

Ana Mônica Anselmo de Amorim
Monaliza Maelly Fernandes Montinegro De Morais

Litigância Estratégica na Defensoria Pública

COLEÇÃO
*Escrevendo a
Defensoria Pública*

COORDENAÇÃO
**Caio Paiva e
Franklyn Roger**

2019

3
volume

EDITORA
CEI

1 - Considerações introdutórias defensoriais:

Nos últimos anos o ideal de justiça calcado na dignidade da pessoa humana, consagrada pelo “Estado Democrático de Direito”, vem sofrendo sucessivos ataques. Imigrantes são perseguidos e têm seus direitos violados; crianças vivem nas ruas por falta de vagas em creches e pré-escolas; devido ao caos na saúde pública, morrem inúmeras pessoas por falta de atendimento em hospitais; indígenas sofrem opressões culturais, geográficas e até mesmo físicas; o direito à função social da terra, consagrado constitucionalmente, parece cada vez mais distante; o Estado, que outrora era laico, vem sendo instrumento para perpetuação da intolerância religiosa; direitos são suprimidos da classe trabalhadora dando espaço ao que se denominou de “escravidão moderna”¹, e nem mesmo o direito de protestar tem sido preservado diante do recrudescimento da violência policial.

Tudo isso é fruto de um rompimento nos limites impostos pela democracia ao exercício do poder. Essa quebra de limites ocasionada, notadamente, pela aproximação entre o poder político e econômico, no que Rubens Casara denominou de “Estado Pós-Democrático”², levou o mundo a vivenciar um processo de mercantilização da justiça. Junto a esse processo tem-se, ainda, uma onda crescente de autoritarismo dentro das instituições. Além disso, na maioria das vezes, tais instituições pautam suas ações no clamor da imprensa, que, por sua vez, é controlada pelo grande capital.

Devido a esse contexto os métodos tradicionais de acesso à Justiça passaram a ser cada vez menos suficientes para atender o ideal democrático de promoção dos direitos humanos. O que outrora se vislumbrava como demandas individuais e lides em uma proporção *micro* cede cada vez mais à necessidade de uma atuação *macro*, envolvendo lides de natureza coletiva, que surtam verdadeiro impacto coletivo e, mormente, social. Com isso, abriu-se espaço para novas formas de litigância ou, ainda, para a remodelação de velhos institutos e com eles a necessidade de se fortalecer novos atores dentro do sistema de justiça. Quais seriam, então,

¹ A expressão “escravidão moderna” é utilizada pela Organização Internacional do Trabalho para se referir a uma situação que expõe trabalhadores em condições degradantes de trabalho, vinculados a esse em razão da pobreza extrema. Estima-se que 40 milhões de pessoas foram vítimas da escravidão moderna em 2016. (Nações Unidas. Escravidão moderna afeta 40 milhões de pessoas no mundo; trabalho infantil atinge 152 milhões. 19 de set. 2017. Disponível em <https://nacoesunidas.org/escravidao-moderna-afeta-40-milhoes-de-pessoas-mundo-trabalho-infantil-152-milhoes/>. Acesso em 20.03.2018).

² Nesse sentido, recomenda-se a leitura do texto “Do Estado Democrático de Direito ao Estado Pós-Democrático”, por Rubens Casara. Disponível em www.revista-cult.uol.com.br. Acesso em 14.01.2018.

essas novas formas de atuação? Quem seriam os novos atores do sistema de justiça? Seriam eles, realmente, aptos a combater o autoritarismo e fazer frente a todo esse contexto de dominação de poder vivenciado no “Estado Pós-Democrático”?

Cresce, então, o que se denominou de *litigância estratégica*. Uma forma de atuar estrategicamente, utilizando, de maneira inovadora, instrumentos já existentes e/ou trabalhando novas técnicas antes não utilizadas. Uma forma de atuar que exige além do que está na lei e nos livros. Isso porque não se pode buscar a aplicação da lei quando essa é a responsável por agravar a violação dos direitos humanos, conforme reza Evorah Cardoso (2012, p. 50). Porquanto, a lei, apesar de ser um instrumento emanado do Estado, é fomentada pela classe controladora do Estado, por grupos que representam a esfera de poder dentro de nossa sociedade³. Do mesmo modo, é preciso reconhecer que não é a literatura jurídica (doutrina) suficiente para abarcar todos os problemas complexos da vida social, sobretudo quando se tem em curso um processo de desconstrução de direitos.

