

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM  
DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA – PPG/DHJUS**

**Débora Machado Aragão**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE RONDÔNIA E A VIABILIDADE  
DE ACESSO À JUSTIÇA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO ESTADO  
DE RONDÔNIA**

**Porto Velho-RO**

**Débora Machado Aragão**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE RONDÔNIA E A VIABILIDADE  
DE ACESSO À JUSTIÇA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO ESTADO  
DE RONDÔNIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (PPG/DHJUS) da fundação Universidade Federal de Rondônia como requisito para o título de Mestre

Orientador: Professor Dr. Fernando Danner

**Porto Velho-RO**

**2023**

Catalogação da Publicação na Fonte  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

---

A659a Aragão, Debora Machado.  
A Atuação da Defensoria Pública de Rondônia e a viabilidade de acesso à justiça às comunidades quilombolas no estado de Rondônia / Debora Machado Aragão. - Porto Velho, 2023.

101 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Danner.

Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas. Fundação Universidade Federal de Rondônia.

1. Viabilidade de acesso à justiça. 2. Comunidades quilombolas. 3. Defensoria Pública. 4. Núcleo temático especializado. I. Danner, Fernando. II. Título.

Biblioteca Central

CDU 34(043.3)

**DÉBORA MACHADO ARAGÃO**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE RONDÔNIA E A VIABILIDADE  
DE ACESSO À JUSTIÇA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO ESTADO  
DE RONDÔNIA**

Defesa da Dissertação apresentada ao  
Mestrado Profissional Interdisciplinar  
em Direitos Humanos e  
Desenvolvimento da Justiça  
(PPG/DHJUS) da Fundação  
Universidade Federal de Rondônia  
como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Mestre.

Porto Velho, outubro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Fernando Danner**  
**Orientador**

---

**Prof. Dr. Leno Francisco Danner – UNIR**

---

**Prof. Dr. Oneide Perius - UFT**

Ser Defensoria é muito mais do que levar a dignidade à população vulnerabilizada da nossa sociedade, é conferir humanidade aos necessitados, é enxergar os invisíveis, é não se encastelar e levar assistência jurídica integral e gratuita a quem muitas vezes sequer sabe dos seus direitos ou mesmo de suas necessidades. Que o trabalho ora produzido seja mais um passo na direção de cumprirmos nossa missão constitucional de promovermos uma sociedade mais igual, justa e livre, onde todas e todos possam ter assegurada a dignidade que lhes é intrínseca pela simples condição de ser humano.

## AGRADECIMENTOS

É difícil começar a agradecer quando tantas coisas nos acontecem no período em que estamos estudando para o Mestrado, quando tantas pessoas chegam e tantas outras partem, deixando em nós um pedaço de si e de nossa história.

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha mãe, Sandra Machado, minha maior incentivadora, meu maior apoio, meu mais acolhedor colo, meu mais seguro porto e minha mais amorosa inspiração. Ela dá o sentido mais belo aos meus dias.

Gostaria de agradecer à Regina, por ser minha segunda mãe e por estar sempre presente em meus dias alegres e tristes, com sua presença leve e amorosa.

Gostaria de agradecer ao meu pai e à minha avó, pois devem estar muito orgulhosos de mim, onde quer que estejam entre as nuvens.

Gostaria de agradecer aos meus irmãos, Carolina, Victor, Nara e Caio, e ao meu cunhado Rodrigo, que é um irmão para mim, por serem comigo e por estarem ao meu lado em todas as aventuras da vida, mesmo que só com o coração presente (isso é sempre suficiente).

Gostaria de agradecer à minha linda afilhada e sobrinha, Maria Helena, por me fazer compreender o que é o maior amor do mundo e por ser uma pequena miniatura de mim mesma. Deus foi muito generoso ao trazer você para a minha vida, para ser o sol dos meus dias.

Gostaria de agradecer, também, ao meu pequeno sobrinho Davi, cujo nascimento encheu meus dias de luz, em um tempo de tanta dor. Sua vida, encheu a minha vida de vida.

Gostaria de agradecer aos meus outros sobrinhos, Pedro, Aurora e Ana Margarida, pelo sorriso dos encontros e pela alegria da presença.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, o professor Fernando Danner, pela paciência nesses tempos tão difíceis em que as coisas tiveram um tempo próprio, tão fora do meu controle. Eu nunca poderei expressar em palavras o

quão grata sou por tê-lo em meus dias, com suas palavras de conforto, empatia e compreensão.

Gostaria de agradecer aos meus amigos e amigas, em especial Paulinho, Evandson, Neuza, Márcia, Carolzinha, Rafael, Felipe, Luciana, Jaime, Silvia, Denise, Paulla, Hans, Bia, Ral e a todas e todos aqueles que fazem meus dias serem tão especiais.

Gostaria de agradecer em especial ao meu amigo Gerardo, meu pai de coração, pela paz que sua presença tão amorosa traz em minha vida.

Gostaria de agradecer, de forma especial, também, à Andrea, à Júlia e à Denise, que mesmo sem estarem mais tão presentes nos meus dias, sempre acreditaram em mim e no quão longe eu poderia e posso ir. Eu nunca esquecerei o presente que foi e é tê-las em mim.

*A opção que se faz pela Defensoria é vocacional, porque própria de pessoas que fazem do Direito mais do que um meio de vida, talvez a mais bela razão de viver” (Carlos Ayres Britto)*



ARAGÃO, Débora Machado. **A Atuação da Defensoria Pública de Rondônia e a viabilidade de acesso à justiça às comunidades quilombolas no Estado de Rondônia.** Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (PPG/DHJUS), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), 2023. 102 fls.

## RESUMO

O acesso à justiça traz em seu núcleo rígido as máximas da justiça social, a fim de que não apenas se proclamem direitos, mas que os concretizem na prática. Tal acesso, porém, ainda não é materialmente igualitário, universal, de modo que alguns grupos vulneráveis, como as comunidades quilombolas, necessitam de instrumentos para assegurar esse direito fundamental. A Defensoria Pública, enquanto instituição essencial ao sistema de justiça, que tem como missão garantir a assistência jurídica integral e gratuita, é um dos instrumentos que viabiliza o efetivo acesso à justiça às pessoas e grupos vulneráveis. No Estado de Rondônia, verifica-se a existência de diversas comunidades tradicionais, onde se incluem as comunidades quilombolas, de modo que a viabilidade do acesso à justiça a esses grupos pode se dar através da atuação da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, sendo tal assistência prestada de forma mais efetiva com a criação de um núcleo temático especializado, que é o que se propõe no presente trabalho. A abordagem metodológica proposta é qualitativa, com objetivo descritivo e exploratório, com o emprego dos procedimentos bibliográfico e documental.

**Palavras-chave:** viabilidade de acesso à justiça; comunidades quilombolas; Defensoria Pública; núcleo temático especializado.

## ABSTRACT

The access to justice brings on its hard core the commands of social justice, in order to not only proclaim rights, but also realise them on real world. Such access to justice, however, is still not substantially equal, universal, so that some vulnerable groups, such as quilombola communities, need instruments to ensure this fundamental right. The Public Defender's Office, as an essencial institution in the justice system, whose mission is to guarantee full and free legal assistance, is one of those instruments that enable effective access to justice for vulnerable people and groups. In Rondônia State, there are several traditional communities, which include quilombola communities, so that viability of access to justice for these groups can be achieves thorough the work of Public Defender's Office of Rondônia State, with such assistance being provide more effectively wiht the creation of a specialized thematic nucleus, which is what is proposed in this work. The methodological approach proposed is qualitative, descriptive and exploratory, with the use of bibliographical and documentary material.

**Key-Words:** Viability of access to justice; quilombola communities; Public Defender's Office; specialized thematic nucleus.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS ENQUANTO GRUPO VULNERÁVEL .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Movimento Escravagista .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Formação dos Quilombos .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 Racismo estrutural.....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 A luta pelo reconhecimento social das comunidades quilombolas na perspectiva da teoria social de Axel Honneth .....</b>	<b>29</b>
<b>1.5 Comunidades Quilombolas na Constituição de 1988.....</b>	<b>32</b>
<b>1.6 Comunidades Quilombolas no Estado de Rondônia.....</b>	<b>39</b>
<b>2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 Breve análise histórica do conceito de acesso à justiça .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2 Dimensões e eficácia dos direitos fundamentais e acesso à justiça.....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 Acesso à justiça efetiva e desafios .....</b>	<b>49</b>
<b>2.4 As ondas de acesso à justiça .....</b>	<b>52</b>
<b>3 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE VIABILIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 Gratuidade da Justiça e Assistência Jurídica Gratuita.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2 Defensoria Pública: Instituição responsável por prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados .....</b>	<b>81</b>
<b>3.3 Proposta de Resolução para criação de um núcleo pluriétnico na Defensoria Pública do Estado de Rondônia para atendimento das comunidades quilombolas .....</b>	<b>87</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública, enquanto instituição essencial ao sistema de justiça, tem como principal missão constitucional garantir a assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas, aqui compreendidas não apenas em sentido estrito, mas amplo, de modo que referida instituição foi escolhida pela Constituição da República como a responsável por assegurar o efetivo acesso à justiça à população vulnerabilizada por quaisquer circunstâncias.

É de se dizer que pelo modelo público adotado pelo nosso ordenamento jurídico, a Defensoria Pública é a instituição constituída para concretizar o dever do Estado de garantir o direito a ter direitos a todas as pessoas hipossuficientes ou que se encontrem em alguma situação de vulnerabilidade, garantindo-se o efetivo acesso à justiça não somente em âmbito judicial, mas extrajudicial.

Definir a expressão “acesso efetivo à justiça” não é uma tarefa fácil, mas de forma bastante simples, considerando-se que tal conceito será aprofundado no segundo capítulo deste trabalho, pode-se dizer que consiste na materialização da justiça social, de modo que não somente se proclamem os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, pela sua simples condição humana, mas que se garantam esses direitos na prática.

Nesse sentido, o efetivo acesso à justiça pode ser compreendido como um requisito fundamental, aquele mais basilar dos direitos humanos, um veículo para a garantia de um sistema jurídico moderno, justo e igualitário, devendo-se, para tanto, identificar e buscar superar os obstáculos existentes ao seu alcance, o que não substitui a necessidade de reformas políticas e sociais, mormente em sistemas fundamentalmente ainda tão injustos, como o brasileiro.

E ao analisarmos os obstáculos para um efetivo acesso à justiça, é possível constatar a existência de mais barreiras quando se trata de grupos menos abastados, vulneráveis em um contexto social arraigado em profundas desigualdades, como ocorre no caso das comunidades autorreconhecidas como quilombolas no Estado de Rondônia, cuja ancestralidade comum é a africana de negros escravizados que se refugiaram nas matas para fugir de escravizadores, e que, por diversas razões, não têm o efetivo acesso à justiça, no concernente aos mais diversos direitos básicos, a exemplo do direito à educação, do direito a ter um registro civil, do direito à saúde, do direito à água potável e, não menos importante, do direito a ter direitos, ou seja do

direito a ter assistência jurídica integral e gratuita para viabilizar tais direitos básicos, por se tratar de comunidades social e economicamente vulneráveis.

Nesse sentido, a ausência de um efetivo acesso à justiça, não apenas destas comunidades, mas de todos os coletivos vulnerabilizados, viola os direitos humanos e condena essa população a permanente invisibilidade, de modo que o acesso dessas comunidades quilombolas à justiça no Estado de Rondônia, por meio da Defensoria Pública, tem como escopo viabilizar o acesso permanente de assistência jurídica integral e gratuita quando tais comunidades assim necessitarem.

É certo que hoje a Defensoria Pública do Estado de Rondônia tem atuação em todas as vinte e três comarcas do Estado, porém, quando se trata de atuação em favor de comunidades tradicionais, exige-se uma atuação mais sensível, mais direcionada e mais especializada diante da necessidade de respeito à cultura e tradições de tais comunidades.

