

2021



**PPGD**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO • UNIRIO

# REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 3, n. 2

Julho - Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 [rdpp@unirio.br](mailto:rdpp@unirio.br)

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**  
*LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW*

VOLUME N.º 3 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

**Editor-Chefe:**

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Vice Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Rio de Janeiro, 2021.**



# Desigualdade social, necropolítica e a intervenção da defensoria pública

*Social inequality, necropolitics and intervention by the public defender*

**Renan Cajazeira Monteiro<sup>1</sup>**

*Universidade de Fortaleza. Professor. Defensor Público do Estado do Ceará (CE). Brasil*

## RESUMO

O presente artigo trata de uma análise sobre a capacidade de intervenção da Defensoria Pública frente a realidade marcante de desigualdade social no Brasil nos marcos do que se reconhece como necropolítica e essa assumida como política de Estado. Parte-se, primeiramente, da demonstração do quadro de desigualdade social que ainda persiste no Brasil e de suas consequências para o exercício da cidadania e da democracia. Nesse diapasão, incorpora-se, o conceito de necropolítica de Achille Mbembe quando desenvolve uma discussão sobre os limites da soberania do Estado quando a partir de suas ações e /ou omissões escolhe quem deve viver e quem deve morrer, configurando tal processo decisório como uma política de Estado. Dentro desse cenário sociopolítico, tem-se a existência da Defensoria Pública que surge como um mecanismo de contrapor-se, dentro dos seus limites, a tal cenário de massificação das desigualdades sociais com todas as suas consequências sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim sendo, reconhece-se que a intervenção da Defensoria Pública pode contribuir no fortalecimento da cidadania e da democracia, colaborando na construção de uma via incluyente, de reconhecimento de direitos, de respeito ao diferente, de rejeição a uma sociedade discriminatória, a partir de dois eixos de ação: denúncia das “zonas de morte” e educação em direitos.

## PALAVRAS-CHAVE:

Defensoria pública; Desigualdade social; Necropolítica; Democracia; Cidadania.

## ABSTRACT

This article analyzes the possible intervention of the Public Defender's Office in the context of social inequality in Brazil and its impacts on society, while analyzing the Necropolitics as a State policy. It starts with the scenario of profound social inequality that still resists in Brazil, and its consequences for citizenship and democracy. For that, we take the concept of necropolitics developed by the black philosopher, historian, political theorist and university professor from Cameroon Achille Mbembe who, elaborated a study questioning the limits of sovereignty when the State chooses who should live and who should die. One possible way that the Public Defender's Office can intervene in this scenario is to strengthen citizenship and democracy, and collaborate in the construction of an inclusive way, of recognition of rights, of respect for the different, of rejection of a society that discriminates, that only recognizes some and disregards others. All of this can be mitigated, and in some cases even modified, through two axes, that of denouncing “death zones”, and of education in rights.

## KEYWORDS:

Public defense; Social inequality; Necropolitics; Democracy; Citizenship.

<sup>1</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3614-2209>



## 1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um dos problemas que mais prejudica o mundo, afetando principalmente os países que se encontram em vias de desenvolvimento. Essa desproporção pode ser dimensionada por recortes de renda, onde são analisadas as médias dos mais ricos em relação às dos mais pobres. Utilizam-se, como parâmetros para avaliar a desigualdade, variáveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concentração de renda, escolarização, acesso à cultura e o acesso a serviços básicos, como saúde, segurança, saneamento etc.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelou por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano 2019, que o Brasil possui em 1% da sociedade, uma concentração de renda de 28,3%, perdendo somente para o Qatar, que possui 29%. E tem nos 10% da classe mais rica do país um acúmulo de riqueza perto de 41,9% da totalidade da renda dos brasileiros (PNUD BRASIL, 2019)

A pesquisa examinou ainda, as discrepâncias no Índice de Desenvolvimento Humano para mulheres e para homens. Em 2018, os números do IDH em relação aos homens foi de 0,761, ao passo que em relação as mulheres foi de 0,757. De acordo com a Organização das Nações Unidas, embora as mulheres tenham índices superiores de educação e longevidade, seus salários são proporcionalmente 41,5% inferiores aos dos homens no Brasil.

O documento considera ainda os indicadores de desigualdade de gênero, que contabiliza também informações de mortalidade de mulheres, gestação juvenil, taxa de vagas conquistadas por mulheres no legislativo e atuação no campo do trabalho.

O Brasil no ano de 2018, atingiu o percentual de desigualdade de gênero (0,386) o maior em termos proporcionais da América Latina (0,383). O país se encontra em 89<sup>a</sup> no ranking 162 países em matéria de desproporção de gênero. A presença de mulheres no poder legislativo brasileiro é abaixo dos países com o menor IDH do planeta, como o Níger que possui 17%, enquanto o Brasil tem somente 15% (PNUD BRASIL, 2019). A desigualdade social quanto mais severa mais prejudicial à legitimidade dos regimes políticos baseados na igualdade de direitos; limitando o republicanismo e tornando-se um desafio à democracia.

A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou em um vasto campo de análise sociológica e inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais (SANTOS, 1999, p. 165).