Nesse sentido, entende-se por *atuação estratégica* uma forma de atuação que projeta seus efeitos para além do caso concreto. Faz-se uso de um caso paradigmático, envolvido em uma situação de conflito, para promover a transformação do meio social. Essa atuação estratégica tem início com a escolha do *caso paradigmático* e vai até o acompanhamento do resultado do litígio. Pode ser desenvolvida de forma repressiva, quando o litígio estratégico é proveniente de violações sistemáticas, ou ainda, de forma preventiva, diante de um problema estrutural que apresente um potencial multiplicador.

A *litigância estratégica* pode ainda decorrer de uma atuação extrajudicial, em que a instituição vem a utilizar de métodos consensuais de conflitos e das ferramentas ofertadas, sem necessidade de judicializar a problemática. Ao revés, busca uma solução eficiente, que não venha a asoberbar um judiciário já muito abarrotado. Contudo, não se pode negar que em determinadas demandas, necessária a intervenção do Estado-Juiz para que confira efetividade aos resultados dos litígios.

Essa forma inovadora de atuar pode ser melhor desenvolvida se trabalhada dentro de uma instituição que é, legal e constitucionalmente, voca-

³ Nesse sentido, vem a calhar a lição de Roberto Lyra Filho na obra “O que é direito”, quando advertiu sobre a confusão etimológica entre o que seria “direito” e “lei”, utilizada, inclusive, como termos sinônimos em muitas línguas, para que os “pensadores do direito” não caiam no abismo da dominação legislativa, enquanto instrumento de dominação de uma ordem desigual (LYRA FILHO, Roberto. “O Que é Direito”. 17ª ed. Coleção Primeiros Passos - 62. São Paulo: Brasiliense, 2001, p. 87).

cionada à promoção dos direitos humanos: a Defensoria Pública (art. 1º da Lei Complementar nº 80/94 e art. 134 da Constituição Federal). Justifica-se essa afirmação no fato de ser a instituição responsável pela transformação social e, portanto, com o potencial de reverter todo esse quadro de violações e ataques ao Estado Democrático de Direito, como será demonstrado ao longo da obra.

Nessa toada, a Defensoria Pública, enquanto instituição transformadora da realidade social, atuando junto à comunidade, pode contribuir com a solução de diversos problemas antes que eles ingressem na esfera judicial. Conflitos que envolvem relação de gênero, por exemplo, vem sendo solucionados através de um trabalho de conscientização social, empoderamento feminino e de uma educação combativa ao problema do machismo⁴. Conflitos envolvendo o executivo são mediados através de uma solução coletiva, envolvendo gestão administrativa, por meio de oitiva da comunidade, visando resgatar as reais necessidades sociais e se for o caso, levando ao legislativo propostas comunitárias de projetos de lei⁵. Algumas

⁴ Nesse aspecto, vale citar como exemplo o programa “Mulheres em Ação”, desenvolvido no interior do Rio Grande do Norte, há 10 anos, a partir de um brutal feminicídio ocorrido em uma praça da cidade. Esse programa uniu liderança comunitárias na formação de um grupo que teve como objetivo propor a educação em direitos através de um diálogo com mulheres e homens em memória às mulheres que não baixaram suas cabeças, acendendo a chama da luta pela transformação social. Além disso, o grupo tem atuado no fortalecimento da auto-organização das mulheres, desenvolvendo a autonomia feminina, a autodeterminação e pleno desenvolvimento, além de defender e propor políticas públicas que alterem a condição naturalizada de desigualdade, pobreza e violência que essa mulheres se encontravam. O resultado foi alcançado através de parcerias com órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a organização ActionAid, com a organização Visão Mundial, com a Petrobrás e com prefeituras locais na construção de uma sociedade mais igual. A parceria conseguiu erradicar uma favela inteira, construir uma praça pública, criou um programa de rádio e atuou na criação e gestão cooperativas de mulheres prestadoras dos mais variados serviços. Tudo resultou na diminuição do índice de criminalidade envolvendo violência doméstica.