Dessa forma, o que se objetivou com esse trabalho foi demonstrar a necessidade de criação de um núcleo especializado na Defensoria Pública para garantia do efetivo acesso à justiça com a assistência jurídica integral e gratuita para atendimento dessas comunidades autorreconhecidas como quilombolas, as quais foram historicamente segregadas diante do movimento escravagista que as originou e do racismo estrutural que as manteve à margem da sociedade, considerando-se que não há, atualmente, no âmbito da Defensoria Pública do Estado de Rondônia um núcleo temático voltado para à desse imprescindível trabalho, observando-se a missão desta Instituição.

Neste tocante, a instalação do núcleo temático acima especificado viabilizaria o acesso efetivo à justiça por meio da atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, para atendimento exclusivo de comunidades tradicionais, onde se incluem as comunidades autorreconhecidas como quilombolas, viabilizando-se, assim, a educação em direitos, para que os cidadãos e cidadãs os conheçam e possam buscar assistência jurídica gratuita na Defensoria, caso necessitem e, também, viabilizar que, através desse conhecimento, possam buscar solucionar algumas questões internamente, como através da mediação em conflitos com a implementação, após consulta a cada comunidade, de câmara comunitária de resolução de conflitos, além de propiciar o efetivo acesso à justiça com a materialização dos direitos, principalmente os sociais, tais como educação e saúde, os quais são conferidos na ordem jurídica.

Assim, no primeiro capítulo desta dissertação abordou-se o movimento escravagista que deu origem à formação dos quilombos, os quais desde sua gênese foram mantidos à margem da sociedade diante do racismo estrutural ainda presente nos dias atuais, e, em seguida, tratou-se da temática do racismo e da luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas, bem como do tratamento constitucional e legal dado a esses coletivos.

No segundo capítulo, abordou-se a conceituação do acesso à justiça, compreendendo-o como um direito fundamental que deve ser acessível a todos, sem o qual não é possível se concretizarem os direitos previstos no ordenamento jurídico, bem como alcançar resultados práticos que reflitam a justiça social, além de se abordarem as dimensões e eficácia do acesso à justiça, as ondas de acesso à justiça, bem como os desafios para alcance desse direito básico.

No terceiro e último capítulo desse estudo, abordou-se a Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça às comunidades quilombolas do Estado de Rondônia, abordando questões relacionadas à assistência jurídica integral e gratuita e trazendo essa Instituição como responsável constitucional e legal pela assistência jurídica integral e gratuita das pessoas necessitadas.

Por fim, apresentou-se uma proposta de resolução, a ser submetida ao Conselho Superior da Defensoria Pública, objetivando a criação de um núcleo pluriétnico no âmbito da Defensoria Pública do Estado de Rondônia voltado ao atendimento específico de comunidades tradicionais, onde se incluem as comunidades autorreconhecidas como quilombolas, para, respeitando-se a sua cultura e tradição, prestar assistência jurídica integral e gratuita, considerando-se a sua condição de grupo vulnerável, a fim de que esses grupos alcancem o efetivo acesso à justiça e, como corolário, concretizem seu direito a ter direitos e a justiça social.

Este trabalho utilizou uma abordagem qualitativa, com objetivo descritivo e exploratório, com emprego de procedimentos bibliográfico e documental, considerando-se a atual estrutura da Defensoria Pública, que apenas possui o Núcleo Especializado de Direitos Humanos, neste tocante, o qual por suas atribuições genéricas não consegue realizar o atendimento de comunidades tradicionais, como as autorreconhecidas comunidades quilombolas, e, conseqüentemente, não consegue viabilizar o efetivo acesso à justiça a essas comunidades.

## **1 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS ENQUANTO GRUPO VULNERÁVEL**

Inicialmente, antes de abordarmos a temática da necessária atuação da Defensoria Pública como um dos instrumentos para conferir o efetivo acesso à justiça às comunidades quilombolas no Estado de Rondônia, faz-se necessária a compreensão conceitual de todas as nuances que envolvem tais coletivos, que, ainda nos dias atuais, são invisibilizados e marginalizados na sociedade.

Não se pode falar de grupos vulnerabilizados na sociedade sem antes trazer a compreensão da estrutura social que os precede e que define o curso da vida em sociedade, bem como o acesso aos bens e direitos que, ainda nos dias atuais, não observam a igualdade necessária para se estruturar a subjetividade e identidade de cada sujeito no curso das ações sociais.

Com efeito, a conceituação dos movimentos e o destaque dos marcos históricos que levaram à formação do nosso contexto social são pedras angulares do presente trabalho, haja vista que se outras escolhas de formação da estrutura da sociedade tivessem sido feitas e outros processo de produção, mormente no Brasil, tivessem sido elegidos, certamente a realidade não seria a que hoje clama por uma reestruturação para a inclusão de todos os grupos, a fim de garantir o mínimo existencial e a concretização dos aclamados direitos humanos na prática.

### **1.1 Movimento Escravagista**

O trabalho compulsório surgiu nas Américas entre os séculos XVI a XIX, na ocasião em que se constituíram sociedades coloniais que se valiam, predominantemente, dessa forma de labor com indígenas e africanos, alguns já escravizados no continente africano, de modo que era crescente a utilização de mão de obra escravizada no referido sistema colonial, principalmente para o trabalho na agricultura.

É certo que, nas regiões da América colonizadas por portugueses, a chegada do escravizado negro proveniente da África se deu pela importância que tal mão de obra tinha nos processos de produção, mormente se consideradas as dificuldades que os indígenas tiveram de se adaptar ao trabalho compulsório que lhes era imposto.

Noticia-se que os primeiros africanos desembarcaram na capitania de São Vicente, no Brasil, no ano de 1549, aproximadamente, após a autorização de Dom

João III, permitindo que os colonos/senhores trouxessem o número máximo de cento e vinte africanos para as suas propriedades, o que resultou no aumento significativo da população negra no país. Na obra “*Quilombolas, Resistência e Cultura*”, FILHO e LISBOA (2013, p. 81) afirmam:

Na América portuguesa, a chegada do africano deveu-se às características do capitalismo e à importância comercial do elemento africano como mão de obra, além das dificuldades de adaptação do indígena para o trabalho nos engenhos. As crescentes demandas por mão de obra escrava nas plantações açucareiras a partir do século XVI e na mineração aurífera dos séculos XVII e XVIII levaram à liderança portuguesa no tráfico e à chegada de levas de africanos ao Brasil.

A chegada dos primeiros africanos se deu por volta de 1549, desembarcados na capitania de São Vicente. D. João III concedeu autorizações a fim de que cada colono importasse até 120 africanos para as suas propriedades. A consolidação da economia colonial intensificou o tráfico para o Brasil, especialmente para o Nordeste, onde a economia de base agrícola se concentrou e floresceu com o cultivo da cana-de-açúcar.

Em 1586, estimativas identificam uma população de cerca de 57.000 habitantes. Deste total, 25.000 eram brancos, 18.000 índios e 14.000 negros.

No Brasil, pode-se compreender a escravidão como um processo que se desenvolveu em três etapas (ARAÚJO, 2006), quais sejam: a) no início da colonização, por volta do século XVI a aproximadamente metade do século XVII, quando os escravos negros africanos passaram a ser numericamente superiores aos escravos indígenas; b) a contar de meados do século XVII ao fim do século XVIII, período de mineração de ouro e diamantes, além da ampliação da agricultura; e c) a contar do fim do século XVIII ao ano de 1988, cujo marco foi a economia proveniente do café concomitantemente ao processo de abolição legal da escravidão, em que pese a manutenção do processo de produção baseado na mão de obra explorada.

O movimento escravagista negro, constatado no Brasil, se difere dos movimentos de outras nações da América Latina, mormente em razão de dois aspectos, fundamentais para a continuidade da escravidão e do modo de produção escravista neste país: primeiramente, verificava-se a existência de escravos negros por toda a extensão territorial do país, diferentemente de outros locais, onde isso era regionalizado; em segundo plano, no Brasil desembarcava um percentual mais elevado de escravos negros, estimando-se que eram importados anualmente em torno de cinquenta mil escravos.

Diante desse movimento, a sociedade passa a ter duas classes sociais: uma oprimida e outra opressora, o que ensejou a resistência dos escravos negros para se



resguardarem diante do sistema opressor, o qual se alicerçava no racismo, que considerava a inferioridade dos negros e que, portanto, justificava a sua escravização.

As atividades desempenhadas pelo negro escravizado foram fundamentais, portanto, para o início da história de um país, como no caso do Brasil, haja vista que, sem tal mão de obra, a economia de diversos Estados sequer teria existido ou mesmo sido impulsionada. Segundo NASCIMENTO (2020, p. 59):

O papel do negro escravo foi decisivo para o começo da história econômica de um país fundado, como era o caso do Brasil, sob o signo do parasitismo imperialista. Sem o escravo, a estrutura econômica do país jamais teria existido. O africano escravizado construiu as fundações da nova sociedade com a flexão e a quebra da espinha dorsal, quando ao mesmo tempo seu trabalho significava a própria espinha dorsal daquela colônia. Ele plantou, alimentou e colheu a riqueza material do país para o desfrute exclusivo da aristocracia branca. Tanto nas plantações de cana-de açúcar e na mineração, quanto nas cidades, o africano incorporava as mãos e os pés das classes dirigentes que não se autodegradavam em ocupações vis como aquelas do trabalho braçal.

A sociedade escravista era determinada pelo racismo, em que pese a argumentação de que era baseada na estratificação social, e não na raça; contudo, o que se verificou, na prática, foi que negros africanos é que foram escravizados e não brancos colonizadores e europeus, o que afasta o *mito da democracia racial*, segundo o qual a cultura africana seria o corolário das relações amigáveis entre senhores e escravos, o que não ocorria, em regra, como afirma NASCIMENTO (2020, p. 66):

Há ainda outra lenda justificadora da tese da “democracia racial” no Brasil: ela se localiza na mistificação da sobrevivência cultural africana. Este fundamental argumento se reveste de grave perigo, pois seu apelo tem sido sedutor e capaz de captar amplo e entusiástico suporte. Postula o mito que a sobrevivência de traços da cultura africana na sociedade teria sido o resultado de relações relaxadas e amigáveis entre senhores e escravos. Canções, danças, comidas, religiões, linguagem, de origem africana, presentes como elementos integrais da cultura brasileira, seriam outros tantos comprovantes de ausência de preconceito e discriminação racial dos brasileiros “brancos”. Os beatos desta tese são muitos: eles constituem uma tradição no pensamento brasileiro. A ênfase da corrente principia com Gilberto Freyre na década de 1930 e tem hoje na sua continuidade no país e até na própria África com a pregação de Pierre Verger na Universidade de Ifé.

Sem embargo, o que se verificava, na prática e em regra, eram os senhores de escravos submetendo-os a tratamento cruel e degradante, bem como a torturas, o que ocasionava mutilações e elevados índices de mortalidade, que nunca constavam nas estatísticas da época.

Tal estrutura social era caracterizada, principalmente, pela rigidez, e buscava a preservação dos interesses de donos de escravos, sendo o negro escravizado e trazido coercitivamente para se submeter a um sistema estático, que o considerava, essencialmente, como um semovente. Nas palavras de MONTENEGRO (1983, p. 62):

Esta (a estrutura do Estado monárquico/escravagista) se caracteriza pela rigidez e pela imobilidade. Isso se poderia evidenciar em muitos outros aspectos como: a escolha de eleitores e candidatos feita conforme o critério de renda, o que exclui grande parcela da população, fato que a luta abolicionista (tornando livres muitos escravos) e o processo de naturalização dos imigrantes tende a corrigir. A intervenção direta do governo nas eleições da Câmara, sempre se formando maiorias parlamentares correspondentes aos gabinetes; a escolha de um senador vitalício entre os que compunham a lista tríplice, feita pelo Poder Moderador, em função de critérios pessoais; a existência, no interior da estrutura de poder, de um segmento vitalício, o Conselho de Estado (constituído de doze membros) e o Senado (constituído de sessenta membros), que, apesar de todas as crises, permanecia no poder e se constituía na base política do Poder Moderador.

Com efeito, considerando-se tal estrutura social engessada, não surpreende o Brasil ter sido o último país do globo a colocar um fim no regime escravagista enquanto alicerce da estrutura social, em que pese tal ideologia racista perdurar até os dias atuais, de modo que a mudança da estrutura de trabalho escravo para o livre apenas ganhou novos contornos e aperfeiçoamentos.

Diante de tal cenário, de alguma forma os escravos tentaram resistir para sobreviver, de modo que, dentre as formas de resistência, surgiram os denominados *quilombos*, os quais eram habitações de negros que se evadiam do sistema opressor que os escravizava e, assim, resistiam. No Brasil, tal movimento se proliferou, segundo MOURA (2020, p. 49), “como um sinal de protesto do negro escravo às condições desumanas e alienadas a que estavam sujeitos”.

Destaca-se que a violência contra o movimento de resistência dos escravos negros ao sistema que os oprimia era institucionalizada, de modo que aquele que ousava resistir era marcado e ferrado, como se fazia para identificar animais, e, muitas vezes, torturado até a morte.

A luta e a organização dos escravos, sempre na contramão da passividade, dentro dos limites que tinham à época, demonstram a coragem e a revolta diante do sistema que os oprimia e escravizava, de modo que esse processo pode ser, também, chamado de *resistência negra*, conforme lecionam MUNANGA e GOMES (2020, p. 68-69):

Passando em revista a história do negro no Brasil, descobriremos que esta não significou passividade e apatia, mas, sim, luta e organização. Para compreendermos as estratégias e as formas de luta que foram criadas, é preciso considerar o momento histórico em que o africano escravizado vivia e o que significava ser negro e escravo no Brasil colônia. Nesse sentido, quando pensamos a situação dos escravizados e dos libertos, também temos que considerar o tipo de sociedade existente naquele momento e as possibilidades desses sujeitos diante de um contexto que não previa nenhum tipo de integração e inserção dos homens livres. Essas ponderações são necessárias para que não se cometa o erro de querer encontrar nas formas e organizações negras que existiram durante a escravidão o mesmo tipo de luta e organização dos movimentos sociais nos dias atuais. Afinal, já se passaram mais de quatro séculos. Por isso é importante considerar que, diante dos limites impostos ao africano escravizado e seus descendentes, os esforços desses sujeitos na luta pela sua libertação representam um sentimento de coragem e indignação diante da escravidão e não apatia ou passividade. A esse processo de luta e organização negra existente desde a época da escravidão, podemos chamar de resistência negra.

Nesse sentido, era necessária uma resistência tão violenta quanto a que era empregada pelo sistema opressor, de modo que os quilombos organizavam sistemas de defesa permanentes, conforme lições de MOURA (2020, p. 50-51), a seguir destacadas:

Ferrado como um animal, torturado até a morte, combatido de todas as formas, em todos os níveis de tentativas de readquirir a liberdade, o escravo tinha de rebelar-se e de usar a violência contra o aparelho de dominação militar, ideológico e político que o desumanizava como ser. Os quilombos tinham, por isso, de organizar um sistema de defesa permanente. Para tal, como se constatou no quilombo do Ambrósio, em Minas Gerais, e na República de Palmares, os negros tiveram de entrar em contato com outras camadas, grupos e segmentos oprimidos nas regiões onde atuavam. Precisavam de armas, pólvora, facas e outros objetos. Realizavam, então, um escambo permanente com pequenos proprietários locais, mascates, regatões a fim de conseguirem aquilo que necessitavam, especialmente armas e pólvora.

Um dos aspectos mais importantes dos quilombos é sua continuidade histórica e sua expansão geográfica, haja vista que ainda em regiões com menor contingente populacional verificava-se a existência de quilombos, que tinham diversas formas de organização, mas um único objetivo em comum: *combater o sistema escravagista*.

Dessa forma, os quilombos e os quilombolas representam uma luta política e social com particularidades históricas e regionais, que ainda está em construção (LEITE, 2003), em que pese a abolição do movimento escravagista, tornando-se necessário o seu reconhecimento para garantia de seus direitos.

## 1.2 Formação dos Quilombos

No Brasil, desde quando iniciado o processo de colonização, as comunidades quilombolas eram conhecidas como “mocambos”, termo utilizado na África Central para conceituar tais agrupamentos, conforme nos ensina GOMES (2020, p. 10):

No Brasil, desde as primeiras décadas da colonização, tais comunidades ficaram conhecidas primeiramente com a denominação de mocambos e depois quilombos. Eram termos da África Central usados para designar acampamentos improvisados, utilizados para guerras ou mesmo apresamentos de escravizados. No século XVII, a palavra quilombo também era associada aos guerreiros imbangalas (jagas) e seus rituais de iniciação. Já mocambo, ou *mukambu* tanto em kimbundu como em kigongo (línguas de várias partes da África Central), significava pai de fieira, tipo de suporte com forquilhas utilizado para erguer choupanas nos acampamentos.

Com efeito, registra-se na história que a expressão *quilombo* somente teria aparecido nos documentos coloniais oficiais ao final do século XVII, de modo que, inicialmente, de forma geral, no Brasil, se utilizava o termo *mocambo*. Porém, a despeito da nomenclatura utilizada, o que importava era que, fosse quilombo ou fosse mocambo, ambos eram constituídos por escravos foragidos.

A formação do primeiro mocambo é oficialmente registrada em 1575, no Estado da Bahia, mas não tardou para referidos movimentos se multiplicarem, sendo diretamente proporcional o aumento de tais agrupamentos com o contingente de escravos fugitivos, ainda que fossem bem tratados por seus senhores, estando o recrudescimento das deserções muitas vezes interligado aos movimentos milenaristas, às insurreições, bem como ao endividamento dos senhores, fator que dificultava a mobilização para o resgate.

A formação dos quilombos, ao mesmo tempo em que incentiva mais fugas, inclusive de escravos recém desembarcados do continente africano, instigava ainda mais repressão pelos senhores, sendo os quilombos, nas palavras de GOMES (2020, p. 16), conceituados como “sinônimo de transgressão à ordem escravista”:

O surgimento de um quilombo atraía a repressão, assim como mais fugas para ele. Isso era o que talvez mais causasse preocupação aos fazendeiros. Cativos desertores diminuía a força de trabalho disponível; além disso, quilombos na vizinhança funcionavam como polo de atração para mais e novas escapadas. Notícias sobre quilombos se espalhavam em várias regiões. Há mesmo registro de africanos escravizados recém desembarcados do atlântico, que acabavam fugindo para eles. Quilombos eram sinônimo de transgressão à ordem escravista.

Nesse sentido, para impedir a formação e a manutenção das comunidades quilombolas, bem como a deserção dos escravos negros, a arma utilizada por fazendeiros, senhores, capitães do mato e tropas era exatamente perseguir tais agrupamentos, destruindo suas casas e plantações.

Contudo, os quilombos, tanto tempo conhecidos por mocambos, não eram agrupamentos estáticos, mas sim móveis, não se refugiavam e se defendiam, somente, mas atemorizavam as autoridades e fazendeiros e até outros escravizados não desertores para impedir que as tropas, que tinham superioridade bélica, os capturassem.

Como dito anteriormente, os quilombos eram a forma que os escravizados tinham de fugir e resistir ao movimento escravista, de modo que, por esta razão, necessitavam se organizar de forma permanente para poderem se defender, inclusive utilizando o escambo clandestino como forma de subsistirem, sendo aqueles que praticavam esse comércio severamente punidos pelo sistema escravista.

Assim, para resistirem de forma efetiva, os quilombos formavam alianças com outros grupos sociais reprimidos pelo sistema, obtendo informações sobre as providências que vinham sendo tomadas pelo sistema que os reprimia diante do comércio clandestino que os mantinha.

Noutro giro, internamente os quilombos realizavam uma verdadeira operação de guerra para se defenderem, fabricando suas próprias armas, construindo muralhas e armadilhas para não serem surpreendidos por aqueles que os reprimiam, além de terem seu setor artesanal de produção de alimentos para subsistência da população interna. Nas palavras de MOURA (2020, p. 41):

No entanto, internamente, desenvolvia-se uma indústria de guerra dos próprios quilombolas, os quais fabricavam lanças, arcos, flechas, facas e outros objetos bélicos. Era uma forma de preservarem sua população das constantes investidas das forças escravistas. Além disso, estabeleciam sistemas de defesa, como muralhas, paliçadas, buracos com estrepes (lanças), para surpreender os invasores. No quilombo do Ambrósio houve um grande intercâmbio entre os quilombolas e os contrabandistas. Dizem que as minas do mocambo eram ricas e Ambrósio vendia seus produtos a comerciantes e contrabandistas da região. Esse comércio proporcionava ao quilombo meios de se armar e manter, durante muito tempo, o seu reduto. Por outro lado, como unidade produtiva, o quilombo desenvolvia, internamente, uma série de atividades para se manter e alimentar sua população. Tinha seu setor artesanal, que desenvolvia constantemente, metalurgia, tecelagem; finalmente, organizava-se internamente para conseguir, em caso de isolamento ou de guerra, manter-se sem grandes

crises internas de produção. Essa dupla atividade do quilombo – de um lado mantendo intercâmbio com outras unidades populacionais e produtivas e, de outro, desenvolvendo sua própria economia interna – permitiu-lhe possibilidades de sobrevivência na sociedade escravista que o perseguia.

Com efeito, uma importante característica dos *aquilombamentos* é a sua continuidade no curso da história, atuando de forma permanente no sistema pátrio, de modo que o primeiro registro de aquilombamento data do século XVI até a abolição da escravidão. Além disso, algumas comunidades perduram até os dias atuais, sendo registrados agrupamentos quilombolas inclusive nas localidades onde existia um contingente reduzido de escravizados. Ainda no magistério de MOURA (2020, p. 49):

Do Amazonas ao Rio Grande do Sul, sua presença é incontestável. Registra-se sua atuação de desgaste social durante todo o regime escravista, especialmente nos séculos XVII, XVIII e XIX, quando a quilombagem se manifesta através de várias formas, tendo, porém, como ponto culminante, a República de Palmares, que vai de 1630 (aproximadamente) a 1695. Isso demonstra, de um lado, a existência de um sistema escravista de âmbito nacional, e, de outro, a participação do escravo rebelde, no sentido de querer extinguir esse sistema, por ser o agente histórico e social no qual a contradição fundamental do escravismo se manifesta mais agudamente. Dessa forma, não podemos deixar de ver o quilombo como um elemento dinâmico de desgaste das relações escravistas. Não foi manifestação esporádica de pequenos grupos de escravos marginais, desprovidos de consciência social, mas um movimento que atuou no centro do sistema nacional e permanentemente.

Outrossim, no concernente à demografia quilombola, verificava-se que em uma mesma localidade poderiam coexistir comunidades com maior contingente populacional, bem como de grupos menores, constatando-se, assim, a existência de quilombos que surgiram, inclusive, no interior das fazendas de escravizados, mediante ocupação dessas terras, além de quilombos itinerantes, que assim se constituíam para fugir das perseguições, das invasões e, finalmente, das recapturas.

É de se dizer que as pessoas escravizadas encontravam na fuga a expressão de sua inconformidade com a escravidão a que eram submetidas, razão pela qual o quilombo passa a se tornar uma opção de refúgio, de sobrevivência, o que explica o fato de que muitos agrupamentos eram itinerantes, com a finalidade de impossibilitar a recaptura de quem conseguia fugir.

Ainda há no Brasil registros de quilombos criados a partir de alianças formadas entre escravizados negros e indígenas, o que resultou numa mistura étnica no interior de alguns agrupamentos. Pouco se sabe, no entanto, sobre a formação de tais comunidades. A exemplo da formação de aquilombamentos com mistura étnica,

podemos mencionar o quilombo conhecido como “Quariterê” ou “Piolho”, no Estado do Mato Grosso, conforme lições de GOMES (2020, p. 61-62):

Grupos quilombolas de origens indígenas e africanas podem ter surgido. No Mato Grosso, no alvorecer do século XVIII, apareceu o grande quilombo do Quariterê, depois conhecido como Piolho. Por volta de 1770 ele foi atacado e destruído, e foram capturados entre homens, mulheres e crianças mais de cem quilombolas, sendo trinta índios. Em 1795, esse quilombo reapareceu descrito em detalhes no diário de Francisco Pedro de Mello, um bandeirante enviado para destruí-lo e também para encontrar ouro. Ele permaneceu na região por mais de sete meses comandando uma grande bandeira com soldados, guias e carregadores, que, partindo de Vila Bela, desceu os rios Guaporé e Branco até penetrar o centro da Serra de Parecis, região onde sabia ter existido o quilombo do Piolho. Tratava-se de uma extensa área com ilhas, ribeirões e “densa e alta mata, estando ali localizados inúmeros mocambos com indígenas e africanos miscigenados.

Portanto, as comunidades afrodescendentes tinham diversos modos de se organizarem, todas com um objetivo comum, a saber, *resistir ao regime escravista*. Alguns agrupamentos replicavam na comunidade o modelo de economia aprendida, sendo a maioria especializada na agricultura. Havia alguns tipos de agrupamento quilombola, de acordo com a classificação de FREITAS (1984), sejam eles: os agrícolas; os extrativistas; os mercantis; os mineradores; os pastoris; os de serviços; e, por fim, predatórios ou saqueadores.

O que é certo é que havia uma estrutura diversificada nos quilombos, de modo que, em regra, não restringiam suas atividades a uma monocultura, mas sim usufruíam dos recursos naturais das terras em que ocupavam, bem como daquilo que conseguiam extrair das fazendas e engenhos; assim, os quilombos passaram a ter uma “policultura-comunitária” (MOURA, 2020), de modo que o que produziam era suficiente para o seu sustento e ainda sobrava para eventualmente comercializarem.

Lado outro, os quilombos, quando estabilizados, possuíam uma organização política interna para manutenção da ordem, mormente diante das constantes ameaças sofridas e das invasões persistentes para recuperação de escravos foragidos, o que possibilitava uma melhor defesa de suas comunidades.

Neste sentido, os quilombos, originariamente, funcionavam como uma verdadeira resistência social atuando no cerne do sistema escravista, propiciando a existência de coletivos de homens livres, o que era visto como um perigo pelas camadas detentoras de poder econômico e social. Consoante lições de MOURA (2020, p; 57-58):

As afirmações acima levam-nos a uma série de considerações gerais sobre a função dos quilombos como nódulos de resistência permanente ao sistema escravista. Não podemos, por isso, deixar de salientar que, durante todo o transcurso de sua existência, eles foram não apenas uma força de desgaste, atuando nos flancos do sistema, mas, ao contrário, agiam em seu centro, isto é, atingindo em diversos níveis as forças produtivas do escravismo e, ao mesmo tempo, criando uma sociedade alternativa que, pelo seu exemplo, mostrava a possibilidade de uma organização formada de homens livres. Essa perspectiva que os quilombos apresentavam ao conjunto da sociedade da época era um “perigo” e criava as premissas para reflexão de grandes camadas oprimidas. Por isso mesmo o quilombo era refúgio de muitos elementos marginalizados pela sociedade escravista, independentemente de sua cor. Era o exemplo da democracia racial de que tanto se fala, mas nunca existiu no Brasil, fora das comunidades quilombolas.

Assim, os quilombos eram a esperança contra o sistema escravista, repressor e cruel, fazendo-se presente na sociedade desde o início do sistema escravagista até atualmente, no pós-abolição, em que se deu continuidade ao processo de estigmatização de suas identidades, o que perdurou até o século XX, quando se iniciaram novos debates sobre a importância de tais coletivos na sociedade. Segundo BARBOSA (2020, p. 32):

A Lei Áurea assinada em 13 de maio de 1988, no seu Artigo 1º diz que “é declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil”. Essa lei constituiu-se como marco legal que aboliu a escravidão e iniciou uma nova era em um país que dava os primeiros passos na constituição de uma república que, ao menos no discurso, se propunha ser democrática, moderna, igualitária e livre.

No que concerne às comunidades quilombolas, a abolição da escravidão criou no imaginário social (como posto acima) a ideia cômoda inverídica de que no país não existia mais quilombos, pelo simples fato de que não haviam mais escravizados.

Até a metade do século XX, houve uma invisibilidade e um silenciamento político, jurídico teórico e social acerca dessas comunidades. [...]

Porém, no bojo das discussões em torno da redemocratização nacional, em 1988, houve várias demandas com o intento de incluir no texto legal as propostas constitucionais que visavam reconhecer a diversidade cultural e étnica aqui presente.

Atualmente, os quilombos são considerados comunidades onde há um convívio fraterno e solidário entre pessoas negras, em grupos não necessariamente homogêneos que se instalaram e resistiram em determinados territórios; nesse sentido, seus modos de vida (produção da subsistência e manifestações culturais) baseiam-se em modos de vida tradicionais próprios, reproduzidos geração após geração. Nos termos elucidados por FILHO e LISBOA (2012, p. 89):



Na atualidade, o quilombo passou a significar um espaço de convivência, livre, solidário e fraterno entre negros. Assim não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de populações estritamente homogêneas. Nem sempre foram constituídos por movimentos de rebeldia. Sobretudo, em sua maioria, são grupos que se estabeleceram em um território e desenvolveram práticas cotidianas de resistências na manutenção e na reprodução de modos de vida característicos.

Com o reconhecimento desses direitos étnicos das comunidades quilombolas, silenciadas e invisibilizadas desde sua formação, passa-se a reconhecer o direito de propriedade sobre suas terras e a se implementarem políticas públicas para a promoção de sua inclusão social; porém, a questão que envolve o acesso a direitos e ao reconhecimento de tais agrupamentos é muito mais profunda, sendo um reflexo da estrutura social racista que cria obstáculos para sua existência digna.

### **1.3 Racismo estrutural**

No final do século XIX, com a abolição da escravidão e o fim do regime imperial, criou-se um movimento de instabilidade social em razão do temor de que os negros libertos combatessem as desigualdades sociais existentes no Brasil, o que agravou ainda mais o preconceito racial e segregou a população negra. Buscava-se, assim, sustentar um discurso de que o escravo negro não sobreviveria sem os seus feitores ou senhores, objetivando-se a manutenção da dominação dos senhores de escravos que, como se sabe, perdurou e se configurou, durante muito tempo, na sociedade escravagista, perpetuando-se a hierarquia racial constatada na escravidão.

A exclusão da população negra no Brasil foi afirmada e reafirmada na ordem jurídica pátria, a exemplo da Lei de Terras, de 1850, que desconsiderou tal grupo e anulou o sistema de posses fundiárias criado em 1822. O mesmo cenário se verifica na primeira Constituição da República de 1891, que silenciou quanto aos direitos de propriedade e cidadania dos ex-escravos e de suas comunidades, o que foi reproduzido até a promulgação da Carta Republicana de 1988, que será objeto de tópico específico neste estudo.

É cediça a existência de consideráveis divergências sobre a origem do termo raça, contudo, a etimologia desta palavra como um diferenciador entre determinados grupos de seres humanos não é algo que sempre existiu, tratando-se,

essencialmente, de uma construção social, histórica e econômica de determinados grupos para dominação de outros grupos. Nas palavras de ALMEIDA (2021, p. 24):

Raça não é um termo fixo, estático. Seu sentido está inevitavelmente atrelado às circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da raça sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata como um conceito relacional e histórico. Assim, a história da raça ou das raças é a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, parte-se de dois pontos de partida que se entrecruzam para se chegar à conclusão acerca das premissas que envolvem a conceituação da raça, sejam elas: as características biológicas, como cor da pele e aspectos físicos; bem como as características étnico-culturais, sendo aqui a pedra angular que dá início aos processos discriminatórios nas sociedades que alicerçam a tentativa de dominação de determinados grupos sobre outros.

Ultrapassada a questão atinente à raça, para melhor compreensão do que seria o racismo estrutural que vulnerabiliza determinados grupos na sociedade, a exemplo das comunidades quilombolas, é importante entender os conceitos de racismo, preconceito racial e discriminação. No magistério de ALMEIDA (2021, p. 32-33):

Podemos dizer que o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertencem. Embora haja relação entre os conceitos, o racismo difere do preconceito racial e da discriminação racial. O preconceito racial é o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias. [...]. A discriminação racial, por sua vez, é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados. Portanto, a discriminação racial tem como requisito fundamental o poder, ou seja, a possibilidade efetiva do uso da força, sem o qual não é possível atribuir vantagens ou desvantagens por conta da raça.

No esteio da conceituação trazida acima, é possível ainda classificar a discriminação racial em direta ou indireta, sendo a primeira aquela realizada por determinados grupos em detrimento de outros, de forma expressa e ostensiva, por motivos raciais, ao passo que a segunda é caracterizada como aquela que não possui uma intenção expressa, mas que vulnerabiliza ainda mais determinados grupos sociais por regras de neutralidade racial.

O corolário irrefutável de tais discriminações é a consequente estratificação social ao longo do tempo, que perdura geração após geração, culminando naquilo que se conhece como *racismo estrutural*, o qual define o modo de ser, de escolher e de viver das pessoas dentro da sociedade, naturalizando-se as atrocidades provocadas pelo racismo. Segundo ALMEIDA (2020, p. 47-48):

As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos. Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista. Essa frase aparentemente óbvia tem uma série de implicações. A primeira é a de que, se há instituições cujos padrões de funcionamento redundam em regras que privilegiem determinados grupos raciais, é porque o racismo é parte da ordem social. Não é algo criado pela instituição, mas é por ela reproduzido. Mas que fique a ressalva já feita: a estrutura social é constituída por inúmeros conflitos – de classe, raciais, sexuais etc. -, o que significa que as instituições também podem atuar de maneira conflituosa, posicionando-se dentro do conflito. Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratarem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em todas as sociedades. É o que geralmente acontece nos governos, empresas e escolas em que não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar de conflitos raciais e sexuais.

É possível concebermos três tipos de racismo: o individualista, o institucional e o estrutural. Na sequência, faremos uma conceituação acerca de cada um dos tipos de racismo para compreendermos os processos históricos e sociológicos das estruturas sociais de uma forma geral.

Por *racismo individualista*, compreende-se aquele oriundo de patologias ou anormalidades individuais ou coletivas de determinados grupos isolados, o que deve ser combatido por punições penais ou cíveis, de modo que nesta concepção não se pode falar de racismo, mas sim de preconceito racial.

Já a *concepção institucional* apresenta uma perspectiva mais macro do racismo, não o limitando a um movimento individual, mas como um corolário da forma de funcionamento das instituições em geral, as quais, a partir da dinâmica das discriminações raciais, passam a conceder, ainda que de forma inconsciente, vantagens e privilégios a determinados grupos em detrimento de outros por questões raciais. De acordo com ALMEIDA (2021, p. 39), as instituições são uma forma de materializar as determinações da vida social, podendo-se extrair duas conclusões sobre as instituições, conforme apresentamos a seguir:

- a) Instituições, enquanto o somatório de normas, padrões e técnicas de controle que condicionam o comportamento dos indivíduos, resultam dos conflitos e das lutas pelo monopólio do poder social;
- b) As instituições como parte da sociedade, também carregam em si os conflitos existentes na sociedade. Em outras palavras, as instituições também são atravessadas internamente por lutas entre indivíduos e grupos que querem assumir o controle da instituição.

Com efeito, a concepção institucional do racismo traz as relações de poder e dominação como eixo central de todas as relações, de modo que as instituições possuem uma hegemonia de determinados grupos raciais em detrimento de outros para perpetuação dos seus interesses políticos e econômicos.

Não se pode deixar de ressaltar que os conflitos que geram impactos nas instituições podem provocar mudanças nos parâmetros estabelecidos, a exemplo das políticas de ações afirmativas, que buscam fomentar a participação de minorias étnico-raciais histórica e socialmente segregadas dos processos de formação política, social e econômica das instituições.

É certo que o racismo institucional não é ostensivo como o racismo individual, que, em regra, é mais ostensivo, mas ambos têm igualmente o poder de destruir vidas humanas, devendo ser igualmente combatidos na sociedade pelo impulsionamento da inclusão dessas minorias raciais a fim de modificar a lógica discriminatória.

Por fim, temos a *concepção estrutural do racismo*, que se caracteriza como uma forma muito mais abrangente que o racismo institucional, vez que as instituições apenas reproduzem a estrutura de dominação racista que as precede, de modo que, se há instituições que conferem privilégios a determinados grupos raciais em detrimento de outros, é porque o racismo é algo já arraigado na sociedade.

Outrossim, ainda em se tratando do racismo estrutural, verifica-se que este não se restringe à representatividade, ou seja, não é porque alguns grupos de pessoas negras ocupam espaços de poder e decisão que as instituições deixarão de atuar de forma racista, haja vista que existe uma estrutura prévia que traz esses padrões de comportamento social pré-estabelecidos. Nas palavras de ALMEIDA (2021, p. 49-50):

1. A supremacia branca no controle institucional é realmente um problema, na medida em que a ausência de pessoas não brancas em espaços de poder e prestígio é um sintoma de uma sociedade desigual e, particularmente, racista. Portanto, é fundamental para a luta antirracista que pessoas negras e outras minorias estejam representadas nos espaços de poder, seja por motivos econômicos e políticos, seja por motivos éticos. Mas seria tal medida suficiente? É uma prática antirracista efetiva manter alguns poucos negros sem espaços de poder sem que

haja um compromisso com a criação de mecanismos institucionais efetivos de promoção da igualdade?

2. A liderança institucional de pessoas negras basta quando não se tem poder real, projetos ou programas que possam de fato incidir sobre problemas estruturais, como as questões da ordem da economia, da política e do direito?

Quando se fala de racismo, não se pode esquecer de mencionar a tentativa de branqueamento da raça que se constata no Brasil, desde a época da escravidão, inclusive com a violação sexual de mulheres negras, que se constituiu (e se constitui) numa prática corriqueira na sociedade, evidenciando-se o racismo enquanto alicerce da estrutura social, numa tentativa clara de aniquilação do povo negro pelo genocídio ou seu subjugo. Segundo NASCIMENTO (2020, p. 92):

Além disso, essas estatísticas demonstram não apenas o declínio, em números absolutos, dos negros. Elas refletem fato mais grave: o ideal de embranquecimento infundido de forma sutil à população afro-brasileira, por um lado; e de outra parte, o poder coativo nas mãos das classes dirigentes (brancas) manipulado como instrumento capaz de conceder ou negar ao descendente africano acesso e mobilidade às posições sociopolíticas e econômicas. E neste cerco fechado, o termo “raça” não aparece, mas é o arame farpado onde o negro sangra em sua humanidade. O teatro brasileiro de todos os tempos tem em Nelson Rodrigues o seu dramaturgo culminante; com sua linguagem ácida e precisa, Rodrigues contribui para a caracterização das nossas relações de raça com as seguintes palavras: “Não caçamos pretos, no meio da rua, a pauladas, como nos Estados Unidos. Mas fizemos o que talvez seja pior. Nós o tratamos com uma cordialidade que é o disfarce pusilânime de um desprezo que fermenta e nós, dia e noite”.

Neste ponto, o racismo no Brasil tem uma “tática” diferenciada, na medida em que as estratégias discriminatórias são mais sofisticadas e, como dito alhures, estruturais, pois reconhecem o negro como cidadão com os mesmos direitos e deveres de outros cidadãos, contudo o indivíduo negro é mantido, ainda, em sua maioria, nas camadas mais oprimidas e subalternizadas.

Com efeito, merece destaque que o fato de o racismo ser parte das estruturas que definem a sociedade, ainda nos dias atuais, expressando-se nas mais diversas formas de desigualdade, não faz com que tal condição seja definitiva e que as políticas institucionais de combate ao racismo sejam inúteis, mas, sim, que há uma continuidade de práticas discriminatórias com base na raça que, direta ou indiretamente, atingem esses grupos raciais. Nas palavras de ALMEIDA (2021, p. 50):

A viabilidade da reprodução sistêmica de práticas racistas está na organização política, econômica e jurídica da sociedade. O racismo se expressa concretamente como desigualdade política, econômica e jurídica.

Porém, o uso do termo “estrutura” não significa dizer que o racismo seja uma condição incontornável e que ações e políticas institucionais antirracistas sejam inúteis; ou, ainda, que indivíduos que cometam atos discriminatórios não devam ser pessoalmente responsabilizados. [...] O que queremos enfatizar do ponto de vista teórico é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática.

Considerando o racismo como o elemento estruturador da sociedade, discriminando e segregando as minorias raciais, é importante ressaltar que o Estado Brasileiro historicamente desconsiderou aqueles grupos não hegemônicos na construção política, cultural e histórica, onde se incluem as comunidades quilombolas, o que comprometeu o caráter democrático do sistema político, fato esse que foi fomentado, principalmente, pelo *mito da democracia racial*, que alicerçou a omissão estatal quanto à implementação de políticas públicas que corrigissem as desigualdades raciais históricas e possibilitassem o reconhecimento de tais grupos vulneráveis. No que concerne ao mito da democracia racial, trazem-se as lições de MOURA (2020, p. 92):

O que isso significa em um país que se diz uma democracia racial? Significa que, por mecanismos alienadores, a ideologia da elite dominadora introjetou em vasta camadas de não brancos os seus valores fundamentais. Significa, também, que a nossa realidade étnica, ao contrário do que se diz, não iguala pela miscigenação, mas, pelo contrário, diferencia, hierarquiza e inferioriza socialmente de tal maneira que esses não brancos procuram criar uma realidade simbólica onde se refugiam, tentando escapar da inferiorização que a sua cor expressa nesse tipo de sociedade. Nessa fuga simbólica, eles desejam compensar-se da discriminação social e racial de que são vítimas no processo de interação com as camadas brancas dominantes que projetaram uma sociedade democrática para eles, criando, por outro lado, uma ideologia escamoteadora capaz de encobrir as condições reais sob as quais os contatos interétnicos se realizam no Brasil. Como vemos, a identidade étnica do brasileiro é substituída por mitos reificadores, usados pelos próprios brancos e negros, especialmente, que procuram esquecer e/ou substituir a concreta realidade por uma dolorosa e enganadora magia cromática na qual o dominado se refugia para aproximar-se simbolicamente, o mais possível, dos símbolos criados pelo dominador.

Nessa perspectiva, o reconhecimento de comunidades como remanescentes de quilombos é um importante marco para a luta de tais comunidades e de seus indivíduos, de modo que o contrário, qual seja, o não reconhecimento (bem como o conseqüente desprezo social), torna inviável a participação de tais sujeitos na vida pública, o que, no curso da história, foi negado pelo não reconhecimento do negro como sujeito autônomo, capaz de alçar melhores lugares na sociedade, que não aqueles de subalternidade. Conforme SANTOS (2014, p. 54):

Um dos fatores pertinentes para pensar suas motivações de lutas são as históricas relações raciais assimétricas que marcaram sua inserção na sociedade brasileira. As constantes discriminações expressas no preconceito e na estigmatização dos indivíduos negros e da sua cultura têm, entre seus efeitos, a subalternização das suas contribuições históricas, e o impedimento do processo de autonomização do indivíduo negro na esfera social. Em um primeiro nível, esse impedimento é fruto de um não reconhecimento da própria autonomia individual. A pessoa negra não é vista como um ser autônomo, senhor do seu próprio destino e de suas escolhas, ficando sempre restrito a um lugar subalterno. Em outro nível, por razões de identificação coletiva, eles não são reconhecidos em suas singularidades ou particularidades individuais, pois a cor da pele e o cabelo, por exemplo, são elementos que sofrem um julgamento estético negativo. Nesse caso, a negação fere a dignidade do sujeito a partir de uma percepção negativa construída coletivamente. Os sentimentos de vergonha ou desprezo decorrentes do não reconhecimento se desenvolvem com experiências práticas. [...]

Nessa perspectiva, reconhecer-se como remanescente de quilombola torna-se um importante princípio para a luta social dos indivíduos. Se isso não acontece, criam-se efeitos nocivos à formação individual, o que impede o sujeito de reconhecer-se como tal e de participar da vida pública.

Percebe-se, portanto, que as comunidades quilombolas não são apenas titulares de direitos de propriedade, mas sim do reconhecimento de sua identidade comunitária, cultural, étnica etc., não sendo possível, diante de tal dado, que as liberdades inerentes ao reconhecimento mútuo não sejam asseguradas a esses grupos ainda vulnerabilizados no contexto social, a exemplo da garantia do direito a ter direitos, que é a própria efetividade do acesso à justiça, que será aprofundada no capítulo seguinte.

#### **1.4 A luta pelo reconhecimento social das comunidades quilombolas na perspectiva da teoria social de Axel Honneth**

No caso da política quilombola brasileira, o reconhecimento destes grupos está interligado à política de redistribuição de terras e não pode se dissociar disso na medida em que não se pode reduzir a interpretação do dispositivo constitucional ao âmbito fundiário, de modo que tal política é híbrida, permeada pelos fatores étnico, cultural e, principalmente, agrário.

Em se tratando das comunidades quilombolas pátrias, a política de reconhecimento encontra alguns pilares na teoria de Axel Honneth (2003), na medida em que, conforme o autor, o reconhecimento jurídico das identidades coletivas é corolário das lutas realizadas por esses grupos organizados a partir de uma

experiência de ausência de respeito, de modo que o não reconhecimento de um grupo resulta na diminuição do indivíduo e consequentes patologias sociais. Conforme HONNETH (2003, p. 194):

Uma vez que as relações jurídicas modernas contem estruturalmente essas duas possibilidades evolutivas, tanto Hegel como Mead estão convencidos de que há um prosseguimento da "luta por reconhecimento" no interior da esfera jurídica; portanto, os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do *status* de uma pessoa de direito.

Para HONNETH (2003), portanto, a mera existência de determinados grupos vulnerabilizados, como no caso das comunidades quilombolas, não garante a luta por reconhecimento, pois é necessária uma experiência de desrespeito, devendo ser ela (a experiência de desrespeito) a mola propulsora capaz de motivar uma reação que vise ao reconhecimento. Honneth apresenta três formas (ou categorias) de desrespeito: a violação do corpo, a exclusão social e a degradação da honra.

É certo que, ao falarmos de desrespeito, devemos compreender tal conceito em diversos níveis de profundidade, de modo que se possa identificar a privação ou a denegação provocada pelo desrespeito que gera a privação das pretensões de reconhecimento de identidade de determinados grupos ou pessoas e os impulsiona para a resistência social ou mesmo para a luta pelo reconhecimento a partir dos três eixos de desrespeito acima mencionados.

A violação do corpo é o primeiro eixo de desrespeito em que se afeta profundamente a confiança do indivíduo em si mesmo, violando-se a disposição autônoma sobre o próprio corpo, provocando-se um elevado grau de humilhação pelo apoderamento do seu corpo por outrem. Conforme ensinamentos de HONNETH (2003, p. 215):

Os maus-tratos físicos de um sujeito representam um tipo de desrespeito que fere duradouramente a confiança, aprendida através do amor, na capacidade de coordenação autônoma do próprio corpo; daí a consequência ser também, com efeito, uma perda de confiança em si e no mundo, que se estende até as camadas corporais do relacionamento prático com outros sujeitos, emparelhada com uma espécie de vergonha social. Portanto, o que é aqui subtraído da pessoa pelo desrespeito em termos de reconhecimento é o respeito natural por aquela disposição autônoma sobre o próprio corpo que, por seu turno, foi adquirida primeiramente na socialização mediante a experiência da dedicação emotiva; a integração bem-sucedida das qualidades corporais e psíquicas do comportamento é depois aquela que



arrebatada de fora, destruindo assim, com efeitos duradouros, a forma mais elementar de auto-relação, prática, a confiança em si mesmo.

Como segundo e terceiro eixos do desrespeito, na perspectiva de Honneth (2003), a exclusão social e a degradação da honra pela segregação desses grupos vulneráveis dos processos de construção social e histórica geraria a luta pelo reconhecimento e consequente produção de etnicidade, de modo que a positivação dos estigmas, como o racismo estrutural anteriormente apontado, possibilitaria o reconhecimento mútuo de pessoas segregadas e não segregadas, com o reconhecimento das complementaridades dos objetivos de cada indivíduo no âmbito da sociedade.

A partir dessa perspectiva, em sua obra “A luta por reconhecimento”, HONNETH (2003) procurou criar uma teoria social de teor normativo fundamentada nas relações interpessoais construídas entre os sujeitos que interagem dentro de uma sociedade, coagindo-os ao que ele chama de “*deslimitação gradual do conteúdo do reconhecimento recíproco*”, haja vista que somente assim se pode reconhecer as pretensões de cada indivíduo, as quais vão se regenerando no processo de vida social. Conforme HONNETH (2003, p. 155-156):

No entanto, uma tese relevante para a explicação disso só resulta dessa premissa geral se nela é incluído um elemento dinâmico: aquele imperativo ancorado no processo da vida social opera como uma coerção normativa obrigando os indivíduos a deslimitação gradual do conteúdo do reconhecimento recíproco, visto que só por esse meio eles podem conferir uma expressão social as pretensões de sua subjetividade, que sempre se regeneram. Nesse sentido, o processo da individuação, percorrendo no plano da história da espécie, está ligado ao pressuposto de uma ampliação simultânea das relações de reconhecimento mútuo. A hipótese evolutiva assim traçada, porém, só pode se tornar a pedra angular de uma teoria da sociedade na medida em que ela é remetida de maneira sistemática a processos no interior da práxis da vida social: são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, agudo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades.

Para se examinarem de forma ampla as questões relacionadas à luta pelo reconhecimento, é necessário compreender que a dignidade de cada indivíduo e dos grupos em geral é imprescindível à formação do conceito de justiça, de modo que a dignidade e a integridade de todos se dão pela interação de três pilares do reconhecimento – amor, ordem legal (direito) e solidariedade –, o que permite aos

indivíduos se reconhecerem recíproca e individualmente, de modo que não se pode reduzir o reconhecimento e a política de identidade à mera demanda material ou legal.

Para poder examinar essas pretensões amplas, apresenta-se a tentativa de reconstruir o conteúdo concretamente dado do amor, do direito e da solidariedade, até o ponto em que se estabelece uma conexão produtiva com os resultados das pesquisas científicas particulares; na comprovação pelo material das investigações empíricas se mostrará então se os três padrões de relação se deixam realmente distinguir entre si como formas de reconhecimento, de tal modo que constituam tipos independentes no que concerne ao *medium* do reconhecimento, a espécie de auto-relação possibilitada e ao potencial de desenvolvimento moral.

Com efeito, como anteriormente dito, a identidade desses grupos vai além da mera questão da retórica comum do reconhecimento pleno da sua identidade cultural, muito além disso: há uma infinidade de objetivos, mormente em se considerando que a definição de uma identidade traz como marca a diferenciação de determinados grupos quanto aos demais, o que demanda o tratamento igual ou desigual para atendimento e efetivação de suas capacidades de se autorrealizarem plenamente enquanto sujeitos de direito.

Assim, a partir da teoria social ora exposta, corroborada pelos ensinamentos de Fraser (2003), o reconhecimento dessas comunidades quilombolas ultrapassa a compreensão das questões identitárias ou de conflitos sociais, devendo também se centrar no plano da justiça social, bem como na distribuição de bens e recursos, observada a *paridade de participação*, inclusive com oportunidades iguais materialmente, para que efetivamente se alcance o reconhecimento social

### **1.5 Comunidades Quilombolas na Constituição de 1988**

Diante de tal contexto de luta por reconhecimento, fomentado por alguns movimentos, a exemplo das lutas do Movimento Negro presente no Centenário da Abolição da Escravidão, em 1988, foi incluído o artigo 68 nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mesmo não se tendo a real noção da abrangência de tal dispositivo pelo desconhecimento da exata quantidade de comunidades afrodescendentes no país, conforme nos ensina ARRUTI (2006, p. 53):

A intenção do legislador, fantasmagórica e recorrentemente citada nos textos de hermenêutica jurídica, dificilmente pode ser reivindicada como chave de compreensão dessa nova realidade. Ao tentarmos dar conteúdo sociológico

a essa suposta “intenção” no caso do “artigo 68”, encontramos pressupostos obscuros e confusos, um conhecimento muito limitado da realidade que nele se faria representar e uma discussão que, em momento algum, apontou para o futuro, mas sempre para o passado. Paradoxalmente, foram aqueles que se opuseram ao artigo que pareciam ter alguma clareza sobre suas possíveis implicações sociais. [...]

Segundo Flavio Jorge, do Fórum Estadual de Comunidades Negras de São Paulo, a militância negra, na época, tinha de fato mais dúvidas que certezas; com relação ao artigo e ao seu texto final, teriam sido resultado de um esgotamento do tempo e das referências de que o movimento dispunha para o debate, mais do que qualquer consenso. A decisão teria passado, principalmente, pela avaliação de que seria necessário lançar mão do “momento propício”, mesmo que não soubesse ao certo o que estava fazendo aprovar. Tanto o desconhecimento sobre a realidade fundiária de tais comunidades por parte dos constituintes quanto o contexto de comemoração do Centenário da Abolição (nós vinculamos quem votasse contra o “artigo 68” poderia levar a pecha de racista) formaram o caldo ideológico que permitiu o surgimento do “artigo 68”. Só uma coisa parecia estar fora de discussão, segundo o deputado Luis Alberto (PT/BA) – coordenador nacional do MNU: que o “artigo 68” deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra.

Tal marco ocorreu em um importante momento político de mudança do período ditatorial para a democracia, no qual a sociedade clamava por mais justiça social, melhor distribuição de riquezas e mais democratização na política, de modo que, em que pese não terem sido atendidas todas as reivindicações de mudanças sociais e políticas, tal ponto de partida foi de extrema importância para resguardar os direitos das comunidades afrodescendentes enquanto grupo vulnerabilizado.

Com efeito, é com a *Constituição da República* (1988) que o termo “comunidade quilombola” é efetivamente incorporado, nos termos do artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que conferiu direitos aos remanescentes de quilombos, possibilitando políticas estatais focadas em tais comunidades. Todavia, tal instrumento foi objeto de diversas críticas e debates, haja vista que conferiu direitos a grupos invisibilizados pelas ordens jurídica, política e social até então. Assim, o termo “remanescente de quilombos” foi oficializado com a Constituição de 1988. Conforme GOMES (2015, p. 128-129):

O termo *remanescente de quilombo* foi oficializado na Constituição brasileira de 1988. O art. 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) promulgava que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, garantindo automaticamente o direito possessório das terras ocupadas e herdadas por seus antepassados; enquanto ao art. 216, §5º da Constituição, instituía o tombamento de “documentos” e “sítios” detentores de remanescentes de antigos quilombos” sejam reconhecidos como patrimônio cultural da nação. A

definição de “remanescente de quilombos” era abrangente e operacional no sentido do reconhecimento dos direitos sobre a posse da terra e a cidadania.

É de se destacar que o termo “remanescentes” de quilombo surgiu em um contexto no qual os legisladores tentaram definir, no momento da elaboração das disposições, um termo atual para comunidades formadas no passado histórico, o que resultou em severas críticas, na medida em que se colocou a continuidade dessas comunidades e de suas lutas como resquício, sem o conhecimento de que tais agrupamentos continuam vivos e firmes na atualidade, nos termos trazidos por ARRUTI (2006, p. 81):

No “artigo 68”, o termo “remanescentes” [...] surge para resolver a difícil relação de continuidade e descontinuidade com o passado histórico, em que a descendência não parece ser um laço suficiente [...]. O emprego do termo implica a expectativa de encontrar, nas comunidades atuais, formas atualizadas dos antigos quilombos, mesmo que em função do lugar espelhado que o negro ocupa com relação ao índio inverta o valor atribuído àquelas “sobras e restos” de forma antepassada.

A regulamentação do artigo 68 do ADCT impôs um maior conhecimento e uma articulação a fim de que sua disposição alcançasse a real necessidade dessas comunidades no que se refere, principalmente, à etnicidade relacionada às terras. Nas palavras de SANTOS (2014, p. 60):

Diante desse cenário, a aplicação do artigo 68 exigia a criação de duas frentes: a normatização dos direitos coletivos e a criação de instrumentos processuais para validá-los nas instâncias judiciais, pois se tratava de um “novo” direito e deveria haver regulação e a criação de mecanismos administrativos para viabilizá-los no âmbito das estruturas estatais.

Sem embargo, a aplicação do dispositivo encontrava óbice em dois pontos cruciais, a saber: a) quais órgãos teriam atribuição para fazer cumprir a norma; e b) quais os requisitos para considerar que uma comunidade seria ou não remanescente de quilombo. De acordo com BARBOSA (2020, p; 36):

Mesmo assistindo a esse imenso avanço na concepção sobre essas comunidades e os seus sujeitos de direitos, o que se presenciou, de fato, foi, uma morosidade do Estado no tratamento da questão, uma vez que havia grandes divergências acerca de quais órgãos ficariam responsáveis por reconhecer, titular e demarcar essas comunidades. Ora, se vislumbravam que o problema estava ao entorno da questão agrária – ficando, assim, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em outra esfera – compreendiam que era uma questão de identidade étnica e cultural, o que automaticamente, relegava à FCP essa

responsabilidade. [...] Essas divergências internas nos órgãos estaduais fizeram com que, entre 1995 e 1998, somente 30 quilombos fossem devidamente reconhecidos.

Nesse sentido, iniciou-se uma corrida para verificar quem seria o protagonista no gerenciamento dos processos dos títulos referentes às comunidades quilombolas: se a Fundação Cultural Palmares (FCP) ou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os quais titularizavam, de forma paralela, as atribuições trazidas pelo artigo 68 do ADCT.

No ano de 2001, com a edição do Decreto nº 3.912, foi regulamentado o processo para obtenção dos títulos das comunidades quilombolas e suas respectivas terras, sendo disposto que a FCP teria competência para tais atos, bem como restringindo o alcance do artigo 68 do ADCT, de modo a contemplar tão somente as terras ocupadas por tais comunidades no ano de 1988, além das terras ocupadas por remanescentes de quilombos até o dia 5 de outubro de 1988, ano da promulgação da atual Carta da República.