Para atingir o proposto nesse artigo apresentar-se-á os traços da desigualdade no Brasil, seguida de uma introdução ao tema da necropolítica como política de Estado, para depois abrir a discussão sobre o papel da Defensoria Pública como um agente público cuja missão

institucional, com seus limites e possibilidades, é garantir o acesso à justiça aos mais vulneráveis, os destituídos pela sociedade, os que estão na “zona da morte” e assim, enfrentar a necropolítica instalada no Estado brasileiro. Finalmente, após toda essa exposição, chegar-se-á às considerações finais. respeito e igualdade.

## **2. TRAÇOS DA DESIGUALDADE NO BRASIL**

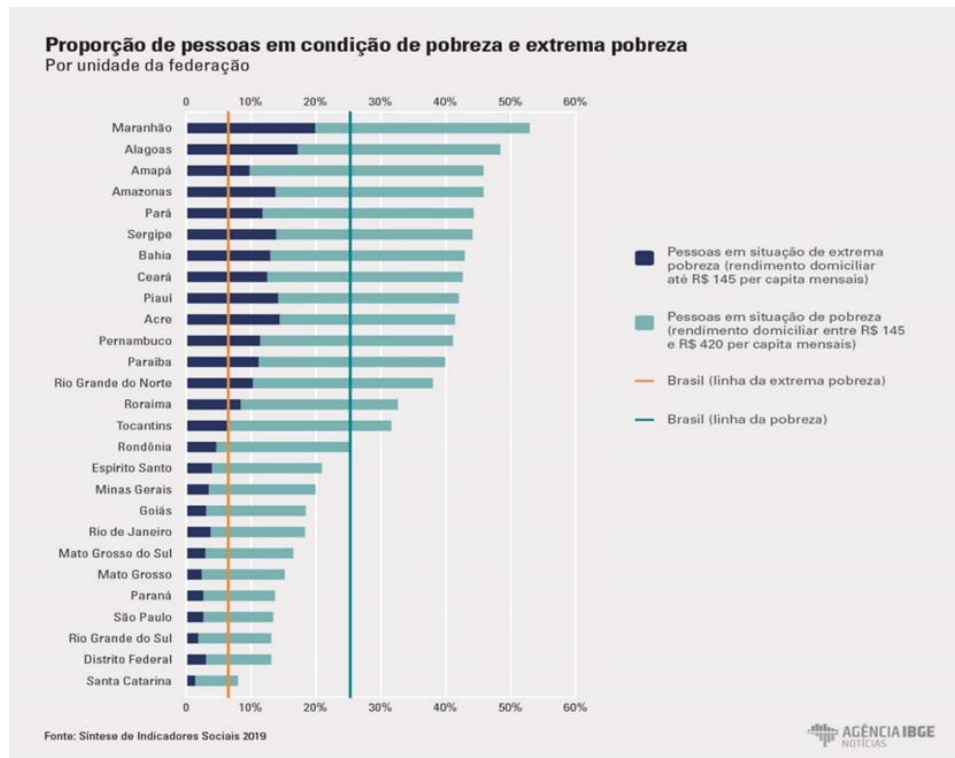
O rosto da desigualdade social aparece não apenas na violência, mas em momentos críticos de mendicância; de surgimento incessante de favelas; de desrespeito aos direitos básicos da pessoa humana; de prisões ilegais por conta da cor e da condição social; de ausência de assistência à saúde e educação; de falta de trabalho digno para conseguir sanar as necessidades básicas.

O Brasil possuía, em 2018, aproximadamente, 13,5 milhões de cidadãos com ganho médio mensal per capita menor que R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais), ou seja, 1,9 dólares por dia, quantidade adotada pelo Banco Mundial para reconhecer a situação de extrema pobreza. Essa cifra corresponde as populações de Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. Ainda que o percentual tenha ficado estável em relação a 2017, subiu de 5,8%, em 2012, para 6,5% em 2018, um recorde em sete anos. (IBGE, 2019).

Esses dados constam do documento: Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgados em novembro de 2019 pelo IBGE, e apontam para a necessidade de se elaborar políticas públicas para enfrentar a extrema pobreza, pois essa situação maltrata principalmente o grupo dos mais vulneráveis e com menos condições de ingressar no mercado de trabalho.

O mesmo documento apontou ainda que, não obstante, aproximadamente, um milhão de indivíduos tenham abandonado a faixa indicativa de pobreza – ganho por dia menor que US\$ 5,5, indicador de referência do Banco Mundial para revelar a pobreza em países em nível de desenvolvimento – 1/4 do povo brasileiro, ou seja 52,5 milhões de cidadãos, sobreviviam com renda inferior a R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais) por mês. O percentual recuou de 26,5%, no ano 2017, para 25,3% no ano 2018, no entanto, o índice está distante do atingido em 2014, o mais favorável da sequência, que catalogou 22,8% (IBGE, 2019).

Gráfico 1 – Proporção de pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza



Fonte: IBGE, 2019.

A pobreza alcança especialmente as pessoas pretas ou pardas, que significa 72,7% dos desfavorecidos, em índices globais 38,1 milhões de pessoas. E as mulheres pardas ou negras constitui o maior contingente, 27,2 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza.