⁵ Nesse ponto, é importante citar, como exemplo, a prática exitosa vencedora do Innovare 2016 desenvolvida pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão através de uma ação conjunta com o Conselho Regional de Engenharia do Maranhão e com a Coordenação do curso de Engenharia Civil da Faculdade Pitágoras, na qual os alunos da faculdade de engenharia, sob a supervisão da coordenação do curso e do CREA-MA, começaram a realizar vistorias no interior de casas e vias públicas, indicadas problemáticas pela comunidade, levando à elaboração de um estudo técnico sobre tais pontos, a partir dos quais foram remetidos ofícios e solicitações devidamente embasadas aos órgãos competentes solicitando providências antes da adoção das medidas judiciais, visando reivindicar tais melhoramentos. Nesse mesmo sentido, vale ainda citar o Núcleo de Defesa da Saúde (Nudesa) da Defensoria Pública do Estado do Ceará DPCE, que através do programa “Defensoria Em Ação Por Mais Saúde”, propõe um diálogo prévio com a e pública antes de protocolar qualquer judicial ação. (disponível em <http://www.defensoria.ce.def.br>)

demandas vêm sendo solucionadas através de campanhas de cooperação comunitária e da promoção do debate na mídia.

Não se pretende eleger a Defensoria Pública como instituição “Salvadora da Pátria”; longe disso, pretende-se mostrar que em que pese ser a mais nova das instituições, o órgão defensorial vem atingindo uma maturidade no exercício de suas funções, demonstrando sua importância no sistema de justiça e a relevância do papel desempenhado enquanto efetivadora dos direitos humanos, rompendo graves barreiras à efetivação de direitos.

Não se ignora os inúmeros desafios apresentados diante dessa forma de atuação, uma vez que visa resolver casos complexos, que envolvem questões estruturais. No entanto, é preciso reconhecer mesmo a Defensoria Pública sendo uma instituição recente no cenário jurídico brasileiro, ainda com pouca estrutura (física e de pessoal) na maioria dos Estados e, com dificuldade no reconhecimento de sua autonomia, vem galgando espaços no exercício de sua missão constitucional.

Por outro lado, há de se destacar que a Constituição redefiniu, por meio de recentes emendas, a missão e a competência da Defensoria Pública, determinando a ampliação de seus quadros e atribuindo-lhes poderes para tanto (Emendas Constitucionais nº 45/2004, 74/2013 e 80/2014). Ainda, a Carta Maior outorgou-lhe o papel de atuar, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, na defesa dos direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita, garantindo a essa instituição aptidão para trabalhar na promoção do litígio estratégico.

Destarte, o objetivo desta obra é apresentar ao(a) leitor(a) uma identificação de como a Defensoria Pública pode utilizar-se da litigância estratégica para a solução de conflitos e fazer frente ao contexto de retrocesso que assola o Estado Democrático de Direito. Para isso, serão vinculadas quatro temáticas: Defensoria Pública, acesso à Justiça (judicial e extrajudicial), casos paradigmáticos e litigância estratégica.

Pretende-se, portanto, examinar as possibilidades de atuação da Defensoria Pública por meio da litigância estratégica, apresentando mecanismos de atuação da Defensoria Pública que extrapolam a mera representação processual e individualização dos sujeitos envolvidos. A intenção é refletir sobre os aspectos dessa atuação, potencializando o papel da Defensoria Pública na construção de projetos emancipatórios por meio de uma intervenção transformadora da realidade social a partir de conflitos estruturais.

A partir de então será demonstrado como os casos de litigância estratégica acionados pela Defensoria podem impulsionar aprendizagens

e promover alternativas de mobilização no sistema de justiça, quais são as articulações sociais necessárias e emergentes nesse campo de atuação, como pode ser feita uma maior articulação profissional e um aprofundamento do diálogo com movimentos e organizações sociais investidas nesse campo, que conclusões podem ser apuradas no controle de políticas públicas, como os sujeitos excluídos podem ser visibilizados a partir do desenvolvimento destas demandas e, por fim, quais os limites e possibilidades dessa forma de atuação.