Contudo, no ano de 2003 é editado novo Decreto de n. 4.887/03, o qual dispôs sobre a Política Nacional de atendimento às Comunidades Quilombolas, regulamentando os processos necessários para a regularização fundiária das terras de comunidades quilombolas e remanescentes de quilombos, atribuindo competência ao INCRA em detrimento da FCP, bem como regulamentando o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias para definir o que seriam consideradas as comunidades remanescentes de quilombos para os fins de proteção constitucional (BRASIL, 2003):

Art.68. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, [...] os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

Sob a ótica da autodeterminação descrita no Decreto acima mencionado, a definição do que seriam os agrupamentos quilombolas passou a ser entendido não somente como os “restos” de comunidades, mas sim considerando as muitas particularidades que envolvem tais coletivos e suas histórias de resistência que ainda

hoje existem no Brasil, não se limitando a modelo uniforme e engessado. Conforme lições de ALMEIDA (2011, p. 349):

Através da luta e de uma complexa dinâmica iniciada no período colonial, o quilombo chega até os dias atuais para falar de algo ainda por se resolver, por se definir, que é a própria cidadania dos afrodescendentes. [...] O ato de aquilombar-se, ou seja, de organizar-se contra qualquer atitude ou sistema opressivo, passa a ser, portanto, nos dias atuais, a chama reacesa para, na condição contemporânea, dar sentido, estimular, fortalecer a luta contra a discriminação e seus efeitos. [...] Quilombo vem a ser, portanto, o mote, principal para se discutir uma parte da cidadania negada.

Pouco tempo depois, após o avanço promovido pelo Decreto 4.887/2003, nos anos de 2005 e 2008, o INCRA editou as Instruções Normativas 20 e 49, respectivamente, regulamentando algumas mudanças importantes nesse processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas e suas reminiscências, na oportunidade em que foi determinado que tal processo somente teria início após a emissão de Certidão de Registro pela Fundação Palmares, que se daria após a inclusão da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, instituído em 2004 pela FCP De acordo com SANTOS (2014, p. 65):

Apesar de o direito à titulação estar garantido constitucionalmente, sua viabilização depende das estruturas do poder executivo, que viabiliza, por meio de decretos e regulações administrativas, o funcionamento das demandas “políticas” em “atos de governo”. No caso da regulação do artigo 68, como foi descrito, ele foi regulado por intermédio de um decreto e de uma instrução normativa para definição das competências dos órgãos na administração pública que viabilizaram o processo de regularização fundiária. Determinou-se que o INCRA e a FCP seriam os responsáveis pelas questões relativas à titulação e regularização dos territórios, enquanto que a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) seria responsável pela execução de políticas públicas para as comunidades quilombolas.

De toda forma, a disposição constitucional acerca do direito à propriedade das terras às comunidades quilombolas e remanescentes de quilombos foi fundamental para dar visibilidade a tais grupos que, como dito anteriormente, foram invisibilizados social e politicamente ao longo da história; todavia, apesar da disposição formal da Constituição da República, ainda se constata dificuldades para materialização de tal direito básico a esses coletivos.

Merece destaque o fato de que, até o ano de 2008, não havia definição clara de quais seriam as instituições responsáveis pelo processo de regularização fundiária e reconhecimento de tais comunidades, de modo que os litígios étnico-culturais e a

luta pelo reconhecimento de tais comunidades encontrou em seu percurso diversas disputas acerca da distribuição de seus territórios mal distribuídos, o que se tornava expresso, principalmente pelo reduzido acesso ao direito a ter direitos, bem como pelo estigma do racismo estrutural que invisibilizou os negros e suas comunidades no processo histórico, social e econômico pátrio.

O artigo 68 do ADCT criou condições para que as comunidades quilombolas fossem reconhecidas e, exatamente pelo reconhecimento no campo jurídico, pudessem buscar a materialização dos seus direitos sociais, que lhes trariam melhores condições de vida, o que poderia ser concretizado extrajudicialmente, mormente através de mediações entre os agentes políticos que detêm atribuições sobre a temática, bem como judicialmente.

A judicialização da política, no caso das comunidades afrodescendentes, também é um processo de regulação das máximas dispostas pelo Estado e pelo direito na prática, considerando-se que, apesar de o Estado dever ser neutro, não se pode falar em neutralidade, principalmente se consideradas as estruturas sociais que ainda estão imbuídas de padrões que devem ser modificados, a exemplo do racismo estrutural, de modo que tal judicialização também passa a ser uma forma de resistência e luta contra o sistema político que privilegia determinados grupos em detrimento de outros. Conforme SANTOS (2009, p. 142):

De uma outra perspectiva, porém, o direito tornou-se mais estatal do que nunca. A juridicização da prática social significou a imposição de categorias, interações e enquadramentos jurídicos, estatais, relativamente homogêneos, nos mais diversos e heterogêneos domínios sociais (família, vida comunitária, local de trabalho, esfera pública, processo de socialização, saúde, educação etc.). A maleabilidade dos domínios sociais a regular juridicamente. Sempre que a prática social não pode validar este pressuposto, o resultado foi o que Habermas designou por colonização do mundo da via, isto é, a destruição das relações sociais sem a criação de equivalentes funcionais jurídicos adequados.

No mesmo sentido, ARRUTI (2005) traz a judicialização da política como mais uma via de se resguardarem direitos sociais e democratizar na prática o seu acesso, considerando-se, mais uma vez, a ausência de neutralidade do Estado para concretizar as determinações do campo jurídico e dirimir os conflitos que circundam as questões sensíveis trazidas neste estudo. Diz ele:

[...] a intervenção jurídica sempre foi uma forma de controle político alternativo à coerção física, sobretudo no que tange aos conflitos agrários no Brasil. A novidade relativa a que o conceito de judicialização da política nos chama a atenção e nos é útil aqui está na ampliação e democratização desse domínio, a ponto de ele permitir que as instâncias jurídicas sejam utilizadas não só pelos agentes da expropriação, como tradicionalmente o foram, mas também em uma escala inédita pelos indivíduos e grupos que resistem ou negociam esses agentes.

É certo que a disposição de um direito na ordem jurídica deveria prescindir da judicialização para sua materialização, mas tal prática tem sido cada vez mais utilizada na realidade brasileira, em observância às máximas da justiça social que determinam que não basta ter a previsão de direitos, mas sim sua efetiva concretização, de modo que as comunidades quilombolas e remanescentes de quilombos, conscientes da legitimidade dos seus direitos, bem como certas de que estes devem ser protegidos pelo Estado, possuem mais essa via para viabilizar seu direito a ter direitos. Conforme SANTOS (2014, p. 79):

Diante de diferentes análises e perspectivas teóricas, cabe questionar as razões pelas quais esse processo se instituiu nas sociedades contemporâneas. No contexto brasileiro, pode-se atribuir à descrença nos sistemas representativos, em face do descrédito com as instituições públicas dos poderes executivo e legislativo, ou, ainda, à legislação defasada ou a mudanças no Poder Judiciário (REALE, 2000, apud MACIEL; KOERNER, 2002). O fato é que o poder executivo e o legislativo, assim como os diferentes segmentos da sociedade civil, têm utilizado os tribunais como parte de suas estratégias para as disputas políticas e econômicas. O movimento social quilombola, na esteira dessa tendência, também se apropriou dessa prática. [...].

Apesar das limitações dos usos do direito, a estratégia do movimento social quilombola exprime uma consciência de que os direitos conquistados são legítimos e estão protegidos pelo Estado Democrático de Direito. O MSQ reconhece o Estado e a democracia como instância que garantiram um direito após um processo de lutas. Embora esses direitos ainda não estejam materializados, eles têm permitido que os quilombolas continuem com suas lutas, na esfera pública, em busca de igualdade e do respeito à sua identidade étnica.

Nesse tocante, mister se faz consignar que se espera que o sistema jurídico, acima mencionado, produza resultados individuais e socialmente justos, que confirmem a justiça social desejada pela sociedade contemporânea, a qual pressupõe, inexoravelmente, que haja um efetivo acesso à justiça, que garanta, e não somente proclame, os direitos de todas e todos.

É certo que em todo o Brasil se encontram comunidades negras e remanescentes de quilombos ainda da época da escravidão que ainda travam lutas



por reconhecimento, por suas terras e por seus direitos básicos, estando tais comunidades espalhadas de norte a sul do país, conforme GOMES (2015, p.129):

Em todo o Brasil, próximo às grandes cidades, em áreas importantes da agroexportação e produção de alimentos dos séculos XVIII e XIX, como em áreas de fronteiras e mesmo em divisa com terras indígenas (reconhecidas, demarcadas, tituladas ou não), encontramos comunidades negras rurais que são parte dos remanescentes dos quilombos da época da escravidão e também de várias comunidades negras transformadas a partir delas e nas décadas seguintes da pós emancipação. Trata-se de uma secular história de luta pela terra articulada às experiências da escravidão e da pós-abolição. Atualmente são tanto as terras herdadas de quilombolas/escravos fugidos e seus descendentes da escravidão como aquelas doações de senhores ou ordens religiosas a ex-escravos; terras compradas por libertos e herdadas pelos seus descendentes; terras conseguidas do Estado em troca de participação em guerras ou ainda de inúmeras migrações de libertos e suas famílias no período imediatamente pós-emancipação.

As atuais comunidades remanescentes de quilombos no Brasil estão espalhadas de norte a sul do Brasil. Nos últimos anos, para além das poucas dezenas que tiveram suas terras tituladas pelo INCRA ou as quase 2 mil comunidades reconhecidas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares, existem inúmeras associações rurais, o movimento negro e principalmente o movimento nacional de articulação política quilombola, que identificou cerca de 5 mil comunidades que lutam por reconhecimento, cidadania, terras e políticas públicas de educação e saúde.

Desse modo, para além da previsão constitucional que reconhece a propriedade definitiva dos remanescentes de quilombos que ocupavam suas terras à época da promulgação da Constituição da República, é necessário o reconhecimento com a consequente certificação e titulação de tais comunidades para que se implementem políticas públicas efetivas, a fim de que sejam concretizados seus direitos básicos.

## **1.6 Comunidades Quilombolas no Estado de Rondônia**

A partir dos conceitos trazidos anteriormente, constata-se a existência de oito comunidades autorreconhecidas como quilombolas no Estado de Rondônia, e reconhecidas, com as respectivas certidões de autorreconhecimento, pela Fundação Cultural Palmares, instituição criada na década de 1980 com o objetivo de potencializar a participação da população negra brasileira no processo de desenvolvimento, tendo como ponto de partida sua história e cultura. Conforme ensinamentos de GOMES (2015, p. 128):

A história dos quilombos, do passado e do presente, se transformou em bandeira de luta. Na década de 1980, com os debates da Constituinte e a efervescência política, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP) em pleno período de redemocratização, no governo Sarney. Entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura, a FCP tinha como objetivo formular e implementar políticas públicas para “potencializar a participação da população negra no processo de desenvolvimento, a partir de sua história e cultura”.

Dentre as comunidades quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares e contabilizadas no Estado de Rondônia, verificam-se as seguintes: comunidade Forte Príncipe da Beira e comunidade Santa Fé, ambas localizadas no município de Costa Marques; comunidade Laranjeiras e comunidade Santa Cruz, ambas localizadas no distrito de Pimenteiras D'Oeste; comunidade Santo Antônio do Guaporé e comunidade Pedras Negras, ambas situadas no município de São Francisco do Guaporé; Quilombo de Jesus, localizado no município de São Miguel do Guaporé; e comunidade Rolim de Moura do Guaporé, situada em Alta Floresta do Oeste.