A diminuição da indigência no Brasil em 2018, ocorreu principalmente na região Sudeste, que apontou números inferiores a 714 mil indivíduos nessa situação, nomeadamente São Paulo se destacou dos demais (abaixo de 623 mil). Bem próximo da metade (47%) dos brasileiros que estão aquém do limite da pobreza em 2018 pertenciam ao Nordeste. O estado do Maranhão concentrou a maior taxa de indivíduos com renda inferior ao limite do índice de pobreza, (53,0%). Enquanto o estado de Santa Catarina, se apresentou com o menor índice de desigualdade. É importante destacar que os estados das áreas do Norte e Nordeste tiveram índices de pobreza maiores do que a média nacional (IBGE, 2019).

Os cidadãos de raça ou cor parda e preta ganharam em 2018 salário familiar per capita de R\$ 934,00 (novecentos e trinta e quatro reais), perto de 50% da renda de R\$ 1.846,00 (mil oitocentos e quarenta e seis reais) dos indivíduos de raça ou cor branca. De 2012 a 2018, existiu fraca diminuição dessa discrepância, baseado em uma elevação de 9,5% no ganho médio percentual de pardos e pretos, diante de um acréscimo de 8,2% do salário dos brancos. Contudo,

essa diminuição é insuficiente para alterar a consagrada desigualdade de renda, onde brancos superam os pardos e pretos em quase o dobro.

Mas o quesito que mais impacta na cidadania e na democracia é a desigualdade na educação. Segundo o IBGE (2019), o analfabetismo atinge ainda 10,3% dos anciões brancos, enquanto em relação aos anciões pardos e pretos atingem a cifra de 27,5%. No ano de 2018, existia mais de 11,3 milhões de indivíduos com idade de 15 anos analfabetos, o que representa um índice de 6,8%. Quanto ao ano de 2017, ocorreu uma diminuição, que foi equivalente a diminuição de 121 mil pessoas não alfabetizadas em quase dois anos. Ressalte-se que, conforme o grupo populacional vai ficando mais idoso, mais elevado é o número de analfabetos. No ano de 2018, o número de analfabetos chegava perto de seis milhões de pessoas sexagenárias, correspondendo a um percentual 18,6% de analfabetos para essa população de idosos.

Na análise que leva em consideração a cor ou a raça, no ano de 2018, somente 3,9% dos indivíduos com 15 anos idade pertencentes a cor branca não eram alfabetizados, proporção que aumenta para 9,1% quando se compara com os cidadãos de cor parda ou preta. Quanto as pessoas com 60 anos ou mais, o percentual de analfabetos de cor branca alcança 10,3% e, nos referindo as pessoas pardas ou pretas, o percentual atinge 27,5%. Embora mais elevado, o índice de pessoas não alfabetizadas que têm de 60 anos ou mais de cor parda ou preta registrou um decréscimo entre os anos de 2016 e 2018.

A taxa de pessoas que terminaram, pelo menos, o ensino médio aumentou de 46,2% para 47,4%. Portanto, a parcela de indivíduos com 25 anos de idade ou mais que concluíram o ensino fundamental obrigatório, estipulado pela Carta Constitucional de 1988, as taxas mais elevadas estão entre as pessoas brancas (55,8%) que superam os pardos e pretos (40,3%), e as mulheres (49,5%) e no que se refere aos homens (45,0%).

A partir dessa realidade, constatou-se que o brasileiro registra em média 9,3 anos de estudo. Entre as mulheres ficou em 9,5, e entre os homens 9 anos. A oscilação entre pessoas brancas, pretas e pardas é notória. As brancas registram 10,3 anos, enquanto as pretas e pardas despenca para 8,4 anos, uma diferença significativa de 2 anos (IBGE, 2019).

Ao relacionar os dados acima com a raça, o analfabetismo entre negros no Brasil é duas vezes maior do que entre brancos, diz IBGE (2019). Os negros possuem uma taxa de 9,1% de analfabetos, enquanto os brancos de 3,9%. As pessoas de cor branca, historicamente, tiveram mais acesso à escola que pessoas de cor negra, e isso se revela nos números.

A deficiência no processo de educação impacta diretamente no déficit de cidadania que possuímos atualmente. Como afirma Freire (2005), a educação é um processo de

transformação humana e de autonomia do sujeito, e por meio dela as pessoas se conscientizam de suas condições sociais, culturais, econômicas e políticas. Por essa razão, quando esse processo de educação está debilitado, comprometida também está a cidadania. Sobretudo entendendo que a educação não apenas integra o indivíduo ao meio social, mas também lhe possibilita uma maior capacidade de autonomia e, por isso mesmo, de interferência no meio social. A educação tem um vigoroso valor na emancipação do cidadão.

Enquanto esse processo não se efetiva, o oprimido carrega o opressor dentro de si, sem perceber que essa presença o torna cada vez mais cativa. Por isso, o processo de afirmação da cidadania não passa somente pela reforma das relações jurídicas, econômicas e sociais, é preciso um trabalho de consciência de direitos e deveres, para permitir que todos pensem com suas próprias cabeças. (FREIRE, 2013).

