial. Vale dizer que referidas definições são basilares da política urbana. Basta pensar como iremos proceder quando dois Municípios limítrofes definirem ZEIS e infraestrutura essencial de formas distintas.

Ainda no âmbito da regularização fundiária urbana, foi criada uma nova forma de aquisição originária da propriedade – a legitimação fundiária (artigo 21). Não há maiores problemas quanto à criação de novas formas de perda da propriedade pela legislação infraconstitucional. Todavia, desejável que o instituto esteja associado a requisitos característicos do descumprimento da função social da propriedade, como ocorre nos casos da desapropriação judicial (artigo 1228, §§ 4º e 5º do Código Civil) e do abandono (artigo 1275 e seguintes do Código Civil).

Importante registrar que a legitimação fundiária será conferida por ato discricionário do Poder Público àquele que ocupar área pública ou privada. Deixa-se de reconhecer um direito subjetivo do cidadão e passa-se a ingressar no âmbito de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Preocupa-nos, nesse ponto, a dificuldade de controle pelo Poder Judiciário.

Outra dificuldade a ser enfrentada está na falta de previsão da legitimação fundiária no rol taxativo do artigo 167 da Lei 6.015/1973 para fins de registro no Cartório de Imóveis. A omissão legal inviabilizará o ato do Registrador.

Ainda na regularização fundiária urbana, a Medida Provisória apresenta um novo direito real, qual seja, o direito real de laje. Busca-se regularizar realidades postas nas cidades brasileiras.

Ocorre que a medida provisória não observa as etapas técnicas mínimas para que o direito real de laje saia do papel e, concretamente, possa regularizar a maioria das unidades habitacionais existentes nos aglomerados urbanos.

Nesse sentido, imprescindível a existência de (i) legislação municipal própria para disciplinar a matéria (código de obras, edificações); (ii) responsável técnico para assinar o projeto – arquiteto/urbanista; (iii) licenciamento municipal com expedição de habite-se; e, por fim, (iv) a desejada matrícula.

Por fim, o artigo 62, que limita a regularização fundiária às áreas livres de demanda judiciais, está totalmente dissociado da realidade vivenciada pelas comunidades sempre ameaçadas por ações civis públicas, petições e possessórias.

Vale dizer que o sistema jurídico brasileiro caminha para a resolução consensual dos conflitos fundiários por verificar neste modelo a melhor forma de tutela dos direitos envolvidos.

Assim, a regularização fundiária é um dos mais importantes instrumentos utilizados nas negociações que envolvem conflitos fundiários. Isto porque permite a salvaguarda do direito fundamental à moradia digna.

Ante o exposto, a Medida Provisória nº 759/2016 contém vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade que inviabilizam a regularização fundiária brasileira e gera grande insegurança jurídica aos Municípios e, em especial, à população, razão pela qual necessária a produção de um projeto substitutivo com a participação popular que viabilize de fato aprimoramento da legislação vigente.

Brasília/DF, 17 de abril de 2017.

COMISSÃO ESPECIAL DE MOBILIDADE URBANA, MORADIA E QUESTÕES  
FUNDIÁRIAS DA ANADEP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES  
PÚBLICOS

COMISSÃO ESPECIAL DO DIREITO SOCIAL À MORADIA E QUESTÕES FUNDIÁRIAS  
DO CONDEGE – COLÉGIO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS