



ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

ÍNDICE DE FRAGILIDADE DOS MUNICÍPIOS



Realização:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



PROGRAMA
CIDADES
SUSTENTÁVEIS

REDE
NOSSA
SAOPAULO

Créditos

Coordenação Científica/Pesquisadora Responsável:

Maria Tereza Sadek

Pesquisadores Assistentes:

Adriana Fagundes Burger
Fiorenza Zandonade Carnielli
Suely Grisanti

Estatístico Responsável:

Fernão Dias de Lima

Preparação:

Fábio Mello

Projeto Gráfico/Diagramação:

Agência Frutífera

Realização:



PROGRAMA
CIDADES
SUSTENTÁVEIS

REDE
NOSSA
SAOPAULO

Sumário

Apresentação	6
Introdução	7
Parâmetros legais	7
Acesso à Justiça	9
Efetividade do acesso à justiça	9
Dimensão sócio-econômica	10
Reflexos da dimensão socioeconômica	17
Poder Judiciário	19
Processos no Poder Judiciário e acesso à justiça	19
Justiça em números	20
Os 100 maiores litigantes	23
O uso da justiça	27
A importância dos benefícios da justiça gratuita	33

Defensoria Pública	44
Defensoria Pública e acesso à justiça	44
A expressão real da Defensoria Pública	46
Atuações de impacto	56
Práticas exemplares	58
Innovare	74
Instituto + Prêmio Innovare	74
Práticas Exitosas	83
Fragilidade	94
O Ranking da Fragilidade	94
Notas Finais	118
Anexo I	120
Propostas para melhorar o Acesso à Justiça	120
Glossário	122
Bibliografia	124

Apresentação

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa sobre o projeto Acesso à Justiça, após definição dos seguintes objetivos:

- traçar um panorama do acesso à justiça no Brasil, a partir da sistematização de dados existentes e da criação de novos indicadores;
- aprofundar descrições e análises sobre iniciativas institucionais voltadas ao acesso à justiça;
- discutir as possibilidades e os limites de uma mensuração quantitativa do acesso à justiça.

O propósito principal da pesquisa é contribuir para uma reflexão sobre o direito de acesso à justiça, sobre as dificuldades para a sua realização e sobre os seus impactos na construção de uma sociedade mais igualitária, republicana e democrática.

A investigação teve por base o princípio de que o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso que visa a obtenção de um direito; os caminhos posteriores à entrada; e, finalmente, a saída (ou seja, a concretização do direito).

O direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída, em um período de tempo razoável – em que o direito não apenas é proclamado, mas efetivado (Cappelletti e Garth, 1988, pag. 12). Tal suposto exige que se inclua na sua análise aspectos que vão além da legalidade e que se atente para condicionantes de natureza econômica, social, política e cultural.

O relatório se divide em seis seções. Na primeira, são apontados os parâmetros legais definidores da concepção do direito de acesso à justiça. A segunda apresenta as principais dificuldades no processo de conversão da legalidade em efetividade, e indica como os obstáculos econômicos e sociais provocam impactos nas possibilidades reais de acesso à justiça.

Na terceira seção, está sistematizado o desempenho do Poder Judiciário como instituição central para a concretização do acesso à justiça. A Defensoria Pública, instituição constitucionalmente encarregada de garantir a inclusão dos mais vulneráveis, é retratada na quarta seção. O banco de dados do Instituto Innovare é examinado na quinta seção, com o objetivo de destacar práticas que têm atuado no sentido de efetivar o acesso à justiça. Por fim, são apresentados os resultados da construção de um ranking de vulnerabilidade e sua contribuição para a definição de políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos.

Introdução

Parâmetros legais

No Brasil, o acesso à justiça foi elevado à categoria de direito constitucional em 1988, com a entrada em vigor da Constituição Federal. Após a lei máxima instituir o Estado Democrático de Direito e definir os direitos e deveres dos cidadãos, o País ratificou, em 1992, a 1ª Convenção Interamericana sobre **Direitos Humanos de São José da Costa Rica**, que reconhece o acesso à justiça como um direito inerente aos direitos humanos.

A ampla inclusão de direitos individuais e supra-individuais constitui uma singularidade marcante do texto constitucional de 1988. Além dos direitos civis e políticos (direitos de primeira geração) foram contemplados os direitos sociais – a moradia, saúde, educação, previdência social – e também os direitos de terceira geração – ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à autodeterminação, de comunicação, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.

Para efetivar esses direitos, a Constituição de 1988 incorporou institutos processuais e atribuiu a instituições públicas tal obrigação, fortalecendo o sistema de justiça. Dentre os institutos processuais, destaca-se a **ação civil pública**, para a defesa de interesses da sociedade ou de grupos.

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, dedicado aos direitos e deveres individuais e coletivos, em seu inciso XXXV, determina: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”. Segundo essa prescrição, o direito de acesso à justiça não se limita à lesão, mas refere-se igualmente à ameaça a direitos. Esse mandamento constitucional implica a possibilidade de que todos, sem distinção, possam recorrer à justiça – e, como consequência, age sobre a construção de uma sociedade mais igualitária e republicana.

O artigo 8º da Convenção Interamericana sobre **Direitos Humanos de São José da Costa Rica** garante que “toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as garantias e dentro de prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza”.

A **ação civil pública** é um instrumento processual para a defesa de interesses difusos e coletivos. São legitimados para sua proposição: Ministério Público; Defensoria Pública; União, Estados e Municípios; autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista; o Conselho Federal da OAB e quaisquer associações que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência ou do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Acentue-se que os mandamentos constitucionais, além de assegurar o ingresso no Poder Judiciário, aludem ao direito à obtenção de decisões justas, tempestivas e eficazes. Igualmente paradigmática é a concepção do direito de acesso à justiça como mais amplo do que o recurso ao Poder Judiciário e que envolve uma série de instituições estatais e não estatais. São vários os mecanismos e as instituições que o texto constitucional prescre-

ve para atuar na busca de solução pacífica de conflitos e no reconhecimento de direitos.

A ampla proteção aos direitos e às garantias fundamentais está determinada constitucionalmente, bem como sua realização por meio de um **Poder Judiciário** independente, de um **Ministério Público** autônomo e de uma **Defensoria Pública** concebida como instituição estatal.

O **Poder Judiciário** foi erigido à condição de poder de Estado, cabendo-lhe controlar a constitucionalidade de leis e atos normativos, quer provenientes do Executivo, quer do Legislativo. Cabe à instituição, por meio de seus diversos órgãos, a garantia de direitos, a promoção da justiça e a solução de conflitos.

O **Ministério Público**, criado pela Constituição de 1988, é uma instituição pública sem similar no direito americano, nem nas demais democracias ocidentais. Sua singularidade não está na área penal, mas em suas amplas possibilidades de atuação nas áreas cível e administrativa. A instituição é definida como “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art.127). Como fiscal da lei e guardião da ordem jurídica e do regime democrático, ele tem o dever de trabalhar na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O extenso rol de atribuições possibilita ao Ministério Público uma forte presença na arena pública e uma atuação como representante da sociedade em geral e de grupos vulneráveis, como deficientes, idosos, crianças, índios, pobres etc.

A **Defensoria Pública** foi constitucionalizada em 1988, mas ganhou um potencial de ação maior com a Emenda Constitucional nº 45. A instituição foi reconhecida como “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados” (CF, art. 134). Cabe a essa instituição a prestação de assistência judiciária integral e gratuita aos hipossuficientes, tanto em processos penais quanto em processos civis. Não se trata apenas de ingressar em juízo, mas de dispensar assistência integral aos necessitados, com funções que vão da educação em direitos à solução de conflitos e à garantia de direitos, seja pelo ajuizamento de ações no Poder Judiciário, seja extrajudicialmente.

Cumprir ressaltar que o aperfeiçoamento do acesso à justiça é um dos propósitos explícitos da Emenda Constitucional nº 45, conhecida como uma iniciativa de reforma do Judiciário e aprovada em dezembro de 2004. Com efeito, entre as alterações constitucionais, há determinações relacionadas ao aprimoramento e à efetivação desse direito. Os seguintes dispositivos expressam esse objetivo:

■ **Garantia do princípio da eficiência e outorga do direito à celeridade processual;**

■ **Autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública;**

■ **Federalização dos crimes contra os direitos humanos;**

■ **Extinção do recesso judicial e manutenção ininterrupta das atividades do sistema de justiça.**

Do ponto de vista legal, o Brasil pós-1988 apresenta uma situação plenamente favorável ao reconhecimento dos direitos individuais e coletivos e à democratização do direito de acesso à justiça.

Acesso à Justiça

Efetividade do acesso à justiça

A efetiva realização dos direitos não é decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição Federal e em textos legais. Muito embora a legalidade provoque impactos na sociedade, sua extensão e profundidade também dependem fundamentalmente de outras variáveis, relacionadas a circunstâncias objetivas e ao grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis por sua efetividade.

Assim, ainda que, do ponto de vista da legalidade, uma pluralidade de direitos, individuais e supraindividuais esteja reconhecida desde 1998, dificilmente seria possível afirmar que a vivência de direitos no País é minimamente igualitária ou mesmo compartilhada por todos. Ao contrário, transcorridas quase três décadas de vigência da Constituição de 1988, continuam significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos.

Obstáculos têm prejudicado a construção e impedido a universalização da cidadania, e sobram indícios de permanência de muitos dos problemas – alguns diminuídos, outros acentuados – a dificultar ou impedir um amplo acesso à justiça. Esforços despendidos e soluções postas em prática não têm sido capazes de combater grande parte desses obstáculos. O resultado é uma situação de graves exclusões.

Há indicadores que contribuem para visualizar a persistência dos obstáculos à ampliação do acesso à justiça, tanto na porta de entrada quanto nos caminhos até a porta de saída. Aqui, eles serão examinados em algumas de suas diferentes – mas complementares – dimensões, quanto aos seus aspectos sócio-econômicos, ao número de processos que chega ao Poder Judiciário (e a qualificação dos principais litigantes) e ao desempenho das defensorias públicas.

“

...transcorridas quase três décadas de vigência da Constituição de 1988, continuam significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos.

”

Dimensão sócio-econômica

Estudos comparativos internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população desconheçam seus direitos e as possibilidades de reclamá-los.

A desigualdade compromete a inclusão social e a universalização do acesso à justiça. Consequentemente, afasta da sua porta de entrada um número significativo de indivíduos.

No Brasil, um retrato dessa situação, ainda que superficial, pode ser traçado a partir de uma comparação com outros países.

A TABELA 1 permite confrontar a posição brasileira entre os doze países mais desiguais do mundo (de um total de 95 países sobre os quais há dados disponíveis posteriores a 2000). Essas informações constam de sistematização elaborada pelo Banco Mundial e são baseadas na avaliação do coeficiente de Gini.

Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, esse índice é uma medida de desigualdade de distribuição de renda, expresso em uma razão de 0 a 1, sendo 0 equivalente à completa igualdade e 1, à completa desigualdade. Trata-se de um parâmetro utilizado para a comparação do nível de desigualdade entre países.

TABELA 1: Coeficiente de Gini de 12 dos países mais desiguais do mundo

País	Índice de Gini	10% mais ricos	10% mais pobres	Quantas vezes os mais ricos são mais ricos do que os mais pobres
África do Sul	0,65	54	1,1	49
Namíbia	0,61	52	1,5	35
Zâmbia	0,57	47	1,5	32
Honduras	0,55	46	0,8	57
Colômbia	0,54	42	1,1	38
Lesoto	0,54	41	1,0	41
Brasil	0,53	42	1,0	42
Guatemala	0,52	42	1,3	32
Panamá	0,52	40	1,0	40
Suazilândia	0,52	40	1,7	24
Paraguai	0,51	37	1,4	27
Chile	0,51	42	1,7	25

Fonte: Banco Mundial, 2010

Em 2013, o Brasil obteve um índice de 0,495 pontos no coeficiente de Gini. Tal resultado revela uma alta concentração de renda e um nível significativo de desigualdade, apesar dos avanços decorrentes das políticas sociais executadas nos últimos anos. Para efeito de comparação temporal, vale destacar que, em 2008, esse indicador era ainda pior: 0,544.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) – por meio da qual o IBGE obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população brasileira – confirmam o elevado grau de distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres. Os números da Pnad de 2013 mos-

tram aqueles no topo da pirâmide, isto é, os 10% mais ricos, como possuidores de 41,7% da renda per capita total do país.

Já um levantamento da consultoria Tendências (elaborado pelos economistas Adriano Pitoli e Camilla Saito e divulgado em janeiro de 2013 pelo jornal O Estado de S. Paulo) analisa dados da Receita Federal referentes ao mesmo ano para concluir que a classe A, composta por 2,5 milhões de famílias, é responsável por 37,4% do total da renda nacional.

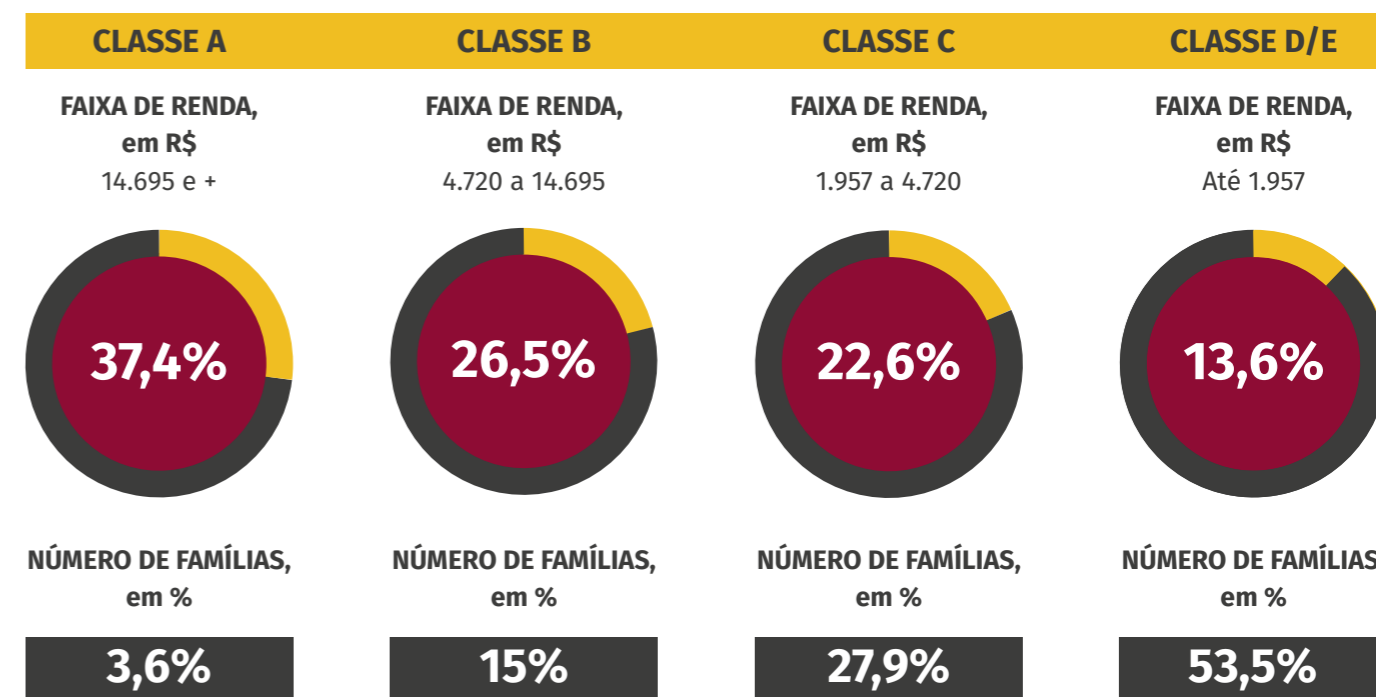
O estudo aponta que os resultados da Pnad subestimam a renda dos indivíduos mais ricos, uma vez que se restringe ao rendimento do

trabalho – são desconsideradas, portanto, fontes de renda provenientes de ativos financeiros, aluguéis etc. Esses resultados indicariam, em consequência, um grau de desigualdade inferior aos dados ajustados no estudo da consultoria.

No trabalho apresentado pela Tendências, a renda das famílias da classe A é 40,9 vezes maior do que as da classe D/E – enquanto os dados da Pnad projetariam uma diferença de 23,3 vezes.

A TABELA 2 contrapõe a participação dos diferentes estratos da sociedade na massa de renda do país ao número de famílias em cada uma das faixas, de acordo com o levantamento da Tendências.

TABELA 2: Distribuição de Renda, por classe e número de famílias, em %



Fonte: Tendências Consultoria Integrada, 2016

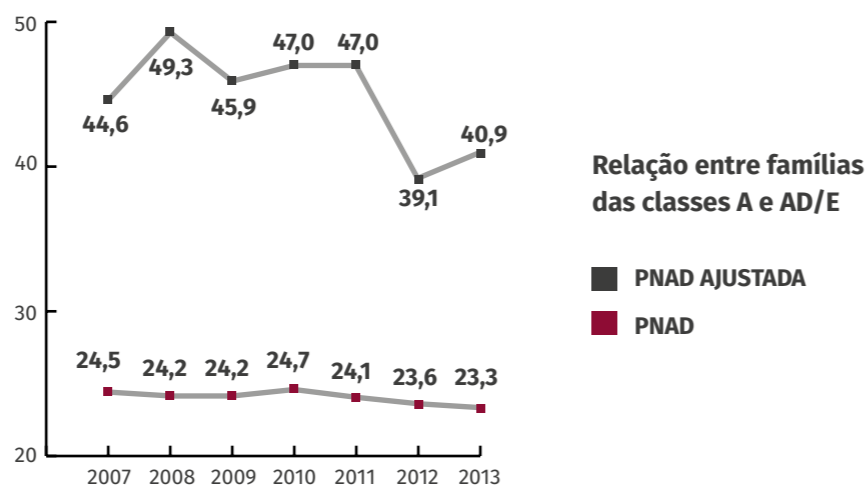
Aplicada essa metodologia, os índices de desigualdade entre os indivíduos mais ricos e os mais pobres mostram distâncias ainda maiores do que os baseados nos dados da Pnad. A evolução desses índices no período de 2007 a 2013, em ambos os estudos, é mostrada na TABELA 3.

Divulgados em 2016, dados do Ministério de Desenvolvimento Social informam o número de pessoas pobres no Brasil e sua divisão por categorias. Segundo esses números, há um total de 73.327.179 pessoas consideradas pobres, correspondentes a 36% da população brasileira, distribuídas de acordo com o critério de rendimento mensal como segue:

- **38.919.660** pessoas com renda até R\$ 77;
- **14.852.534** pessoas com renda de R\$ 77,01 a R\$ 154;
- **19.554.985** pessoas com renda de R\$ 154,01 a meio salário mínimo.

A despeito de qualquer questionamento sobre os critérios de inclusão de uma pessoa na categoria “pobre”, é preciso ressaltar o fato de que mais da metade dos cidadãos classificados nessa posição de renda (53%) sobrevive com um rendimento que vai de inexistente – ou zero – a apenas 77 reais.

TABELA 3: Tamanho da Desigualdade, de 2007 a 2013



Fonte: Tendências Consultoria Integrada, 2016

Além da renda, o exame dos dados disponíveis sobre educação, longevidade e qualidade de vida atesta, igualmente, a existência de um elevado grau de desigualdade entre os brasileiros. O conjunto desses indicadores exibe uma situação que poderia ser qualificada como de **desigualdades cumulativas** – o que significa que os mais pobres são também os de menor escolaridade, os de menor expectativa de vida ao nascer e também os piores em termos de padrão de vida.

Assim, a desigualdade de renda, em conjunto com graves deficiências nos resultados de políticas públicas que visam à garantia de direitos sociais (educação, saúde, habitação etc.), gera uma estrutura social iníqua – isto é, um sistema de exclusões alimentado por deficiências na rede de proteção social e pela precariedade dos serviços públicos.

As assimetrias de renda se expandem ao impulsionar diferenças nos graus de escolaridade, no acesso e na qualidade de moradia, na saúde e, enfim, nos padrões de bem-estar social. Trata-se de um perverso círculo vicioso que envolve renda diminuta, baixa escolaridade, saúde suscetível, moradia precária.

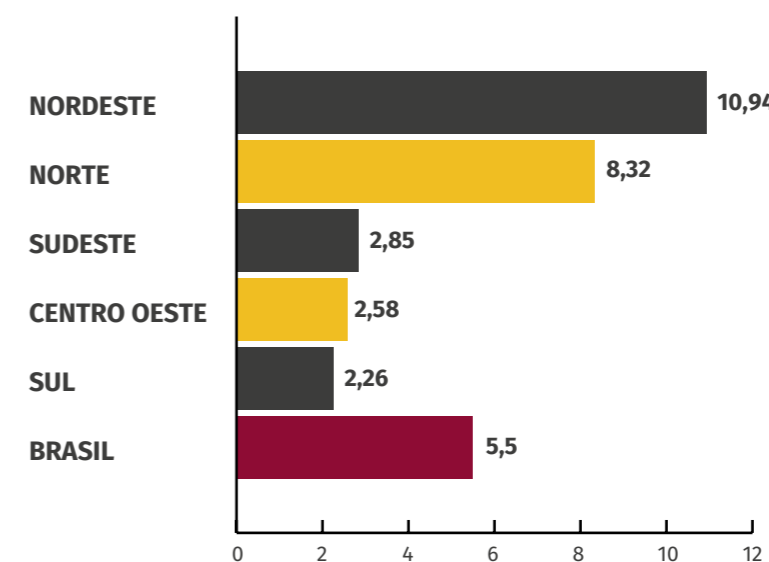
“As assimetrias de renda se expandem ao impulsionar diferenças nos graus de escolaridade, no acesso e na qualidade de moradia, na saúde e, enfim, nos padrões de bem-estar social.”

Desigualdade localizada

Os índices sociais relativos ao País não se reproduzem da mesma forma em todas as regiões ou unidades da Federação. A média nacional encobre diferenças significativas e torna recomendável o exame de indicadores menos genéricos.

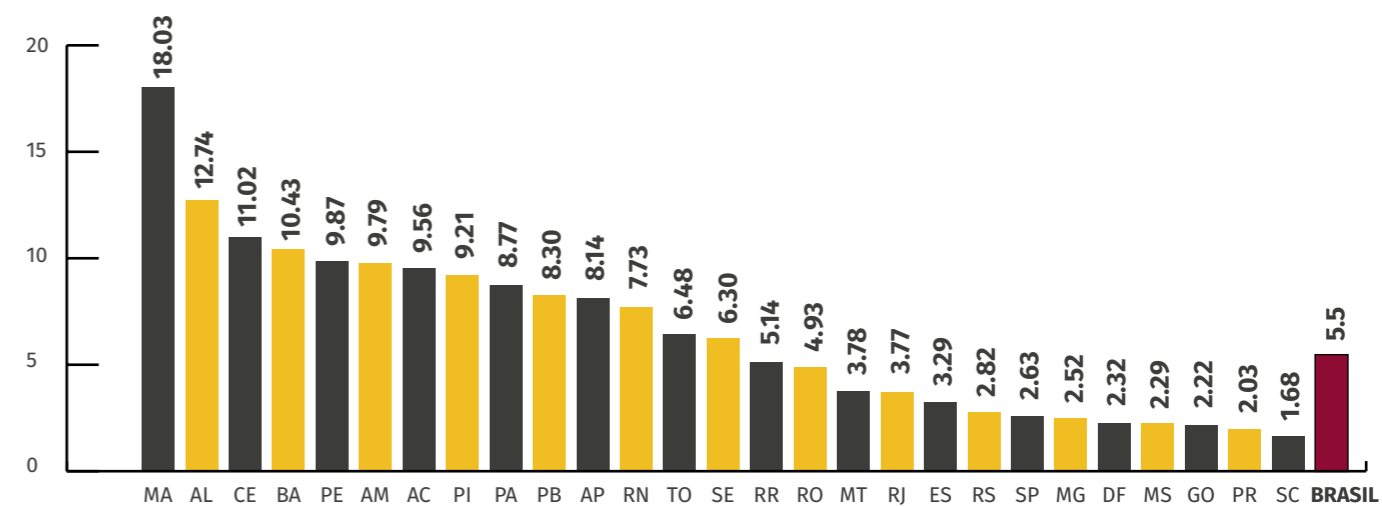
Enquanto a média nacional permite uma visão geral da realidade, é necessário ajustar o foco para que o retrato ganhe em nitidez e permita a visualização de traços mais específicos, por exemplo, de regiões, estados e municípios.

TABELA 4: Ranking de miséria, regiões, em %



Fonte: PNAD, 2013

TABELA 5: Ranking de miséria, UF, em %



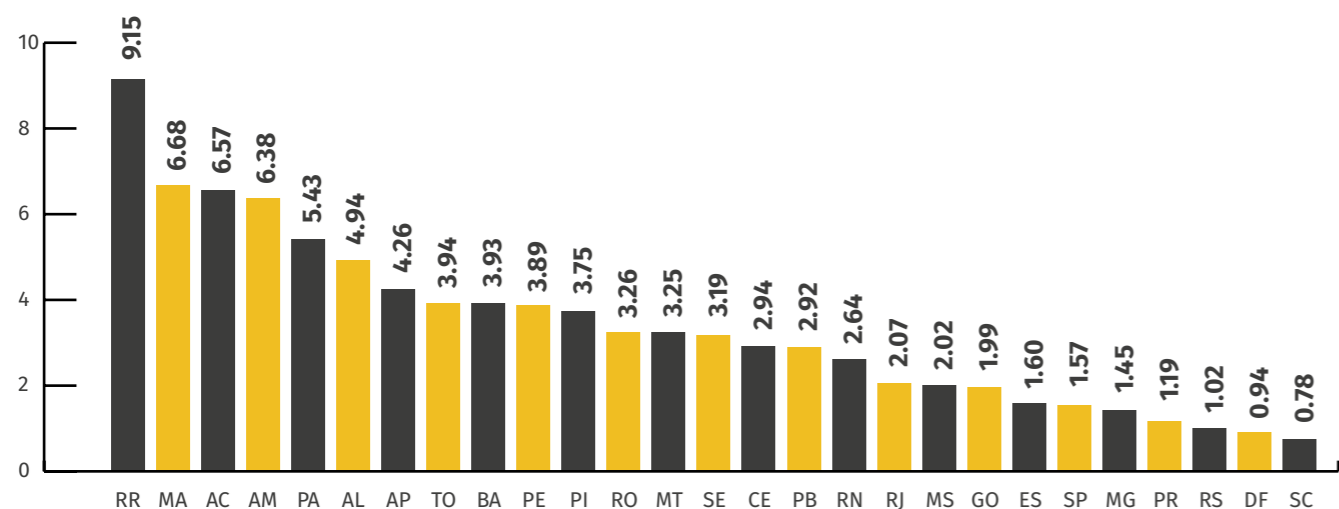
Fonte: PNAD, 2013

As tabelas 4 e 5 refletem o ranking de pobreza das cinco regiões (TABELA 4) e das 27 unidades da Federação (TABELA 5). São evidentes e muito expressivas as diferenças regionais. Enquanto no Norte e no Nordeste 8,32% e 10,94% das respectivas populações são consti-

tuídas por miseráveis, nas demais regiões o índice de miséria não chega a 3%. A diversidade de situações nas unidades da Federação é igualmente notável e a proporção de miseráveis apresenta contrastes marcantes, de 18,03% no Maranhão a 1,68% em Santa Catarina.

Os dados confirmam que a média de 5,5% para o País encobre situações extremamente díspares. O percentual da população sem renda (TABELA 6) também é muito diferente nas distintas unidades da Federação e vai de 9,15%, em Roraima, a 0,78%, em Santa Catarina.

TABELA 6: Proporção população sem renda



Fonte: IBGE, 2010

A correlação entre renda e escolarização é expressiva no Brasil – quanto maior a renda familiar, maior a probabilidade de aumento no número de anos de estudo e vice-versa. Em média, indivíduos que ganham um salário mínimo por mês (cerca de um terço da população) têm menos de cinco anos de escolaridade enquanto, no extremo oposto, pessoas com renda seis vezes maior possuem nível universitário.

A escolaridade desempenha um papel fundamental, tanto como fator que opera no sentido da diminuição das desigualdades sociais, quanto como motor que favorece o conhecimento de direitos e o domínio de informações de como pleiteá-los, quando feridos ou ameaçados.

Números do Censo do IBGE de 2010 indicam que 9,6% da população com 15 anos ou mais, ou seja, 14 milhões de brasileiros, são anal-

fabetos. Essa condição embute expressivas diferenciações regionais e entre as áreas urbanas e rurais. Naquele ano, mais da metade dos analfabetos do País (53,3%) concentrava-se no Nordeste. Entre a população rural, a taxa atingia 23,2%, enquanto na urbana, não passava de 7,3%. Já o Censo de 2012 aponta a existência de 13,2 milhões de analfabetos plenos e mais 27,8 milhões de analfabetos funcionais.

Em 2013, um estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) situava o Brasil, na 38ª posição, entre 44 países, de um ranking de habilidades dos estudantes para a resolução de problemas de lógica e raciocínio.

Tal resultado atesta a existência de graves deficiências no sistema educacional do País. Mesmo que se reconheça a situação socioeconômica melhor hoje do que no

passado, este é um estado de coisas pouco propício ao exercício ou mesmo ao conhecimento – pelo cidadão brasileiro – da extensão real dos direitos e das possibilidades de identificá-los e reclamá-los quando desrespeitados.

Outro documento da OCDE, publicado em fevereiro de 2016, traz resultados da avaliação de alunos de 64 países – em provas de matemática, leitura e ciências – e mostra que, embora a situação do Brasil tenha melhorado o país ainda é um dos dez piores em rendimento es-

colar, conforme aponta ranking internacional.

Dos 2,7 milhões de alunos avaliados, 1,9 milhão de estudantes de 15 anos apresentava dificuldades em matemática básica; 1,4 milhão, em leitura; 1,5 milhão, em ciências. Dos 64 países analisados, apenas Jordânia, Catar, Colômbia, Peru e Indonésia foram classificados em situação pior (TABELA 7). Outra constatação relevante é a de que o Brasil lidera em desigualdade de desempenho entre estudantes de classes sociais diferentes.

TABELA 7: Ranking Rendimento Escolar

	Matemática	Leitura	Ciências
1º	China	China	China
2º	Cingapura	Coreia	Estônia
3º	Coreia	Estônia	Coreia
4º	Estônia	Japão	Japão
5º	Japão	Cingapura	Cingapura
59º	Brasil	Jordânia	Jordânia
60º	Jordânia	Brasil	Brasil
61º	Catar	Colômbia	Colômbia
62º	Colômbia	Indonésia	Catar
63º	Peru	Catar	Indonésia
64º	Indonésia	Peru	Peru

Fonte: OCDE, 2016

O estudo salienta o fato de que a desigualdade constitui um grande desafio para a ampliação e para a qualidade da educação no Brasil: **alunos de baixa renda encontram maior dificuldade para aprender e romper o círculo vicioso de mau desempenho, atraso e abandono escolar.**

Essa caracterização é reforçada também pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que combina dados do Censo Escolar brasileiro às avaliações de desempenho de alunos em nível nacional. Os números mostram que regiões pobres têm índices muito inferiores às aquelas localizadas em regiões ricas.

Onde é maior a proporção de estudantes beneficiários do programa Bolsa Família, por exemplo, o Ideb tende a ficar em torno de **3,5 em uma escala de 0 a 10**. Nas escolas mais ricas, sobe para **4,1**, um número bem mais próximo da meta de **5,5** fixada pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para 2024.

A diferença entre escolas marcadas por maior ou menor vulnerabilidade social é particularmente notável nos anos finais do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano). Em 2014, na quinta parte mais pobre da população, **58,4%** dos alunos concluíram o ensino fundamental até os 16 anos. Já no estrato correspondente à quinta parte mais rica, **92%** estavam diplomados.

Reflexos da dimensão socioeconômica

O quadro de desigualdade socioeconômica brasileiro se reflete – e, ao mesmo tempo, provoca efeitos – em indicadores relativos ao acesso à justiça. Com efeito, o **Atlas de Acesso à Justiça** (estudo elaborado pelo Ministério da Justiça, em parceria com universidades, instituições públicas e entidades da sociedade civil) confirma que há, nas unidades da Federação, uma expressiva correlação entre mau desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e resultados ruins no Índice Nacional de Acesso à Justiça (INAJ), indicador que combina dados sociais e sobre as diferentes instâncias de distribuição de justiça – Defensoria Pública, Ministério Público, advocacia, iniciativas extrajudiciais, delegacias de polícia, Procons, cartórios e outras.

Mais especificamente, todos os estados com as piores pontuações no Índice Nacional de Acesso à Justiça têm as mais baixas classificações no ranking de IDH, como evidencia a TABELA 8.

Determinada a média brasileira das diferentes unidades federati-

vas, quinze estados estão em posição abaixo dessa pontuação (0,16). Vale observar que as dez unidades da Federação com os mais altos índices de acesso à justiça apresentam IDH superior à média nacional, quase todos classificados como “alto” (0,8 ou mais). A exceção é Tocantins, com IDH considerado “médio” e resultado em patamar “muito alto” no INAJ.

No extremo oposto, a maior parte das dez unidades da Federação com os mais baixos indicadores de acesso à justiça mostram IDH igualmente mais baixos. A exceção é Amazonas, com IDH de 0,78. Também chama atenção a relativa discrepância entre o INAJ e o IDH de Goiás, onde seria de se esperar um posicionamento mais alto no indicador de acesso à justiça, tendo em vista o IDH do estado – tal diferença, porém, deve-se ao fato de que o estado foi um dos últimos no País a implantar uma Defensoria Pública. As regiões Norte e Nordeste reúnem os mais baixos índices de acesso à justiça: Maranhão, Pará, Amazonas, Bahia, Ceará e Alagoas ocupam os últimos lugares no ranking. Em con-

traste, os melhores resultados estão nas demais regiões: Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Em resumo, é possível afirmar que indicadores socioeconômicos ruins atuam como fatores pouco favoráveis à democratização do direito de acesso à justiça. A análise dos dados mostra que não é mera eventualidade e existência de um menor número de profissionais e equipamentos judiciais e extrajudiciais responsáveis pela garantia de direitos nas unidades mais carentes da Federação.

Consoante com os dados revelados pelo Atlas, o então Secretário da Reforma do Judiciário, Flavio Caetano, afirmou por ocasião do lançamento do INAJ, em dezembro de 2013: **“No Brasil, a diferença de IDH entre o maior e o menor estado chega a 20%, já o INAJ chega a 1.000%, ou seja, o acesso à justiça no Brasil é muito mais desigual do que a distribuição de renda, a educação e a saúde”**.

TABELA 8: Ranking das UF, por IAJ e respectivo IDH

Ranking	Estados	IAJ	IDH
1	Distrito Federal	0,41	0,874
2	Rio de Janeiro	0,31	0,832
3	São Paulo	0,25	0,833
4	Rio Grande do Sul	0,24	0,832
5	Santa Catarina	0,20	0,840
6	Minas Gerais	0,19	0,800
7	Paraná	0,19	0,820
8	Mato Grosso do Sul	0,19	0,802
9	Tocantins	0,18	0,756
10	Espírito Santo	0,17	0,802
11	Mato Grosso	0,17	0,796
12	Goiás	0,17	0,800
13	Amapá	0,15	0,780
14	Acre	0,15	0,751
15	Rondônia	0,13	0,756
16	Rio Grande do Norte	0,12	0,738
17	Roraima	0,12	0,750
18	Paraíba	0,12	0,718
19	Sergipe	0,11	0,742
20	Piauí	0,11	0,703
21	Pernambuco	0,10	0,718
22	Ceará	0,09	0,723
23	Alagoas	0,09	0,677
24	Bahia	0,09	0,742
25	Amazonas	0,08	0,780
26	Pará	0,07	0,755
27	Maranhão	0,06	0,683
	Brasil	0,16	0,718

Fonte: Ministério da Justiça e PNUD, 2013

Poder Judiciário

Processos no Poder Judiciário e acesso à justiça

Outra dimensão de análise para a compreensão da situação do direito de acesso à justiça e seus obstáculos no País é o número de processos – e o desempenho – do Poder Judiciário. Embora não seja a única instituição responsável pela efetivação do direito de acesso à justiça, o Judiciário cumpre um papel de primeira grandeza. Cabe a ele a aplicação da lei para a garantia de direitos, a promoção da justiça e a solução de conflitos.

Em teoria, os números de processos entrados e julgados seriam um primeiro indicador para mensu-

rar a extensão do acesso à justiça, já que refletiriam, por um lado, uma grandeza de demanda e, por outro lado, uma grandeza de soluções.

Em outras palavras, hipoteticamente, o número de processos que entra no Judiciário poderia ser entendido como o tamanho da busca por direitos – a porta de entrada – e as soluções representariam a concretização dos direitos – a extensão da porta de saída. O tempo decorrente entre o ingresso da demanda e a solução, por sua vez, representaria a duração do percurso entre as portas de entrada e de saída.

O acesso à justiça resultaria, assim, da combinação de pleito, percurso e solução.

Essa dimensão é analisada pela caracterização dos cem maiores litigantes em onze unidades da Federação brasileira, com base em informações sistematizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – no relatório “Justiça em Números” e na pesquisa “Maiores Litigantes” – e pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) – na pesquisa “O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil”.

“

Embora não seja a única instituição responsável pela efetivação do direito de acesso à justiça, o Judiciário cumpre um papel de primeira grandeza.

”

Justiça em números

Aqui se apresenta uma síntese da atuação do Poder Judiciário nacional, com destaque para alguns aspectos que contribuem para o exercício de seu papel como uma primeira aproximação para a concretização do direito de acesso à justiça.



São ressaltados traços do seu desempenho como porta de entrada, sua atuação no processamento das demandas e o cumprimento de suas atribuições como porta de saída. Esse panorama tem como fonte a publicação **“Justiça em Números”**.

O Relatório **“Justiça em Números”** é uma realização do Conselho Nacional de Justiça, encarregado de publicar um balanço anual de atuação de todos os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, com exceção do Supremo Tribunal Federal. Sua última edição – a décima primeira – foi publicada em 2015, a partir de dados fornecidos por 90 tribunais, divididos em cinco segmentos: Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Tribunais Superiores (exceto o STF).

Uma apreciação inicial dos números gerais levaria facilmente à conclusão de existir no País uma extraordinária demanda por serviços judiciais – o que indicaria, consequentemente, amplo o acesso à justiça. Com efeito, todos os números são excepcionais e confirmam uma tendência de aumento crescente no volume de demandas, verificada desde a redemocratização do país.

O relatório publicado em 2015, com dados referentes a 2014, computou 29 milhões de novos processos na primeira instância da justiça estadual, federal e do trabalho. Para efeito de comparação, houve 24,2 milhões de novas ações em 2010 e 28,2 milhões em 2012.

Em janeiro de 2014, 70,8 milhões de processos aguardavam julgamento e, em dezembro, 71,2 milhões. A soma de ações novas e antigas indica que tramitaram nos tribunais brasileiros 99,7 milhões de processos.

A taxa de congestionamento foi de 71,4%, o que corresponde a um aumento de 0,8% em relação ao ano anterior. Os processos de conhecimento na primeira instância apresentaram uma taxa de congestionamento de 66%, enquanto os processos de execuções fiscais atingiram 91%, representando 38% dos processos pendentes no Judiciário. Sobre a natureza das ações no Poder Judiciários, o relatório informa:

- **90% tramitaram nos Juizados Especiais Cíveis e nas varas de primeira instância;**
- **A justiça estadual respondeu por 80% dos processos;**
- **Matérias tributárias, previdenciárias e questões que envolvem a administração pública nos níveis municipal, estadual e federal são discutidas em 15% dos novos processos protocolados em 2014.**

Quanto ao tempo de tramitação entre o ingresso e a decisão, o CNJ estima que, se a entrada de novas demandas fosse paralisada, seriam necessários quase dois anos e meio para zerar o estoque de processos com a atual produtividade de magistrados e servidores.

Os relatórios anuais do Conselho Nacional de Justiça incluem dados que permitem dimensionar a instituição do Poder Judiciário.

16.927 magistrados atuaram no Poder Judiciário em 2014 –

77 ministros de Tribunais Superiores (**0,45%**),
2.190 desembargadores (**12,9%**),
142 juízes substitutos de segundo grau (**0,8%**)
 e **14.518** juízes de primeiro grau (**85,8%**).

Do total de magistrados, **11.631 (68,7%)** atuaram na justiça estadual.

A vacância foi de **21,8%** dos cargos, a maioria de juízes de primeiro grau.

O número de magistrados no Poder Judiciário tem aumentado desde 2009, com exceção de uma redução ocorrida em 2012, e o crescimento em todo esse período foi de **5,2%**.

R\$ 68,4 bilhões foi o total de despesas do Poder Judiciário em 2014 – um crescimento de **4,3%** na comparação com 2013 e de **33,7%** nos últimos sete anos.

A justiça estadual foi responsável pela maior parcela de gasto, ou **55%** das despesas totais do Judiciário (**R\$ 37,6 bilhões**), seguida da justiça do trabalho, com **20,8%** (**R\$ 14,2 bilhões**). Em seu total, o montante equivale a **1,2%** do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e a **2,3%** dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – em média, o custo pelo serviço de justiça corresponde a **R\$ 337** por habitante.

Em 2014, a carga média de trabalho dos magistrados brasileiros foi de 6.521 processos por juiz no primeiro grau e de 3.305 para os que atuaram em segundo grau, com diferenças significativas entre os números da justiça estadual e federal, por um lado, e do trabalho, por outro lado – como mostra a TABELA 9. Igualmente, há notável diferença de situação entre juízes de primeiro e segundo graus.

Tais números sugerem que, apesar das diferenças internas, os magistrados brasileiros respondem por uma expressiva carga de trabalho, bem acima do que é verificado em outros países. Em média, enquanto um juiz profere 1.616 decisões por ano no Brasil, são 959 na Itália, 689 na Espanha e 397 em Portugal.

As diferenças se reproduzem na quantidade de juízes e de casos novos. O Brasil tem 8 juízes para cada cem mil habitantes. À mesma razão, são 19 em Portugal, 10,2 na Itália e 10,7 na Espanha – os quais recebem, respectivamente, 379, 667 e 673 casos novos por ano. Já a média anual brasileira de casos novos é 1.375, com picos de até 2.900 em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

TABELA 9: Carga de trabalho anual, por magistrado, em número de processos

	1º Grau	2º Grau
Just. Estadual	7,520	2.878
Just. Federal	7.070	12.736
Just. Trabalho	2.778	2.190
Poder Judiciário	6.521	3.305

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2015

Os 100 maiores litigantes

Além dos dados quantitativos que publica periodicamente, o Conselho Nacional de Justiça realizou duas pesquisas consecutivas com o objetivo de revelar quem são os principais demandantes do Poder Judiciário. A primeira foi divulgada em 2011 e a segunda, em 2012. Denominadas “100 Maiores Litigantes”, ambas trazem informações extremamente relevantes para o mapeamento do direito de acesso à justiça e sua extensão.

A edição de 2012 tem por base os casos novos ingressados no primeiro grau da justiça comum e nos juizados especiais de janeiro a outubro do ano anterior. O universo da pesquisa compreende todos os Tribunais de Justiça dos estados, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais Regionais Federais. Foram excluídos do relatório os processos criminais e aqueles relativos à Justiça Eleitoral e à Justiça Militar.

O estudo apresenta o percentual de processos ingressados por litigante em relação ao total, no período de referência. As informações estão publicadas tanto agrupadamente – com as somas dos vários ramos de justiça – quanto em separado, com listagens de maiores litigantes na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho e na Justiça Estadual. Os dados foram organizados também em conjuntos distintos, com os cem maiores litigantes do primeiro grau e com aqueles dos juizados especiais.

Os cinco setores mais representados entre os cem maiores litigantes estão ranqueados na TABELA 10 e na TABELA 11.

TABELA 10: Listagem dos 5 maiores setores na Justiça Nacional e Federal, com o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes

	Nacional	%	Federal	%
1	Setor Público Federal	38	Setor Público Federal	77
2	Bancos	38	Bancos	19
3	Setor Público Estadual	8	Conselhos Profissionais	2
4	Telefonia	6	Educação	1
5	Setor Público Municipal	5	Serviços	1

Fonte: CNJ, 2011

TABELA 11: Listagem dos 5 maiores setores na Justiça do Trabalho e na Estadual, com o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes

	Trabalho	%	Estadual	%
1	Setor Público Federal	27	Bancos	54
2	Bancos	21	Setor Público Estadual	19
3	Indústria	19	Setor Público Municipal	2
4	Telefonia	7	Telefonia	1,10
5	Setor Público Estadual	7	Setor Público Federal	1,7

Fonte: CNJ, 2011

Setores públicos das esferas federal e estadual foram responsáveis por 39,3% dos processos ingressados na justiça de primeiro grau e nos juizados especiais nos dez primeiros meses de 2011. Entre uma e outra edição do relatório, chama atenção que o setor público municipal tenha passado a responder por mais processos do que o estadual.

O setor público e mais os bancos lideram a lista atual dos maiores litigantes – sozinhos, eles respondem por mais de três quartos dos processos em tramitação no período do levantamento.

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) se destaca com a liderança no ranking das organizações públicas e privadas com mais processos na justiça trabalhista, federal e dos estados, com 4,38% das ações a dar entrada nesses âmbitos da justiça. Em seguida, aparecem:

- A empresa BV Financeira **(1,51%)**;
- O município de Manaus **(1,32%)**;
- A Fazenda Nacional **(1,20%)**;
- O estado do Rio Grande do Sul **(1,17%)**;
- A União **(1,16%)**;
- Os municípios de Santa Catarina **(1,13%)**;
- O banco Bradesco **(0,99%)**;
- A Caixa Econômica Federal **(0,95%)**;
- A financeira Itaucard **(0,85%)**.

As informações divulgadas pelo CNJ permitem ainda identificar quais são os assuntos mais demandados no Poder Judiciário. São eles:

- Rescisão de contrato de trabalho e verbas rescisórias **(direito do trabalho)**;
- Obrigações e espécies de contratos **(direito civil)**;
- Responsabilidade do fornecedor e indenização por dano moral **(direito do consumidor)**;
- Dívida ativa **(direito tributário)**;
- Responsabilidade civil e indenização por dano moral **(direito civil)**;
- Família e alimentos **(direito civil)**.

A TABELA 12 reúne o número de processos – e seu respectivo percentual – por assuntos.

TABELA 12: Assuntos mais demandados no Poder Judiciário

Assunto	N	%
1 Dir. do Trabalho (rescisão Contrato de Trabalho/verbas rescisórias)	5.281.354	10,39
2 Dir. Civil (obrigações/Espécies de contratos)	2.827.291	5,56
3 Dir. Consumidor (responsabilidade do fornecedor/indenização dano moral)	2.039.288	4,01
4 Dir. Tributário (dívida ativa)	1.642.997	3,23
5 Dir. Civil (responsabilidade civil/indenização dano moral)	1.258.733	2,48
6 Dir. Civil (família/alimentos)	1.023.112	2,01
7 Dir. Civil (obrigações/espécies de títulos de crédito)	842.560	1,66
8 Dir. Processual Civil e do Trabalho (liquidação/cumprimento/execução/ obrigação de fazer/não fazer)	784.756	1,54
9 Dir. Administrativo e outras mat. de Dir. Público (org. político-administrativa/ adm. Públ/FGTS/)	767.444	1,50
10 Dir. Civil (obrigações/inadimplemento)	714.364	1,41
11 Dir. do Trabalho (responsabilidade civil do empregador/indenização dano moral)	700.595	1,38
12 Dir. do Trabalho (remuneração/verbas indenizatórias e benef/salário/ dif.salarial)	687.621	1,35
13 Dir. Proc.Civil e do Trab. (proc e procedimento/antecipação tutela/ tutela especif)	687.508	1,35
14 Dir. do Trabalho (rescisão contrato trab./seguro desemprego)	673.809	1,33
15 Dir. Civil (resp.civil/indenização dano moral)	658.534	1,30
16 Dir. Civil (família/casamento)	635.194	1,25
17 Dir. Civil (coisas/propriedade)	626.812	1,23
18 Dir. Tributário (impostos/IPTU)	615.289	1,21
19 Dir. Proc. Civil e do Trabalho (partes e procuradores/assistência judicial gratuita)	609.494	1,20
20 Dir. Previdenciário (benefício em espécie/auxílio doença)	605.328	1,19

Fonte: CNJ, 2011

Números nas entrelinhas

Como interpretar esse conjunto de dados, tendo como referência o direito de acesso à justiça? O número superlativo de ações no Poder Judiciário – **99,7 milhões** de processos – corresponderia a um padrão de acesso à justiça igualmente elevado?

Uma análise meramente estatística permitiria inferir uma situação de ampla realização de direitos. Com efeito, considerando que o Brasil tinha **201.032.714 habitantes em 2014**, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), haveria um processo no Poder Judiciário para cada **2,02 indivíduos**, em média (sem considerar que há sempre pelo menos duas partes nos processos).

A situação real, contudo, está muito distante da suposição que a média estatística faz supor.

“
... no Brasil, passam pela porta de entrada do Poder Judiciário poucos atores públicos e privados, representantes de um número reduzido de setores, que praticamente monopolizam os serviços de justiça estatal.”

A primeira edição de 100 Maiores Litigantes evidencia que um grupo muito restrito de partes responde por uma grande porção dos processos.

O setor público foi o que mais figurou na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho e na justiça dos estados, com **12,14%** do total de casos novos registrados de janeiro a outubro. Em seguida vêm os bancos (**10,88%**), o setor público municipal (**6,88%**), o setor público estadual (**3,75%**), as empresas de telefonia (**1,84%**), o comércio (**0,81%**), a área de seguros e previdência (**0,74%**), a indústria (**0,63%**), os serviços (**0,53%**) e os conselhos profissionais (**0,32%**).

A segunda edição de 100 Maiores Litigantes confirma os achados do estudo anterior ao listar as organizações com mais processos.

No âmbito estadual, a pesquisa mostra que os bancos e o setor público (municipal, estadual e federal) foram responsáveis por 34,4% dos processos novos a chegar à primeira instância, entre janeiro e outubro de 2011. Nos juizados especiais, os bancos e as empresas de telefonia figuram como os setores mais litigantes da justiça estadual com 14,7% e 8,3%, respectivamente, do total de processos ingressados no período.

Em conjunto, os estudos mostram que, entre os assuntos mais demandados, a extensa maioria diz respeito ao setor público, aos bancos e a empresas. Temas atinentes ao direito civil – família, alimentos, casamento, coisa, propriedade etc. – representam uma parcela consideravelmente menor.

Os dados sugerem que, no Brasil, passam pela porta de entrada do Poder Judiciário poucos atores públicos e privados, representantes de um número reduzido de setores, que praticamente monopolizam os serviços de justiça estatal.

É possível constatar, portanto, que o quadro sugerido pelas estatísticas brasileiras não pode ser qualificado como retrato de uma situação de amplo acesso à justiça, mas de utilização dos serviços judiciais por um grupo limitado de atores públicos e privados.

O uso da justiça

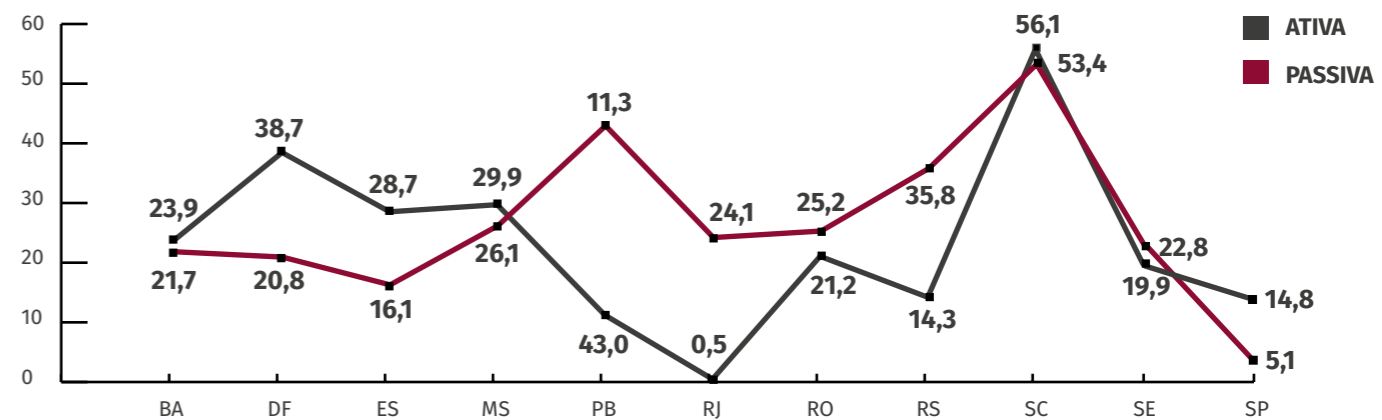
Lançada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em 2015, a publicação “O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil” aprofunda, atualiza e amplia levantamentos feitos pelo Conselho Nacional de Justiça.

O estudo da AMB teve por base dados coletados nos tribunais de justiça estaduais de onze unidades da Federação – Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe – entre 2010 e 2013. Em cada unidade federativa pesquisada, foram selecionados os cem maiores litigantes,

tanto no polo ativo quanto no polo passivo, no primeiro e no segundo grau e nas turmas recursais dos juizados especiais. O levantamento não inclui a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho nem a Justiça Militar.

Um resumo desses achados pode ser observado nas tabelas seguintes, que mostram o percentual dos cem maiores litigantes em relação ao total de processos no primeiro grau (TABELA 13), no segundo grau (TABELA 14) e nas turmas recursais (TABELA 15), nas unidades federativas pesquisadas – quanto maior é o percentual, maior é a concentração.

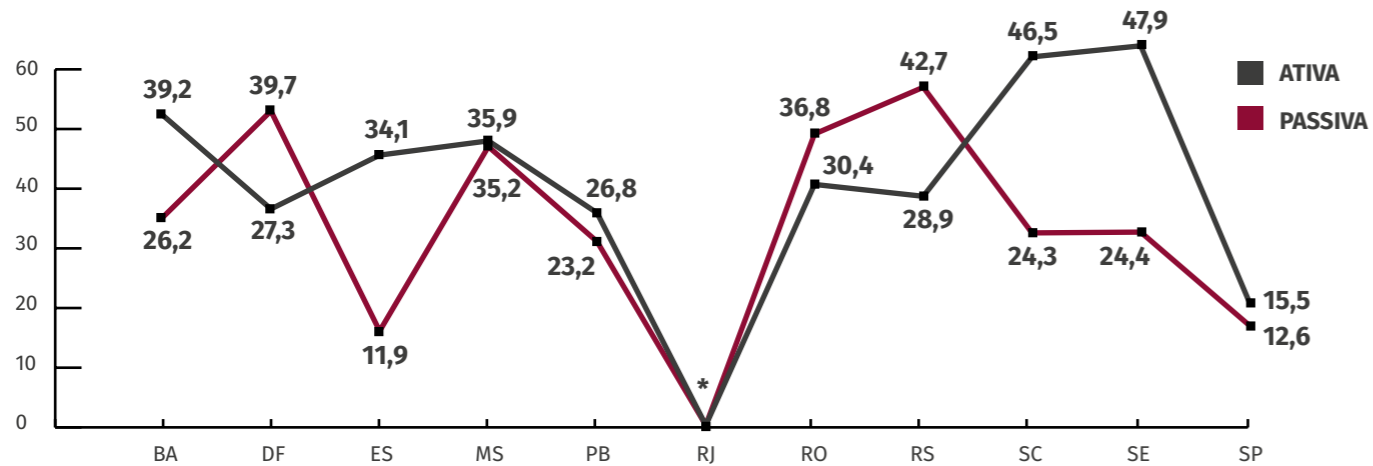
TABELA 13: Proporção dos 100 maiores litigantes no total de processos, 2010 a 2013 - 1º GRAU.



Fonte: AMB, 2015

No primeiro grau, a maior concentração de processos foi verificada em Santa Catarina, tanto no polo ativo quanto no passivo. A observação da parte ativa mostra que são altos os percentuais – acima de 20% – em Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Bahia, Rondônia e Distrito Federal. Na parte passiva, com exceção de Espírito Santo e São Paulo, todos os demais tribunais apresentam taxas superiores a 20%.

TABELA 14: Proporção dos 100 maiores litigantes no total de processos, 2010 a 2013 – 2º GRAU.

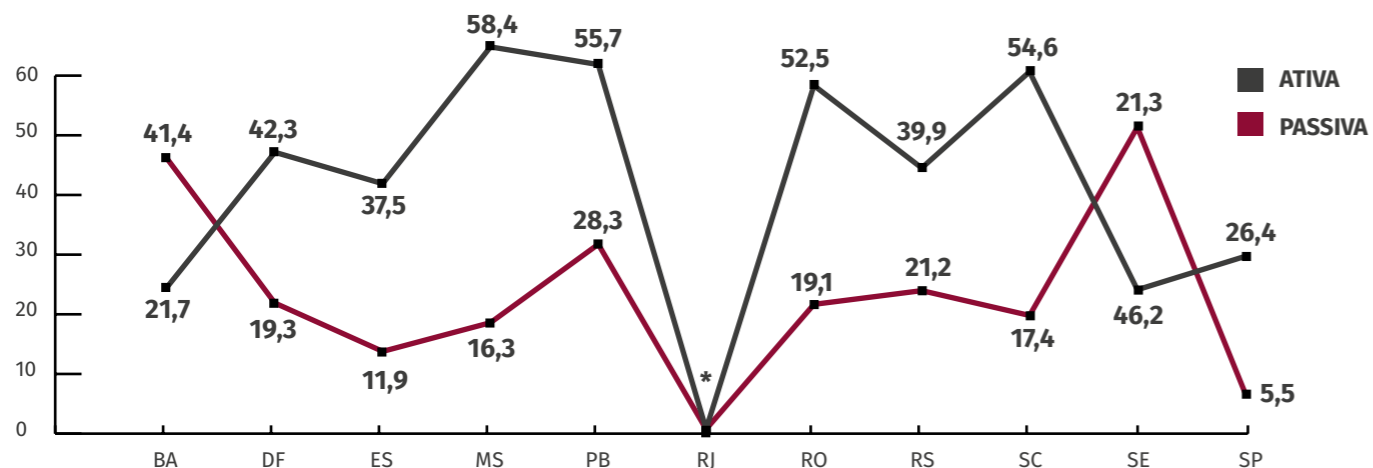


Fonte: AMB, 2015

*não foram obtidos dados

No segundo grau, no polo ativo, as maiores concentrações estão em Sergipe, Santa Catarina, Bahia, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rondônia. Já Rio Grande do Sul, Distrito federal, Rondônia e Mato Grosso do Sul apresentam as maiores considerações no polo passivo.

TABELA 15: Proporção dos 100 maiores litigantes no total de processo, 2010 a 2013 – TURMAS RECURSAIS.



Fonte: AMB, 2015

*não foram obtidos dados

Nas turmas recursais, os mais altos percentuais de concentração no polo ativo são atribuídos a Mato Grosso do Sul, Paraíba, Santa Catarina e Distrito Federal. No polo passivo, Sergipe e Bahia apresentam as concentrações mais significativas.

Independentemente das diferenças entre as onze unidades da Federação analisadas, a proporção dos cem maiores litigantes no total de processos é sempre expressiva. Os percentuais encontrados permitem inferir que poucos usuários são responsáveis por um grande número de processos.

Tal concentração fica ainda mais visível quando se extrai do

grupo sua metade – isto é, o número de partes presentes em 50% das ações imputadas aos cem maiores litigantes representassem um mesmo peso, à metade das ações deveriam estar associados cinquenta litigantes.

Não é isso, porém, o que se verifica. A pesquisa mostra que a concentração é ainda mais expressiva

nesse grupo do que entre os cem maiores litigantes – em todos os tribunais, poucos atores concentram metade das ações entre os cem maiores litigantes. Invariavelmente, os números são inferiores a 50, como mostra a TABELA 16. Seja no polo ativo ou no polo passivo, no primeiro grau, no segundo grau ou nas turmas recursais, em todos os tribunais a concentração é extraordinária.

TABELA 16: Número de Partes responsáveis por 50% das ações entre os 100 maiores litigantes 1o grau, 2o grau, T. Recursais, 2010 a 2013

UF	1º Grau		2º Grau		T. Recursais	
	Ativa	Passiva	Ativa	Passiva	Ativa	Passiva
BA	3	12	4	10	10	11
DF	1	11	8	3	7	8
ES	7	15	9	7	11	18
MS	4	7	7	8	2	11
PB	8	13	11	11	6	8
RJ*	10	15	--	--	--	--
RO	12	8	11	7	8	6
RS	18	5	3	7	2	2
SC	13	7	5	5	6	7
SE	12	9	6	6	14	1
SP	11	8	6	7	7	7

Fonte: AMB, 2015

*não foram obtidos dados

No primeiro grau, como parte ativa, o Distrito Federal apresenta a maior concentração entre todos os tribunais: o setor público distrital responde sozinho por 77,5% dos processos em 2010, 78,1% em 2011, 65,8% em 2012 e 48,8% em 2013. Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo têm a administração pública municipal na liderança.

No polo passivo, a maior concentração foi verificada no Rio Grande do Sul, onde apenas cinco litigantes concentram a metade dos processos entre os cem maiores litigantes – administração pública estadual, setor financeiro, serviços de telefonia e comunicações, previdência pública e serviços.

Os dados mostram que o poder público municipal, estadual e federal concentra a maior parte das

ações iniciadas, como parte ativa, no grupo dos cem maiores litigantes de oito das onze unidades da Federação incluídas no levantamento. No polo passivo, a liderança é ocupada pelo setor econômico, capitaneado por bancos e empresas de crédito, financiamento e investimentos em sete estados e no Distrito Federal.

No segundo grau, tanto na parte ativa quanto na passiva, a concentração é ainda mais alta do que a verificada no primeiro grau. Com exceção de Paraíba (ativa e passiva), Rondônia (ativa) e Bahia (passiva), menos de uma dezena de atores responde pela metade dos recursos entre os cem maiores litigantes.

Nos tribunais recursais, a mesma característica se repete. Chama especialmente a atenção os casos de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul na parte ativa, com apenas

dois agentes responsáveis por 50% dos processos nesses estados – respectivamente, o setor financeiro e o setor de serviços de telefonia e comunicações.

Já o lado passivo tem como destaques Sergipe, com apenas um setor responsável por metade das ações – o de serviços – e Rio Grande do Sul, onde a mesma proporção de processos recai sobre dois atores – a administração pública estadual e o setor de telefonia e comunicações.

Um resumo dos usuários que respondem pela metade das ações entre os 100 maiores, em cada uma das unidades da Federação pesquisadas pela AMB para a elaboração do estudo “O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil” pode ser encontrado na TABELA 17.

TABELA 17: 50% entre os 100 maiores litigantes

UF	1º Grau		2º Grau		Turma Recursal	
BA	- A.P.M. - S. Fin.	- S. Fin. - STeLC	- S. Fin. - A.P.E.	- S. Fin.	- S. Fin. - STeLC	- S. Fin. - STeLC
DF	- S. Fin. A.Pb Distrital	- S. Fin. - A. Pb Distrital	- S. Fin. - A. Pb Distrital	- A Pb Distrital - S. Fin.	- A Pb Distrital - S. Fin.	- A Pb Distrital - S. Fin.
ES	-A. P.M. - S. Fin.	- S. Fin. - STeLC	- S. Fin. - A.P.E.	- S. Fin. - A.P.E.	- S. Fin. - STeLC	- S. Fin.
MS	- St. Fin. - A.P. M.	- S. Fin. - A.D.E.	- S. Fin. - A.P.E.	- S. Fin. - A.P.E.	- STeLC - S. Fin.	- S. Fin. - STeLC
PB	- A. P. M. - A. P. E.	- S. Fin. - STeLC	- A.P.E. - S. Fin.	- A.P.E. - S. Fin.	- S. Fin. - Serviços	- S. Fin.
RJ*	- S. Fin.	S. Fin.	--	--	--	--
RO	- A. P.M. - S. Fin.	- A.P.E. - PREV.	- S. Fin. - A.P.E.	- A.P.E. - S. Fin.	- A.P.E. - S. Fin.	- A.P.E. - S. Fin.
RS	- A. P.M. - S. Fin.	- S. Fin. - A.P.E.	- A.P.E. - S. Fin.	- S. Fin. - A.P.E.	- A.P.E. - STeLC	- A.P.E. - STeLC
SC	- S. Fin. - A. P.M.	- S. Fin.	- S. Fin.	- S. Fin. -A.P.E.	- S. Fin.	- S. Fin.
SE	- S. Fin. - Comérc	- A. P.M. - A.P.E.	- S. Fin.	- A.P.E. - A.P.M.	- S. Fin. - STeLC	- Serviços
SP	- A. P.M.	- S. Fin.	- A.P.E. - S. Fin.	- S. Fin.	- S. Fin.	- S. Fin. - A.P.E.

Fonte: AMB, 2015
 Sistema Financeiro = SFin
 Administração Pública Municipal = APM
 Administração Pública Estadual = ADE
 Sistema de Telefonia e Comunicação = STeLC

*não foram obtidos dados

Esse conjunto de dados mostra que o Judiciário vem sendo acessado por um número muito diminuído de atores públicos e privados. A concentração identificada pelo estudo da AMB é ainda mais grave do que os levantamentos da CNJ indicavam.

Além de confirmar que o poder público é o principal usuário da justiça, “O Uso da Justiça e o Litígio no Brasil” mostra que o universo dos principais demandantes e demandados é extremamente reduzido. Em todas as unidades da Federação incluídas na pesquisa, no máximo uma dezena de partes respondia por metade das ações entre os cem maiores litigantes no primeiro grau, no segundo grau e nos tribunais recursais, tanto no polo ativo quanto no polo passivo, entre 2010 e 2013.

Diante dos números que caracterizam o uso da justiça no Brasil, ao menos duas conclusões parecem se consolidar.

- **O poder público é o principal responsável pelo congestionamento do Poder Judiciário, com impactos sobre o perfil da instituição.**

Tal proposição, por sua vez, sugere a possibilidade de um sério desvirtuamento das atribuições precípua do Judiciário – a garantia de direitos e a resolução de conflitos. A instituição estaria se transfigurando, ao atuar, sobretudo, como um órgão público para arbitrar questões de outros órgãos públicos. É por esse motivo que muitos qualificam o extraordinário número de processos como “uso predatório” da justiça estatal.

- **O acesso do cidadão à justiça é restrito, uma vez que os tribunais e as varas das comarcas encontram-se abarrotados de processos, com impactos sobre o perfil de demandantes e demandados.**

Trata-se de uma hipótese baseada em dados que permitem deduzir uma baixa margem de acesso de cidadãos à justiça, uma vez que a morosidade decorrente do excessivo número de processos provocaria grande desestímulo a esse ingresso. Tal suposição ganha vigor quando se considera que apenas 30% dos indivíduos envolvidos em disputas procuram a justiça estatal, segundo o IBGE – ou quando se leva em conta as pesquisas de opinião que revelam descrédito na justiça (particularmente, a série “Índice de Confiança na Justiça”, da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo).

A importância dos benefícios da justiça gratuita

A realização do direito de acesso à justiça, assim como seu impacto sobre a possibilidade de construção de uma sociedade mais igualitária, tem estreita relação com a concessão dos benefícios advindos do direito à **justiça gratuita**, especificamente no que se refere ao Poder Judiciário.

É importante sublinhar que, embora os termos sejam confundidos ou empregados como sinônimos com certa frequência, **justiça gratuita** refere-se à isenção de todas as custas e despesas judiciais e extrajudiciais, e outros benefícios, enquanto a **assistência jurídica gratuita** é matéria de ordem administrativa em que se destaca a atuação das Defensorias Públicas na prestação de assistência jurídica, pré-judiciária (ou extrajudicial) e em juízo. É certo que ambos os institutos são meios de viabilizar o acesso à justiça aos economicamente necessitados. Rigorosamente falando, contudo, justiça gratuita constitui a espécie do gênero assistência jurídica.

A justiça gratuita é um instrumento capaz de ampliar o ingresso no Poder Judiciário e contribui para facilitar o acesso à justiça – e, na visão de alguns estudiosos, para incrementar a litigiosidade no Brasil.

A fundamentação legal desse instituto encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 1060/1950 e, mais recentemente, no novo Código de Processo Civil (CPC) em vigor desde março de 2016. Vale destacar que a Lei nº 1.060/1950 não foi totalmente revo-

gada pelo CPC – o art. 1.072, III do novo Código de Processo Civil revogou seus arts. 2º, 3º, 4º caput e §§ 1º a 3º, 6º, 7º, 11, 12 e 17. Os artigos 98 a 102 do CPC disciplinam a matéria e as alterações legislativas buscaram sintetizar o que a jurisprudência consolidara ao longo dos anos.

A obtenção dos benefícios da concessão de justiça gratuita depende apenas de uma declaração de situação de pobreza jurídica, conforme disposto em sua regulamentação.

Alguns estudiosos alegam haver brechas para o desvirtuamento da gratuidade, uma vez que a comprovação do estado de miserabilidade não é obrigatória nos autos do processo. Terá bastado ao beneficiário a afirmação de que não está em condições de arcar com as custas processuais.

A despeito das críticas, a evolução histórica da gratuidade da justiça no Brasil demonstra a fundamental importância desse direito para a efetivação da cidadania e para a consolidação do estado democrático de direito.

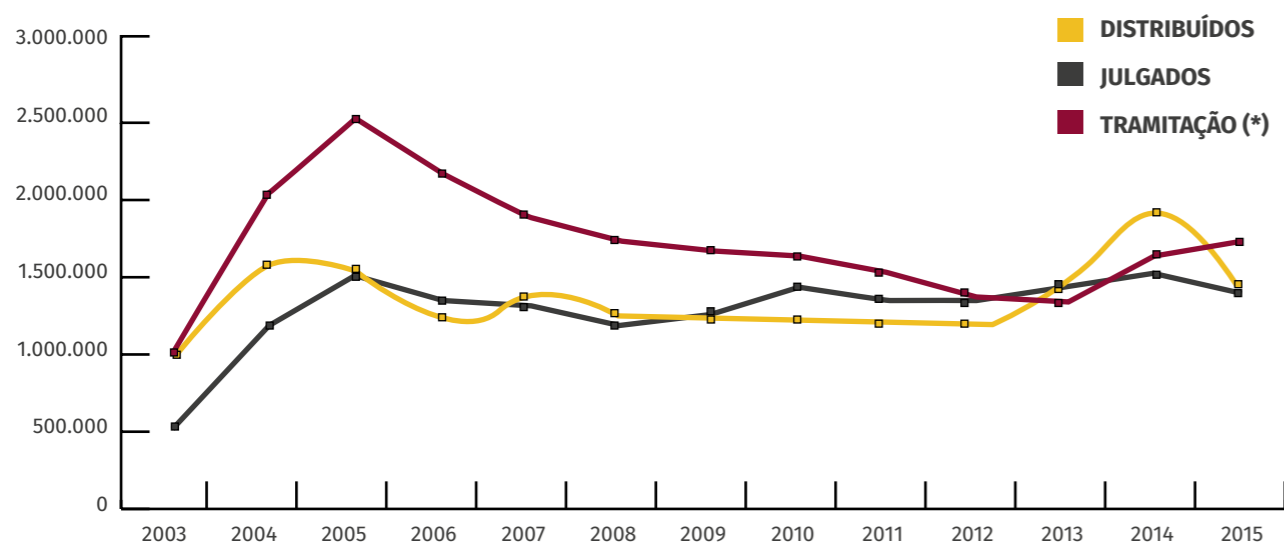
Juizados especiais

A justiça gratuita ganha projeção e notoriedade social nos juizados especiais cíveis da justiça estadual e nos juizados especiais federais. Esses juizados estão muito vinculados à celeridade e à simplificação de procedimentos, mas também à noção de gratuidade da prestação jurisdicional – a qual, de

acordo com o art.54 da Lei 9.099/95, independe, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas. O art. 55 da mesma lei estabelece ainda que a sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários advocatícios, exceto em casos de litigância de má-fê.

O gráfico a seguir indica a evolução do número de casos distribuídos nos juizados especiais federais, em todas as regiões. O pico na quantidade de novos processos ocorreu em 2014.

Movimentação processual em primeiro grau nos juizados especiais federais (2003 a 2015)



Fontes: Tribunais Regionais Federais e Conselho da Justiça Federal

O Conselho da Justiça Federal informa que foram distribuídos 1.212.595 processos nos juizados federais em 2010. Esse número saltou para 1.877.269 em 2014 e sofreu um recuo em 2015, quando ficou em 1.371.103. A TABELA 18 detalha os dados correspondentes.

TABELA 18: 50% entre os 100 maiores litigantes

Região	Seção Judiciária	Processos	2010	2011	2012	2013	2014
1ª	Distrito Federal	Distribuídos	15.434	16.687	16.036	28.071	30.991
		Julgados	25.960	22.030	19.778	24.379	28.236
		Remetid./TR	12.641	13.018	10.066	630	43
		Tramitação(*)	49.280	39.920	35.716	31.365	35.457
Acre	Distrito Federal	Distribuídos	9.168	7.181	8.635	5.608	8.988
		Julgados	8.045	8.231	8.062	4.138	5.444
		Remetid./TR	1.487	5.040	3.037	27	42
		Tramitação(*)	9.494	7.384	9.236	8.543	12.163
Amapá	Distrito Federal	Distribuídos	8.210	9.700	3.791	7.536	13.938
		Julgados	7.494	11.523	6.493	6.304	9.613
		Remetid./TR	1.177	1.912	1.790	22	192
		Tramitação(*)	11.627	12.296	5.188	5.516	10.518
Amazonas	Distrito Federal	Distribuídos	5.059	4.501	10.201	12.744	8.620
		Julgados	3.990	4.301	10.327	10.700	7.179
		Remetid./TR	2.138	1.762	7.205	25	70
		Tramitação(*)	8.761	6.858	5.234	7.301	9.479
Bahia	Distrito Federal	Distribuídos	57.242	60.339	66.127	75.984	95.335
		Julgados	50.192	57.824	74.411	71.589	78.273
		Remetid./TR	11.831	19.078	23.285	198	206
		Tramitação(*)	84.151	88.489	81.375	78.431	91.954
Goiás	Distrito Federal	Distribuídos	40.275	34.781	31.723	35.306	55.638
		Julgados	38.156	34.736	37.005	36.099	35.990
		Remetid./TR	11.241	14.297	16.126	193	212
		Tramitação(*)	47.854	45.738	38.167	35.409	54.887
Maranhão	Distrito Federal	Distribuídos	49.923	47.105	51.489	72.859	76.655
		Julgados	38.607	52.130	55.722	62.829	66.531
		Remetid./TR	4.558	10.480	12.926	209	184
		Tramitação(*)	66.229	61.342	51.333	62.939	81.053
Mato Grosso	Distrito Federal	Distribuídos	12.872	14.386	13.459	14.254	24.144
		Julgados	12.036	15.294	14.507	14.425	13.673
		Remetid./TR	3.620	4.416	5.425	80	249
		Tramitação(*)	20.046	21.291	21.992	21.836	30.827
Minas	Distrito Federal	Distribuídos	76.256	84.242	84.997	110.633	199.442
		Julgados	91.699	93.133	102.658	113.252	117.706
		Remetid./TR	30.127	28.575	43.621	650	1.280
		Tramitação(*)	201.801	198.993	167.230	152.705	231.921
Pará	Distrito Federal	Distribuídos	38.466	47.899	45.896	55.146	60.122
		Julgados	35.585	40.502	48.300	52.791	60.598
		Remetid./TR	5.730	6.954	15.054	87	110
		Tramitação(*)	65.013	67.517	78.549	71.640	70.825

Região	Seção Judiciária	Processos	2010	2011	2012	2013	2014
1ª	Piauí	Distribuídos	19.048	21.424	25.355	33.717	41.445
		Julgados	9.235	20.456	24.935	29.433	33.478
		Remetid./TR	1.829	3.426	3.499	79	69
		Tramitação(*)	60.784	82.907	87.548	87.982	79.284
	Rondônia	Distribuídos	11.754	9.755	9.038	3.258	18.324
		Julgados	11.427	12.586	7.637	3.871	10.340
		Remetid./TR	4.593	3.694	5.160	220	113
		Tramitação(*)	23.984	24.813	22.288	3.899	23.051
	Roraima	Distribuídos	6.189	2.635	3.750	7.536	7.155
		Julgados	8.183	3.873	4.435	6.304	5.059
		Remetid./TR	1.937	1.115	1.585	22	13
		Tramitação(*)	9.118	8.195	4.466	5.516	5.911
	Tocantins	Distribuídos	14.258	13.555	12.297	14.879	19.044
		Julgados	14.073	10.582	8.111	14.614	12.846
		Remetid./TR	2.733	2.939	1.520	136	99
		Tramitação(*)	11.071	10.317	14.438	21.375	26.208
TOTAL	Distribuídos	364.154	374.190	382.794	479.144	659.841	
	Julgados	354.682	387.201	422.381	455.066	484.966	
	Remetid./TR	95.642	116.706	150.299	2.647	2.882	
	Tramitação(*)	669.213	676.060	622.760	608.982	763.538	
2ª	Rio de Janeiro	Distribuídos	116.275	93.418	83.039	104.492	114.855
		Julgados	105.828	115.712	99.447	119.912	119.417
		Remetid./TR	39.439	42.503	39.814	46.410	50.430
		Tramitação(*)	163.916	141.923	111.759	106.558	102.785
	Espírito Santo	Distribuídos	13.593	16.237	17.507	14.568	22.674
		Julgados	13.189	14.398	20.667	19.727	17.078
		Remetid./TR	4.201	5.572	5.894	7.663	6.135
		Tramitação(*)	29.945	32.798	31.171	25.192	30.303
	TOTAL	Distribuídos	129.868	109.655	100.546	119.060	137.529
		Julgados	119.017	130.110	120.114	139.639	136.495
		Remetid./TR	43.640	48.075	45.708	54.073	56.565
		Tramitação(*)	193.861	174.721	142.930	131.750	133.088
3ª	São Paulo	Distribuídos	169.865	160.463	156.369	197.293	318.288
		Julgados	230.731	220.471	186.726	196.611	231.786
		Remetid./TR	80.173	89.694	94.571	80.530	91.310
		Tramitação(*)	293.400	238.055	201.742	214.564	316.970
	Mato Grosso	Distribuídos	6.720	5.631	6.186	7.076	14.952
		Julgados	5.370	6.309	9.232	8.103	7.039
		Remetid./TR	1.999	1.360	3.482	2.880	2.906
		Tramitação(*)	12.962	15.567	13.556	13.932	22.128
	TOTAL	Distribuídos	176.585	166.094	162.555	204.369	333.240
		Julgados	236.101	226.780	195.958	204.714	238.825
		Remetid./TR	82.172	91.054	98.053	83.410	94.216
		Tramitação(*)	306.362	253.622	215.298	228.496	339.098

Região	Seção Judiciária	Processos	2010	2011	2012	2013	2014
4ª	Rio Grande do Sul	Distribuídos	139.519	114.173	108.995	134.093	213.961
		Julgados	139.428	141.797	122.634	131.851	150.945
		Remetid./TR	66.351	61.250	49.164	47.107	64.772
		Tramitação(*)	136.952	116.151	113.807	128.529	115.402
	Paraná	Distribuídos	101.646	94.568	83.538	81.422	139.680
		Julgados	107.840	104.312	93.514	87.903	83.753
		Remetid./TR	42.638	36.896	35.970	35.170	35.460
		Tramitação(*)	93.957	95.657	87.460	73.803	76.859
	Santa Catarina	Distribuídos	89.615	76.386	73.270	82.711	109.662
		Julgados	92.222	82.155	78.541	82.916	84.613
		Remetid./TR	32.290	29.257	28.310	33.111	34.889
		Tramitação(*)	62.851	58.456	59.631	61.631	56.624
	TOTAL	Distribuídos	330.780	285.127	265.803	298.226	463.303
		Julgados	339.490	328.264	294.689	302.670	319.311
		Remetid./TR	141.279	127.403	113.444	115.388	135.121
		Tramitação(*)	293.760	270.264	260.898	263.963	248.885
5ª	Pernambuco	Distribuídos	54.277	54.178	46.201	54.075	59.542
		Julgados	59.583	56.463	47.379	56.658	54.943
		Remetid./TR	21.120	17.613	19.228	17.739	21.447
		Tramitação(*)	18.512	15.661	13.359	15.116	22.842
	Alagoas	Distribuídos	29.026	38.910	32.908	39.915	42.887
		Julgados	29.638	36.909	33.068	41.100	41.459
		Remetid./TR	6.912	6.176	6.379	11.590	7.074
		Tramitação(*)	21.881	16.598	14.561	16.418	16.040
	Ceará	Distribuídos	55.132	76.162	78.231	81.842	82.722
		Julgados	63.188	78.891	78.455	86.192	82.337
		Remetid./TR	18.546	24.913	30.601	29.475	26.077
		Tramitação(*)	37.551	34.771	30.028	24.696	27.160
	Paraíba	Distribuídos	32.326	31.304	31.105	35.672	40.545
		Julgados	32.320	30.601	34.335	40.833	38.308
		Remetid./TR	12.369	11.628	17.861	16.587	14.399
		Tramitação(*)	22.698	25.981	20.452	12.522	20.010
Rio Grande do Norte	Distribuídos	25.942	30.763	33.513	40.006	36.063	
	Julgados	22.796	30.948	33.356	37.890	35.575	
	Remetid./TR	7.237	11.552	14.858	15.474	10.841	
	Tramitação(*)	8.839	8.747	8.836	14.400	10.944	
Sergipe	Distribuídos	14.505	16.118	17.455	19.859	21.597	
	Julgados	14.375	16.392	16.765	20.116	20.771	
	Remetid./TR	2.790	2.799	3.745	5.187	4.951	
	Tramitação(*)	5.161	6.047	7.147	7.110	10.024	

Região	Seção Judiciária	Processos	2010	2011	2012	2013	2014
	TOTAL	Distribuídos	211.208	247.435	239.413	271.369	283.356
		Julgados	221.900	250.204	243.358	282.789	273.393
		Remetid./TR	68.974	74.681	92.672	96.052	84.789
		Tramitação(*)	114.642	107.805	94.383	90.262	107.020
TOTAL GERAL	Distribuídos		1.212.595	1.182.501	1.151.111	1.372.168	1.877.269
	Julgados		1.271.190	1.322.559	1.276.500	1.384.878	1.452.990
	Remetid./TR		431.707	457.919	500.176	351.570	373.573
	Tramitação(*)		1.577.838	1.482.472	1.336.269	1.323.453	1.591.629

Fonte: CJF, 2016

Justiça estadual

Dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) – reproduzidos na TABELA 19 – apontam que o número de processos nos quais foram concedidos os benefícios da justiça gratuita vem aumentando na capital paulista – de 2014 para 2015, o crescimento foi de 3,21%.

TABELA 19: Número de Processos com gratuidade

	Ano 2014	Ano 2015
Foro Central Cível	ND	1389
Foro Central Criminal - Juri	6	ND
Foro Central Criminal Barra Funda	176	239
Foro Central Juizados Especiais Cíveis	1680	517
Foro Criminal Barra Funda	3	176
Foro das Execuções Fiscais Estaduais	74	39
Foro das Execuções Fiscais Municipais	43	16
Foro Regional de Vila Mimosa	1045	3446
Foro Regional I – Santana	10650	12329
Foro Regional II - Santo Amaro	28328	26072
Foro Regional III - Jabaquara	7017	7020
Foro Regional IV – Lapa	5733	5316
Foro Regional IX - Vila Prudente	5035	5337
Foro Regional V - São Miguel Paulista	16958	17172
Foro Regional VI - Penha de França	5879	5771
Foro Regional VII – Itaquera	11871	11429
Foro Regional VIII – Tatuapé	4617	4950
Foro Regional X – Ipiranga	2546	3944
Foro Regional XI – Pinheiros	3307	3348
Foro Regional XII - Nossa Senhora do Ó	4601	4144
Foro Regional XV – Butantã	3520	4248
Total Geral	113258	116902

Fonte: TJSP, 2016

O número de beneficiários da justiça gratuita é particularmente expressivo nos Foros de São Miguel Paulista e Itaquera, o que sugere alguma relação entre a renda per capita da população e o número de processos em que são concedidos os benefícios da gratuidade da justiça. Quanto a esses dados, porém, há uma ressalva: há falhas, pois as unidades do TJSP não têm

registrado integralmente em sistema as informações relativas à gratuidade da justiça.

É importante ressaltar que uma ideia mais precisa do significado do direito à gratuidade dependeria de conhecer a proporção dos processos com gratuidade em relação ao total de processos.

Justiça do Trabalho

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) apreciou um caso de destaque quanto à gratuidade da justiça à luz do novo Código de Processo Civil (CPC). Conforme informações da assessoria de imprensa do STJ dispo-

níveis no sítio <http://www.conjur.com.br/2016-abr-28/stj-julga-cpc-exige-prova-necessidade-justica-gratuita> com relato da análise de um pedido de gratuidade de justiça.



Pedido de vista suspendeu o julgamento, na Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de recurso que discute se, à luz do novo Código de Processo Civil (CPC), o juiz pode determinar que o requerente da gratuidade de justiça comprovasse insuficiência de recursos, para deferimento do pedido. No caso, o requerente do benefício teve seu pedido negado pelo juízo de primeiro grau, ao entendimento de que os seus rendimentos, em torno de R\$ 7 mil, não autorizam a concessão do benefício. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) manteve a decisão [...] No STJ, a defesa do requerente alegou que, ao ajuizar a ação trabalhista, o autor postulava o benefício da assistência judiciária gratuita, tendo, devidamente, declarado não dispor de recursos suficientes para arcar com as despesas processuais [...] Em seu voto, o relator, ministro Luis Felipe Salomão, destacou que, de regra, toda presunção legal permite prova contrária... ”

Segundo o ministro, havia, no caso, indícios da capacidade financeira do requerente de arcar com as despesas do processo, o que caracterizaria como abuso de direito o requerimento de gratuidade de justiça.

Em um outro caso semelhante, porém, prevaleceu um entendimento divergente, de acordo com notícia publicada no sítio eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (TST), acessada em 7 de julho de 2016.

“

Nos autos de ação trabalhista ajuizada contra a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), ele [o requerente] apresentou declaração de miserabilidade, a fim de obter o benefício. Ao contestar a inicial, a CODESP afirmou que o trabalhador se encontrava empregado e juntou os últimos recibos de pagamento, no valor aproximado de R\$ 4 mil [...] O juízo de primeiro grau indeferiu o pedido, decisão mantida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP), com a conclusão de que, mesmo o trabalhador afirmando sua condição de miserabilidade, o fato de ele possuir emprego revelava ‘incompatibilidade com a pobreza alegada [...] Inconformado, o trabalhador recorreu ao TST e afirmou fazer jus ao benefício da justiça gratuita [...] O ministro Aloysio Corrêa da Veiga, relator do caso na Sexta Turma, conheceu do recurso por concluir que a decisão regional violou o artigo 4º da Lei nº 1.060/50. No mérito, explicou que a declaração de hipossuficiência feita pelo próprio interessado ou por seu procurador é suficiente para a garantia do benefício [...] ‘O simples fato de o autor estar empregado e ter auferido renda não afasta por si só a presunção de pobreza, pois a situação de pobreza não é medida única e exclusivamente pela renda auferida, mas por uma somatória de fatores, como o nível de endividamento...”

”

STJ e STF

Em 18 de julho de 2016, 404.822 processos tramitavam do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo dados fornecido pelo Tribunal. Entre eles, 85.573 (ou seja, 21,1%) contavam com a concessão de justiça gratuita.

No Supremo Tribunal Federal (STF), em 2016, até o mês de julho, tramitavam 47.791 processos, sendo que em 534 deles foram concedidos os benefícios da gra-

tuidade da justiça (522 ingressados por meio eletrônico e 12 por meio físico) – conferida na primeira instância e mantida nas instâncias superiores. Apesar da baixa incidência, em torno de 1%, os números demonstram que o STF efetivamente tem esse tipo de demanda no seu acervo. Contudo, apenas 191 processos se referem à discussão sobre a concessão da gratuidade (ou seja, 0,4% do total).

O possível desvirtuamento do instituto da justiça gratuita

É inquestionável que o benefício da assistência judiciária gratuita é essencial para o ingresso no Poder Judiciário, pois grande parte da população brasileira não teria condições de arcar com os custos envolvidos. Entretanto, casos como aquele descrito anteriormente, em trâmite no STJ, evidenciam a possibilidade de haver desvirtuamento nos pedidos de tal benefício.

Para ilustrar os questionamentos existentes em torno dessa questão, foi consultada a pesquisa “Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil”, publicada em março de 2011 pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (o documento está disponível em formato eletrônico no endereço www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias). O estudo aponta a gratuidade da justiça como um dos fatores preponderantes para a alta litigiosidade – isto é, para a grande procura pelo Poder Judiciário – verificada no país.

Segundo a pesquisa, praticamente metade dos advogados entrevistados (44%) ratificou que o acesso a juizados especiais, à assistência judiciária gratuita e à possibilidade de contratar advogados sem custos iniciais atuam como forte incentivo à busca pelo Judiciário. Neste e em outros grupos de entrevistados, a conjugação de baixos custos processuais e baixa exposição a riscos do jurisdicionado (em caso de eventual perda da ação) se destacou como motivação para recorrer ao Judiciário. Facilitar a obtenção de gratuidade tem por objetivo

promover a efetividade do acesso à justiça. Entretanto, seu desvirtuamento pode levar a excessos. Se existe a possibilidade de utilização desse benefício e todos se consideram no direito de pleiteá-lo, nada impede que todos os litigantes passem a buscá-lo – não importando se têm ou não condições econômicas de suportar as custas processuais.

A necessidade de parâmetros objetivos é evidenciada por um exemplo relatado pelo jornal Folha de S. Paulo, em 30 de agosto de 2015: o então presidente do TJSP, embora tivesse rendimentos líquidos de R\$ 96 mil, alegou não ter como desembolsar R\$ 5 mil para pagamento de taxas processuais em ação que movia contra o Banco do Brasil. Um desembargador do mesmo tribunal considerou “ético e correto” o procedimento. Um juiz de primeiro grau, por sua vez, viu falta de ética e afirmou que, “se tivesse recebido o pedido, teria indeferido”.

Ainda que possa haver desvirtuamento do instituto, tal risco não pode macular, em hipótese alguma, a importância social da gratuidade da justiça. Trata-se de instrumento imprescindível, por meio do qual a totalidade dos cidadãos pode ter acesso efetivo ao Poder Judiciário. Naturalmente, não se pretende que, por si só, o instituto da gratuidade da justiça resolva a questão do acesso à justiça no Brasil – uma questão, como tantas vezes sublinhado, muito mais ampla do que o acesso à jurisdição. O tema merece debate e aprofundamento, pois há ainda muita divergência e pouca uniformidade de entendimento. Mas há que se reconhecer que a garantia da gratuidade processual é um importante meio de enfrentamento dos obstáculos ao acesso a uma ordem justa e célere.

Defensoria Pública

Defensoria Pública e acesso à justiça

Desde 1934, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a obrigatoriedade da assistência jurídica por parte do Estado. De lá para cá, apenas a Constituição de 1937 – uma carta outorgada, que vigorou durante a ditadura de Vargas – não estabeleceu a indispensabilidade da prestação de assistência judiciária.

Embora todos os textos constitucionais contemplem esse instituto, a Constituição Federal de 1988 se distingue por ser a primeira a determinar a criação de um organismo público estatal com a finalidade precípua de garantir assistência jurídica.

Dado que uma das principais características da Constituição Federal de 1988 é a prodigalidade no reconhecimento de direitos individuais e coletivos (daí sua identificação como a “constituição cidadã”), essa providência ganha ainda maior relevância.

Os parâmetros para o exercício de suas atribuições não se restringem à atuação judicial. Muitos conflitos, desrespeitos e ameaças a direitos podem ser solucionados – e os direitos, garantidos – por vias alternativas, de forma extrajudicial. Além de atuar judicial e extrajudicialmente, a Defensoria Pública também está habilitada a operar como agente na **educação em direitos**, na conscientização da população e na prevenção de conflitos.

A educação em direitos é uma atribuição de valor particularmente estratégico por ser a educação um requisito básico para transformar direitos formais em direitos reais. Mais precisamente, para o conhecimento de direitos e a identificação de qualquer ameaça aos preceitos que asseguram a igualdade – premissas básicas do exercício da cidadania e da inclusão.

A previsão constitucional é um aspecto extremamente relevante da instituição de uma Defensoria Pública, pois atua como um fator de fortalecimento desse instituto. Para efeito de comparação, dos 31 países latino-americanos, além do Brasil, apenas Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela têm a Defensoria Pública constitucionalizada.

O texto constitucional foi além de preceituar a igualdade: atribuiu ao sistema de justiça estatal a incumbência de garantir a efetivação dos direitos. E, entre as funções essenciais à justiça elencadas no capítulo IV, a Defensoria Pública mereceu destaque. Prevista no artigo 134, ela é qualificada como “*instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados, na forma do art. 5o, LXXIV*”.

Trata-se, pois, de um órgão público, estatal, encarregado de garantir que os direitos formais não sejam letra morta nem um conjunto de aspirações sem reflexo no cotidiano e na vida da população, especialmente entre os mais carentes. Ademais, foi constitucionalmente estipulado que a assistência será “*integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*”. Posteriormente, em dezembro de 2004, a Emenda Constitucional nº 45 reforçou a importância da instituição no sistema de justiça, e seu

papel na promoção da efetiva democratização do acesso à justiça, ao conceder autonomia à Defensoria Pública.

O conjunto de atribuições conferido a ela é muito mais extenso do que o admitido na concepção tradicional sobre a obrigatoriedade de assistência judiciária. Suas funções abrangem questões relativas aos direitos e conflitos atinentes às áreas cíveis e criminais, assim como as referentes aos direitos individuais e coletivos.

Essa compreensão mais ampla do papel da Defensoria Pública – com status constitucional e atribuições ampliadas – é inovadora. E confere a essa instituição participação relevante, assim como uma parcela significativa de responsabilidade, na ampliação do acesso à justiça. Ela passa a constituir, desse modo, um móvel indispensável para a universalização e a realização dos direitos e, em consequência, da igualdade e da inclusão.

A assistência jurídica tem papel primordial na efetivação da igualdade constitucional: suas atribuições têm o potencial de impedir que desigualdades econômicas e sociais contaminem a igualdade de todos perante a lei. Nesse sentido, a Defensoria Pública se caracteriza como uma alavanca para a inclusão social, identificada como instituição essencial nos processos de realização concreta dos direitos e de ampliação do acesso à justiça.

A expressão real da Defensoria Pública

A despeito da instituição da Defensoria Pública no País, parâmetros e potencialidades consignados nos textos legais têm enfrentado obstáculos que dificultam sua plena expressão. Muitos desses embaraços encontram explicação no fato de ser Defensoria Pública a mais recente instituição do sistema de justiça, ainda pouco consolidada.

A TABELA 20 indica o ano de instalação da Defensoria Pública nos estados e no Distrito Federal. A constatação de que algumas foram criadas antes da vigência da Constituição de 1988 não muda o fato de que a instituição é relativamente recente, já que houve alterações significativas no seu perfil, após 1988 e após 2004.

TABELA 20: Ano Instalação da Defensoria Pública

UF	Ano	UF	Ano 2015
RJ	1954	RS	1994
MG	1981	SE	1994
MS	1982	TO	1994
PA	1983	CE	1997
BA	1984	PE	1998
PB	1984	MT	1999
DF	1987	RR	2000
AM	1990	AC	2001
PI	1990	AL	2001
PR	1991	MA	2001
AP	1994	RO	2002
ES	1994	RN	2003
SP	2006	GO	2008
PR	2011	SC	2012

Fonte: Ministério da Justiça, 2013

O menor tempo de vida das Defensorias é uma característica que certamente não esgota a questão nem diminui o peso de outras dificuldades. Com efeito, não faltam exemplos de problemas a enfrentar:

- **Recursos financeiros reduzidos destinados pelo Executivo;**
- **Número insuficiente de profissionais (em comparação com a quantidade de integrantes das outras instituições do sistema de justiça e, sobretudo, em relação ao tamanho da população a ser assistida);**
- **Força política da instituição;**
- **Pressão por parte de outras organizações, particularmente a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério Público;**
- **Prevalência de uma cultura assistencialista, que pouco valoriza os direitos.**

O orçamento destinado às defensorias públicas é o mais baixo do sistema de justiça. De cada R\$ 100 investidos, em média, R\$ 69 são destinados ao Poder Judiciário, R\$ 26 ao Ministério Público e apenas R\$ 5 à Defensoria Pública.

A distância é igualmente acentuada entre o número de integrantes das diferentes instituições. Segundo o “Atlas de Acesso à Justiça” de 2013, publicado pelo Ministério da Justiça, há no Brasil 10 juizes, 7 promotores e apenas 3 defensores para cada cem mil habitantes.

Observadas em termos nacionais, as disparidades estão igualmente presentes entre regiões e entre unidades da Federação – existentes em todas as instituições, mas mais significativas na Defensoria Pública.

De modo geral, no que diz respeito ao acesso aos serviços da justiça, o Distrito Federal tem o melhor índice, enquanto o Maranhão tem o pior. O segundo melhor índice é o do Rio de Janeiro, seguido de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Nas defensorias, Sul e Nordeste são as regiões com o menor número de integrantes por 100 mil habitantes, como mostra a TABELA 21. Entre as unidades da Federação, a TABELA 22 evidencia como maiores déficits de defensores em relação ao número de habitantes aqueles verificados no Paraná, Maranhão, São Paulo, Goiás e Bahia.

TABELA 21: Integrantes, por região, por 100 Mil Habitantes

Região	Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Advocacia
CO	12,34	9,79	4,59	474,91
NE	7,26	5,42	2,96	190,95
N	12,33	8,42	6,09	215,62
SE	9,78	6,47	3,32	504,95
S	12,58	6,51	1,73	425,34
BR	10,3	7,13	3,44	311,98

Fonte: MJ, 2013

TABELA 22: Número de Defensores e Número de Habitantes por Defensor

UF	N. Defensores	Hab/Def	UF	N. Defensores	Hab/Def
RJ	989	16.171	SE	100	31.209
MG	600	32.658	PI	99	31.505
SP	500	82.504	TO	97	14.263
RS	321	33.319	MA	76	86.443
PB	306	12.309	GO	75	80.053
PA	302	25.126	AL	68	44.584
CE	285	29.642	AC	49	14.954
PE	275	31.985	AM	43	80.952
DF	209	12.262	RO	43	36.290
BA	196	71.537	RN	40	79.203
ES	163	21.550	RR	38	11.874
MS	160	15.308	PR	10	1.043.960
MT	140	21.671	SC	0	-----
AP	110	6.078	TOTAL	5.294	

Fonte: MJ, 2013

A TABELA 23 atualiza esse dados com informações apresentadas pelo site Migalhas em 2015, que revelam mudanças importantes nas unidades da Federação que implementaram mais tardiamente suas defensorias. Os

maiores desequilíbrios estão em Goiás, Paraná e Rio Grande do Norte, com números muito altos de habitantes por defensor público.

TABELA 23: Número de Habitantes por Defensor e Número de Defensores Públicos

UF	Nº de habitantes por defensor*	Nº de defensores públicos	UF	Nº de habitantes por defensor*	Nº de defensores públicos
GO	362.401	18	PI	30.718	104
PR	145.811	76	RS	30.127	372
RN	89.697	38	RO	26.097	67
SC	65.312	103	SE	22.882	97
SP	61.245	719	RJ	21.602	762
BA	54.216	279	ES	21.000	185
MT	52.005	62	PB	15.712	251
MA	48.934	140	MS	15.142	173
AL	46.135	72	DF	14.856	192
PE	36.526	254	AC	14.365	55
MG	35.686	581	TO	13.732	109
AM	35.538	109	RO	11.831	42
CE	30.918	286	AP	6.473	116

Fonte: Migalhas, 2015

*Dados do IBGE - População estimada dos Estados em 2014.

A observação desse conjunto de índices torna fácil constatar que, sim, há uma situação extremamente variável entre as unidades da Federação – mas a proporção de defensores públicos em relação à população é sempre deficiente.

A análise do Índice Nacional de Acesso à Justiça, elaborado pelo Ministério da Justiça, traz conclusões semelhantes: há no país apenas **3,93 defensores públicos para cada**

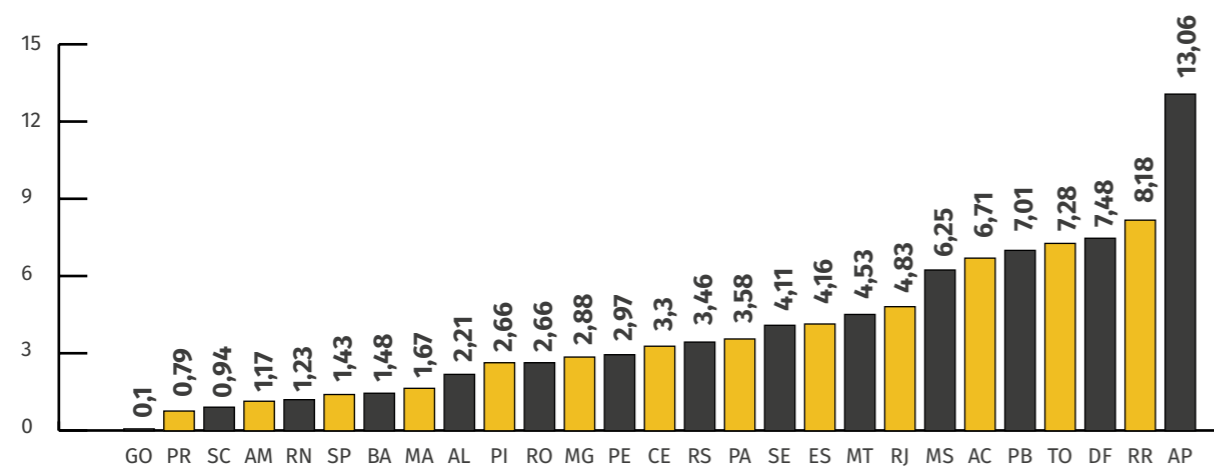
100 mil habitantes. Ademais, as regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores dificuldades de acesso ao sistema de justiça.

Em uma escala que parte de zero, o Amazonas aparece como a unidade da Federação em situação mais crítica no que se refere aos serviços da Defensoria Pública, com apenas **1,17 defensores públicos por cem mil habitantes.** No Nordeste, as mais baixas presenças de defenso-

res públicos (por cem mil habitantes) estão no Rio Grande do Norte (**1,23**), na Bahia (**1,48**) e no Maranhão (**1,67**).

O gráfico a seguir complementa essas informações ao comparar a proporção de defensores por cem mil habitantes de todas as unidades da Federação, de acordo com dados de 2013 do Ministério da Justiça.

SISTEMA DE JUSTIÇA - DEFENSORES PÚBLICOS POR 100.000 HABITANTES



Ainda de acordo com o Ministério da Justiça, levantamentos baseados nas três edições da publicação “Diagnósticos da Defensoria Pública” e outras fontes mostram que a Defensoria Pública está presente em menos da metade das comarcas. Mais precisamente, apenas **43% das comarcas** contam com defensores públicos – atualmente, o Brasil possui **2.680 circunscrições judiciárias.**

A instituição se encontra em estágio particularmente incipiente em Santa Catarina, estado que resistiu para criar a sua Defensoria Pública até 2012 – ano em que o Superior Tribunal Federal decidiu unanimemente pela inconstitucionalidade da regulamentação do serviço de assistência gratuita no estado, que o atribuiu a advogados dativos vinculados à seccional local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e não a uma Defensoria Pública. Também os estados de Goiás e Paraná ins-

talaram muito recentemente suas instituições de Defensoria Pública, respectivamente em 2008 e 2011.

Nesses estados, a instituição encontra-se suas fases iniciais de implantação e consolidação, com um número muito reduzido de defensores. A situação implica um maior grau de deficiências e tem sido agravada por disputas com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que patrocina a advocacia dativa.

Em apenas **124 comarcas** (correspondente a **4,6% do total**) não haveria déficit de defensores públicos – ou seja, estes estariam em proporção mínima de um para cada dez mil habitantes. Assim, nada me-

nos do **95,4% das comarcas brasileiras** ou não possuem defensores públicos ou os possuem em número insuficiente. Cerca de um terço do déficit de defensores públicos é referente a comarcas que já contam

com a instituição, pois **87,3% das comarcas com Defensoria Pública** apresentam número insatisfatório de defensores.

Critérios de aplicação

Mais importante do que a relação entre o número de habitantes e o de defensores públicos, porém, é a proporção destes para o número de necessitados – indivíduos que potencialmente fariam jus aos serviços de Defensoria Pública.

Mas como definir critérios para conceituar um “necessitado”? Esta

é uma questão extremamente relevante, à qual toda resposta provoca impactos não apenas no número de potenciais assistidos, como também no próprio perfil da instituição.

Uma vez mais, atesta-se a inexistência de uniformidade e a variação de parâmetros definidores entre os diferentes serviços de Defenso-

ria Pública. Algumas unidades da Federação instituíram critérios que regulamentam a confirmação de assistência jurídica integral e gratuita. Outras não possuem critérios explícitos ou eles não são excludentes. O site Migalhas sistematizou essas definições, resumidas na TABELA 24.

TABELA 24: Definição de Necessitado

UF	Critério econômico*
AM	R\$ 2.640,00 (3 SM)**
BA	Valor da isenção de pagamento do IR (R\$ 2.046,38)
DF	R\$ 4.400,00 (5 SM)
MT	R\$ 2.640,00 (3 SM)
MG	R\$ 2.640,00 (3 SM)
PR	R\$ 2.640,00 (3 SM)
PI	R\$ 2.640,00 (3 SM)
RJ	Sem critério econômico fixo
SC	R\$ 2.640,00 (3 SM)
SP	R\$ 2.640,00 (3 SM)

Fonte: Migalhas, 2016

*Para a composição da tabela foi utilizado apenas o critério salário mínimo, não sendo inseridos outros fatores cumulativos como posse de bens móveis, imóveis ou direitos e de recursos financeiros em aplicações ou investimentos.

**SM: Salário mínimo.

As informações reunidas pelo site Migalhas são complementadas aqui com a elucidação de alguns dos critérios adotados no País.

No Distrito Federal, a resolução 140/15 define como hipossuficiente a pessoa natural sem condições econômicas de contratar advogado particular sem prejuízo de seu sustento, ou de sua família. A hipossuficiência de recursos é presumida para quem – cumulativamente – tenha renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 salários mínimos e não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de um imóvel.

Em São Paulo, a deliberação 89/08 estabelece a hipótese de atendimento ao indivíduo que não conte com

renda familiar mensal superior a três salários mínimos, não seja proprietário, titular de aquisição, herdeiro, legatário ou usufrutuário de bens móveis, imóveis ou direitos cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 5 mil Ufesp e não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 12 salários mínimos federais.

Na Bahia, de acordo com a resolução 3/14, é preciso que o "necessitado" aufera renda mensal não superior ao valor da isenção de pagamento do imposto de renda.

No Rio de Janeiro, têm direito aos serviços da Defensoria Pública as pessoas sem condições financeiras de contratar advogado e pagar despesas de processo judicial sem prejudicar seu sustento e de sua família. O site da instituição esclarece que "o

importante não é o valor do salário da pessoa, mas se as despesas dela e de sua família permitem a contratação de advogado ou permitem que ela pague por documentos, certidões etc."

Em Minas Gerais, a resolução 1/12 dispõe que "presume-se necessitada toda pessoa natural, nacional ou estrangeira, residente ou não no Brasil, cuja renda mensal individual não ultrapasse o valor de três salários mínimos, ou cuja renda mensal familiar não seja superior a cinco salários mínimos".

O critério econômico de limitação em três salários mínimos também é estipulado pelas Defensorias Públicas de **Santa Catarina** (resolução 15/14), do **Piauí** (resolução 26/12), do **Amazonas** (resolução 12/14), do **Paraná** (deliberação 19/14), do **Mato Grosso** (resolução 46/11).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) teve a oportunidade de examinar a questão relativa aos parâmetros de concessão dos serviços da Defensoria Pública em 2011. Na ocasião, o voto do ministro Herman Benjamin tornou-se referência na matéria: "A expressão *necessitados* (art. 134, caput, da CF), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida em sentido amplo de modo a incluir ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros (*miseráveis e pobres*) os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras; enfim, todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrios dos detentores de poder econômico

ou político, *'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado*".

Essa é uma concepção abrangente, muito próxima daquela defendida pelo economista e filósofo Amartya Sen, para quem "a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza".

Em novembro de 2015, ela foi reafirmada pela Corte, que autorizou a Defensoria Pública a ajuizar ação civil pública em nome de interesses difusos e individuais homogêneos. O caso envolvia a discussão

sobre o aumento abusivo de plano de saúde de idosos e chegou à Corte Especial depois que a defensoria apontou divergência na jurisprudência do STJ.

Enquanto a expressão *necessitados* era interpretada do ponto de vista econômico pela 4ª Turma do STJ, ela deveria ser compreendida em sentido mais amplo, não apenas economicamente, para a 1ª Seção do STJ. O entendimento foi então unificado, conforme o voto da relatora Laurita Vaz, favorável ao entendimento fixado pela 2ª Turma em 2011 – naquele julgamento, prevaleceu o voto do ministro Herman Benjamin.

Necessidade e demanda

A equiparação de necessitados a público alvo, embora sujeita a imprecisões e críticas, permite visualizar com mais propriedade o número de defensores públicos (real e ideal) em face da realidade de cada unidade da Federação.

Segundo informações do "Atlas de Acesso à Justiça", a assistência jurídica gratuita ainda não é garantida para a maior parte da população alvo das defensorias públicas. Quando adotado por parâmetro o público alvo (ou seja, os mais miseráveis economicamente), é possível

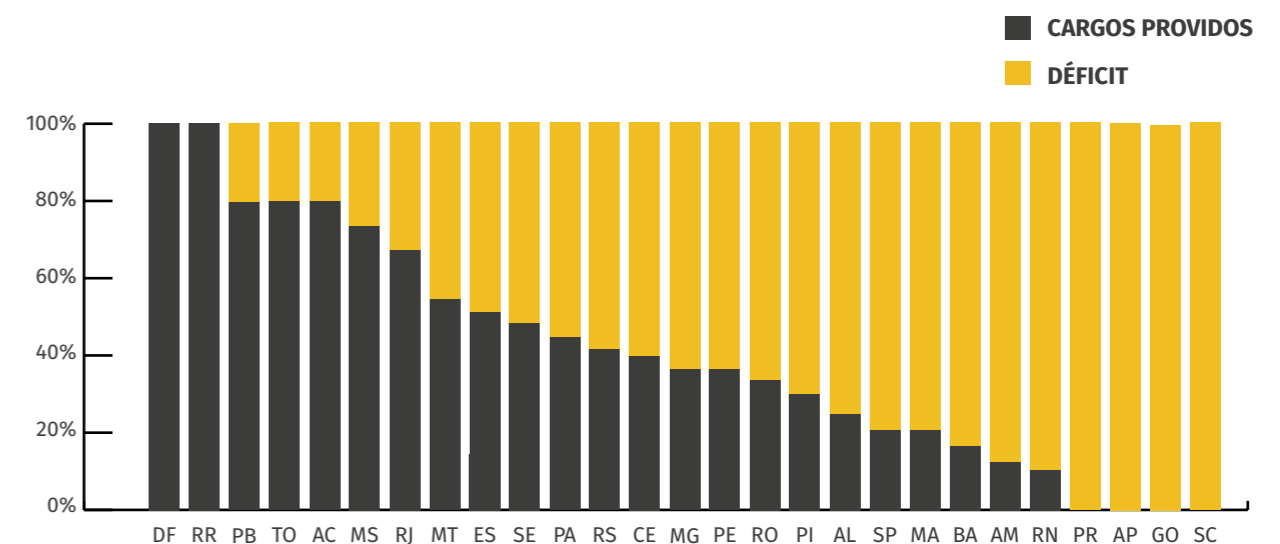
constatar mais claramente a insuficiência no número de defensores. A média nacional é de 32 mil usuários – população alvo – por defensor público.

A maior parte das defensorias públicas estabelece um teto de rendimento como critério para o atendimento – em geral, equivalente a três salários mínimos.

O número insuficiente de defensores fica mais evidente quando se considera a proporção de profissionais para cada dez mil pessoas

com rendimento de até três salários mínimos. O déficit total no país é de 10.578 defensores públicos.

Em apenas duas unidades da Federação – Distrito Federal e Roraima – o número de defensores públicos é compatível com o de cargos providos. Em contraposição, os estados com as maiores defasagens são Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo, como mostra o gráfico a seguir.



Previsivelmente, a disparidade demonstrada pelos indicadores já expostos repete-se na comparação entre defensores públicos e população alvo.

A TABELA 25 relaciona o número de defensores públicos, a proporção de habitantes por defensor e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada unidade

da Federação. Usado internacionalmente como indicador de qualidade de vida, o IDH é composto por índices que refletem médias de renda, expectativa de vida e nível de educação em determinada região. Na tabela, ele é classificado em uma escala de 1 a 4 – quanto mais alto, melhores as marcas da unidade nesses índices.

TABELA 25: IDH, Defensores por UF e população alvo por defensor

UF	IDH	Número	População ALVO/DEF
RJ	4	989	16.171
MG	3	600	32.658
SP	4	500	82.504
RS	4	321	33.319
PB	1	306	12.309
PA	2	302	25.126
CE	1	285	29.642
PE	1	275	31.985
DF	4	209	12.262
BA	2	196	71.537
ES	4	163	21.550
MS	4	160	15.308
MT	3	140	21.671
AP	3	110	6.078
SE	2	100	31.209
PI	1	99	31.505
TO	2	97	14.263
MA	1	76	86.443
GO	3	75	80.053
AL	1	68	44.584
AC	2	49	14.954
AM	3	43	80.952
RO	3	43	36.290
RN	2	40	79.203
RR	2	38	11.874
PR	4	10	1.043.960
SC	4	0	-----

Fonte: Instituto Pro Bono, 2011

Chama atenção – e sinaliza um sério problema – o fato de que, em geral, a proporção de defensores públicos em relação ao tamanho da população alvo seja pior nas unidades da Federação que ostentam IDH baixo, como Bahia e Maranhão.

Tal situação contraria por completo o que seria ideal. Em tese, a atuação da Defensoria Pública é tanto mais imprescindível quanto maior a proporção de indivíduos em condições de baixa renda (sem renda ou com renda até três salários mínimos, como preconizam os critérios mais comuns de atendimento), baixa escolaridade e em situação vida precária. Em outras palavras, quanto maior é a vulnerabilidade, mais indispensável é a atuação da Defensoria Pública.

A insuficiência de profissionais tem obrigado a instituição a celebrar convênios com entidades que prestam serviços de assistência jurídica. Assim, nas comarcas em que o número de defensores públi-

cos é menor do que o exigido pela demanda, ou nos locais em que a Defensoria Pública não esteja presente, a assistência judiciária é realizada por meio de convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil e com escolas de Direito.

Trata-se de uma solução que não pode ser considerada definitiva, sequer complementar. Mais propriamente, é uma medida paliativa para permitir a representação em juízo de indivíduos sem condições econômicas de contratar um advogado particular. O fato de atenuar – ou mascarar – o problema não diminui a assimetria entre as duas formas de prestação de assistência jurídica.

Nos convênios, os serviços são pontuais, prestados por advogados dativos no exercício de uma atividade momentânea. A assistência jurídica realizada por esses profissionais é feita sem dedicação exclusiva, com pouco ou nenhum tipo de controle institucional e, na prática,

sem coordenação e sem avaliação de resultados.

A assistência jurídica por parte de defensores públicos, em contrapartida, constitui a atividade central desses profissionais e é definidora do papel da instituição à qual eles pertencem no sistema de justiça. É passível de controle e de avaliação, além de constituir um componente básico de uma política institucional. A atuação da Defensoria Pública não se confunde com ato de caridade ou comportamento patriarcal. Não se configura como a prestação de um serviço a uma pessoa ou grupo em situação de inferioridade, guiado pela compaixão ou pela aferição de honorários. A assistência prestada pela Defensoria Pública é orientada pelo dever e demarcada pela construção da igualdade – o assistido não é um inferior, nem o defensor um superior. O atendimento por parte dos defensores públicos, enfim, não é um favor, mas o cumprimento estrito de atribuições constitucionais.

Atuações de impacto

Apesar das limitações e dificuldades que frequentemente enfrentam, as **defensorias públicas** seguem atuando e fazendo diferença: muitos direitos são alcançados, muitos conflitos são resolvidos, muitos indivíduos tomam conhecimento de seus direitos e garantias, políticas públicas são adotadas, modificadas ou contestadas e canceladas com sua participação.

Os dados comprovam. A terceira edição dos “Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil” mostra que, com poucas exceções, a instituição tem atuado, de fato, em todas as áreas do Direito.

Há defensorias públicas que não atuam em certas áreas específicas: Pernambuco (fazenda pública, registros públicos, direitos humanos, regularização fundiária), Maranhão (registros públicos, juizados especiais cíveis, juizados especiais criminais, infância e juventude cível, direitos coletivos, direitos humanos, direitos do consumidor, juizado ou vara especial de violência doméstica e familiar contra a mulher, casos de segunda instância ou em tribunais superiores), Amazonas (direitos coletivos, direitos humanos), Espírito Santo (direitos coletivos, direitos humanos, regularização fundiária), Paraná (direitos coletivos), Tocantins (direitos humanos) Sergipe (regularização fundiária) e Ceará (regularização fundiária).

Além de prestar assistência jurídica, a maior parte das defensorias públicas promove cursos sobre direitos individuais e coletivos, fazem visitas a locais de concentração de população de baixa renda e atua na prevenção de conflitos ou na sua resolução sem a necessidade de ingresso no Poder Judiciário.

Uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, nas favelas fluminenses do Cantagalo e do Vidigal, reforça a tese de impacto positivo da Defensoria Pública na vida da população mais carente: a Defensoria Pública foi a instituição pública mais bem avaliada e apareceu associada com destaque à busca por direitos individuais e coletivos e à solução de conflitos. (Oliveira, 2012)

Contribuem muito para essa imagem iniciativas como a atuação inovadora desenvolvida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que busca o contato direto com a população para conhecer demandas e estabelecer prioridades. O processo tem início em pré-conferências regionais, organizadas em diversas cida-

des do Estado, nas quais população tem a oportunidade de discutir e avaliar o desempenho da instituição, fazer críticas, opinar sobre áreas de atenção e propor medidas. Ao término do encontro, são eleitos delegados que representarão a população local na conferência estadual.

Esse vínculo primordial com a população – e também com organizações da sociedade civil – propicia aos defensores um contato com a realidade social fora de seus gabinetes. Permite, ainda, que a Defensoria Pública estabeleça prioridades baseadas em questões concretas, pautadas por demandas efetivas da cidadania.

Ainda no âmbito da coletividade, intervenções marcantes da Defensoria Pública têm acontecido em questões relacionadas à moradia. Muitas reintegrações de posse previstas têm sido suspensas até que sejam providenciados os equipamentos públicos necessários para que a desocupação ocorra de forma pacífica e com garantia de direitos assegurados para todas as famílias envolvidas.

É igualmente importante registrar que a Defensoria Pública tem ajuizado mais de uma centena de ações civis públicas contra entes públicos e privados. Há exemplos de diversas naturezas:

- Contra aumentos considerados abusivos nas tarifas em serviços de água e esgoto;
- Para implantação de medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência;
- Contra prefeituras que não providenciaram creches em número adequado;
- Para acesso a medicamentos que não constam da lista do Sistema Único de Saúde;
- Para garantir a internação de pacientes etc.

Paralelamente às ações que implicam judicialização, muitas defensorias implantaram núcleos especializados e de proteção a minorias, como o Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, que coloca em prática a Lei Maria da Penha – a qual pune com rigor crimes de violência doméstica e cria mecanismos para coibir a violência contra a mulher. As medidas incluem proteção policial da mulher vítima de violência, encaminhamento ao hospital e acompanhamento para a retirada dos pertences pessoais da casa. Outros núcleos vêm obtendo resultados significativos: combate à discriminação, ao racismo e ao preconceito, atendimento a idosos e a pessoas com deficiência, ação comunitária, direitos humanos, saúde, moradia, fundiário e de questões ambientais; ações coletivas, habitação e urbanismo, direitos do consumidor.

Práticas exemplares

Ao longo do processo de consolidação da Defensoria Pública, muitas das práticas implantadas no dia a dia da sua operação foram adotadas como exemplares, pois contribuem para expandir atribuições institucionais e aprimorar padrões de relacionamento com o cidadão e com grupos sociais vulneráveis.

Além do desempenho nas áreas cível, familiar, de infância e juventude, criminal, de execução penal e de direitos coletivos (que incluem defesa do consumidor, habitação e saúde, entre outros), defensores buscam a

excelência também em iniciativas voltadas à promoção de acordos extrajudiciais e soluções consensuais entre partes adversárias e de educação em direitos.

Algumas dessas experiências foram selecionadas e aqui são relatadas para exemplificar como determinadas iniciativas podem ampliar e melhorar o acesso à justiça. São iniciativas que fogem dos cânones tradicionais e que, por essa razão, causam impactos para além do universo da própria experiência.

Caminho extrajudicial para indenizações do metrô

A Defensoria Pública de São Paulo viabilizou a prestação de assistência jurídica rápida e gratuita para familiares de sete vítimas fatais e dezenas de moradores desalojados em razão do acidente nas obras do metrô (linha 4 – amarela) de São Paulo, ocorrido em janeiro de 2007.

Atendendo a convite da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo, dez defensores públicos foram destacados para buscar uma solução. A equipe se colocou à disposição dos familiares das vítimas fatais e desaparecidas, além de oferecer atendimento e prestar orientação jurídica aos desalojados. Entre esses últimos, vários perderam suas casas e também se viram privados de seu meio de trabalho e fonte de sobrevivência. Muitos eram aposentados que viviam de aluguéis.

Parte dos atingidos não tinha condições de contratar advogado particular e precisava de assistência jurídica para negociar indenizações. O critério de prestação de serviços por parte da Defensoria Pública de São Paulo, contudo, não se baseou na renda – foi considerado mais importante obter soluções rápidas, extrajudiciais e ainda capazes de amenizar o sofrimento das vítimas. Quem quisesse, poderia optar por um advogado particular.

Em depoimento colhido pela pesquisadora Maria Tereza Sadek em 2011, a defensora pública Renata Tibyriçá, uma das integrantes do grupo de defensores, definiu a situação “tínhamos uma intuição do que poderia ser feito. Não havia experiência ou parâmetros anteriores”.

As negociações eram feitas pela Defensoria Pública e, a partir de parâmetros levantados, foram feitas as negociações. A prática durou oito meses e foi responsável pelo fechamento de **65 acordos, que beneficiaram 145 pessoas – 127 adultos e 18 crianças**. Nem todos os processos foram intermediados desse modo, pois algumas famílias decidiram negociar diretamente com o consórcio responsável pelas obras do metrô, representadas por advogados contratados.

A maior parte das soluções, entretanto, foi orientada pela instituição. “Os acordos englobaram 32 inquilinos, 28 proprietários e um familiar de vítima fatal”, afirmou a defensora pública. De acordo com Renata Tibyriçá, os acordos de indenização incluíram compensações por danos morais – em função do sofrimento das famílias envolvidas – e materiais, por danos a imóveis, móveis e rendimentos. Os prejuízos a rendimentos aconteceram, por exemplo, pela perda de proventos de aluguéis de imóveis próximos às obras do metrô e porque pessoas que trabalhavam dentro desses imóveis perderam o trabalho em função da interdição das propriedades.

Vale ressaltar que os acordos indenizatórios foram fechados em apenas oito meses. Segundo avaliação feita pela equipe de defensores à época, Renata Tibyriçá afirmou: “Entendemos que os acordos foram positivos. Os valores eram bastante próximos ao que o próprio Poder Judiciário pratica, às vezes até maiores. As pessoas conseguiram resolver a questão de uma forma

bastante rápida, considerando que o Judiciário, muitas vezes, demoraria anos”.

A experiência, além de ter logrado êxito de forma admirável, constituiu um aprendizado sobre os benefícios dos meios alternativos de resolução de conflitos – e de suas possibilidades para a efetivação de direitos de forma célere e eficaz. Os procedimentos empregados na iniciativa e todas as informações foram disponibilizados a outros interessados.

A prática foi divulgada pelos sites da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) e do Instituto Innovare – pelo qual foi premiada na categoria Defensoria Pública, na quinta edição do Prêmio Innovare, em 2008. Ela também viria a ser o embrião das iniciativas relacionadas aos acidentes aéreos da TAM e da Learjet, também em São Paulo, no mesmo ano.

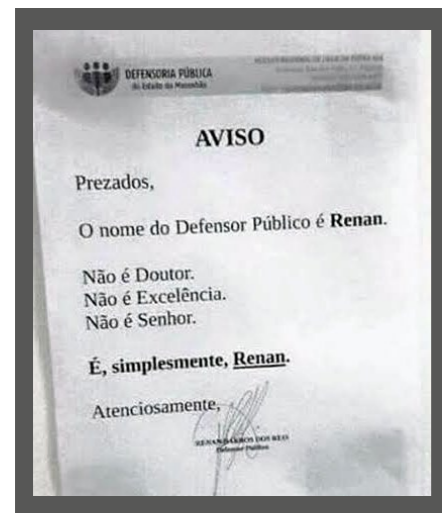
Os mesmos procedimentos inspiraram ações em torno de acidentes que envolveram a queda de uma arquibancada no Ceará (2008), a explosão de fábrica em São Paulo (2009) e a colisão de trens urbanos no Rio de Janeiro (2013).

Em todos esses casos, a partir de uma concepção inovadora sobre a orientação jurídica prestada pela Defensoria Pública, foram celebrados acordos de indenização com as empresas e suas respectivas seguradoras sem necessidade de ajuizamento de ações.

Defensor público do Maranhão dispensa nomenclatura

Esta foi uma iniciativa concebida pelo defensor público Renan Reis, da comarca de Lago da Pedra, a 305 km de São Luís, capital do Maranhão. Aparentemente singela, provocou impactos positivos sobre a atitude e a disposição da população que procura os serviços da defensoria – e contribuiu para expandir e fortalecer os vínculos dos indivíduos com a instituição.

O que ele fez foi colocar um aviso na porta do seu gabinete, com os dizeres: “O nome do defensor é Renan. Não é Doutor. Não é Excelência. Não é Senhor. É, simplesmente, Renan”. Uma foto desse comunicado chegou às redes sociais (postada pela defensora geral do Estado, Mariana Albano de Almeida) e despertou mais de mil compartilhamentos.



O aviso – e sua repercussão – chegou a ser objeto de reportagem do Portal de notícias G1, do Grupo Globo. À época, ele declarou ao veículo: “Em um primeiro momento, fiquei confuso. Depois refleti que essa era uma atitude que devia ser normal no funcionalismo público. O respeito que nós devemos ter é pelo nosso serviço, não por uma nomenclatura”.

Seu objetivo ao colocar o aviso, segundo a reportagem, era “ficar mais próximo às pessoas atendidas por ele, tentando compreender melhor como eles gostariam de ser atendidos. Na sua visão, algumas nomenclaturas servem apenas para ‘oprimir pessoas mais humildes. Na Defensoria Pública, nós atendemos pessoas que não têm recursos, pessoas pobres, necessitadas, muito humildes. E elas tinham um travamento para falar. Resolvi colocar o aviso na intenção de quebrar o gelo. Isso quebrou um paradigma – falar a linguagem deles”, contou Renan.

Efetivamente, prosseguiu a reportagem, “o dia-a-dia da Defensoria de Lago da Pedra mudou depois do comunicado.” Muitas pessoas já entram rindo na sala depois de lerem o aviso na parede. E, segundo Renan, isso ajuda a conquistar a confiança delas. “Como eles entram

mais descontraídos, eu consigo tirar informações importantes que ajudam a própria pessoa”, disse.

“Outra atitude simples adotada pelo defensor público foi o uso de camisetas da Defensoria Pública para atender ao público. Nas camisetas, imprimiu os dizeres: Você não está sozinho. Segundo ele, ‘As pessoas que procuram a Defensoria Pública já vem sofrendo por uma série de fatores como saúde de má qualidade, educação de má qualidade. A Defensoria Pública deve quebrar essas barreiras, atendendo bem essas pessoas.’”

Ainda segundo o Portal, Renan, que é carioca, mas foi criado em Teresina, “prestou mais de 30 cursos públicos antes de ser nomeado na Defensoria Pública do Maranhão”. Ele chegou a ser aprovado para a magistratura no Rio Grande do Norte, mas declinou do cargo por querer participar mais efetivamente da vida das pessoas. Antes, por três anos, foi assistente de juiz.

Sobre o futuro na carreira, ele disse que deseja continuar ajudando as pessoas. “É como uma pitada de sal em um barril de água. Pode não mudar o barril, mas muda o sabor da água”, finalizou.

Judicialização racionalizada para a população de rua

Implantado como proposta de nova prática em 2013, o Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas da Defensoria Pública do Estado do Ceará tem por missão a concretização de direitos básicos, ligados à garantia de acesso da população em situação de rua ao sistema de justiça. Seus procedimentos básicos compreendem:

- **Atendimento in loco sistemático e periódico, incluindo visitas a entidades públicas e privadas que atendam pessoas em situação de rua;**
- **Busca de soluções extrajudiciais;**
- **Difusão da prática.**

A exposição do projeto feita aqui é fruto de visitas efetuadas pela pesquisadora Suely M. Grisanti ao Núcleo, entre 22 e 26 de maio de 2016, com o objetivo de observar suas atividades, seus métodos de atendimento e o relacionamento entre defensores e moradores de rua.

Introdução

A Defensoria Pública do Estado do Ceará possui três unidades de atendimento descentralizados – João XXIII, Mucuripe e Tancredo Neves – e se divide em várias núcleos especializados de atuação, dos quais são relatadas as atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas.

O núcleo foi criado com a finalidade de dar atendimento a pessoas carentes. Em 2006, o projeto “Defensoria Móvel” entrou em funcionamento com o objetivo de descentralizar serviços e atuar diretamente com as comunidades vulneráveis. Uma unidade móvel (uma van adaptada com computador e mobília) percorria as comunidades, mediante agendamento mensal. Em regra, uma comunidade era atendida a cada semana – mas nem sempre havia demanda que justificasse o deslocamento da unidade para esses locais.

Ainda hoje há unidades móveis em funcionamento em Fortaleza, em praças, locais de grande movimento e em comunidades carentes, especialmente durante eventos sociais comunitários, como festas e quermesses. Essas estruturas são concebidas e equipadas para atender qualquer tipo de demanda.

Por volta de 2012, no entanto, as ações voltadas à população de rua tornaram-se as demandas mais frequentes, ao lado do acompanhamento de denúncias de ofensa a direitos humanos e ações relacionadas a ilegalidades em concursos públicos.

A multiplicação de denúncias sobre morte de pessoas em situação de rua capturou a atenção dos defensores públicos. Não eram conhecidos os motivos dessas ocorrências. Drogas? Preconceito? Motivações passionais?

Frei Nailson Antonio Neo da Silva, do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Material Reciclável, que atua em Fortaleza, foi uma das primeiras pessoas a alertar a Defensoria Pública sobre a ameaça à integridade física desses indivíduos. Como ele diz, *“temos a garantia do Direito, mas não temos o acesso a ele”*. Para o frei, os defensores poderiam ajudar a tornar esses direitos uma realidade.

A partir das denúncias e recomendações do religioso, os defensores públicos promoveram uma adequação à sua forma de atuação: atendimentos passaram a ser feitos localmente, em algumas das entidades que acolhem a população de rua. Como aponta defensora Amélia Rocha, a *“população de rua vive uma realidade multidimensional, numa ‘invisibilidade visível’: todos vêem, mas poucos enxergam. Pode-se dizer que é sazonal: quando a situação se aproxima de uma estabilidade, as lideranças do movimento mudam e é preciso recomeçar todo um trabalho. Daí a opção pelo atendimento junto às entidades especializadas. Mesmo assim, a desorganização intrínseca da situação de rua é tanta que muitas vezes os defensores se preparam para atender quinze pessoas e aparecem cinco, por exemplo. A persistência é fundamental”*.

Há quem viva na rua há muitos anos. Uns porque ficaram sem família ou sem um lar, outros porque, vindos do interior e diante do fracasso em obter emprego, têm vergonha de retornar para sua cidade de origem. Há também aqueles que, por terem cometido algum crime, vivem na rua em busca de uma condição anônima. São muitos os analfabetos, mas há igualmente professores, operários, sindicalistas.

Os defensores relatam que, nos primeiros contatos mais institucionalizados com moradores de rua, a principal dificuldade foi ganhar sua confiança. Muitos moradores os viam como “agentes da

justiça” que poderiam prendê-los ou removê-los dos seus locais de circulação. Muitos defensores ouviram que *o que acontece na rua, fica na rua, ou a gente morre – essa é a lei da rua e a sua lei, aqui, não vale nada*.

O contato com a Defensoria Pública, no entanto, trouxe benefícios para essa população: a questão social passou a ter visibilidade, enquanto a confiança dos moradores foi conquistada e suas demandas, finalmente, passaram a ser atendidas.

Segundo frei Nailson, a atuação da Defensoria Pública é responsável por uma maior presença dos moradores de rua nas entidades em que eles são acolhidos e por um maior sentimento de valorização por parte dessas pessoas. Autoconfiança e respeito próprio foram fortalecidos entre eles, depois que passaram a receber atendimento e perceberam que podem ser acolhidos dentro da justiça.

Seria precipitado extrair conclusões a partir das visitas realizadas. O período de acompanhamento foi curto e, sobretudo, não se fez possível verificar a providência das respostas esperadas. Apesar dessas limitações, parece inegável a importância conferida pelos indivíduos em situação de rua ao atendimento representado pela ação da Defensoria Pública e o envolvimento com ongs e outras instituições.

O defensor público é identificado como representante do estado e da lei, mas da lei que não é temida e do estado que presta serviços – independentemente da situação econômica, social e mesmo prisional do indivíduo.

A busca por documentos – claramente a maior demanda – representa, na maioria dos casos, a busca por uma identidade legal, por um direito civil básico, sem o qual o indivíduo sequer pode pleitear ser um cidadão.

A rotina dos locais de atendimento

Há três unidades em que profissionais da defensoria fazem atendimento direto à população em situação de rua.

- **Casa do Povo da Rua**, pertencente a uma entidade religiosa de orientação católica.
- **Centro Pop**, mantido pela prefeitura municipal de Fortaleza.

- **Refeitório São Vicente de Paulo**, pertencente a uma entidade religiosa de orientação católica.

O levantamento de informações para este relatório incluiu o acompanhamento do trabalho dos defensores públicos em dois desses centros de acolhimento: o Centro Pop e o Refeitório São Vicente de Paulo.

Centro Pop

O Centro Pop (ou Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua) é uma entidade da administração municipal que opera com três casas de acolhimento – as unidades Centro, Beira Mar e Praia de Iracema. A unidade Centro foi visitada para relato de experiência.

A rotina diária da casa de acolhimento começa às 8 horas, quando suas portas para os usuários – que, em geral, ao chegar tomam banho, lavam suas roupas e recebem uma merenda. Em seguida, começam os atendimentos, que incluem orientação jurídica e sobre benefícios e bolsa família, encaminhamento ao INSS, confecção de currículos ou encaminhamento para atividades de capacitações, entre outros. Paralelamente, há atendimento específico para dependentes químicos e pessoas com problemas mentais e de saúde.

É visível a preocupação e capricho do coordenador do Centro, Elias, em manter a Casa limpa e arrumada, como ele diz, “com pouco investimento”. A casa, em si, é um pequeno sobrado que tem no nível térreo uma sala de atendimento com a advo-

gada do próprio Centro, cozinha, sala de espera e quintal (com mesas e cadeiras sob as árvores, onde os usuários costumam se reunir). Tanques e varais com roupas recém-lavadas colorem a parte externa do ambiente.

Nas paredes da casa, multiplicam-se pequenos cartazes com mensagens de cunho afirmativo, dirigidas para os usuários – como “Quero ser cidadão”. O trabalho da advogada se resume a obter documentações (que os usuários perdem ou lhes são roubados com frequência). Como não há acesso a sistemas de pesquisa de órgãos judiciais, esse trabalho é feito pelo defensor público. Também são encaminhados à Defensoria Pública os casos mais complicados para a obtenção de documentos – por exemplo, de moradores sem certidão de nascimento – e casos criminais.

No dia da visita, foram atendidos apenas quatro casos, cujos relatos e encaminhamentos pelo defensor Weimar – profissional da Defensoria há sete anos – são apresentados a seguir.

Daniel Freitas Paz

– Tenho 39 anos. Em 2000, fazia muita “zo-eira” e acabei preso por três meses. Depois, mais três meses. Quando fui tirar os papéis, houve problemas. Fui encaminhado para o hospital psiquiátrico, mas agora quero ser preso, pois fiz muita coisa errada. Quis me matar algumas vezes. Fiquei doído de tanto usar droga. Agora tomo medicação (mostra a receita de medicação controlada). Quero saber da minha situação na justiça.

Atendimento Daniel dá sinais de estar muito confuso. Fala muito e nota-se certo desequilíbrio emocional ou confusão mental. Ele revela, contudo, desejo de estar “limpo” com a justiça – e parece sincero. Ele possui um processo criminal, relativo a uma tentativa de furto em um consultório médico. O processo, provavelmente, está prescrito – a Defensoria Pública fará a pesquisa para checagem. Ele precisará esperar dez dias para saber. Depois disso, ele vai à audiência, mas precisa de endereço fixo para receber a convocação – um problema constante de que mora na rua, às vezes contornado com o fornecimento do endereço do próprio Centro.

Francisco Antonio da Silva Sousa

– No fim de 2011, saí da prisão. A ronda me pegou de novo – toda vez, vou preso de novo porque meu nome continua no sistema. Mas garanto que não tenho mais nada a pagar. Guardei meus documentos aqui no Centro Pop para não me roubarem mais uma vez. E agora, quando sou levado, dou o nome do meu irmão e eles me soltam, pois meu irmão tem a ficha limpa.

Atendimento O defensor explica que ser solto não significa ser absolvido (algo de difícil compreensão para Francisco) – e que ele não pode usar o nome do irmão, pois isso é crime. O defensor sugere que ele faça uma cópia dos documentos, para apresentá-los ao ser abordado pela polícia, e diz que vai fazer uma busca nos sistemas da justiça para conferir sua situação. Posteriormente, o defensor afirma não ter acesso ao sistema de informação da polícia, nem do Ministério Público, o que prejudica a extensão da pesquisa. Sua explicação dá a entender que haveria um conflito quanto ao acesso a essas informações: na visão do Ministério Público, a defensoria protege pessoas em situação criminal – e, por esse motivo, o acesso aos dados seria dificultado.

Paulo Henrique Silva Castro

– Faz oito meses que fui solto da prisão, mas não tive julgamento. Tenho dois processos: na 11ª fui condenado, na outra não sei. Queria ter meus documentos. Dizem que querem me mandar uma carta – o problema é que não tenho endereço fixo... Não dá para você me dar um endereço, não?

Atendimento O defensor explica que, na 11ª, Paulo tem um recurso em apelação. Na 5ª, está em situação de decisão interlocutória, uma carta precatória para interrogar o réu. O defensor relata a

Paulo seus direitos e deixa que ele decida sobre reabrir o processo ou não. Diz também que, se ele frequentar o Centro Pop com assiduidade, poderá fornecer o endereço da instituição. Esse tipo de postura é muito importante para os moradores de rua: estes sabem que o defensor é um representante da justiça, mas confiam que ele não irá prendê-los. Sabem também que a decisão de estar quite com a justiça depende exclusivamente deles. Além desses aspectos, o modo como o morador se dirigiu ao defensor – de forma direta, sem temor e sem reverência – confirma essa relação de confiança.

Alexandre Moreira Reis (líder da comunidade de rua da Praça Ferreira)

– A Prefeitura quer nos expulsar de lá, depois que reformaram o cinema São Luís. Dizem que há muita sujeira na praça – restos de comida, pratos usados etc. Na verdade, tinha mesmo, mas estamos aprendendo a colocar as coisas no lixo e a praça já não está tão suja. Se quiserem tirar a gente de lá, quero moradia para essas pessoas. Dormem por lá umas 600 pessoas.

Atendimento A praça está sendo revitalizada. O cinema antigo foi reformado e os lojistas e comerciantes locais têm interesse em modificar o perfil do local para atrair turistas, estudantes etc. Os moradores, na visão da prefeitura, “enfeiam” o local – e a defensoria monitora a situação para detectar qualquer abuso de força pela polícia no ensejo de “limpar” a região. O defensor encaminha Alexandre ao Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria, para que sejam esclarecidas as suas dúvidas e providenciadas as soluções.

Nas sessões realizadas durante a visita, o atendimento se limitou à coleta de dados das pessoas – que, em geral, apenas queriam informações sobre sua situação penal ou precisavam de documentos.

A advogada do próprio Centro Pop tem se esforçado para providenciar alguns documentos – RG, CPF, Carteira de Trabalho. Quando encontra problemas ou dificuldades para realizar a tarefa, porém, encaminha os dados dos moradores para a Defensoria Pública, por e-mail, para a solução do caso.

Dessa forma, a demanda pela presença da Defensoria Pública tem diminuído. Aproximadamente, um defensor vai a esses locais uma vez por mês – e acaba trabalhando somente com as demandas do momento. Quando há casos específicos de um morador, este é avisado com antecedência da data de visita, para que esteja presente na ocasião.

Refeitório São Vicente de Paulo

O Refeitório é uma entidade administrada pela Irmandade São Vicente de Paulo e fica no bairro de Benfica, região central de Fortaleza. Inês de Barros Lima – a Irmã Inês – é quem administra o local. Ela já foi educadora e cursou Teologia Pastoral em Paris. De volta ao Brasil, dedicou-se à formação de noviças e, em 2002, assumiu o projeto do Refeitório – pelo qual ganhou a medalha Dom Helder Câmara de Direitos Humanos.

“A fachada cor de rosa dá pistas de que se trata de um local que acolhe idosos carentes. A arquitetura da casa é simples, provavelmente dos anos 1940. Depois da entrada, muitos corredores, com quartos, banheiros, jardins internos bem cuidados – tudo muito limpo e asseado.

No fundo, encontra-se uma porta de ferro que dá passagem ao que parece outra realidade, marcada por um conjunto de corredores estreitos e pequenos cômodos, visivelmente modificados e ampliados ao longo do tempo, conforme a necessidade. Um deles, com paredes marcadas pela umidade, é usado para aulas e exposições. Outro reúne cadeiras em torno de uma TV que exhibe filmes religiosos diariamente. Há pequenas salas para atendimento com defensores ou outros visitantes e um salão onde é servido o almoço. O local é limpo, porém muito gasto pelo uso e pelo tempo. O Refeitório recebe cerca de 90 pessoas em situação de rua, por dia.

Ali eles têm um acolhimento que inclui banho, lanche (café é pão) e almoço. Há aulas de artesanato ou de qualquer outro tipo de capacitação, inclusive cursos de eletricista, encanador e outros ofícios, a cargo do SEBRAE. Todo dia, após o filme, Irmã Inês conversa com os moradores – aos quais conhece, todos (e alguns muito bem), pelo nome. Depois do almoço, eles saem para voltar, alguns, no dia seguinte – outros, “quando acharem de voltar”, diz ela.

Sobre seus “hóspedes”, Irmã Inês declara: “*moradores de rua têm muitas necessidades, mas são inteligentes e possuidores de muitos valores. Procuramos ressaltar neles a dignidade da pessoa humana e mostrar que todos podem se realizar na vida. Mas a sociedade rejeita esses indivíduos, com medo de assaltos, como se todos fossem criminosos. Nosso trabalho é dar a eles condições de melhorar de vida e voltar para as suas famílias*”.

Além do refeitório, que é mantido por uma ONG e recebe subvenção municipal para a alimentação, Irmã Inês cuida também de um sítio para recuperação de jovens drogados.

Nos dois dias de visita para levantamento de informações, o Refeitório recebeu o representante da Defensoria Pública do Estado e um grupo de voluntários do Centro de Defesa e Informação para Promoção Humana, ligado ao Ministério do Trabalho.

A sala de atendimento usada pelo defensor é pequena, escura, sem janela – quase uma passagem para outra saleta semelhante. Ali há um ventilador antigo e lento, uma mesa pequena e três cadeiras. Embora os moradores em busca de atendimento estejam ansiosos, há respeito a certa privacidade entre eles – ou, pelo menos por acatamento, preserva-se um distanciamento entre o atendido e aqueles que aguardam. Quando um termina, o próximo logo se senta e assim sucessivamente, até que termine a fila. ”

No primeiro dia da visita, os atendimentos – também realizados pelo defensor Weimar – foram acompanhados e são relatados a seguir.

Vicente Nascimento

– Fiquei preso três meses e não acharam nada. Perdi meus documentos e quero outros.

Atendimento O defensor já conhecia Vicente. Disse-lhe que ele havia saído da condicional em 2009 e, em 2015, saiu da prisão pela segunda vez. Os processos estão nos municípios de Pentecostes e Acaraú e será preciso pesquisar se estão ou não em aberto no sistema judiciário, e se há algum mandado. O defensor prometeu uma resposta sobre essas questões para a semana seguinte – a partir daí, ele iniciaria as pesquisas para tirar novos documentos.

Mauro Lira Martins

– Nasci em 26 de setembro de 1965. Não tenho certidão de nascimento e preciso tirar meus documentos. Quero muito trabalhar de novo, mas sem os documentos não consigo. Em 1989, era sindicalista (do sindicato dos motoristas). Por causa de uma greve, fui preso. Tenho processo e quero saber como está minha situação com a justiça.

Atendimento Mauro indicou cartórios onde pode estar sua certidão. Caso tenha indicado corretamente, a pesquisa será rápida e logo ele poderá ter seus documentos.

Paulo Silvano Paulino da Silva

– Nasci em 24 de fevereiro de 1973, mas não tenho a certidão, nem documentos. Tenho processos em Caucaia, o 157 (referindo-se ao artigo 157 do Código Penal referente à Roubo) e em Fortaleza.

Atendimento O Defensor diz que vai pesquisar como estão os processos e tentará obter a Certidão de Nascimento para que ele possa providenciar nova via do RG.

Maraisa Sousa de Carvalho

Ela mostra um papel de um Centro de Atendimento do SUS e não fala nada. O defensor examina o papel e se cala. Ela faz mímica para informar que é portadora de AIDS e que não quer que as outras pessoas ali presentes saibam. Ela foi presa duas vezes, em 2002 e 2007. Quer saber como está sua situação – e quer seu título de eleitor, único documento que lhe falta.

Atendimento O defensor prometeu verificar como estão os processos e, dependendo do estado de saúde de Maraisa, poderá encaminhar um pedido de indulto – o procedimento é feito por outro núcleo da Defensoria Pública, especializado em execuções.

Fabio José dos Santos

– Surrei e furei um cara em Camuci, porque ele mexeu com minha irmã, e ele morreu. Acho que foi em 2009. Fugí, mas não aguento mais essa vida.

Atendimento Inquieto, Fabio repete a história várias vezes, até que o defensor o tranquiliza e diz que fará uma pesquisa para ver se há processo constituído. Depois disso, o morador diz ter outro caso em Tutóia, no Maranhão – aparentemente, mais um homicídio. O Defensor se compromete trazer informações na semana seguinte.

Roberto Alves da Silva

– Em 2014 ou 2015, mexeram com a minha mulher e eu esfaqueei o cara. Saí da prisão em setembro de 2015. Tive uma inimizade dentro da casa de habilitação e nunca mais fui lá, nem para dormir, nem para assinar nada. Roubaram meus documentos e quero tirar todos, novamente.

Atendimento O defensor inquire Roberto sobre o paradeiro dos seus papéis e explica as etapas do trabalho da defensoria. Ressalta que sempre demora um pouco verificar situações criminais e refazer documentos. Roberto estava muito ansioso.

Juliana de Lima Marinho

– Sou mulher do Roberto. Eu “caí” e fui para a cadeia. Fiquei um ano e três meses assinando, lá no Fórum de Caucaia, e então não fui mais porque não tinha dinheiro para a condução. Quero saber se tem algum mandado ou outra coisa contra mim.

Irineu Silva Lima

– Nasci em Fortaleza, em 13 de março de 1966. Preciso de uma certidão de nascimento, pois não tenho documentos.

José Alcides de Lima Alves

– Tenho uma notificação por furto, mas não roubei, foi outro. Aconteceu em fevereiro de 2016 e o Centro POP Benfica é o lugar que tenho para ficar. Não tenho documentos.

Aristóteles Castro Martins Filho

– Tenho um processo em Pacajus (Ceará). Quero saber se tem alguma coisa ainda correndo contra mim.

Atendimento Os quatro últimos atendimentos do dia são feitos muito rapidamente. O defensor anota pedidos e se dispõe a fazer verificações, sem comentários – e logo deixa o local, dizendo ter uma reunião a fazer.

O segundo dia da visita foi marcado pela presença de voluntárias do Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas, do Ministério da Justiça, que promoveram entre os moradores uma capacitação sobre “economia solidária”.

“

A atividade começa com uma palestra sobre alternativas para enfrentar o desemprego. Em um painel, a voluntária lista elementos para esse enfrentamento – organização, trabalho coletivo, apoio e parcerias, vontade e confiança para iniciar uma nova atividade.

Ela reforça o papel da confiança. “Devemos dizer e repetir: ‘eu consigo’, ‘eu sou capaz’. Se a não tivermos confiança em nós mesmos, não teremos confiança no grupo -- e, se estivermos em grupo, será mais fácil conseguir as coisas”.

É visível a dificuldade das educadoras para a exposição de idéias. Os participantes são bastante arredios e conversam, todos ao mesmo tempo, sobre seus problemas pessoais. Um pequeno tumulto se inicia entre duas ou três pessoas no fundo da sala.

As voluntárias retomam o tema com uma situação prática: “Vocês já venderam água na rua? É mais fácil ficar no semáforo sozinho ou com mais alguém?”. A partir desse exemplo, os moradores se interessam um pouco mais e elas aproveitam para argumentar que, com organização, é possível ganhar dinheiro vendendo água.

Um dos moradores, demonstrando uma percepção realista de sua situação, questiona: “Mas como vou começar um negócio assim, se não tenho dinheiro nem para comprar o gelo para gelar as garrafinhas de água? Quem vai ser o capitalista?”

Elas tentam explicar quais seriam as etapas do processo de organização para a venda da água, mas os moradores reagem e insistem que seria impossível fazer planos “sem o capital”. Ao final, aceitam fazer os planos junto com as educadoras. ”

O Refeitório, assim como faz o Centro POP – envia por e-mail os dados de moradores que precisam de documentos. Na prática, todos os atendimentos foram pedidos de pesquisa sobre situação de processos no sistema judiciário.

Enfrentamento de cobranças ilegais de energia elétrica

Promover prioritariamente a solução extrajudicial dos litígios é uma das funções institucionais da Defensoria Pública e está na base de uma prática desenvolvida pela Defensoria Pública do Pará em uma ação coletiva – para a qual buscou legitimidade no art. 4º, II da Lei Complementar 80/1994, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2015, quando este julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3943.

A oportunidade de ação surgiu a partir da sistematização dos atendimentos motivados por reclamações contra a concessionária de energia elétrica do Pará – Centrais Elétricas do Pará (Celpa), desde 2009. Em geral, elas versavam sobre variações de tarifa e consumo, qualidade do serviço e – principalmente – cobrança de perdas referentes a consumos não registrados (popularmente conhecidos como gatos).

O Núcleo do Consumidor (Nucon) dessa defensoria, ao saber de problemas vividos pelos assistidos, consumidores de energia elétrica, buscou soluções que resultaram em mudanças na sua forma de atuação – e se basearam nos seguintes trâmites:

- **Reformulação das petições (após a análise de resultados negativos das ações ajuizadas até então e o aprofundamento do estudo da legislação pertinente);**
- **Ajuizamento de ação civil pública;**
- **Estabelecimento de um canal direto de conciliação extrajudicial com a empresa;**
- **Disseminação da prática do canal para os demais órgãos de atuação da Defensoria Pública no interior, para padronização do procedimento institucional;**
- **Reuniões para obtenção de um Termo de Ajuste de Conduta;**
- **Reuniões de trabalho para ampliar a atuação conjunta da empresa com a defensoria, referente a áreas de interesse comum – como o aumento do número de usuários cadastrados na faixa baixa renda.**

Antes dessa implementação, a despeito do grande número de reclamações com um mesmo objeto, o procedimento padrão consistia em promover ações judiciais individuais, que acabavam pulverizadas nas 14 varas cíveis da comarca de Belém.

As ações se multiplicavam por conta de condutas empresariais adotadas pela companhia.

Entre 2009 a 2014, a concessionária atravessara um processo de recuperação judicial. A concessão era exercida pelo grupo Rede até 2012, quando a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) autorizou a transferência do controle da Celpa para o grupo Equatorial.

O impacto da troca de controle sobre a Celpa provocou reflexos no volume e no objeto dos atendimentos realizados pelo Nucon. Esses atendimentos revelavam uma agressiva política de recuperação de perdas por parte da empresa – inclusive por exigência da Aneel, já que os prejuízos no estado chegaram ao patamar de 40%. Muitas ilegalidades foram praticadas, o que também motivou a mudança nas práticas do Nucon em relação a esses casos.

Inicialmente, eram realizadas tentativas de conciliação extrajudicial com a empresa – que, em geral, sequer comparecia às sessões. Quando representantes eram enviados, afirmavam não haver proposta de acordo além do parcelamento do débito. Ações de revisão de cobrança foram ajuizadas, mas elas não alcançavam êxito no Poder Judiciário.

Até então, os pedidos de revisão de cobrança de Consumo Não Registrado (CNR) se fundamentavam unicamente na essencialidade do serviço, na dignidade da pessoa humana e na hipossuficiência dos autores. Os

termos das ações e o não acatamento pelo Judiciário dos pedidos de liminar contribuíram para o endurecimento da empresa quanto às possibilidades de conciliação.

O pulo do gato aconteceu no início de 2014, quando uma análise dos resultados negativos obtidos desde 2009 resultou na decisão de reformular os fundamentos e os próprios pedidos veiculados nas petições.

A resolução 414/2010 da Aneel foi igualmente analisada, com entendimento de que o procedimento de cobrança de CNR adotado pela Celpa violava alguns dispositivos da resolução – e de que ela própria apresentava pontos de contradição com a legislação consumerista e princípios constitucionais.

Conseqüentemente, as ações individuais foram reformatadas e passaram a versar sobre pedido de declaração de nulidade do procedimento de cobrança de CNR e de imputação de débito, cumulado com vedação de corte de fornecimento e inscrição nos cadastros de proteção ao crédito, além de indenização por danos morais. A mudança teve impacto positivo: as liminares passaram a ser deferidas, o que garantiu a continuidade no fornecimento de energia e a proteção contra a negativação do CPF dos consumidores até a análise do mérito.

O volume de liminares deferidas em favor dos consumidores e a crescente demanda por novos atendimentos indicava que o ajuizamento de

uma ação coletiva poderia garantir maior efetividade na atuação. Com efeito, em julho de 2014 foi ajuizada a Ação Civil Pública nº. 0025624-69.2014.8.14.0301, na 13ª Vara Cível da Comarca de Belém, cujo objeto é idêntico ao das ações individuais exitosas e, em adição, questionava a legalidade do artigo 115 da Resolução 414/2010 da Aneel. (que impõe ao consumidor o injusto ônus por deficiências do medidor da distribuidora de energia)

Convém destacar alguns pontos submetidos ao julgamento do Poder Judiciário nessa ação. Um deles diz respeito ao corte de fornecimento de energia pelo não pagamento de faturas, mesmo que, como relatado pelos reclamantes, as contas recentes estivessem em dia – prática em desacordo com a jurisprudência atualmente majoritária no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Esses consumidores possuíam em comum sua submissão a um termo de acordo de confissão de dívida de valores exorbitantes (fixados unilateralmente pela empresa concessionária), a imputação de dívidas impagáveis baseadas em informações inverídicas, ocorrência de corte no fornecimento de energia elétrica sem notificação prévia e sem a presença do responsável pela unidade consumidora, débitos antigos a originar

a interrupção do serviço (pois as faturas recentes normalmente estavam quitadas) e a falta de condições financeiras para efetuar o pagamento da conta nos moldes cobrados pela concessionária.

Outro aspecto importante da petição é a constatação de que a Celpa efetuava cálculos de diferença de consumo – não faturados por sua única responsabilidade – e imputava tal ônus aos consumidores, sem o devido processo legal e o contraditório.

Compete à Celpa providenciar a substituição de relógios medidores e apurar casos de furto de energia ou outros fatores de influência sobre o faturamento do consumo.

As alegadas irregularidades nos medidores de energia elétrica poderiam derivar do desgaste dos equipamentos da rede de distribuição, de falhas internas, de condições ambientais não previstas ou mesmo da ação de terceiros. Em razão disso, a concessionária não poderia, com base em mero ato administrativo (uma resolução da Aneel), e sob a ameaça de interrupção no fornecimento de energia, atribuir ao consumidor irregularidade nos aparelhos medidores de energia elétrica, de forma unilateral e abusiva.

A ação civil pública foi recebida, enfim, mas o magistrado decidiu prorrogar a análise do pedido de liminar após apresentação de contestação. Esse desdobramento gerou discussões sobre o destino do grande volume de reclamações posteriores que também en-

volviam situações de corte e negatização de cadastro em razão de cobrança ilegal de CNR.

Nesse momento, algumas ações estratégicas foram adotadas.

- 1** A propositura das ações individuais de forma conexa à ação civil – o que, na prática, travou o andamento da 13ª Vara Cível da Comarca de Belém. A Celpa fez uma contestação, houve réplica e a liminar da ação civil não foi julgada. Em contrapartida, nas ações individuais, as liminares eram deferidas.
- 2** Criação de canal direto para conciliação das demandas via e-mail e telefone, que inicialmente funcionou bem até se resumir, com o decorrer do tempo, ao oferecimento de propostas de parcelamento de débitos.
- 3** Realização de mutirão judicial das ações individuais da 13ª Vara Cível de Belém, com índice de 100% de conciliações;
- 4** Aperfeiçoamento do canal direto com o estabelecimento de um procedimento operacional padrão (POP) para conciliação, com prazo para suspensão de corte e negatização de cadastro até o encerramento do procedimento administrativo, reuniões presenciais semanais para assinatura dos termos de acordo na sede do Nucon e reuniões mensais para conciliação presencial (em casos não solucionados via email e telefone) – a empresa disponibilizou um celular corporativo para as reclamações oriundas do canal direto.
- 5** Agendamento de mutirões de conciliação em todo o estado, nas sedes regionais da Defensoria Pública.
- 6** Expansão do canal direto de conciliação para todas as regionais da Defensoria Pública no interior do Pará, em consonância com o calendário de mutirões.
- 7** Compromisso do Nucon em intermediar a realização de cadastros do Número de Inscrição Social (NIS), nas secretarias de assistência social, para cadastramento dos consumidores como usuário de tarifa baixa renda.
- 8** Inclusão da empresa no programa “Balcão de Direitos”, responsável pelas ações de cidadania e mutirões itinerantes da Defensoria Pública do Pará. A finalidade da medida foi levá-la participar do processo por meio de ações de cadastro do NIS nas prefeitura, incentivo a troca de lâmpadas e geladeiras por modelos mais econômicos e por iniciativas de conciliação nas reclamações oriundas de cobrança de CNR.
- 9** Suspensão da ação civil para tentativa de composição de um Termo de Acordo de Conduta.
- 10** Promoção, pela empresa, de workshops para defensores públicos, com o objetivo de esclarecer os procedimentos de medição e as estatísticas – e a natureza – das irregularidades existentes.

No conjunto de atitudes, medidas e procedimentos que representa, essa prática instituída pela Defensoria Pública do Estado do Pará gerou benefícios institucionais relevantes. A legitimidade da instituição como instrumento de concretização e desburocratização do acesso à justiça foi reforçada e esse fato contribuiu para desvincular a noção de justiça como algo atinente exclusivamente ao Poder Judiciário.

O Núcleo do Consumidor da Defensoria Pública projetou-se como referência na defesa dos direitos dos consumidores perante a sociedade civil, a imprensa e grandes empresas, disseminando seus procedimentos para as defensorias do interior (padronizando assim a atuação) e criando uma agenda de mutirões de conciliação nas ações ajuizadas em todo o Estado do Pará.

Innovare

Instituto + Prêmio Innovare

O Instituto Innovare, com base no Prêmio Innovare, promove a formação de um amplo acervo de práticas individuais e coletivas que se destacam na realização do objetivo de aprimorar a distribuição de justiça – e, conseqüentemente, de atingir a meta de universalização do acesso à justiça.

Essas experiências têm em comum o fato de que não dependem de mudanças constitucionais nem legislativas. São ações que inovam ao alterar rotinas, aproximar instituições de grupos e indivíduos, implantar medidas que facilitam o acesso e a solução de conflitos. Enfim, são práticas que enfrentam muitos dos obstáculos que dificultam a efetivação dos direitos.

O Prêmio foi criado em 2004, no contexto da reforma do Judiciário efetivada pela Emenda Constitucional nº 45, que entrou em vigor naquele ano. Seu objetivo é destacar e disseminar práticas que favoreçam a solução de problemas e aprimorem a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da advocacia. Por meio dele são valorizadas iniciativas que contribuem para modernizar o sistema de justiça e aumentar a qualidade da prestação jurisdicional.

Hoje, o **Prêmio Innovare** tem o pleno reconhecimento da comunidade jurídica, como um instrumento de impacto em políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de justiça e à efetivação dos direitos da cidadania.

O Prêmio Innovare é uma realização conjunta do Instituto Innovare, da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, da Associação de Magistrados Brasileiros, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, da Associação Nacional dos Defensores Públicos, da Associação dos Juizes Federais do Brasil, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação Nacional dos Procuradores da República e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, com apoio do Grupo Globo de comunicação.

Mais de quatro mil práticas tiveram suas inscrições para participação, entre 2004 e 2015. Essa quantidade, por si só, evidencia a existência de um número significativo de iniciativas que abraçam o objetivo de aprimorar a distribuição de justiça no País.

As postulações são provenientes de todas as unidades da Federação e têm autoria de integrantes de todas as instituições do sistema de justiça – magistrados, membros dos ministérios públicos estaduais e federal, defensores públicos dos estados e da União, advogados públicos e privados.

Nos últimos anos, também cidadãos de formações profissionais distintas – como médicos e policiais – têm apresentado propostas para facilitar a concretização de uma justiça acessível a todos, mais ágil e eficiente e de melhor qualidade.

O extraordinário volume de inscrições atesta a legitimidade do Prêmio, que permitiu desvendar uma realidade desconhecida não apenas do público em geral, mas também dos próprio operadores do Direito. Frequentemente, essas iniciativas eram desconhecidas até por integrantes da mesma instituição de seus idealizadores.

A pluralidade e a efetividade das milhares de práticas que compõem esse acervo confirmam: a busca de soluções para os problemas que afetam a concretização da justiça não depende exclusivamente de mudanças nas leis ou de reformas institucionais.

Ademais, essas práticas não correspondem a proposições abstratas, de difícil materialização, mas a intervenções perfeitamente viáveis e tornadas efetivas por alterações em procedimentos, rotinas e concepções, além de mudanças nos relacionamentos institucionais e, sobretudo, com a população.

Os resultados são mensuráveis e tangíveis, além de passíveis de replicação. Os ganhos se traduzem em uma justiça mais republicana e democrática, atenta aos reclamos da cidadania.

Em resumo, são iniciativas que fazem diferença e ajudam a construir novos modelos de educação em direitos, tratamento de demandas, gestão e efetivação da justiça. A TABELA 26 detalha o número de práticas deferidas – ou seja, cujas inscrições foram aceitas – e de iniciativas premiadas ou que receberam menções honrosas.

TABELA 26: INNOVARE - Práticas deferidas, premiadas, menção honrosa e total, por unidade da Federação

UF	Práticas Deferidas	Práticas Premiadas	Menção Honrosa	Total
AC	81	989	1	82
AL	39	600	1	40
AP	55	500	1	56
AM	69	321	3	73
BA	164	306	3	167
CE	150	302	4	159
DF	198	285	6	214
ES	103	275	3	109
GO	110	209	5	116
MA	89	196	2	93
MT	86	163	2	89
MS	101	160	0	101
MG	347	140	6	358
PA	146	110	7	154
PB	85	100	2	87
PR	202	99	6	213
PE	200	97	1	203
PI	41	76	1	42

UF	Práticas Deferidas	Práticas Premiadas	Menção Honrosa	Total
RJ	463	75	17	490
RN	78	68	3	82
RS	327	49	13	343
RO	69	43	1	71
RR	39	43	2	41
SC	161	40	1	163
SP	702	38	10	720
SE	72	10	4	76
TO	48	0	1	49
Total	4225	0	106	4391

Fonte: Instituto Innovare, 2016

Todas podem ser incluídas em uma categoria mais geral, de “acesso à justiça”, uma vez que resultam em ampliação ou aprimoramento das possibilidades de efetivação de direitos individuais ou coletivos. A distinção, contudo, permite salientar o principal objetivo de cada grupo de práticas.

A TABELA 27 mostra o resultado da classificação – de acordo com esses seis eixos temáticos – de todas as práticas premiadas desde a criação do Prêmio Innovare. Vale ressaltar, mais uma vez: muitas das iniciativas poderiam estar incluídas em mais de um eixo temático e todas se enquadram, direta ou indiretamente, como destinadas ao aprimoramento do acesso à justiça.

Retrato da inovação

Todas as unidades da Federação tiveram práticas inscritas e deferidas. Em maior número, elas vieram de São Paulo (702), Rio de Janeiro (463), Minas Gerais (347) e Rio Grande do Sul (327). Em contraste, os menores volumes são provenientes de Alagoas (39), Roraima (39), e Piauí (41). Certamente, há uma relação entre o número de inscrições deferidas e a dimensão da população e dos equipamentos do sistema de justiça disponíveis em cada unidade da Federação.

A liderança em premiações fica com Rio de Janeiro e Distrito Federal – ambos tiveram representantes premiados em dez ocasiões. Dez estados nunca tiveram um participante premiado e apenas de Mato Grosso do Sul ninguém recebeu prêmio nem menção honrosa.

As práticas premiadas podem ser classificadas por critérios temáticos e por seus desdobramentos. Não se trata de salientar os temas das edições anuais, que o

Instituto Innovare propõe de 2007 (“Pacificação social e segurança pública” em 2007, “Justiça para todos: acesso à justiça e meios alternativos para a solução de conflitos” em 2008, “Justiça rápida e eficaz” em 2009, “Justiça sem burocracia e acesso do preso à justiça” em 2010 etc.)


O objetivo aqui é classificar procedimentos e áreas de atuação, ainda que, em grande parte das iniciativas, os temas se entrelaçam e seja impossível classificá-las em uma única área.

Seis áreas temáticas, no entanto, se sobressaem:

- **combate à corrupção;**
- **educação em direitos;**
- **defesa de direitos de minorias;**
- **soluções extrajudiciais de solução de conflitos;**
- **justiça fora do gabinete;**
- **gestão.**


TABELA 27: Áreas Temáticas Práticas Premiadas*

COMBATE À CORRUPÇÃO




8 - AGU – Ações de improbidade, ACP
10 - MP RO – Estratégia estadual de combate à corrupção
12 – MPF PB – Controle Social e preventivo de licitações e obras públicas

EDUCAÇÃO EM DIREITOS




1 – Juiz MA - Justiça eleitoral e sociedade civil
4- MP Promotoria comunitária SP
5- Adv. CE - Cidadania ativa: educação em direitos
11. Professor PE - ressocialização de menores em situação de privação de liberdade através de um trabalho de excelência com base na educação
12 Defensoria ES – Da tranca pra rua: a execução penal na voz dos presos (vivência educacional para a população carcerária visando a criação de curso online

GESTÃO INFORMATIZAÇÃO



1 - TJ RJ- qualidade
2 – JEC RJ gestão processual integral
2 - Juíza trab SP -. Execuções plurímas
3 – JECFED SP - Sistema informatizado 3 – proc. judic digital PE
4 – TJES – sist. De informações em bases criminais
5- MP RJ - Módulo criança e adolescente contribuindo para remover a pedra do meio do caminho – informatização
6 - STJ – Justiça na era virtual
6 - juiz AM - Celeridade processual e integração das funções essenciais à justiça: o processo eletrônico na 9ª vara de família
7 - TRT gravação audiovisual de audiências
7 - juíza fed. CE - Execução “bate-pronto” cumprimento de decisões judiciais na era virtual
8 - MP RJ - Programa de resolução operacional de homicídios pra meta enasp.
10 - MP GO – Processo judicial eletrônico , compartilhamento pela nuvem do sistema de justiça
12 - Juiz GO - Intimação eletrônica via plataforma Whatsapp
12 - MP SC – Sistema APOIA online – a informatização do programa APOIA de combate à evasão escolar
12 - TJ MG - Projeto execução fiscal eficiente

CONCILIAÇÃO AUTO-COMPOSIÇÃO



1- Juiz MG - Conciliação Família
2- TJSP - Setor conciliação
2 TJ DF - Justiça comunitária
5 Defensoria SP- Indenizações Extrajudiciais metrô
6. ADV. RJ - Resolução de conflitos do sec. XXI: novas opções através de met. Colaborativos
7- Adv. PR - Transação extrajudicial desburocratizada no âmbito da administração
8- TJ RJ - Programa de mediação em comunidades atendidas pela Unidades de Polícia Pacificadora
9- Adv. DF- Cidadania, direito sem litígio – CEF
10- Adv. RJ - Práticas colaborativas em direito de família
11- MP SP - Termo de Ajustamento de conduta - hospitais psiquiátricos
12 - TRT RS – Mediação Prévia em despedidas em massa
12 - Juiz Federal RO – Mediação Judicial e policial: reintegração humanizada com realocação de famílias carentes ocupantes de extensa área urbana
12 - Defensoria RJ – Atuação extrajudicial na saúde pública: garantia de acesso e qualidade aos serviços
12- Defensoria MG – Projeto MESC – mediação de conflitos no ambiente escolar


DEFESA DE DIREITOS DE MINORIAS



3- MP RN - Em defesa do direito à educação das pessoas com deficiência física
3- Defensora MG- Núcleo dos direitos da mulher
4- Juiz SP - Núcleo de atendimento integrado ao adolescente
4- Defensor MT - Programa de assistência ao segregado
5- Juiz SP - Projeto moradia legal
5- TJRJ - Igualdade de oportunidades na execução de perícias judiciais
6- MP GO - Programa de atenção ao louco infrator
6 Defensoria SP – Obtenção de medicamentos extrajudicialmente
7- Defensoria da União – Erradicação do escarpelamento – justiça para população invisível
7- CNJ - Projeto começar de novo (egressos do sist. Carcerário)
8- Advocacia PR - Projeto direito e cidadania – ações de regularização fundiária para efetivação do direito de moradia
8- Defensoria CE – Energia que dá vida
8- Juíza Fed. RS: Empregabilidade de deficientes visuais
9- Def.União – MA: assistência a atingidos pela hanseníase no Maranhão
9- Juiz MG - Mães que cuidam (estabelecimento prisional)
9- TST - Programa nac. de Prevenção de Acidentes do Trabalho
10- Defensoria CE: organizar para conhecer, enfrentar e resolver: abrigo não é família (crianças e adolescentes)

10 - Juiz MG – Cidadania prisional
10 – TJ ES: Botão do Pânico (vítimas de violência doméstica)
11- Juiz RJ: Projeto Violeta (garantir segurança e proteção máxima das mulheres vítimas de violência doméstica e Familiar com maior celeridade)
11- Defensoria MA - Projeto Fortalecendo os Vínculos Familiares (regularização da filiação de filhos e enteados de internos no sistema prisional)
11- ADV PUBL. CE : Desapropriação Urbana com Promoção Social e Humanização
12- TJ PR – Criança e adolescente protegidos
12- Juiz RJ – Apadrinhar – amar e agir para materializar sonhos (crianças e adolescentes, em medida de acolhimento institucional)
12 – MP RS – um projeto de acessibilidade arquitetônica
12 - ADV. MG Justiça acolhedora: respeito às demandas sociais (centro de defesa de direitos)
12 - ADV. PR – Assessoria jurídica gratuita para refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade social
12 – ADV. RJ - Pós-natal da adoção (acompanhamento de processos de adoção de crianças)
12 - Polícia Civil – TO Ressocialização sócio-ambiental (recuperação de área externa de presídio com as reeducandas)
12- Médicas PR – O cuidado humanizado em DSTS AIDS no sistema prisional do Estado do CE

JUSTIÇA FORA DE GABINETE



1 JEC MT- Juizado volante ambiental
4- JEC Criminal RJ Maracanã –
7- MP MG - Atuação por bacia hidrográfica e para proteção do meio ambiente
9- MPF – Copa do mundo
9- Proc. da Rep. PA: Municípios verdes – acordo entre MPF, Gov. PA e 90 municípios reduz em mais de 40% o desmatamento na Amazônia
11 – JUIZ PA: Projeto Itinerante Fluvial Ribeirinho Cidadão
12 – PGR – Centrais de negociação da PGR
12- TCE AM – Programa Itinerante ouvidoria ambiental – uma questão de cidadania

*: Os números colocados antes das práticas correspondem à edição da Premiação.

O acervo do Prêmio Innovare reúne soluções que provocam uma extraordinária diferença na vida dos indivíduos envolvidos e também nos parâmetros futuros a serem seguidos pelas instituições do sistema de justiça. Tanto que, além do reconhecimento de direitos e da solução mais célere e efetiva de conflitos, uma das principais consequências dessas premiações é possibilidade de reproduzir experiências exitosas.

O reconhecimento e a divulgação dessas iniciativas contribuem para que embarços, questões e problemas, assim como as suas possibilidades de solução, estejam em um cardápio de acesso universal. Temáticas, procedimentos, áreas de atuação, públicos alvos – todos esses parâmetros tornam-se bens de um patrimônio coletivo à disposição de qualquer interessado. Assim, não seria fortuita a repetição de práticas em diferentes unidades da Federação, em órgãos distintos, ou ainda em várias instituições, com nuances diversificadas e especificidades próprias.

Sustentar esse argumento dependeria apenas de elencar iniciativas voltadas à obtenção de soluções extrajudiciais ou práticas englobadas nas categorias defesa de direitos de minorias, educação em direitos, gerenciamento e informatização, combate à corrupção e atuações fora de gabinetes.

Não se defende que haveria uma fonte única da qual brotariam todas as iniciativas ou políticas públicas, mas que o acervo do Innovare contribui para disseminar, inspirar e gerar novas experiências igualmente voltadas à garantia de direitos e à solução de conflitos. Isso porque o compartilhamento só faz impulsionar a busca pela criação de iniciativas capazes de superar as dificuldades do dia a dia e alcançar resultados promissores.

Essa é uma hipótese que pode ser analisada com foco na Defensoria Pública, instituição estatal constitucionalmente responsável pelo atendimento dos mais vulneráveis – e que, portanto, tem como parte de sua missão universalizar o direito de acesso à justiça.

A Defensoria Pública passou a ter suas práticas reunidas sob uma das categorias de distinção do Prêmio Innovare a partir de 2006. As iniciativas agraciadas, bem como o ano da premiação e a origem de seu autor, estão listadas na TABELA 28.

TABELA 28: Práticas premiadas - Defensoria Pública

Nome da Prática	Ano do Premio	UF
Núcleo de defesa da mulher – NUDEM	2006	MG
P.A.S nos presídios – programa de assistência ao segregado	2007	MT
Indenizações extrajudiciais relacionadas ao acidente do metrô	2008	SP
Obtenção de medicamentos extrajudicialmente	2009	SP
Erradicação do escalpelamento	2010	DF
Energia que dá vida	2011	CE
Assistência a atingidos pela hanseníase no Maranhão	2012	MA
Organizar para conhecer, enfrentar e resolver; abrigo não é família	2013	CE
Fortalecendo os vínculos familiares	2014	MA
Da tranca para rua	2015	ES

Fonte: Instituto Innovare, 2016

Todas elas se destacam pela inovação e pela concepção de procedimentos capazes de garantir direitos e solucionar conflitos de forma mais célere. São respostas efetivas para situações que envolvem indivíduos ou grupos de indivíduos com alto grau de vulnerabilidade – mulheres expostas a situações de violência, usuários de atendimento em presídios, reeducandos nas varas de execução penal, vítimas de acidentes, necessitados de medicamentos ou tratamentos de saúde por via extrajudicial e públicos alvos de políticas de ressocialização, educação em direitos e inclusão social, além de outros grupos específicos.

A disseminação das práticas pode ser exemplificada pela análise de uma área considerada crítica: o direito à saúde e ao acesso a medicamentos, objeto de práticas premiadas em 2009 e 2012. Hoje, muitas defensorias públicas estaduais possuem núcleos especializados de defesa da saúde – Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (em parceria com a PGE do RJ), São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Outra prática amplamente disseminada refere-se às soluções não adversariais. Todas as defensorias públicas do país têm valorizado atuações que prescindam da judicialização. A adoção dessas soluções se expandiu e, hoje, faz parte da realidade de todas as instituições do sistema de justiça.

No Poder Judiciário, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) foram ampliados em resposta à Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça – a qual determina que os tribunais criem Cejusc para atender a juízos, juizados ou varas com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou de juizados especiais cíveis, criminais e fazendários. O incentivo à conciliação e à mediação tem como resultado maior celeridade, economicidade e efetividade na solução e na prevenção de demandas judiciais. Segundo o CNJ, em 2015 os Tribunais de Justiça do país já haviam implantado 500 Cejusc, após cinco anos da Resolução – o TJ então com a maior quantidade de Cejusc era o de São Paulo, seguido pelo TJ da Bahia.

No Ministério Público, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) correspondem a uma política institucional e representam uma proporção cada vez mais significativa no balanço das atividades da instituição. Da mesma forma, são crescentes, em todas as instituições do sistema de justiça, atuações “fora do gabinete”, em que os seus agentes buscam se aproximar da população e de suas mazelas para diagnóstico e solução de problemas de natureza individual ou coletiva.

Especificamente no âmbito da Defensoria Pública, núcleos especializados foram criados em muitas das defensorias estaduais para aprimorar sua atuação. Ainda que nem todos estejam plenamente estruturados e sejam comuns deficiências como falta de pessoal e carência de quadros técnicos, esses núcleos conseguem manter uma estrutura capaz de proporcionar à instituição uma maior eficiência no cumprimento das suas atribuições.

• **Núcleo de Ações Coletivas** em Tocantins (para atendimentos coletivos a associações de moradores e participação em audiências públicas de movimentos sociais e do Poder Legislativo), Pernambuco (para atuação em educação em direitos, mediação e conciliação e ações judiciais) e Rio Grande do Norte (para atendimentos individu-

ais mediante iniciativa dos assistidos, com ajuizamento de ações e acompanhamento processual).

• **Núcleo especializado em atendimento fundiário e questões ambientais** no Amazonas (para atuação em ações possessórias, reivindicatórias e de usucapião).

• **Núcleo de Moradia** no Maranhão (com foco na atuação extrajudicial), no Espírito Santo (ainda previsto no planejamento estratégico, mas que já atuou em 1.200 ações de usucapião), em Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo (para suporte e auxílio de demandas coletivas de comunidades de baixa renda) e no Mato Grosso do Sul.

• **Núcleo de Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais** em Minas Gerais (para atendimentos individuais e coletivos).

No Estado de São Paulo, a Defensoria Pública possui os seguintes núcleos (todos coordenados por um defensor responsável): Cidadania e Direitos Humanos, Consumidor, Situação Carcerária, Infância e Juventude, Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, Idoso e Pessoa com Deficiência, Habitação e Urbanismo, Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito e Segunda Instância e Tribunais.

Paralelamente à implantação desses núcleos, muitas defensorias públicas buscam relação com movimentos sociais, a exemplo do que acontece em Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Práticas Exitosas

Merecem destaque duas práticas extraídas do acervo do Prêmio Innovare: Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) e Caxias da Paz. Ambas são iniciativas que atestam a possibilidade de criação de so-

luções com maior grau de efetividade e vão muito além, ao abranger instituições e esforços de modo exemplarmente diversificado e complementar.

Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS

Primeiramente, é necessário contextualizar o significado dessa prática: desde a promulgação da Constituição de 1988 e do reconhecimento do direito social à saúde, vem crescendo exponencialmente o número de ações judiciais ligadas ao assunto. Não apenas aumentou a judicialização como surgiram sérios embates entre instituições do sistema de justiça e entes da administração pública, em decorrência da obrigação imposta a ministérios e secretarias estaduais e municipais de saúde de entregar medicamentos, providenciar internações e realizar procedimentos médicos.

O problema é frequentemente agravado pela concessão indiscriminada de medicamentos, sem a oportunidade de que o sistema público de saúde tenha condições de avaliar sua real necessidade. Como consequência, orçamentos públicos passaram a ser canalizados para o atendimento de demandas judiciais,

em prejuízo da implementação de políticas públicas e de provisões orçamentárias. Tornou-se, assim, evidente a necessidade de mudança no modelo de atuação das instituições do sistema de justiça, em suas relações com órgãos do poder executivo e especialistas.

A Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) é uma resposta a essa situação. Trata-se de uma prática que busca soluções baseadas em pareceres de profissionais e técnicos especializados. Além disso, sua implementação é fruto de um empenho conjunto de instituições. Igualmente importante é o fato de que representa uma via consensual e extrajudicial de solução de conflitos que envolvem a tutela do direito social à saúde.

A CRLS foi criada a partir de um termo de convênio assinado em 2012 pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria

de Estado de Saúde, a Defensoria Pública Geral do Estado, o Tribunal de Justiça do Estado, a Procuradoria Geral do Município, a Secretaria Municipal de Saúde e a Defensoria Pública da União.

A inauguração aconteceu em setembro de 2013, com um projeto piloto de análise de demandas que digam respeito a solicitações de ações e de serviços de saúde oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Concebida para atender partes assistidas pela Defensoria Pública do Estado e pela Defensoria Pública da União, a Câmara tem por objetivo evitar o ajuizamento de ações pela busca de soluções de natureza administrativa. Desse modo, os demandantes conseguem obter respostas mais rápidas e eficientes para pedidos de medicamento, agendamentos de procedimentos cirúrgicos ou clínicos, internações e exames médicos.

A CRLS tem sede à Rua da Assembléia, 77, na região central da cidade do Rio de Janeiro. O atendimento é feito de segunda-feira a sexta-feira, das 10h às 15h para atendimento geral e das 15h às 16h30 para urgências. Entre os 73 profissionais lotados ali, encontram-se:

- **34 da Secretaria de Estado da Saúde**, entre coordenador e assessor, médicos (6), farmacêuticos (4), nutricionistas (3), enfermeiros (3), biomédico, assistentes sociais (9), especialista em gestão de saúde e auxiliares administrativos (5);

- **9 da Secretaria Municipal de Saúde**, entre coordenador, farmacêuticos (2), nutricionistas (2), médico, enfermeiros (2) e auxiliar administrativo;

- **20 da Defensoria Pública da União**, entre defensores (2), assessor, auxiliares administrativos (4) e estagiários (13);

- **10 da Defensoria Pública do Estado**, entre defensores (2), auxiliares administrativos (2) e estagiários (6).

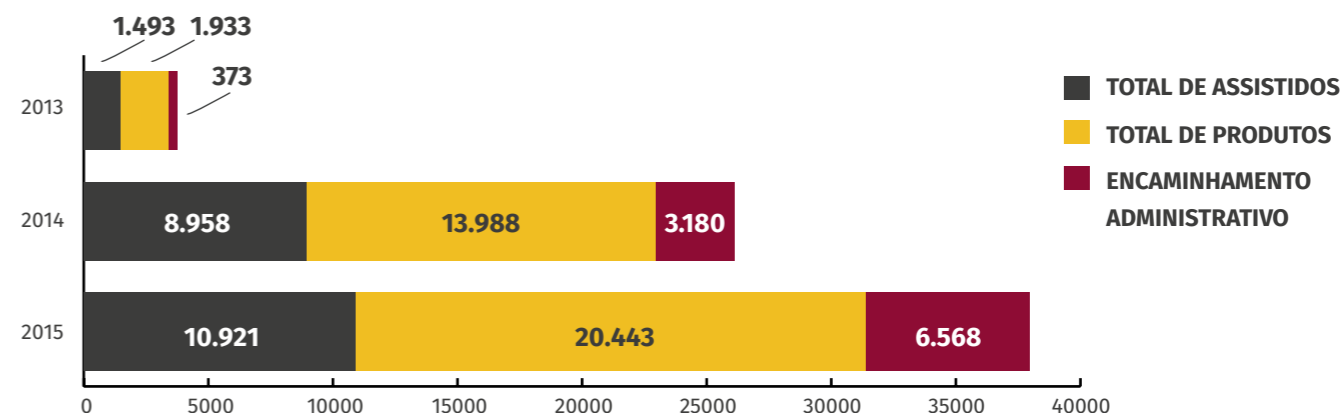
O atendimento tem início com o cadastramento dos dados pessoais do usuário – o assistido pela Defensoria da União ou do Estado – e dos seus documentos médicos. Assistentes sociais são responsáveis por uma primeira triagem, com base no histórico do assistido. Em seguida, ele é encaminhado para o setor de atendimento das defensorias públicas, quando sua pretensão é submetida a uma avaliação técnica pelos profissionais das Secretarias de Saúde do Estado e do Município.

A metodologia de avaliação médica do CRLS tem um encadeamento básico.

- a) O primeiro passo é analisar se a pretensão faz parte de política ou programa público do SUS ou, em caso negativo, se há alternativa terapêutica disponível.
- b) Em caso positivo, é preciso pesquisar se o medicamento, insumo, tratamento, exame ou procedimento está disponível na rede pública. Se estiver, a guia é emitida e o assistido é encaminhado para retirada ou agendamento.
- c) Se o objeto de solicitação não está inserido em programa público do SUS, o assistido é encaminhado a um especialista – ou ao seu médico – para consultar se a alternativa terapêutica incorporada ao SUS pode ser manejada (se for o caso, ele é encaminhado internamente às instâncias próprias do SUS).
- d) Em caso negativo, o paciente retorna ao CRLS, munido das justificativas clínicas do médico, para que os representantes das secretarias de saúde avaliem a possibilidade de atendimento à solicitação.
- e) Confirmada essa possibilidade, abre-se uma oportunidade de mediação, a cargo de profissionais recrutados e treinados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.
- f) A mediação do caso, até uma solução definitiva, integra membros da Procuradoria Geral do Estado, da Procuradoria Geral do Município, da Defensoria Pública e da Secretaria de Saúde.

Um balanço das atuações da Câmara de 2013 (a partir da inauguração, em setembro) a 2015 mostra que foram prestados **21.372 atendimentos**, com um total de **36.364 produtos fornecidos**. Os encaminhamentos administrativos – ou soluções extrajudiciais às demandas – **somaram 10.121**, no mesmo período, como mostra a TABELA 29.

TABELA 29: Câmara de Resolução de Litígios Saúde



Fonte: CRLS, 2016

Em 2014, **44,6% das solicitações** foram solucionadas administrativamente. Em 2015, os encaminhamentos administrativos alcançaram, em média, **33,7%**. Entre os produtos, medicamentos responderam pelo maior percentual de solicitações em 2015, com **51,3%** (e **40,4%**

de demandas resolvidas administrativamente). As soluções de natureza administrativa foram significativas, especialmente entre solicitações de consulta (**75%**), internação (**73%**) e exame (**71%**). Essas informações estão detalhadas na TABELA 30.

TABELA 30: Produtos Solicitados e Resolução Administrativa, 2015

	Quantidade	Resolução Administrativa %
Alimento Infantil	216	56,69
Casa de Apoio	10	25,00
Cirurgia	543	54,65
Consulta	1.751	75,07
Cosmético	52	11,81
Equipamento	388	17,65
Exame	1.494	70,75
Home Care	26	0
Insumos	1.508	31,94
Internação	238	73,25
Medicamento	7.683	40,41
Padi	30	55,69
Suplemento	100	28,43
Transferência	556	9,55
Transporte	165	12,00
Tratamento	222	33,87
Total	14.984	45,30

Fonte: CRLS, 2016

Tais dados deixam claro: essa é uma prática que tem propiciado ganhos no acesso à justiça e contribui para a efetividade do direito à saúde.

Caxias da Paz – Justiça restaurativa de Caxias do Sul

Aqui se faz um relato das percepções acerca das experiências de justiça restaurativa implantadas em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Uma pesquisa exploratória incluiu as visitas e entrevistas discriminadas a seguir.

- **Visita à Central da Infância e Juventude da Justiça Restaurativa, sediada na Universidade de Caxias do Sul (23/05/2016)**
- **Visita à Central Comunitária no bairro Cânion, em Caxias do Sul (04/07/2016)**
- **Entrevistas com pessoas ligadas ao Programa (entre 23/05 e 04/07/2016)**

Raquel Simone de Azevedo Dessoti

Membro da coordenação geral do Núcleo Justiça Restaurativa (servidora pública municipal)

Paulo Moratelli

Membro da coordenação técnica do Núcleo Justiça Restaurativa (servidor público municipal)

Katiane Boschetti da Silveira

Coordenadora e instrutora do Voluntários da Paz (servidora pública municipal)

Cristina Bergamaschi

Coordenadora administrativa do Núcleo Justiça Restaurativa (servidora pública municipal)

Joana de Hamburgo

Coordenadora da Central Judicial no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejus) de Caxias do Sul (servidora pública estadual do Tribunal de Justiça)

Alexandre Ferronato

Coordenador da Central da Infância e Juventude (servidor público municipal)

Susana Cordova Duarte

Coordenadora da Central Comunitária (servidora pública municipal)

Pedro Falkenbach

Diretor do Centro de Atendimento Sócio Educativo (Case) Regional de Caxias do Sul, capacitado na metodologia Círculos de Construção da Paz

Leoberto Brancher

Juiz de direito, coordenador do Programa Justiça Restaurativa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Lidiane Correa Ribeiro Alaoro

Dona de casa, participante do Círculo de Construção da Paz junto à Central da Infância e Juventude

Sandra Regina Dandrós

Analista de administração, participante do Círculo de Construção da Paz junto à Central Judiciária

- **Conversas informais com profissionais envolvidos nas políticas e instituições públicas da rede acionada pelo Programa Municipal de Pacificação Restaurativa.**

As iniciativas de justiça restaurativa foram implementadas em 2010, quando o município firmou parceria com a Escola da Magistratura da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (Ajuris) – em sua adesão ao projeto Justiça para o Século 21, de difusão de justiça restaurativa.

Na ocasião, aconteceu o primeiro curso de capacitação em práticas restaurativas, que envolvem, entre outras, técnicas e conceitos dos *Círculos de Construção de Paz* (do inglês, *Peacemaking Cicles*). Desde então, outras capacitações se sucederam e reuniram um grupo de capacitados que, em sua maioria, permanece atuante nas ações desenvolvidas por meio de convênios entre o Judiciário, o Executivo Municipal e outras instituições apoiadoras.

Desde a promulgação de Lei Municipal nº 7.754, em 2014, essas ações estão integradas ao **Programa Municipal de Pacificação Restaurativa**, realizado em conjunto pela Prefeitura de Caxias do Sul, a Fundação Caxias, a Universidade de Caxias do Sul e o Poder Judiciário. O artigo primeiro da lei afirma que “o Programa Municipal de Pacificação Restaurativa consiste num conjunto articulado de estratégias inspiradas nos princípios da Justiça Restaurativa, abrangendo atividades de pedagogia social promotoras da Cultura da Paz e do Diálogo, e implementadas mediante a oferta de serviços de soluções autocompositivas de conflitos”.

Caxias do Sul é a maior cidade do interior do Rio Grande do Sul, com população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 474.853 habitantes. O município se destaca por possuir dados de desenvolvimento e desempenho econômicos acima da média brasileira.

O Índice de Desenvolvimento Humano local (IDHM 2010) é de 0,782 – acima do indicador nacional (0,755, conforme verificado em 2014 pela Organização das Nações Unidas). Esse resultado coloca a cidade no extrato de “alto desenvolvimento humano” – o segundo maior da escala – e na 113ª posição entre as cidades no Brasil, ou 12ª no Rio Grande do Sul.

Na economia, destacam-se como base as atividades de serviço e o setor industrial. O Produto Interno Bruto per capita da cidade é de R\$ 45.883,07 (PIB per capita a preços correntes - 2013), consideravelmente acima do valor nacional de R\$ 26.445 (também verificado em 2013).

A história da cidade é marcada pela chegada dos imigrantes italianos – no final do século XIX – que legaram notáveis traços culturais notáveis à cidade e ajudaram a impulsionar um período de grande crescimento, na segunda metade do século XX. Os indicadores urbanos de Caxias do Sul revelam um município privilegiado no cenário nacional, mas que enfrenta desafios comuns às cidades de seu porte – violência crescente, chegada de imigrantes, ocupação desordenada, problemas de mobilidade urbana e outros.

Na estrutura municipal, o *Programa Municipal de Pacificação Restaurativa* é locado na Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social, mas envolve outras equipes e instituições municipais e estaduais de prestação de serviços de educação, saúde, segurança e assistência jurídica e social.

Dessa forma, o Conselho Gestor do programa reúne – além de membros da Secretaria Municipal da Segurança Pública e Proteção Social, do Poder Judiciário, da Universidade de Caxias do Sul e da Fundação Caxias – representantes da Secre-

taria Municipal da Educação, da Secretaria Municipal da Saúde, da Guarda Municipal, da 4ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE), do 12º Batalhão de Polícia Militar, da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, da Fundação de Atendimento Sócio-educativo (FASE), da Polícia Civil, da 7ª Delegacia Penitenciária Regional e da Fundação de Assistência Social. O Ministério Público Estadual, embora não tenha assento no Conselho Gestor, é parceiro frequente.

O Núcleo de Justiça Restaurativa, vinculado ao programa, está organizado em três centrais de prestação de serviços à população (para fomento e apoio à elaboração de soluções autocompositivas de conflitos):

- **Central Judicial**, integrada ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, com sede no Fórum de Caxias do Sul;
- **Central da Infância e Juventude**, com sede no campus central da Universidade de Caxias do Sul;
- **Central Comunitária**, com sede no bairro Cãnion.

Cada Central tem um coordenador e uma equipe de dez facilitadores, além de servidores com dedicação exclusiva à unidade, todos provenientes dos quadros da prefeitura – com exceção da coordenadora da Central Judicial, servidora do TJRS.

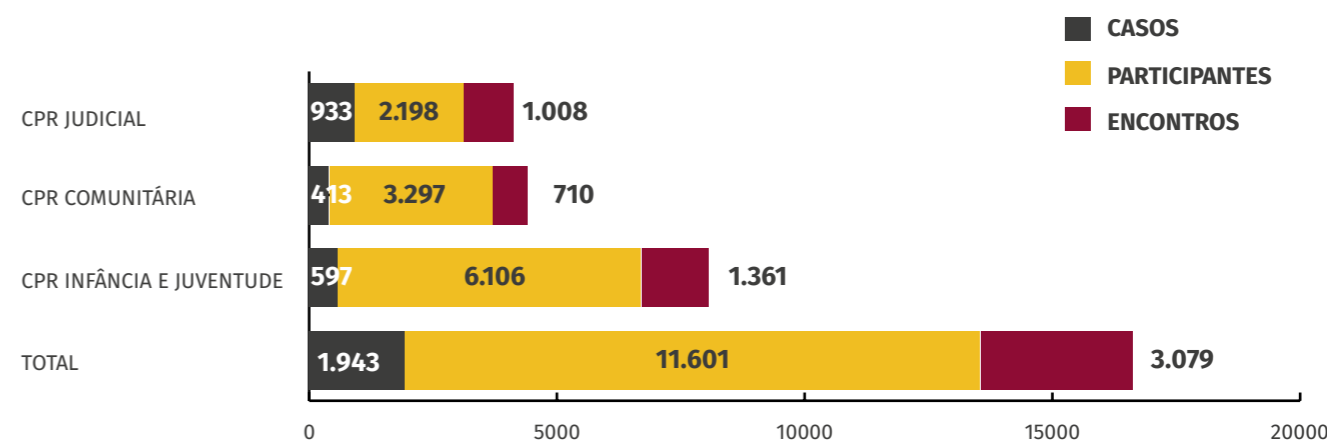
A maior parte dos integrantes dessas equipes passou por capacitação nos conceitos de justiça restaurativa e seus membros foram preparados para atuar

como facilitadores dos Círculos de Construção de Paz – prática restaurativa prioritária em Caxias do Sul – pela professora norte-americana Kay Pranis. Atualmente, cerca de 25 voluntários também estão envolvidos na realização dos Círculos.

As tabelas 31 e 32 detalham os números de casos, pessoas participantes e encontros realizados pelas três centrais, de 2012 a 2015 (TABELA 31), e nos primeiros meses de 2016 (TABELA 32) – no total, mais de 2 mil casos já foram objeto de trabalho da justiça restaurativa em Caxias do Sul, envolvendo mais de 12 mil pessoas em 3 mil encontros.

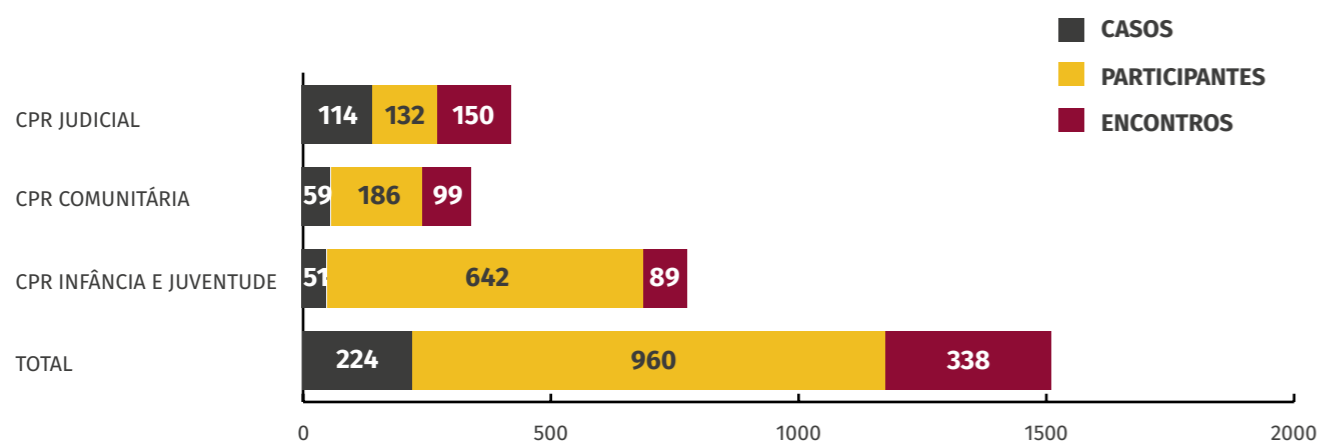
No Foro de Caxias do Sul – uma comarca de entrância final com 17 varas judiciais (uma das maiores do interior do estado, ao lado de Passo Fundo) e 19 juizes – tramitam mais de 137 mil processos. Ou seja, o Programa tem números singelos nesse universo, mas certamente representa um contraponto importante, de incentivo a novas formas de compreender e manejar a Justiça.

TABELA 31: Casos, participantes e encontros nas Centrais (2012 a 2015)



Fonte: Núcleo de Justiça Restaurativa, 2016

TABELA 32: Casos, participantes e encontros nas Centrais (janeiro a abril de 2016)



Fonte: Núcleo de Justiça Restaurativa, 2016

A Central Judicial, inaugurada em novembro de 2012, é o destino de cerca de 50% dos casos atendidos. Ali, os encaminhamentos são determinados pelo trâmite de cada processo judicial, conforme indicação do juiz responsável. É o que se conclui das narrativas da coordenadora da Central Judicial, Joana de Hamburgo, e também da cidadã participante de um procedimento de *Círculo Restaurativo*, Sandra Regina Dandrós – se o juiz percebe a possibilidade de realização do *Círculo*, encaminha o processo ao Cejusc, para a Central Judicial.

A coordenadora da Central afirma que é garantida às partes envolvidas no processo a iniciativa de manifestar o desejo de resolução de conflitos por meio do Cejusc – o que, no entanto, nunca aconteceu. Depois de indicado esse encaminhamento pelo juiz, ainda é preciso que todas as partes envolvidas no litígio concordem com a participação no *Círculo*.

A condução do *Círculo* cabe aos facilitadores e voluntários – nenhum deles com formação na área do Direito – e as partes processuais participam em companhia de seus respectivos advogados. Se houver consenso, o resultado é um termo de acordo a ser enviado para homologação pelo juiz. Em caso de dissenso, o Cejusc registra a impossibilidade de acordo e remete o processo para decisão judicial.

O percentual de acordos é expressivo, o que pode ser explicado inclusive pela seleção prévia feita pelos juízes para encaminhamento de casos. Mas a própria dinâmica dos encontros é um fator facilitador para o entendimento entre as partes, como atesta o relato da participante Sandra Regina Dandrós: *“a diferença em relação à audiência é que, no *Círculo*, a gente consegue se manifestar e cada um cede um pouco. É claro que você também ouve o que não quer – mas, no fim, cada um solta um pouco a*

corda”.

A Central da Infância e Juventude iniciou suas atividades em junho de 2013. Entre as três centrais, envolve o maior número de participantes – o que pode ser explicado pelo acionamento da rede familiar das crianças e adolescentes, assim como de todos os serviços públicos envolvidos em sua promoção e proteção.

Enquanto a Central Judicial mantém foco na resolução de conflitos, o trabalho da Central da Infância e Juventude tem também um caráter preventivo. Ainda em 2013, seis escolas (cinco municipais e uma estadual) foram selecionadas como objeto de um trabalho de sensibilização, entre professores e alunos, sobre as possibilidades dos *Círculos de Construção da Paz*.

O coordenador, Alexandre Ferronato, informa que os encaminhamentos para a Central são feitos por indicação da direção de escolas – as quais

possuem Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar – e também de Unidades Básicas de Saúde, do Conselho Tutelar e, em menor número, do Ministério Público (neste caso, como medida pré-processual).

Após a realização do *Círculo*, um relatório registra os termos acordados pelos envolvidos e é remetido à instituição demandante. Embora exista um esforço para a prevenção de conflitos no ambiente escolar, há notórias dificuldades em envolver as escolas e seus profissionais, ainda que a secretaria de educação seja órgão municipal a alocar o maior número de profissionais no Programa. Já com a Guarda Municipal (órgão da mesma secretaria que abriga o Programa) parece haver grande sinergia – a própria coordenadora geral do Núcleo de Justiça Restaurativa pertence aos seus quadros.

Parceria significativa também existe com o Centro de Atendimento Sócio-Educativo (Case) de Caxias do Sul, cujo diretor é educador físico e capacitado em formação para o *Círculo de Construção da Paz* por Kay Pranis. Segundo ele, embora os *Círculos* não sejam uma rotina generalizada na instituição, são utilizados no processo de elaboração de planos individuais de regresso de medidas socioeducativas, para a reintegração de adolescente à sociedade.

Há, no Case, a intenção de integrar os *Círculos* à gestão da unidade, como projeto piloto na condução das internações provisórias – de até 45 dias, renováveis por mais 45 dias – e no seu uso como subsídio para as decisões judiciais subsequentes. Pedro Falkenbach, diretor do Casa, fala relata sobre a experiência que “inicialmente, foi fruto de um projeto pessoal. Hoje, porém, deve-se também a uma política que vem sendo adotada pela Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (Fase) do Rio Grande do Sul, responsável pelos Casos do estado”.

A Central Comunitária está em atividade desde julho de 2013. Até 2015, esteve instalada junto ao Centro de Referência de Assistência Social da Zona Norte (CRAS Norte) e hoje fica junto ao Projeto Cozinha Comunitária do Bairro Cânion, que serve refeições gratuitas diariamente e fica sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social.

Em ambos os locais, há grande proximidade com a população vulnerável, um ponto considerado fundamental para o seu bom funcionamento – e reforçado pelo fato de ser a coordenadora local reconhecida por seu trabalho com comunidades carentes.

A facilidade de acesso à coordenação e aos facilitadores é destacado pela participante Lidiane Correa Ribeiro Alaoro, mãe de sete filhos (e

convidada para o *Círculo* quando o Conselho Tutelar apurava as condições de cuidados aos seus filhos, à época atendidos pela rede de assistência social). “Foi uma chance para mim. Descobri coisas dos meus filhos que nem imaginava. Nunca vou poder agradecer a Marien e a Susana [respectivamente, facilitadora e coordenadora da Central]”, ela afirma.

Os casos para atendimento chegam à Central encaminhados por serviços de assistência social e atenção à saúde, e também por meio da rede de vínculos comunitários – entre os moradores locais, o interesse é despertado pelos comentários de quem participou dos *Círculos*, como aponta a coordenadora Susana Cordova Duarte.

No bairro, considerado marginalizado no contexto social da cidade, não há voluntários engajados na realização dos *Círculos*, diferentemente do que acontece nas outras centrais.

Hoje, portanto, a atuação da Central Comunitária está restrita ao bairro Cânion, onde está situada. Há planos, porém, para realocar a unidade no centro da cidade, a fim de que possa se referenciar também para outras comunidades do município. “É um processo lento para que nossos gestores públicos compreendam que é um investimento de longo prazo”, completa Susana.

Paralela à atuação das centrais, uma outra frente de ação é constituída pelo **Programa de Formação Voluntários da Paz**, que envolve a possibilidade de criação de **Comissões de Paz**.

O Voluntários da Paz é um projeto financiado pela Vara de Execução Criminal de Caxias do Sul para a oferta de mil vagas em curso de capacitação nos Círculos de Construção da Paz (com carga horária de 20 horas) e oficinas de planejamento para implementação de ações (com 8 horas de duração). Até maio de 2016, foram formadas 14 das 40 turmas previstas.

Participantes incluem servidores (como os do Case e da Guarda Municipal), professores, alunos,

membros de ONGs locais e outros interessados – as inscrições são abertas a toda a comunidade, sem requisitos obrigatórios. A atuação de um Voluntário da Paz é igualmente livre: o material de divulgação informa que *“qualquer ambiente onde haja pessoas convivendo é propício para colocar os Círculos em prática”*. Um dos objetivos finais da iniciativa é que, depois de capacitadas, pessoas e entidades (do setor público) se disponham a formar Comissões de Paz.

Um exemplo é a Comissão formada por agentes penitenciários da Susepe, que promovem Círculos com apenados em progressão de regime com vistas à sua reinserção social. Outras duas Comissões estão em formação atualmente: uma en-

volve profissionais da Secretaria de Saúde e outra, da Guarda Municipal. Descritas como instâncias de estudo e aprendizado, as Comissões se dedicam antes ao envolvimento da equipe e à gestão de processos das entidades do que propriamente à resolução de casos, a cargo das Centrais.

Em médio ou longo prazo, o Programa prevê a criação de Comitês de Paz concebidos como instâncias de resolução de casos, para atuar em situações que dispensariam providências policiais e judiciais. Espera-se que, então, os Comitês sejam geridos por entidades da sociedade civil, credenciadas e supervisionadas judicialmente, com financiamento público.

Institucionalização e mobilização

A observação da implementação e da operação do Programa Municipal de Pacificação Restaurativa – e da própria prática de justiça restaurativa como uma política valorizada pela municipalidade de Caxias do Sul – permite inferências sobre questões que envolvem sua institucionalização e mobilização.

Particularmente com relação à **institucionalização**, é notável a articulação institucional construída em torno do Poder Judiciário, sobretudo por ação e incentivo do juiz Leoberto Brancher, um dos propo-

nentes da prática ao Prêmio Innovare.

Essa articulação se deu a partir do Judiciário e reuniu outros atores do sistema de justiça (Defensoria Pública e Ministério Público) e do aparato repressivo estatal (Susep e Case, com suas especificidades) – o que determina um protagonismo judicial nas entradas e encaminhamentos dos casos da justiça restaurativa de Caxias do Sul. Afinal, é para esse sistema que são encaminhadas as situações de conflito social.

Assim, é possível compreender o maior volume de casos encontrados na Central Judicial. Sediada no Poder Judiciário, ela está em contato direto com toda a estrutura estatal já mobilizada para a resolução de conflitos. Mas há limitações em relação ao volume total de acionamentos do Judiciário e quanto à viabilidade de ampliação dessa participação.

Como aponta um agente da justiça, “não se trata de uma solução mais rápida que o trâmite tradicional, nem de grande escala. É impor-

tante questionar quanto ela receberá de investimento – e como – por parte do Judiciário, considerando que não resolverá seu problema de demanda crescente”.

Igualmente, porém, é preciso reconhecer o potencial de inovação social do Programa em relação ao senso de justiça. Afinal, uma outra porção de casos registrados refere-se àqueles não judicializados. Os convênios e a formalização – por força de lei municipal e da atuação do poder executivo municipal no Programa – são vias efetivas de chegada ao contexto original dos conflitos sociais. A prefeitura municipal é a face estatal mais próxima do cidadão a oferecer os serviços básicos de atenção e prestação de serviços.

É por meio da articulação institucional que o Programa ganha capilaridade e proximidade com a comunidade, trazidas principalmente pela atuação dos serviços de educação, segurança, assistência social e saúde. É também como garante força de trabalho: coordenadores e facilitadores são servidores públicos municipais (com exceção daqueles provenientes do Cejusc) alocados no Programa

Tais características garantem ao Programa reconhecimento institucional, estrutura e equipe para atu-

ação – ainda que restritos. Segundo a coordenadora administrativa do Núcleo Justiça Restaurativa, Cristina Bergamaschi, “foram investidos no Programa, desde o seu início, R\$ 800 mil”. Vale ressaltar também que não houve rupturas na gestão municipal. Em 2010, quando os primeiros convênios foram firmados, o prefeito era José Ivo Sartori (atual governador do Rio Grande do Sul) e o então vice-prefeito, Alceu Barbosa Velho, elegeu-se prefeito em 2012 – uma possível mudança de gestão para o mandato municipal que se inicia em 2017 é ainda uma incógnita para a continuidade e a expansão do Programa.

Em complementaridade à institucionalização formal e funcional no âmbito municipal, é possível perceber a existência de uma dimensão de ordem simbólica a impulsionar a realização do Programa, evidenciada na **mobilização** das pessoas que dele participam.

Todos os coordenadores e facilitadores são formados por Kay Pranis, assim como os voluntários – em maioria, servidores públicos não cedidos pela prefeitura ao Programa, que realizam os Círculos nos seus horários livres. Nas instituições apoiadoras, como Case e Susepe, também há profissionais capacitados nos cursos oferecidos em 2010 e 2012.

Na avaliação do Juiz Leoberto Brancher, a identificação das pessoas é intensa porque o Programa se coloca como uma alternativa de atuação diante de um contexto de saturação profissional dos servidores públicos – ou seja, eles parecem ter identificado na metodologia dos Círculos de Construção da Paz um meio efetivo de transformar a realidade.

A fala de um dos coordenadores é sintomática dessa mobilização dos profissionais e voluntários do Programa: “a metodologia dos Círculos é única coisa que temos de baixo para cima, que nós da equipe podemos escolher”.

Desse modo, se a institucionalização confere uma centralidade judicial ou mesmo governamental à justiça restaurativa, em Caxias do Sul, ela também aparece – na percepção dos envolvidos – fortemente marcada por uma linguagem não jurídica. Tal característica pode ser considerada um ponto forte para os planos de futuro do Programa, que vislumbram uma atuação comunitária mais autônoma quanto à prevenção e à solução dos seus próprios conflitos – ou seja, há potencial para uma experiência de acesso à justiça para além daquela de que se ocupa o Poder Judiciário.

Fragilidade

O Ranking da Fragilidade

O uso de indicadores para a classificação das potencialidades e fragilidades sociais de determinada área de abrangência começou a ser utilizado mais constantemente, e com maior rigor, desde que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) criou o IDH, ou Índice de Desenvolvimento Humano, nos anos 1990.

O Pnud atualizou o Índice em 2000, mas, desde então, o IDH deixou de ser atualizado. Criou-se, assim, uma lacuna que dificulta sua utilização. Posteriormente, em 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e outras fundações ainda atualizaram esse índice.

Nossa proposta tem por objetivo gerar um índice que indique a fragilidade dos municípios brasileiros, por meio da utilização de informações disponíveis na internet, o que permite contemplar sempre os dados mais recentes.

Foram elencados, para a geração do índice, dados referentes a saúde, escolaridade, saneamento e renda nos municípios – vertentes de informação que facilitam a composição de um panorama mais nítido dessas unidades administrativas.

Dados sobre saúde foram extraídos do site do Datasus (www.datasus.gov.br) e tabulados a partir do Tabnet, um aplicativo desenvolvido para essa finalidade pelo próprio departamento de informática do SUS. Foram coletados números de mortes evitáveis de pessoas menores de 5 anos e de 5 a 74 anos, mortes maternas e de mulheres em idade fértil, mortes por agressão e mortalidade total. Optou-se pela coleta de dados de um período de cinco anos – os mais recentes, de 2009 a 2013 – para minimizar eventuais desvios do padrão de normalidade. Houve também a opção de cotejar com a mortalidade total os percentuais de mortalidade de cada um dos demais grupos, dentro de cada município (intra-municípios), a fim de excluir a necessidade de cálculo de taxas – isto é, para tornar desnecessária a comparação com a população municipal.

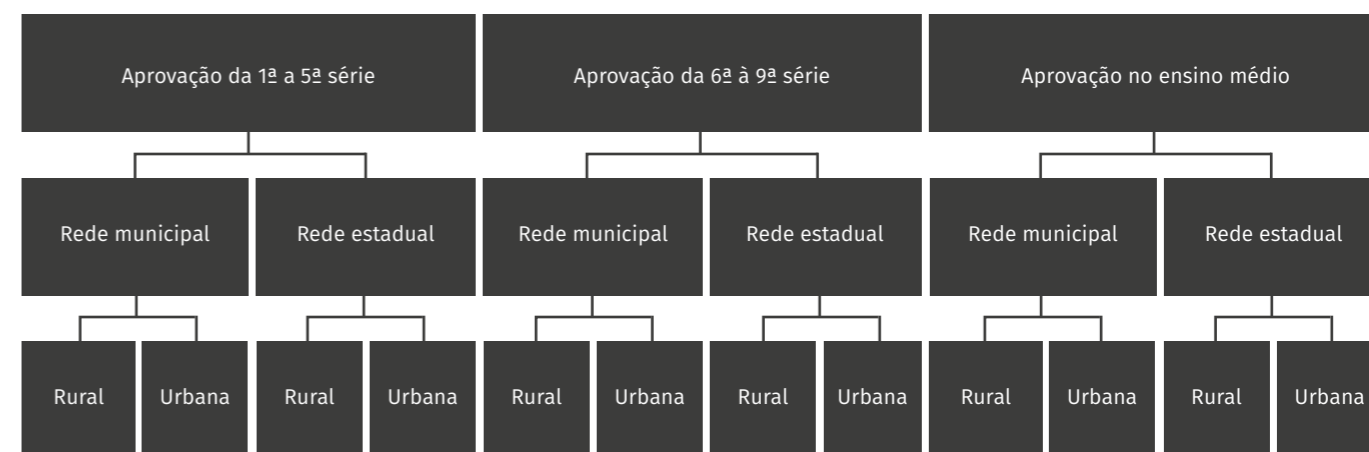
Dados sobre educação são provenientes do site do Inep (www.inep.gov.br) e referem-se ao ensino fundamental e médio, para as redes estadual e municipal, em áreas urbanas e rurais. Embora o ensino fundamental seja de responsabilidade dos municípios e o ensino médio, dos estados, todas as combinações entre instâncias administrativas e períodos de ensino foram encontradas. Optou-se, então, pelo aproveitamento do maior número possível de informações, em vez de desprezá-las. Os dados foram processados em forma de percentual de aprovação e, no cálculo, foram usados os números mais recentes, de 2014.

Dados sobre saneamento vieram do site do IBGE (www.ibge.gov.br). Dali foram extraídas informações sobre coleta de lixo, abastecimento de água e destinação do esgoto, quanto à sua disponibilidade nos domicílios. Em cada caso, foi considerado um percentual de inadequação – ou seja, a deficiência em relação ao total de domicílios de cada município.

Dados sobre renda, igualmente, foram coletados no site do IBGE. Tanto esses quanto os parâmetros de saneamento são censitários e, embora sejam os mais recentes, datam de 2010.

As notas atribuídas aos diversos componentes do Índice de Fragilidade foram classificadas segundo os decis, para fins de padronização. Assim, dentro de cada vertente do Índice, percentuais foram transformados em notas de 1 a 10. Os pontos de corte de cada um dos decis tomaram como base os 5.565 municípios brasileiros.

Índices de fragilidade parciais foram gerados para o componente "Educação", considerando-se o percentual de aprovação das seguintes combinações demonstradas na tabela abaixo:



É importante salientar que houve a intenção de incluir indicadores relativos à existência de representações municipais de Defensoria Pública. Contudo, a ausência de informações tornou impossível essa inclusão. **A única Defensoria Pública a possuir informa-**

ções dessa natureza é a do estado do Rio de Janeiro. Todas as demais, embora tenham se comprometido a enviar tais informações, não o fizeram – os dados recebidos se referiam a comarcas e não a municípios.

Resultados do Ranking

Aqui são listados os resultados do índice de vulnerabilidade de cinco unidades da Federação, uma de cada Região: Acre, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Sergipe. Os indicadores de todos os 5.565 municípios do País estão reproduzidos em anexo próprio que será disponibilizado *online* juntamente com esta publicação..

Na listagem se lê, para cada estado, em forma de tabela, o nome e o código IBGE do município, seguidos do índice de fragilidade e a posição a que este corresponde, respectivamente, no ranking nacional e no ranking da unidade federativa à qual o município pertence.

Em sua escala, o ranking obedece ao critério quanto maior o número, menor a fragilidade. Assim, o número um indica o município de maior fragilidade e disposição é feita em ordem crescente – do mais vulnerável ao menos vulnerável, como exemplificado a seguir.

- **No Acre**, a maior fragilidade foi encontrada em Mâncio Lima e a menor, em Rio Branco – esses municípios aparecem, respectivamente, na 246ª e na 3.646ª no ranking do País.

- **No Espírito Santo**, a listagem começa com Ibitirama, que reúne os piores indicadores termina com Cachoeiro de Itapemirim, que reúne os melhores.

- **Em Mato Grosso do Sul**, a maior vulnerabilidade foi localizada em Paranhos e a menor, em Campo Grande.

- **Em Santa Catarina**, o município com o mais baixo indicador é Vargem, enquanto Pomerode e Ouro encontram-se nas melhores posições.

- **Em Sergipe**, o município com os mais baixos indicadores é Japoatã, seguido de Cristinópolis e Indiaroba, enquanto no extremo oposto estão Santa Rosa, Telha e Aracaju.

Em seu conjunto, essas informações permitem que se desenhem políticas públicas a partir de critérios econômicos e sociais. Ademais, essas listagens tornam explícitas as fortes diferenças encontradas no interior de uma mesma unidade da Federação, entre as Regiões e no País como um todo.

TABELA 33: Ranking (nacional e por unidade federativa) dos indicadores de fragilidade de municípios de cinco estados brasileiros

ACRE				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Mâncio Lima	120033	7,938	246	1
Tarauacá	120060	7,908	264	2
Feijó	120030	7,846	300	3
Manoel Urbano	120034	7,792	329	4
Bujari	120013	7,775	336	5
Porto Acre	120080	7,692	377	6
Acrelândia	120001	7,683	382	7
Plácido de Castro	120038	7,508	497	8
Capixaba	120017	7,479	519	9
Sena Madureira	120050	7,454	534	10
Assis Brasil	120005	7,446	540	11
Marechal Thaumaturgo	120035	7,346	615	12
Porto Walter	120039	7,217	713	13
Rodrigues Alves	120042	6,929	1006	14
Cruzeiro do Sul	120020	6,908	1029	15
Senador Guiomard	120045	6,713	1267	16
Jordão	120032	6,550	1476	17
Brasiléia	120010	6,504	1545	18
Epitaciolândia	120025	6,492	1561	19
Xapuri	120070	6,375	1722	20
Santa Rosa do Purus	120043	6,200	1935	21
Rio Branco	120040	4,467	3646	22

ESPÍRITO SANTO				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Ibitirama	320255	7,244	698	1
Irupi	320265	6,929	1008	2
Mucurici	320360	6,589	1414	3
Brejetuba	320115	6,467	1593	4
Sooretama	320501	6,408	1669	5
Pancas	320400	6,321	1782	6
Ibatiba	320245	6,306	1804	7
Vila Pavão	320515	6,300	1810	8
Água Branca	320013	6,233	1898	9
Conceição da Barra	320160	6,233	1901	10
Vila Valério	320517	6,171	1964	11
Santa Leopoldina	320450	6,167	1973	12
Itapemirim	320280	6,100	2052	13
Água Doce do Norte	320016	6,067	2084	14
Mantemópolis	320330	6,050	2101	15
Presidente Kennedy	320430	5,967	2205	16
Boa Esperança	320100	5,913	2265	17
Divino de São Lourenço	320180	5,867	2317	18
Luna	320300	5,839	2356	19
Pedro Canário	320405	5,808	2387	20
Vargem Alta	320503	5,778	2419	21
Jaguaré	320305	5,750	2446	22
Conceição do Castelo	320170	5,744	2456	23
Rio Bananal	320435	5,717	2487	24
Muniz Freire	320370	5,689	2520	25
Santa Maria de Jetibá	320455	5,688	2521	26
São Domingos do Norte	320465	5,661	2552	27

ESPÍRITO SANTO				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Ecoporanga	320210	5,633	2587	28
Afonso Cláudio	320010	5,613	2609	29
Alto Rio Novo	320035	5,583	2639	30
Pinheiros	320410	5,575	2648	31
Fundão	320220	5,550	2681	32
Barra de São Francisco	320090	5,529	2696	33
Marataízes	320332	5,433	2787	34
Viana	320510	5,378	2847	35
Montanha	320350	5,183	3008	36
Domingos Martins	320190	5,163	3027	37
São Mateus	320490	5,142	3048	38
Governador Lindenberg	320225	5,125	3067	39
Anchieta	320040	5,122	3068	40
Laranja da Terra	320316	5,089	3106	41
Mimoso do Sul	320340	5,046	3150	42
Marechal Floriano	320334	4,894	3297	43
Ponto Belo	320425	4,858	3327	44
Muqui	320380	4,833	3350	45
Guaçuí	320230	4,833	3357	46
Itaguaçu	320270	4,779	3393	47
Linhares	320320	4,750	3415	48
Nova Venécia	320390	4,729	3446	49
Dores do Rio Preto	320200	4,661	3502	50
Cariacica	320130	4,600	3534	51
São Roque do Canaã	320495	4,517	3605	52
Atílio Vivacqua	320070	4,511	3608	53
Marilândia	320335	4,472	3645	54

ESPÍRITO SANTO				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	NACIONAL	RANKING ESTADUAL
Serra	320500	4,467	3648	55
Aracruz	320060	4,444	3659	56
Baixo Guandu	320080	4,394	3701	57
Guarapari	320240	4,383	3712	58
Jerônimo Monteiro	320310	4,372	3717	59
Alegre	320020	4,344	3742	60
Rio Novo do Sul	320440	4,342	3744	61
São José do Calçado	320480	4,256	3810	62
Itarana	320290	4,179	3873	63
Castelo	320140	4,117	3937	64
São Gabriel da Palha	320470	4,117	3938	65
Iconha	320260	4,111	3947	66
Apiacã	320050	4,061	3986	67
Piuma	320420	3,972	4060	68
Santa Teresa	320460	3,825	4178	69
Alfredo Chaves	320030	3,628	4349	70
Ibiraçu	320250	3,572	4396	71
Venda Nova do Imigrante	320506	3,572	4397	72
Vila Velha	320520	3,522	4439	73
Bom Jesus do Norte	320110	3,483	4472	74
Colatina	320150	3,472	4481	75
João Neiva	320313	3,433	4522	76
Vitória	320530	3,433	4531	77
Cachoeiro de Itapemirim	320120	3,371	4579	78

MATO GROSSO DO SUL				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	NACIONAL	RANKING ESTADUAL
Paranhos	500635	9,033	10	1
Japorã	500480	8,983	12	2
Tacuru	500795	8,706	34	3
Itaquiraí	500460	8,133	174	4
Aral Moreira	500124	7,958	236	5
Caracol	500280	7,906	266	6
Jaraguari	500490	7,833	309	7
Santa Rita do Pardo	500755	7,689	381	8
Laguna Carapã	500525	7,656	401	9
Novo Horizonte do Sul	500625	7,633	418	10
Sete Quedas	500770	7,500	503	11
Dois Irmãos do Buriti	500348	7,450	539	12
Terenos	500800	7,446	541	13
Anaurilândia	500080	7,367	598	14
Coronel Sapucaia	500315	7,344	619	15
Juti	500515	7,300	652	16
Nioaque	500580	7,196	737	17
Miranda	500560	7,133	805	18
Figueirão	500390	7,033	897	19
Nova Alvorada do Sul	500600	6,978	961	20
Bandeirantes	500150	6,922	1013	21
Amambai	500060	6,883	1065	22
Sidrolândia	500790	6,858	1086	23
Iguatemi	500430	6,806	1160	24
Antônio João	500090	6,778	1196	25
Deodápolis	500345	6,733	1246	26
Corguinho	500310	6,728	1253	27

MATO GROSSO DO SUL				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Eldorado	500375	6,717	1266	28
Ribas do Rio Pardo	500710	6,694	1288	29
Mundo Novo	500568	6,692	1291	30
Selvíria	500780	6,689	1297	31
Rochedo	500750	6,667	1328	32
Caarapó	500240	6,663	1331	33
Rio Negro	500730	6,608	1390	34
Sonora	500793	6,544	1491	35
Batayporã	500200	6,517	1533	36
Alcinópolis	500025	6,508	1542	37
Rio Verde de Mato Grosso	500740	6,450	1610	38
Angélica	500085	6,406	1677	39
Água Clara	500020	6,389	1708	40
Itaporã	500450	6,333	1771	41
Pedro Gomes	500640	6,325	1778	42
Taquarussu	500797	6,283	1835	43
Ponta Porã	500660	6,263	1857	44
Douradina	500350	6,250	1874	45
Porto Murtinho	500690	6,239	1889	46
Ivinhema	500470	6,208	1932	47
Jateí	500510	6,111	2035	48
Ladário	500520	6,100	2055	49
Inocência	500440	6,058	2091	50
Vicentina	500840	6,038	2116	51
Bela Vista	500210	5,989	2178	52
Aquidauana	500110	5,917	2262	53
Rio Brilhante	500720	5,861	2327	54

MATO GROSSO DO SUL				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Bataguassu	500190	5,833	2366	55
Aparecida do Taboado	500100	5,825	2371	56
Anastácio	500070	5,800	2395	57
Corumbá	500320	5,800	2396	58
Guia Lopes da Laguna	500410	5,742	2459	59
Coxim	500330	5,733	2470	60
Naviraí	500570	5,728	2474	61
Nova Andradina	500620	5,721	2483	62
Glória de Dourados	500400	5,500	2727	63
Maracaju	500540	5,417	2805	64
Brasilândia	500230	5,358	2863	65
Camapuã	500260	4,983	3202	66
Cassilândia	500290	4,975	3209	67
São Gabriel do Oeste	500769	4,971	3212	68
Fátima do Sul	500380	4,963	3225	69
Bodoquena	500215	4,922	3266	70
Costa Rica	500325	4,861	3325	71
Chapadão do Sul	500295	4,850	3339	72
Dourados	500370	4,817	3370	73
Três Lagoas	500830	4,700	3467	74
Jardim	500500	4,611	3526	75
Bonito	500220	4,606	3530	76
Paranaíba	500630	4,428	3668	77
Campo Grande	500270	3,750	4239	78

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Vargem	421915	7,211	722	1
Ipuaçú	420768	7,171	762	2
São Bernardino	421575	6,617	1384	3
Palmeira	421205	6,489	1569	4
Entre Rios	420517	6,479	1577	5
Bocaina do Sul	420243	6,344	1756	6
Capão Alto	420325	6,328	1776	7
São José do Cerrito	421680	6,313	1792	8
Abelardo Luz	420010	6,271	1851	9
Irati	420785	6,267	1854	10
Calmon	420315	6,233	1899	11
Brunópolis	420287	6,200	1943	12
Cerro Negro	420417	6,200	1944	13
Sta. Terezinha do Progresso	421568	6,189	1953	14
Campo Belo do Sul	420340	6,133	2001	15
Tigrinhos	421795	6,117	2026	16
Coronel Martins	420445	6,067	2085	17
Bandeirante	420208	6,033	2119	18
Passos Maia	421227	6,033	2120	19
Painel	421189	6,008	2149	20
Princesa	421415	6,000	2162	21
Bela Vista do Toldo	420213	5,950	2230	22
Flor do Sertão	420535	5,933	2250	23
Jupiá	420917	5,900	2281	24
Jardinópolis	420895	5,850	2343	25
Barra Bonita	420209	5,825	2370	26
Belmonte	420215	5,744	2457	27

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Saltinho	421535	5,650	2569	28
Macieira	421005	5,644	2574	29
Lebon Régis	420970	5,633	2588	30
Abdon Batista	420005	5,617	2607	31
Major Vieira	421030	5,611	2611	32
Matos Costa	421070	5,533	2693	33
Paial	421187	5,533	2694	34
Timbó Grande	421825	5,500	2726	35
Romelândia	421520	5,496	2728	36
Santa Terezinha	421567	5,478	2748	37
União do Oeste	421885	5,467	2762	38
Monte Castelo	421110	5,458	2766	39
Itaiópolis	420810	5,346	2875	40
Bom Jesus	420253	5,300	2925	41
Alfredo Wagner	420070	5,267	2949	42
Iraceminha	420775	5,263	2951	43
Guatambu	420665	5,242	2965	44
Águas de Chapecó	420050	5,233	2973	45
Nova Itaberaba	421145	5,206	2996	46
Ouro Verde	421185	5,200	2999	47
Sul Brasil	421775	5,183	3009	48
Arvoredo	420165	5,156	3034	49
Passo de Torres	421225	5,150	3042	50
Águas Frias	420055	5,122	3069	51
São Miguel da Boa Vista	421715	5,100	3094	52
Galvão	420560	5,092	3101	53
Caxambu do Sul	420410	5,083	3115	54

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
São Cristóvão do Sul	421605	5,050	3148	55
Sangão	421545	5,039	3152	56
Dionísio Cerqueira	420500	5,013	3169	57
Chapadão do Lageado	420419	5,011	3173	58
Ibiam	420675	4,983	3200	59
Riqueza	421507	4,983	3201	60
Celso Ramos	420415	4,978	3207	61
Novo Horizonte	421165	4,922	3264	62
Leoberto Leal	420980	4,917	3275	63
Ponte Serrada	421340	4,917	3276	64
Paraíso	421223	4,908	3280	65
Vitor Meireles	421935	4,900	3292	66
Vidal Ramos	421920	4,867	3320	67
Monte Carlo	421105	4,850	3338	68
Planalto Alegre	421315	4,800	3382	69
Campo Erê	420350	4,796	3386	70
São Joaquim	421650	4,778	3396	71
Palma Sola	421200	4,733	3438	72
Rio Rufino	421505	4,717	3454	73
Lajeado Grande	420945	4,700	3466	74
Imaruí	420720	4,675	3484	75
Bom Jesus do Oeste	420257	4,667	3494	76
Tunápolis	421875	4,667	3495	77
Ponte Alta	421330	4,661	3503	78
Anchieta	420080	4,642	3509	79
Bom Jardim da Serra	420250	4,639	3512	80
Frei Rogério	420555	4,600	3539	81

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Correia Pinto	420455	4,594	3541	82
Marema	421055	4,567	3559	83
Santa Helena	421555	4,550	3571	84
Ibicaré	420680	4,533	3592	85
Irani	420780	4,517	3603	86
São Carlos	421600	4,494	3621	87
Urupema	421895	4,483	3635	88
Araquari	420130	4,463	3653	89
Catanduvas	420400	4,447	3682	90
Caibi	420310	4,358	3730	91
Vargem Bonita	421917	4,350	3738	92
Três Barras	421830	4,317	3770	93
Santa Cecília	421550	4,289	3786	94
Quilombo	421420	4,288	3787	95
Bom Retiro	420260	4,250	3814	96
Papanduva	421220	4,250	3815	97
Xaxim	421970	4,246	3818	98
Rio das Antas	421440	4,233	3827	99
Descanso	420490	4,221	3838	100
Água Doce	420040	4,213	3844	101
Anita Garibaldi	420100	4,208	3851	102
Palmitos	421210	4,208	3852	103
Maravilha	421050	4,167	3878	104
Anitápolis	420110	4,167	3884	105
Campos Novos	420360	4,163	3887	106
Jaborá	420860	4,150	3906	107
Erval Velho	420520	4,117	3936	108

SANTA CATARINA					
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING		
			NACIONAL	ESTADUAL	
Mondáí	421100	4,113	3941	109	
Cunhataí	420475	4,100	3959	110	
São José do Cedro	421670	4,058	3990	111	
Fraiburgo	420550	4,054	3993	112	
Guarujá do Sul	420660	4,042	4006	113	
Irineópolis	420790	4,022	4023	114	
São Domingos	421610	4,022	4024	115	
São João do Oeste	421625	4,021	4025	116	
Ponte Alta do Norte	421335	4,017	4028	117	
São Ludgero	421700	4,006	4036	118	
Cordilheira Alta	420435	4,000	4041	119	
Santiago do Sul	421569	4,000	4042	120	
Vargeão	421910	3,994	4045	121	
Caçador	420300	3,983	4056	122	
Palhoça	421190	3,950	4081	123	
Serra Alta	421755	3,944	4087	124	
Curitibanos	420480	3,933	4099	125	
Cunha Porã	420470	3,917	4110	126	
Imbuia	420740	3,900	4125	127	
José Boiteux	420915	3,900	4126	128	
Mirim Doce	421085	3,892	4129	129	
Camboriú	420320	3,889	4132	130	
Canoinhas	420380	3,879	4143	131	
Ilhota	420710	3,878	4146	132	
Rio Fortuna	421490	3,850	4162	133	
Meleiro	421080	3,844	4168	134	
Chapecó	420420	3,821	4181	135	

SANTA CATARINA					
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING		
			NACIONAL	ESTADUAL	
São Lourenço do Oeste	421690	3,800	4201	136	
Xanxerê	421950	3,800	4202	137	
Canelinha	420370	3,783	4211	138	
Modelo	421090	3,772	4217	139	
Iporã do Oeste	420765	3,771	4218	140	
Treze de Maio	421840	3,761	4226	141	
Paulo Lopes	421230	3,756	4228	142	
Jacinto Machado	420870	3,729	4255	143	
Formosa do Sul	420543	3,717	4268	144	
Aurora	420190	3,711	4272	145	
Biguaçu	420230	3,704	4274	146	
Tangará	421790	3,700	4282	147	
Zortéa	421985	3,700	4283	148	
Alto Bela Vista	420075	3,689	4290	149	
Itapiranga	420840	3,658	4311	150	
Imbituba	420730	3,656	4314	151	
Laguna	420940	3,654	4315	152	
São João do Itaperiú	421635	3,650	4324	153	
Sao Francisco do Sul	421620	3,646	4328	154	
Angelina	420090	3,639	4333	155	
Capinzal	420390	3,639	4334	156	
Dona Emma	420510	3,633	4345	157	
Ituporanga	420850	3,622	4356	158	
Coronel Freitas	420440	3,600	4373	159	
Rio do Campo	421450	3,600	4374	160	
Morro Grande	421125	3,592	4379	161	
Morro da Fumaca	421120	3,583	4387	162	

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Maфра	421010	3,561	4407	163
Doutor Pedrinho	420515	3,550	4414	164
Pinheiro Preto	421300	3,550	4415	165
Treze Tílias	421850	3,550	4416	166
Içara	420700	3,538	4421	167
Navegantes	421130	3,533	4427	168
Garuva	420580	3,529	4434	169
Campo Alegre	420330	3,517	4444	170
São João do Sul	421640	3,517	4445	171
Atalanta	420180	3,492	4464	172
Otacílio Costa	421175	3,489	4470	173
Orleans	421170	3,483	4477	174
Pouso Redondo	421370	3,478	4479	175
Guaraciaba	420640	3,463	4494	176
Ermo	420519	3,442	4514	177
Pedras Grandes	421240	3,433	4526	178
Santa Rosa de Lima	421560	3,433	4527	179
Balneário Barra do Sul	420205	3,417	4542	180
Joaçaba	420900	3,417	4543	181
São João Batista	421630	3,396	4563	182
Jaguaruna	420880	3,383	4574	183
Trombudo Central	421860	3,378	4577	184
Itapema	420830	3,372	4578	185
Salete	421530	3,367	4588	186
Lontras	420990	3,350	4602	187
Major Gercino	421020	3,338	4611	188
Itá	420800	3,333	4620	189

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Itapoá	420845	3,333	4621	190
Araranguá	420140	3,288	4651	191
Apiúna	420125	3,272	4664	192
Pinhalzinho	421290	3,267	4668	193
Urubici	421890	3,267	4673	194
Barra Velha	420210	3,256	4683	195
Santa Rosa do Sul	421565	3,250	4687	196
Agronômica	420030	3,208	4715	197
Faxinal dos Guedes	420530	3,208	4716	198
Tijucas	421800	3,204	4721	199
Piratuba	421310	3,200	4737	200
Timbé do sul	421810	3,200	4738	201
Luiz Alves	421000	3,194	4740	202
Praia Grande	421380	3,188	4744	203
Petrolândia	421270	3,183	4749	204
Lauro Müller	420960	3,161	4770	205
Arabutã	420127	3,133	4790	206
Governador Celso Ramos	420600	3,133	4791	207
São José	421660	3,117	4806	208
Criciúma	420460	3,106	4808	209
Lindóia do Sul	420985	3,106	4809	210
Forquilha	420545	3,100	4818	211
Schroeder	421740	3,100	4819	212
Saudades	421730	3,094	4823	213
Joinville	420910	3,079	4832	214
Garopaba	420570	3,067	4841	215
Nova Erechim	421140	3,067	4842	216

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Balneário Camboriú	420200	3,058	4845	217
Gravatal	420620	3,058	4846	218
Rio Negrinho	421500	3,056	4847	219
Braço do Norte	420280	3,046	4866	220
Videira	421930	3,046	4867	221
Taió	421780	3,033	4881	222
Grão Pará	420610	3,022	4888	223
Lages	420930	3,000	4916	224
Ipira	420760	2,989	4918	225
Penha	421250	2,925	4952	226
Guaramirim	420650	2,917	4956	227
Bombinhas	420245	2,917	4963	228
Herval d'Oeste	420670	2,917	4964	229
Presidente Nereu	421410	2,911	4965	230
Seara	421750	2,908	4967	231
Balneário Arroio do Silva	420195	2,900	4971	232
Agrolândia	420020	2,894	4973	233
Gaspar	420590	2,894	4974	234
Sao Miguel do Oeste	421720	2,888	4977	235
Agua Mornas	420060	2,883	4985	236
Arroio Trinta	420160	2,883	4986	237
Botuverá	420270	2,875	4989	238
Armazém	420150	2,850	5013	239
Rio do Sul	421480	2,833	5021	240
Capivari de Baixo	420395	2,822	5023	241
Ipumirim	420770	2,813	5030	242
Turvo	421880	2,796	5046	243

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Presidente Getúlio	421400	2,792	5047	244
Itajaí	420820	2,788	5048	245
Xavantina	421960	2,783	5050	246
Witmarsum	421940	2,767	5061	247
Rancho Queimado	421430	2,758	5067	248
Nova Trento	421150	2,756	5069	249
Porto Belo	421350	2,756	5070	250
Florianópolis	420540	2,739	5085	251
Jaraguá do Sul	420890	2,733	5093	252
Braço do Trombudo	420285	2,711	5108	253
Maracajá	421040	2,706	5110	254
Luzerna	421003	2,700	5113	255
Salto Veloso	421540	2,700	5114	256
Sombrio	421770	2,683	5121	257
Massaranduba	421060	2,679	5126	258
Tubarão	421870	2,621	5148	259
Porto União	421360	2,613	5154	260
Balneário Gaivota	420207	2,600	5164	261
Laurentino	420950	2,600	5165	262
Urussanga	421900	2,596	5166	263
Ibirama	420690	2,589	5168	264
Timbó	421820	2,572	5180	265
São Martinho	421710	2,567	5186	266
Corupá	420450	2,558	5187	267
São Bonifácio	421590	2,558	5188	268
Cocal do Sul	420425	2,533	5208	269
Concórdia	420430	2,525	5210	270

SANTA CATARINA				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Sao Bento do Sul	421580	2,506	5221	271
Ascurra	420170	2,500	5231	272
Iomerê	420757	2,500	5232	273
Peritiba	421260	2,500	5233	274
Balneário Piçarras	421280	2,450	5266	275
Guabiruba	420630	2,433	5275	276
Rio do Oeste	421460	2,433	5276	277
Nova Veneza	421160	2,428	5279	278
Benedito Novo	420220	2,400	5288	279
Blumenau	420240	2,400	5289	280
Indaial	420750	2,389	5295	281
Brusque	420290	2,350	5314	282
Siderópolis	421760	2,350	5315	283
Antonio Carlos	420120	2,333	5326	284
São Pedro de Alcântara	421725	2,322	5328	285
Presidente Castello Branco	421390	2,311	5333	286
Rio dos Cedros	421470	2,267	5352	287
Lacerdópolis	420920	2,200	5382	288
Treviso	421835	2,192	5384	289
Santo Amaro da Imperatriz	421570	2,072	5418	290
Rodeio	421510	2,033	5434	291
Pomerode	421320	1,922	5482	292
Ouro	421180	1,763	5527	293

SERGIPE				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Japoatã	280340	8,779	22	1
Cristinápolis	280170	8,717	30	2
Indiaroba	280280	8,628	42	3
Salgado	280620	8,575	52	4
Canhoba	280110	8,442	72	5
Itaporanga d'Ajuda	280320	8,156	163	6
Araúá	280040	8,139	171	7
Boquim	280067	8,078	193	8
Umbaúba	280760	8,011	216	9
Areia Branca	280050	7,906	265	10
Nossa Senhora das Dores	280460	7,856	295	11
Gararu	280240	7,850	298	12
Capela	280130	7,839	304	13
Gracho Cardoso	280260	7,817	313	14
Pirambu	280530	7,739	350	15
Japarutuba	280330	7,694	374	16
Malhada dos Bois	280380	7,667	394	17
Itabaianinha	280300	7,639	415	18
Carira	280140	7,621	431	19
Siriri	280720	7,561	460	20
Canindé de São Francisco	280120	7,483	514	21
Santo Amaro das Brotas	280660	7,483	515	22
Feira Nova	280220	7,450	538	23
São Domingos	280680	7,439	543	24
Muribeca	280430	7,344	617	25
Porto da Folha	280560	7,321	632	26
Pedrinhas	280510	7,300	649	27

SERGIPE				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Malhador	280390	7,194	739	28
Neópolis	280440	7,192	742	29
Nossa Senhora da Glória	280450	7,072	864	30
Tomar do Geru	280750	6,983	949	31
Cumbe	280190	6,917	1021	32
Brejo Grande	280070	6,908	1030	33
Santa Luzia do Itanhy	280630	6,894	1049	34
Aquidabã	280020	6,861	1082	35
São Miguel do Aleixo	280700	6,850	1096	36
Estância	280210	6,839	1114	37
Pedra Mole	280500	6,806	1157	38
Pacatuba	280490	6,804	1161	39
Riachão do Dantas	280580	6,763	1207	40
Simão Dias	280710	6,763	1208	41
Laranjeiras	280360	6,742	1234	42
Nossa Senhora de Lourdes	280470	6,733	1242	43
Pinhão	280520	6,733	1243	44
Nossa Senhora Aparecida	280445	6,689	1295	45
Itabi	280310	6,654	1337	46
Frei Paulo	280230	6,650	1344	47
São Cristóvão	280670	6,629	1367	48
Divina Pastora	280200	6,628	1370	49
Lagarto	280350	6,625	1371	50
Riachuelo	280590	6,617	1380	51
Maruim	280400	6,567	1453	52
Poço verde	280550	6,558	1469	53
General Maynard	280250	6,456	1601	54

SERGIPE				
MUNICÍPIO	CÓDIGO IBGE	ÍNDICE DE FRAGILIDADE	RANKING	
			NACIONAL	ESTADUAL
Moita Bonita	280410	6,450	1608	55
Poço Redondo	280540	6,383	1716	56
Rosário do Catete	280610	6,350	1751	57
Campo do Brito	280100	6,311	1798	58
Tobias Barreto	280740	6,283	1830	59
Amparo de São Francisco	280010	6,239	1887	60
Nossa Senhora do Socorro	280480	6,200	1939	61
Monte Alegre de Sergipe	280420	6,100	2050	62
Macambira	280370	6,044	2107	63
São Francisco	280690	6,044	2108	64
Ribeirópolis	280600	5,994	2173	65
Itabaiana	280290	5,983	2182	66
Santana do São Francisco	280640	5,867	2316	67
Barra dos Coqueiros	280060	5,838	2357	68
Carmópolis	280150	5,633	2592	69
Cedro de São João	280160	5,633	2593	70
Propriá	280570	5,572	2649	71
Ilha das Flores	280270	5,458	2765	72
Santa Rosa de Lima	280650	5,111	3082	73
Telha	280730	4,967	3216	74
Aracaju	280030	4,200	3856	75

Notas Finais

Nos últimos anos, a ampliação do acesso à justiça transformou-se em problema. Ou seja, ganhou dimensão de uma questão social a ser resolvida, um tema constante da agenda pública que vai além do círculo acadêmico ou dos operadores do Direito.

Sua recontextualização tornou obrigatória a referência às ondas de acesso à justiça, como propuseram Cappelletti e Garth. No caso brasileiro, contudo, é difícil sustentar que as três ondas tenham ocorrido na mesma seqüência ou com o mesmo sucesso verificado nas democracias mais antigas: a universalização do acesso à justiça e a consequente concretização dos direitos individuais e sociais encontram inúmeros obstáculos.

Logo no movimento resultante da primeira onda, relacionada à assistência judiciária aos mais carentes, há problemas de natureza social, econômica, educacional, cultural – e também relativos à instituição encarregada de providenciar esse serviço. A segunda onda,

impulsionada pela representação dos interesses difusos e de grupos, tem encontrado óbices relevantes. E ainda empecilhos variados acompanham a terceira onda, embarçando a efetivação de prioridades decorrentes das reformas internas ao processo – que têm por objetivo a efetividade da tutela jurisdicional a partir de formas alternativas de solução de conflitos.

Um retrato realista das barreiras que se antepõem à primeira onda é revelado por José Murilo de Carvalho. Sobre a efetivação dos direitos, o historiador afirma que *“a justiça entre nós, no sentido de garantia de direitos, existe apenas para a pequena minoria de doutores. Ela é inacessível à multidão dos crentes e macumbeiros, isto é, à grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil, assim como para os doutores existe apenas o Código Civil”*.

Segundo o autor, uma possível origem desse quadro de exclusão seria histórica: no Brasil, diferente-

mente do que se passou nas democracias européias, primeiro foram adotados os direitos sociais – o que dificultaria a apreensão e a expansão real dos direitos civis e políticos. As noções de igualdade civil e de igualdade política teriam, assim, seu conteúdos esvaziados, uma vez que não foram incorporados os preceitos relativos à liberdade individual, base dos direitos civis. Além disso, sustenta Carvalho, os direitos foram outorgados pelo estado e não conquistados pela população.

Tais peculiaridades seriam responsáveis por uma “falha cultural” que dificultaria a assimilação dos valores da igualdade no cotidiano. Essa “falha cultural” se manifesta em percepções equivocadas de privilégios e distinções, exemplificadas na descrença da supremacia da lei ou na convicção de que a lei e a justiça garantem a impunidade de ricos, políticos e poderosos. A diferenciação entre os indivíduos – de um lado, os poucos que tudo podem e, de outro, os demais – faz transparecer a ausência da cidadania, já que esta implica igualdade sem distin-

ções e privilégios, impessoalidade e usufruto igualitário de direitos.

Seria inteiramente injustificável, contudo, afirmar que nada mudou nos últimos anos. Apesar das dificuldades, é possível destacar experiências que têm provocado impactos favoráveis ao amplo exercício da cidadania. Claro está que tais impactos não se generalizaram em grau capaz de eliminar a iniquidade existente no país.

Mudanças têm ocorrido, também, nas concepções relativas à efetivação dos direitos individuais e coletivos entre os integrantes das instituições de justiça. Pesquisas entre representantes da magistratura e membros do Ministério Público e da Defensoria Pública mostram um crescimento do contingente que se manifesta criticamente sobre o desempenho de suas respectivas instituições e o papel que representam na democratização do acesso à justiça.

A democratização do acesso à justiça, assim, passa a ser tratada como um desafio e tem sido incluída nos pactos de Estado, com envolvimento de todos os poderes.

- **No I Pacto Republicano**, realizado em 2004, foram incluídas as metas de ampliação da Defensoria Pública e a melhoria do acesso à Justiça.

- **O II Pacto Republicano**, celebrado em 2009, visava conjugar políticas para a garantia do acesso universal à justiça, especialmente dos mais necessitados.

- **Propostas para III Pacto Republicano** abrangem igualmente medidas capazes de propiciar melhorias no acesso à justiça.

É já inquestionável que a universalização da garantia de acesso à justiça tornou-se um item permanente de pautas públicas que tenham por objetivos a inclusão democrática e o aprimoramento da democracia.

Pois, se políticas públicas efetivas para universalizar o acesso à justiça são imprescindíveis, o desenvolvimento de diagnósticos baseados em dados confiáveis e precisos torna-se obrigatório para fundamentar essas intervenções.

É extremamente importante e inadiável aprimorar diagnósticos que contribuam para a eleição de prioridades. Índices de vulnerabilidade são um exemplo, visto que fornecem critérios objetivos para subsidiar a atuação – em especial – de Defensorias Públicas, instituições encarregadas de transformar indivíduos em cidadãos por excelência.

Viabilizar o acesso a um ordem jurídica justa como definida por Kazuo Watanabe (Watanabe, 1988, pag. 128) causa impactos que vão muito além do acesso aos órgãos judiciais. Acréscimos na efetivação de direitos – e, portanto, na concretização da igualdade – correspondem a incrementos nos graus de democracia e de republicanismo.

Anexo I

Propostas para melhorar o Acesso à Justiça

- 1 Políticas públicas municipais que levem em consideração o índice de fragilidade
- 2 Atuação das Defensorias Públicas privilegiando os municípios com os mais baixos indicadores no Índice de Fragilidade (alocação de defensores; grupos com especialização nos principais problemas locais/regionais, etc)
- 3 Dados sobre a presença e a atuação das Defensorias Públicas por município e não apenas por comarca
- 4 Estímulo institucional a Práticas voltadas para a educação em direitos
- 5 Incentivo a atuações extrajudiciais tanto por parte do Poder Judiciário, como pelo Ministério Público, como pela Defensoria Pública
- 6 Ampliação de práticas de Justiça Comunitária
- 7 Ampliação de práticas interinstitucionais (práticas que envolvem órgão do Executivo, das instituições do sistema de justiça e das universidades públicas e privadas)
- 8 Atualização constante de informações para alimentar o “Índice de Fragilidade” Municipal (dados sobre renda, educação, saúde, moradia, infra-estrutura etc)
- 9 Políticas Judiciais voltadas para o desestímulo/punição da judicialização oportunista
- 10 Divulgação de práticas exitosas que têm ampliado o acesso à justiça
- 11 Políticas institucionais voltadas a atuações “fora do gabinete”
- 12 Tornar rotina pesquisas junto aos usuários da Defensoria Pública, com o objetivo de aferir o perfil, os principais problemas e a avaliação do atendimento.
- 13 Audiências Públicas organizadas pela Ouvidoria das Defensorias com o objetivo de elencar problemas e contribuir para o estabelecimento de prioridades.

“ A numeração não indica prioridade. Trata-se de um rol de propostas vistas com potencial de aprimorar o acesso à justiça. ”

Glossário

A **AMB:** Associação dos Magistrados Brasileiros
Aneel: Agência Nacional de Energia Elétrica

C **Case:** Centro de Atendimento Sócio-Educativo
Cejusc: Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CF: Constituição Federal
CJF: Conselho da Justiça Federal
CNJ: Conselho Nacional de Justiça
CNR: consumo não registrado
CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
CRLS: Câmara de Resolução de Litígios de Saúde

I **IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
INAJ: Índice Nacional de Acesso à Justiça
INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

M **MJ:** Ministério da Justiça e Cidadania

N **NIS:** Número de Inscrição Social

O **OCDE:** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

P **PNAD:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Procons: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor

S **STJ:** Superior Tribunal de Justiça
SUS: Sistema Único de Saúde
Susepe: Superintendência dos Serviços Penitenciários

U **UF:** Unidade da Federação,

Bibliografia

AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Reforma do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 2ª Ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Revista do Ministério Público. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 1995.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça, in **Revista de Processo**, vol. 74, abril-junho, p. 82-97, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GABBAY, Daniela M. **Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da Mediação no Judiciário**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GRINOVER, Ada P. e WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

JUNQUEIRA, Eliane. **Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo**. Revista de Estudos Históricos, v. 9, nº 18, 1996.

KETTERMANN, Patrícia. **Defensoria Pública**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

LAGUARDIA, J. M. Garcia. Os Defensores do Povo e os Direitos Humanos, in **Cadernos Adenauer 3: Acesso à Justiça e Cidadania**, vol. 3, 2000.

MANCUSO, Rodolfo C. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. Brasília, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, W. P. A Assistência aos necessitados e as ações judiciais coletivas, , in **Cadernos Adenauer 3: Acesso à Justiça e Cidadania**, vol. 3, 2000.

SADEK, M. T. (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inefastabilidade da tutela jurisdicional recolocada, in FUX, Luis; NERY JR, N.; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 779-792, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso de. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de Processo Civil, volume 1: Teoria Geral do Processo de Conhecimento**. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna, in **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 128-135, 1988.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação, in **Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2010.



www.cidadessustentaveis.org.br