A desigualdade no campo da educação compromete significativamente o processo de conhecimentos dos direitos, da autonomia social, dificultando o entendimento de como se dá a participação na sociedade e do funcionamento de toda complexa engrenagem que a move. Para Costa e Godoy (2014, p. 43-44):

[...] o Direito materializa uma linguagem pela qual se comunicam dirigentes e dirigidos, os valores daqueles predominando sobre os destes (heteronomia) ao regerem as instâncias de decisão. Embora se possa imaginar que a articulação desses mecanismos de dominação seja intuída pelas massas dirigidas, certo é que, para transformarem essa dinâmica, se faz necessário que tomem consciência de sua situação e realidade políticas, o que pressupõe conhecê-las objetivamente, compreendendo-as em termos históricos. Trata-se, aqui, do processo de conscientização, findo o qual os sujeitos podem afirmar-se cidadãos, apropriando-se do instrumental jurídico – e político – disponível para se autorregere (autonomia) e transformarem sua realidade subjetiva e social. Tem-se, portanto, que o conhecimento e a compreensão objetiva por parte das massas dirigidas no que diz de sua realidade histórica, situação, possibilidades e papéis nas relações de poder, ou seja, sua conscientização política, são pressupostos de conquista de uma condição autônoma, cidadã.

Diante desse quadro conjuntural, a realidade se choca com a Constituição de 1988, a Constituição cidadã, como chamou Ulisses Guimarães ao promulgá-la. A Constituição assumiu como objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

A partir do exposto acima, quais mecanismo se pode acionar para enfrentar tal realidade de desigualdade social nos marcos da necropolítica? Diante dessa reflexão, reconhece-se na ação Defensoria Pública, com seus limites e possibilidades, um mecanismo de intervenção no contexto da desigualdade social no Brasil nos marcos da necropolítica.



### 3. A NECROPOLÍTICA COMO POLÍTICA DE ESTADO

Necropolítica é uma teoria elaborada pelo professor Achille Mbembe (2018) que, concebeu um estudo investigando até onde pode ir os limites da soberania quando o Estado escolhe quem deve viver e quem deve morrer. Esse estudo transformou-se em livro e chegou ao Brasil no ano de 2018. Para Mbembe, no momento que se nega o reconhecimento da humanidade do outro, qualquer violência passa a ser possível: sonegação de direitos, violações físicas e até a morte.

Mesmo sabendo que Achille Mbembe (2018) examina a necropolítica em um contexto mundial (descolonialismo, escravidão, imperialismo, holocausto e, mais modernamente, o colonialismo de Israel), podemos utilizar fundamentos importante de suas ideias para analisar, dentro do âmbito da democracia. Uma característica que lhe é bastante peculiar é a ideia de uma sociedade de inimigos constituída pelo desejo de se rotular e segregar o outro, o diferente, aquele apartado da comunidade de semelhantes.

Essa compreensão do outro como o inimigo é peculiar aos devaneios da soberania. Eis que ao perceber o outro como uma ameaça contra a sua própria vida, ou perigo iminente, teria amparo do potencial de vida e segurança dos congêneres, tendo como consequência, a conveniência de se subdividir a “espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica entre uns e outros”. (MBEMBE, 2018, p. 128).

Esses mesmos fundamentos também são utilizados em diversas decisões para a elaboração de políticas públicas. No campo do acesso à justiça, existe uma divisão da sociedade em dois âmbitos, os que podem usufruir do sistema de justiça, pois podem pagar honorários de advogados e custas judiciais, para dispor da força da lei e defender seus direitos; e os que carecem do sistema de justiça, que não possuem condições financeiras para defesa de seus direitos.

A estratégia do poder dominante de dividir a sociedade e fragmentá-la em classes, serve para arguir impossibilidades estruturais e financeiras para mitigar o acesso à justiça. E por meio dessa política redirecionar aqueles que precisam urgentemente da efetividade de seus direitos (liberdade, um leito em UTI, remédios, moradia...), para uma sombria “zona de morte”.

É pela interação das ideias de necropolítica e biopoder que Berenice Bento (2018) reconhece o necrobiopoder para estabelecer ações de governabilidade. Afirma que o Estado que deveria cuidar da promoção da vida, acaba por elaborar as chamadas “zonas de morte”.

O necrobiopoder associa os ramos de estudos que tem reunido às práticas que o Estado utiliza frequentemente para determinar as populações que irão morrer e, simultaneamente, e contraditoriamente, ações de cuidado e promoção da vida. Desse modo, se denominou de necrobiopoder um conjunto de ações políticas de promoção da vida e da morte com base nas características que distinguem e classificam os corpos em uma estratificação que lhes rouba condição de ser humano, gerando a possibilidade de serem exterminados, sem nenhum peso de consciência, abrindo a possibilidade para outros privilegiados poderem viver.

No contexto brasileiro, podemos identificar várias evidências da aplicação do necrobiopoder, principalmente por meio de ações e omissões frente aos direitos fundamentais dos cidadãos, acentuadamente entre os pobres e negros, seja na área da saúde, da moradia, das liberdades individuais, e das garantias dos direitos fundamentais. Deixa transparecer a técnica de subalternização da comunidade de baixa renda, aqui caracterizada como o inimigo, que, portanto, pode sofrer, pode ser violada e até exterminada, por atos e omissões estatais.

Pode-se constatar essa política perversa, através do que ocorre com os jovens da periferia dos estados brasileiros, que são alijados do mercado de trabalho, e sem nenhuma perspectiva de crescimento pessoal e ascensão social, tornam-se presas fáceis para serem recrutados por facções criminosas que lhes oferecem um efêmero e perigoso padrão de vida, à custa de suas vidas ou liberdades.

Esse método de morte é percebido, também, pela repressão seletiva exercida pelo Estado brasileiro. Os dados mostram que as pessoas negras têm 2,7 mais possibilidades de serem assassinadas do que os indivíduos brancos. Entre os jovens pretos e pardos, a média de assassinatos é de 98,5 por cada 100 mil habitantes, enquanto para os de pele clara de 15 a 29 anos, a proporção é de 34 mortes para o grupo de cada 100 mil pessoas. Para o público de mulheres mais jovens, o índice é de 5,2 entre as de pele branca e 10,1 para as de pele parda e preta (IBGE, 2019).

Esta ação de extermínio pode ser constatada igualmente na política de moradia. A população brasileira negra é aproximadamente o triplo da população de pele clara, mas mesmo sendo maior, é a que mais sofre com a falta de saneamento básico. As pessoas que moravam em casas com algum tipo de escassez de saneamento em 2018, 69,404 milhões eram pardos ou pretos, os demais 25,015 milhões eram de cor branca (IBGE, 2019).

Ainda nesse mesmo período, grande parte das pessoas pardas ou pretas residiam em casas sem recolhimento de lixo doméstico (12,5%) enquanto a parcela da branca era de somente

de 6%, sem fornecimento de água tratada, 17,9%, enquanto 11,5% das pessoas brancas, e sem saneamento básico 42,8%, contra 26,5% das pessoas claras (IBGE, 2019).

Esses números revelam que os pretos e pardos estão em maior condição de vulnerabilidade e exposição a vetores de doenças, por uma vontade deliberada do poder público que resulta numa alta taxa de mortalidade.

O Estado utiliza o monopólio da violência para manter e reforçar a ordem material vigente, omitindo-se de realizar investimentos nas parcelas mais humildes da população, homens e mulheres que sem educação formal e com baixa qualificação profissional, não conseguem obter o mínimo de dignidade para suas famílias.

A Constituição Federal, a priori, rejeita esses procedimentos de ordem de governabilidade, que não se coadunam com os fins que estão elencados logo em seu preâmbulo. Portanto, sua compreensão em nenhum momento levaria a equivocada interpretação de alguma conivência com a aplicação de uma necropolítica interna.

#### **4. A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA**

E qual o papel da Defensoria Pública neste contexto de morte, onde quase todos os seus assistidos enquadram-se no perfil de inimigos, e estão destinados a morrer?

É neste ambiente de desigualdade, que se insere seu papel institucional, pois na forma do art. 134 da Constituição Federal, é o ente público designado a prestar assistência jurídica integral e gratuita aos pobres. A Defensoria Pública, portanto, se apresenta como uma política pública de Estado no sentido de garantir o acesso à justiça, segundo o texto constitucional, com duas relevantes missões: a primeira, garantir a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade, que não têm o mínimo existencial, e precisam ser reconhecidas como cidadãos frente ao Estado e a sociedade, e, portanto, devem ser respeitados. E a segunda, é pugnar pela realização dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, considerando que por definição a Defensoria Pública é um órgão de Estado e não de governo, e por isso foi lhe conferido o status de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente: a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988).

Muito mais do que ser um mero serviço legal de assistência jurídica para defender direitos individuais nos tribunais ou assegurar as demandas judiciais com o fim de garantir uma

vitória pessoal específica ou afastar uma derrota individual, a Defensoria Pública traduz um esforço do Estado de firmar uma política pública de acesso à justiça.

De acordo com a tipologia de Lowi<sup>2</sup> (1972), essa política pode ser denominada de constitutiva ou estruturadora, pois desempenha um papel político fundamental de afirmação da cidadania, colocando os mais pobres em situação de igualdade nas disputas judiciais e ampliando a democracia, pois consolida a participação de todos nas instâncias de poder. Nessa perspectiva, a via de acesso a democracia consiste segundo Poulantzas (1985, p. 295): “Em um longo processo, no qual a luta das massas populares não visa a criação de um duplo poder efetivo, paralelo e exterior ao Estado, mas aplica-se às contradições internas do Estado”.

Nessa concepção, o papel da Defensoria se destaca, como instituição absolutamente primordial. Não se alude somente a uma instituição encarregada de defender aqueles que não têm meios materiais de se fazer representar junto à justiça estatal, mas se constitui muito mais em uma ação política com potencial de atuar em todo o processo de construção da cidadania: da conscientização de direitos até a busca de soluções, quer sejam judiciais ou extrajudiciais.

A Constituição brasileira traz em seu bojo uma série de direitos e garantias que expressam a cidadania, porém, nem todos esses direitos e garantias foram efetivados, muitos ainda padecem de regulamentação.

Por conta disso, percebemos que a estruturação de uma política pública sólida de acesso à justiça é hoje uma possibilidade de aperfeiçoamento institucional da democracia, não só no Brasil, mas também em várias sociedades contemporâneas. Podemos observar isso principalmente nos movimentos democráticos de vários países da América Latina, que lutam pela estruturação de serviços judiciais que ajudem as camadas mais necessitadas da população a terem acesso aos seus direitos básicos garantidos pela lei.

O acesso à justiça, em sua essência, não se resume somente às decisões do Poder Judiciário. A justiça e a política se aproximam de forma muito intensa podendo inclusive estabelecer uma interação democrática para favorecer a igualdade entre todos os cidadãos.

A igualdade estabelecida no texto constitucional é entendida como igualdade de oportunidades, de possibilidades de todos terem as condições mínimas de vida digna, e

---

<sup>2</sup> Theodore Lowi desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre políticas públicas, elaborada através da máxima: "*Policiés determine politics*" (a política pública determina o jogo político). Cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição dentro do sistema político. Segundo Lowi (1972), as políticas públicas podem assumir quatro formas: Políticas Regulatórias, Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas ou Estruturadoras.

possibilidades de desenvolverem talentos. É um sentimento republicano que se alia ao de liberdade.

O desafio maior para que isso ocorra é sair da barbárie, consolidar a civilidade e construir uma sociedade onde a cidadania não esteja dividida em categorias. De acordo com Carvalho (2003), no Brasil existem algumas pessoas capazes de fazerem valer seus direitos frente ao Estado ou ao particular, e os que não dispõem de meio nenhum para efetivar e defender o que a lei lhes confere como direito. Existe somente uma parcela pequena da população que pode dispor da proteção da lei.

A Defensoria Pública deve, pois, evitar essa aberração política e social de termos pessoas que disponham somente de direitos e outras sujeitas unicamente a deveres. A justiça social se estabelece quando todos têm oportunidades iguais e o necessário para sua sobrevivência.

A ideia intuitiva é que, o bem-estar depende de um sistema de cooperação, sem o qual ninguém teria uma vida satisfatória, a divisão de direitos e deveres e de justiça social alcance a todos, incluindo-se os que estão em situação menos favorável (RAWLS, 2016).

A cidadania é, na verdade, um espaço político social mínimo em que devem ser respeitados a vida, a integridade física, a liberdade, a participação social, o trabalho digno, a igualdade, o direito, a saúde e a educação de qualidade, direitos fundamentais pelos quais experimentamos a dignidade de ser humano.

Só alcançaremos um Estado democrático por consequência, quando a cidadania e democracia estiverem em uma relação de simbiose, um alimentando a outra. É o foco que orienta a Defensoria Pública, e que o defensor público como agente político deve estar cioso desse papel político e social.

A função da Defensoria Pública é mais ampla que atuar somente em processos judiciais e mediações de conflitos realizados pelas técnicas legais, sobretudo quando analisamos na perspectiva social e política, pois ela deve, além disso, impulsionar os valores da cidadania e da democracia para a comunidade assistida, e principalmente validar e efetivar os objetivos constitucionais.

A possibilidade daqueles, com escassos recursos financeiros, acessarem aos tribunais, tem sido utilizada como parâmetro para medir o nível de solidez de uma democracia que se submete ao controle dos cidadãos (*accountable*). Para Garro (2000, p.307), o significado do “acesso à justiça” necessita ser aclarado à luz do fenômeno da globalização e estruturação do

Estado na América Latina, não pode ser tratado como um favor que o governante oferta ao cidadão.

O aumento de modelos tradicionais de sociedades desiguais, em renda, escolaridade, saúde, moradia e outros é agora agravada pelo choque recente das políticas neoliberais, implantadas ou em fase de implantação em muitos países do mundo. Isso é mais um motivo para se preocupar e se discutir o acesso à justiça.

Nos sistemas judiciais democráticos, parte-se da premissa que o acesso à justiça constitui um direito inalienável dos cidadãos, o Estado deve garantir a todos a possibilidade de reivindicar seus direitos, a qualquer momento, seja contra outro cidadão, contra uma empresa, ou mesmo contra o próprio Estado.

Porém, os tribunais e as instâncias legais em tese são acessíveis a todos, só que para ingressar é preciso dinheiro para pagar custas judiciais, honorários advocatícios, perícias e outros emolumentos. A grande verdade é que a justiça é um produto caro, mesmo em países desenvolvidos e com uma democracia consolidada, para se obter justiça precisa-se dispensar muito dinheiro.

Portanto, sem um órgão que possibilite ao cidadão pobre, que não dispõe de dinheiro para pagar honorários advocatícios, custas judiciais, perícias, e outros emolumentos, acessar à justiça é uma utopia, pois jamais poderá reivindicar direitos, ou defendê-los. Sem uma Defensoria Pública estruturada estamos a validar um embuste social, que disponibiliza direitos, mas não confere meios, instrumentos para efetivá-los.

Pois, a justiça é um pilar fundamental do regime democrático. Quanto maior o resguardo dos direitos dos cidadãos e a possibilidade de efetivá-los a qualquer instante, mais qualificado se torna o sistema democrático. Só se constrói uma democracia de alta intensidade com pleno, aberto e irrestrita proteção aos direitos de cada um, e de todos. A construção de uma democracia de alta intensidade, sedimentada em uma ativa participação política por parte dos cidadãos, só é possível quando existe uma retaguarda de defesa dos direitos, contra toda e qualquer represália do poder. Só se garante o pleno acesso a cidadania com a garantia e realização dos direitos fundamentais (SANTOS; AVRITZER, 2003).

É importante deixar claro que não é somente uma política de acesso à justiça estruturada e uma Defensoria Pública forte e atuante, que irão aplacar as desigualdades sociais, e combater a necropolítica. Esse messianismo é um devaneio. É preciso entender a natureza, e as limitações do órgão e seu papel dentro do contexto estatal. Portanto, esse estratégia pode

nos levar a uma supervalorização do aparelho de justiça, como portador da liberdade e saneador das desigualdades, além de não ser verdade, pode ser um grande engano.

O combate a uma situação tão grave e perigosa deve ser feita por um conjunto de órgãos e entidades sociais que devem agir em rede com o mesmo fim de se opor a manutenção desse sistema político econômico perverso e injusto que condena pessoas a morte, por sua condição humana miserável. E cada um dos membros dessa rede deve desempenhar seu papel para fortalecer cada vez mais a cidadania e a democracia, que são os caminhos de autonomia da pessoa. Como diz Santos (2014, p. 124):

Não é tanto ao modelo econômico que devemos o extremo grau de pobreza de uma enorme parcela da população, o nível de desemprego, as migrações maciças em todas as direções e a urbanização concentrada gerando metrópoles insanas. Sustentamos que tudo isso se deve, em avantajada proporção, ao modelo de cidadania que adotamos. O hábito de tudo pensar em termos econômicos impede que o jogo de outras causas seja levado em conta [...] Direitos inalienáveis do homem são, também, entre outros, a educação, a saúde, a moradia, o lazer. Prover o indivíduo dessas condições indispensáveis a uma vida sadia é um dever da sociedade e um direito do indivíduo. Esses bens, públicos por definição, em nosso caso, não o são realmente. Para a maioria da população são bens públicos, mas a se obterem privadamente; não são um dever social, mas um vem do mercado.

Essa percepção nos leva a pensar que somente a modificação do modelo econômico é insuficiente para transformar a sociedade. É preciso mudar os conceitos, aprofundar mais as causas da desigualdade. É necessário a mudança das relações de respeito, de solidariedade, de reconhecimento do outro como pessoa e sujeito de direitos e deveres, numa percepção de igualdade de oportunidades, para se compreender que direitos não são privilégios, ou produto que se adquire por quem tem dinheiro, pois: “a capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes: o campo de poder é, portanto, estritamente relacional”. (POULANTZAS, 1985, p. 168).

Assim, corrobora-se com o pensamento de Rawls (2016) segundo o qual a produção de justiça social envolve questões políticas, sociais, culturais e econômicas e enquanto não rompermos com a ideia de que a justiça é monopólio do Poder Judiciário e do direito, não conseguiremos avançar para uma sociedade mais justa e igualitária. Precisamos caminhar no sentido de orientar a produção de justiça levando em conta sempre o interesse público. É possível se fazer uma relação de simbiose entre a cidadania e a democracia, pois uma se alimenta da outra, e uma é expressão da outra.

Ser cidadão é ter direito à vida, ao reconhecimento dos direitos fundamentais, à integridade física, à liberdade, à igualdade, à expressão livre de ideias, tudo garantido por lei, é o que Marshall (1967) chama de direitos civis. Junte-se a isso os direitos de escolher os seus representantes, de votar e ser votado, e de participar das decisões políticas da sociedade.

Quando se leva alguém para a “zona da morte” é porque se nega a ele todos esses direitos. Não se reconhece mais nenhum resquício de humanidade, e muito menos de cidadania, é o que observamos em relação a população negra, aos presos, aos moradores de rua, as crianças e adolescentes em conflito com a lei, as mulheres, ao público LGBT, aos povos indígenas, moradores de favelas e morros, dentre tantos outros.

O esquecimento e a morte transformaram-se em fundamentos políticos presentes no estado brasileiro. A falta de leitos nos hospitais, de remédios, de segurança pública, de saneamento básico, de moradia digna, de renda mínima, a desigualdade, o desemprego, são expressões de uma vontade deliberada de “deixar morrer”. A ausência de políticas públicas de proteção a esses grupos vulneráveis se assemelha a uma sentença de morte.

É a partir dessa mácula social que conseguimos compreender por que direitos são considerados privilégios. A compreensão destas diferenças que atravessam a sociedade fragmentada em classes sociais, se apresentam como desafio de transformar uma democracia de baixa intensidade para uma de alta intensidade, e nesse sentido, reconsiderar as estruturas de poder ainda bastante autoritárias, e que persistem ainda hoje na nossa sociedade.

Um caminho possível para fortalecer a cidadania e a democracia, e combater a desigualdade no Brasil, é a construção de uma via incluyente, de reconhecimento de direitos, de respeito ao diferente, de rejeição a uma sociedade que discrimina, que só reconhece alguns e desconsidera outros. Tudo isso pode ser amenizado, e em alguns casos até modificado, por meio de dois eixos, o da denúncia das “zonas de morte”, e da educação em direitos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública exerce o papel de *custus vulnerabilis*, isto é, guardiã dos vulneráveis, não só no âmbito judicial, mas também fora do processo judicial, e deve colaborar com uma nova perspectiva de governabilidade do Estado, denunciando as “zonas de morte” e sendo intransigente com a negação de direitos aos mais pobres e vulneráveis, atuando em todas as instâncias judiciais e extrajudiciais possíveis, se necessário denunciar e constranger o Estado brasileiro a cumprir a Constituição, e os acordos internacionais de proteção aos Direitos Humanos. E quando necessário se valer dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos: Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Organização das nações Unidas – ONU.



Outra via não menos importante que a Defensoria Pública deve fortalecer, porque faz parte de suas funções institucionais é promover uma ampla política de educação em direitos, que possibilita a construção de um caminho de emancipação duradoura e consistente.

Esse debate sobre cidadania e efetivação de direitos, é ineficaz, enquanto constatarmos que a maioria das pessoas sequer tem noção sobre o patrimônio jurídico que pode ser reivindicado. Mesmo depois de mais de trinta anos de promulgação da constituição brasileira, muitos direitos seguem desconhecidos ou incompreendidos, e sem regulamentação.

Por isso, a ação do Estado não pode se resumir a simples políticas de transferência de renda aos mais pobres e miseráveis. Os investimentos públicos devem contemplar essa conjuntura de morte e aplicar mais em infraestrutura social de educação, saneamento básico, saúde, política de habitação digna, são ações fundamentais e necessárias para desconstruir a questão da desigualdade social e apontar para uma sociedade mais justa e equilibrada socialmente.

As políticas públicas devem voltar-se para a universalização dos direitos sociais e da pessoa, para tentar provocar um impacto na diminuição das desigualdades e oferecer um ganho para a cidadania e democracia.

Um fator importante para se ressaltar nesta conjuntura, é o fenômeno do crescimento da judicialização da política e das relações sociais, impactando no alargamento do papel político da Defensoria Pública, que acaba sendo um caminho viável para as pessoas pobres reivindicarem, por via judicial, um leito de UTI, a concessão de um medicamento, a vaga na escola, a regularização fundiária, sem falar nas ações civis públicas, que tratam de ações coletivas.

Portanto, isso quer dizer que é possível conquistar o Estado por suas entranhas, já que o Poder não é considerado como um objeto, que se apreende com os sentidos, e que pode ser controlado unicamente pelo Estado (*Stricto Sensu*), mas é uma soma de relações que estampa as contradições que se movem pelas classes sociais.

Assim, a Defensoria Pública foi resultado dessa disputa relacional pela liberdade e pela justiça, e esse processo foi fruto de uma grande mobilização popular na constituinte de 88. O acesso à justiça como direito inalienável do cidadão só se concretiza se a cidadania existir, como foi o caso da mobilização para a elaboração da Constituição. Esse processo, está ligado à performance democrática da sociedade, quase sempre vinculada aos desafios à adequação à ordem econômica nacional, que tem outras prioridades, mas por exigências de camadas sociais

articuladas, outrora, sempre excluídas das barganhas do contrato social, conseguiram reafirmar sua vontade no texto constitucional.

O Brasil precisa fomentar políticas de promoção e resgate da vida, olhar para as pessoas não como empecilho ao desenvolvimento, mas como possibilidade de construção de potencialidades. A necropolítica não pode nos arrastar para a vala comum de acharmos que as coisas são irremediáveis, mas deve nos alertar que devemos entender as bases desta ação para construirmos um novo paradigma de nação, pautado em oportunidades, em equilíbrio social, e que o poder deve ser exercido no nível da vida.

À Defensoria Pública, na Constituição de 1988, foi lhe conferido a possibilidade de atuação, tanto no âmbito individual quanto no âmbito coletivo e difuso, e na instância judicial e extrajudicial. Portanto, ela se une a outros atores sociais, para em uma ação colaborativa, dar seguimento a construção de um Estado inclusivo que se sustente em uma democracia de alta intensidade, e se insira no processo de garantir a vida, e uma vida digna, para milhões de brasileiros que anseiam um tratamento decente.

## 6. REFERÊNCIAS

BENTO, Berenice. Necrobiopoder: Quem pode habitar o Estado-nação? *Cad. Pagu*, Campinas, n. 53, e185305, 2018. Epub 11 jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201800530005>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Domingos B.; GODOY, Arion E. *Educação em direitos e Defensoria Pública: cidadania, democracia e a atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva*. Curitiba: Juruá, 2014.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 46. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da tolerância*. Organização, apresentação e notas Ana Maria Araújo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

GARRO, Alejandro M. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A democracia, violência e injustiça o não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua. Brasília, DF, 2019.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *Word Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1972.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N1-edições, 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Ranking IDH-M 2019 - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, 2019. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2019.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2019.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Tradução de Antônio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1975.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

**Sobre o autor:**

**Renan Cajazeira Monteiro** | E-mail: [renancajazeiras@yahoo.com.br](mailto:renancajazeiras@yahoo.com.br)

Doutor em Políticas Públicas e Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (2006), Especialista em Direito Penal pela Universidade de Fortaleza (1995), e graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1989). Atualmente é professor da Universidade de Fortaleza onde leciona na graduação e na pós-graduação, é Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, é Defensor Público de Segundo Grau de Jurisdição, atuando junto ao Órgão Especial, e auxiliando na 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Tem experiência na área de Direitos Humanos tendo sido conselheiro do MNDH (Movimento Nacional dos Direitos Humanos), e advogado do CDPDH (Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos) da Arquidiocese de Fortaleza, atualmente se dedica aos seguintes temas: justiça penal, justiça restaurativa e justiça participativa, cidadania, conflitualidade, defensoria pública, direitos humanos, acesso à justiça.