É de se ressaltar que, segundo Gomes (2015, p. 219), verifica-se a existência de outras comunidades remanescentes de quilombo, além das 8 (oito) comunidades acima mencionadas, que não foram ainda certificadas pela Fundação Cultural Palmares, de modo que não há maiores dados sobre tais agrupamentos, sabendo-se tão somente que estão localizados nos municípios de São Francisco do Guaporé, Costa Marques e Alta Floresta do Oeste, não sendo tais comunidades abordadas neste tópico, portanto.

Segundo dados coletados no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – (BRASIL, 2023), dessas oito comunidades autorreconhecidas como quilombolas somente uma delas possui o processo de regularização de território finalizado com a concessão de título pelo INCRA, qual seja a comunidade quilombola de Santa Fé, enquanto as demais comunidades permanecem com seus processos em andamento para obtenção desta titulação.

De acordo, ainda, com referido sítio eletrônico, essas oito comunidades possuem área e número de famílias conforme a seguir demonstrado, respectivamente: quilombo de Santa Cruz, com 4.000 (quatro mil) hectares de área e 150 (cento e cinquenta) famílias; quilombo de Forte Príncipe da Beira, com 19.986 (dezenove mil novecentos e oitenta e seis) hectares de área e 145 (cento e quarenta e cinco) famílias; quilombo de Santa Fé, com 1.452 (mil quatrocentos e cinquenta e

dois) hectares de área e 41 (quarenta e uma) famílias; quilombo de Laranjeiras, com 15.000 (quinze mil) hectares de área e 15 (quinze) famílias; quilombo de Santo Antônio do Guaporé, com 7.221 (sete mil duzentos e vinte um) hectares de área e 21 (vinte e uma) famílias; quilombo de Pedras Negras, com 43.911 (quarenta e três mil novecentos e onze) hectares de área e 26 (vinte e seis) famílias; quilombo de Jesus, com 5.627 (cinco mil seiscentos e vinte e sete) hectares de área e 12 (doze) famílias; e comunidade Rolim de Moura do Guaporé, com 219.000 (duzentos e dezenove mil) hectares e 60 (sessenta) famílias.

Grande parte dessas comunidades tem sua economia oriunda das atividades de caça e pesca de subsistência, bem como atividades agrícolas e extrativistas, embora alguns destes agrupamentos se encontrem na prestação de serviços públicos e turismo ecológico local, como é o caso da comunidade de Pedras Negras.

A grande maioria dessas comunidades possui difícil acesso, algumas das quais, como Pedras Negras e Santo Antônio do Guaporé, somente podem ser acessadas pela via fluvial e outras somente com carros 4x4, em razão da distância e da ausência de asfaltamento nas estradas, além de quase todas não terem sinal de internet ou mesmo telefonia, o que cria ainda mais obstáculos para o acesso a políticas públicas, bem como para o efetivo acesso a direitos básicos por parte da população quilombola, seja pela distância, seja pelo custo de deslocamento, pela falta de acesso ou ainda pelo desconhecimento dos direitos que lhe são inerentes pela falta de acesso à informação diante do isolamento de tais comunidades, próprio da formação dos quilombos, que tinham que estar afastados dos centros urbanos para a proteção de seus habitantes perseguidos no regime de escravidão, conforme anteriormente demonstrado.

Com efeito, conforme será abordado no capítulo seguinte, para que seja assegurada a justiça social a essas comunidades, é imprescindível que se assegure o efetivo acesso à justiça, o qual, embora venha sendo reconhecido como um direito social fundamental, traz em seu bojo uma ideia vaga do que seria “efetividade”, de modo que, para que se concretize tal direito de maneira igualitária, deve-se identificar primeiramente quais os obstáculos que impedem sua implementação, os quais são mais contundentes quando se trata de grupos vulneráveis, como essas comunidades autorreconhecidas como quilombolas no Estado de Rondônia, devendo-se considerar que o acesso à justiça não pode negligenciar as desigualdades do sistema e as formas

de compensá-las para que tal garantia seja bem sucedida, resguardando-se o direito a ter direitos.

Nesse sentido, conforme se demonstrará no último capítulo deste trabalho, constata-se que uma eficaz e direcionada atuação da Defensoria Pública é um dos instrumentos para se viabilizar a defesa dos mais vulneráveis, a fim de que sejam rompidos os obstáculos que impedem o efetivo acesso à justiça no sistema jurídico brasileiro, como no caso das comunidades quilombolas do Estado de Rondônia, as quais pelo isolamento geográfico, dificuldade de acesso, falta de recursos para deslocamento aos grandes centros urbanos a fim de buscar seus direitos, ausência de informação sobre direitos, dentre outras tantas barreiras que impedem a implementação de seus direitos, não têm, atualmente, a garantia de um efetivo acesso à justiça.

## **2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**

Definir o significado de acesso à justiça como um dos mais basilares dos direitos previstos em nossa ordem jurídica é complexo na medida em que tal expressão deve ser analisada sob dois vieses: o primeiro diz respeito ao efetivo acesso a um sistema jurídico no qual as pessoas possam concretizar os direitos formalmente previstos no corpo das normas, devendo tal sistema ser igualmente acessível a todas as pessoas; em uma segunda análise, esse mesmo sistema deve propiciar resultados práticos que reflitam parâmetros sociais de justiça.

Nesse sentido, mister se faz consignar que se espera que o sistema jurídico acima mencionado produza resultados individuais e socialmente justos e que confirmem a justiça social desejada por cada sociedade, o que somente se faz possível através da viabilidade de um efetivo acesso à justiça, que garanta, e não somente proclame, os direitos de todas as pessoas em dado contexto social.

Com efeito, o efetivo acesso à justiça, embora venha sendo reconhecido como um direito social fundamental, traz em seu bojo uma ideia vaga do que seria “efetividade”, de modo que para que se concretize tal direito, de maneira igualitária, deve-se identificar primeiramente quais os obstáculos que impedem sua implementação, dentre os quais podemos citar os altos custos judiciais, baixo nível socioeconômico dos sujeitos de direito, o tempo de resolução de demandas, dentre outros, conforme aprofundaremos neste capítulo.

Ressalta-se que tais obstáculos são mais contundentes quando se trata de pessoas vulneráveis, como no caso das comunidades autorreconhecidas como quilombolas, de modo que qualquer estudo acerca do acesso à justiça não pode negligenciar as desigualdades do sistema e as formas de compensá-las para que tal garantia seja bem-sucedida.

### **2.1 Breve análise histórica do conceito de acesso à justiça**

Ao longo do tempo, a conceituação de acesso à justiça foi sendo submetida a diversas transformações relevantes até que se chegasse ao significado não somente formal, mas material do direito fundamental de concretizar direitos na prática como hoje conhecemos.

Pode-se dizer que o acesso à justiça encontra sua gênese na teoria do contrato social, haja vista que, de acordo com essa teoria, o indivíduo abdicaria da sua força para solucionar litígios e entregaria o monopólio desta jurisdição ao Estado, que teria o compromisso de promover o que conhecemos como justiça social. Nesse norte são as lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 24):

Em geral, costuma-se dizer que o acesso à justiça tem origem na teoria do contrato social. Isso se dá porque, na medida em que os indivíduos abrem mão da força para resolver as disputas e concordam com a assunção do monopólio da jurisdição pelo Estado, este oferece em troca a promessa de justiça, paz e bem-estar social. Neste sentido, teria assumido o Estado, portanto, o compromisso de garantir a igualdade de todos perante a lei, bem como a igualdade de chances para acessar a ordem jurídica.

Nos séculos XVIII e XIX, mormente nos estados considerados liberais, os quais tinham uma perspectiva de proteção individual dos direitos, entendia-se o acesso à justiça eficaz como um direito natural que independia de qualquer ação do Estado, por ser anterior à criação desse mesmo Estado, de modo que este permanecia passivo, manifestando-se apenas quando o indivíduo formalmente apresentasse contestação ou ação para manifestar a violação do direito que, assim, seria protegido pelo Estado.

Aqui, a justiça somente poderia ser obtida por quem tivesse condições financeiras de arcar com os seus custos, de modo que tal acesso formal, mas não material do sistema de justiça, era o que equivalia à igualdade na ordem jurídica. Nas palavras de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 09):

Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los na prática. Afastar a “pobreza no sentido legal” - a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições - não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

Assim, constata-se que a garantia do acesso à justiça nesse tipo de sociedade era meramente formal e desatenta aos problemas reais que impedem a efetiva concretização de direitos na prática, limitando-se a construções abstratas fundamentadas em teorias do procedimento que se baseavam em situações hipotéticas e que se divorciavam das verdadeiras questões que acometiam a população na época.

Com a evolução das sociedades, que se tornaram mais complexas e numerosas, tornou-se necessária uma mudança radical da percepção dos direitos, os quais assumiram uma conotação mais coletiva do que individual, de modo que se passou a compreender que a mera proclamação de direitos é insuficiente para garanti-los, exigindo-se uma atuação estatal para sua aplicação.

Nesse diapasão, o efetivo acesso à justiça, com a garantia de que todas as pessoas possam concretizar seus direitos, é fundamental para um sistema de justiça que pretenda alcançar a justiça social com a observância do mais basilar dos direitos. Conforme lições de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 10-12):

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas “declarações de direitos”, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos (3). Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preambulo da Constituição Francesa de 1946, são, antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados (4). Entre esses direitos que estão garantidos nas modernas Constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação (5). Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos (6). Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos (7). De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, se encarado como um requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Portanto, diante da alta complexidade constatada na sociedade moderna, com uma elevada velocidade de transformações sociais diuturnamente, faz-se necessária

uma análise interdisciplinar para se assegurar efetivamente o acesso à justiça. Nos ensinamentos de WATANABE (2019, p. 6-7):

A sociedade moderna assume uma complexidade cada vez maior. A complexidade atinge não apenas a estrutura da sociedade e as atividades econômicas pela multiplicidade de campos de atuação e pelos conhecimentos especializados que tais atividades reclamam, como também o cidadão em suas diversas atividades cotidianas e em sua vida de relação presidida pela economia de massa, regulada por um cipoal de leis e orientada por uma massa assistemática de informações de todas as espécies, muitas delas orientadas para um incontrolável consumismo. A piorar tudo isso, tem-se, ainda, a incrível velocidade em que se processam as transformações sociais no mundo contemporâneo, cuja percepção foge até mesmo ao segmento mais instruído da sociedade. Esse estado de coisas tem gerado algumas consequências importantes como: a) o incremento assustador de conflitos de interesses, muitos dos quais de configuração coletiva pela afetação, a um só tempo, da esfera de interesses de um grande número de pessoas; b) impossibilidade de conhecimento da existência de um direito, mormente por parte da camada mais humilde da população; c) impossibilidade de avaliação crítica do sistema jurídico do País, somente factível através de pesquisa permanente feita por especialistas de várias áreas e orientada à aferição da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica a que se destina. Todos esses aspectos e outros mais, como o concernente à correta preordenação dos instrumentos processuais, devem ser corretamente enfrentados para que o ideal de acesso à Justiça, com abrangência acima mencionada, possa ser plenamente atingido.

É necessário o reconhecimento de que as técnicas processuais devem servir à justiça social, e não o contrário, haja vista que o acesso à justiça eficaz não apenas é um direito fundamental, mas é o ponto central de toda a teoria do processo, de modo que a moderna processualística deve estar atenta a isso para que seja assegurado o direito a ter direitos de forma material, transpondo-se os obstáculos que impedem sua concretização.

## **2.2 Dimensões e eficácia dos direitos fundamentais e acesso à justiça**

Neste ponto, cumpre rememorarmos que o acesso à justiça é um direito fundamental, sem o qual a proclamação dos direitos existentes na ordem jurídica se torna esvaziada na medida em que não existiriam meios de exigí-los na prática, caso inobservados.

Atualmente, constata-se a existência de seis dimensões dos direitos fundamentais, a saber: a primeira dimensão, que envolve direitos civis e políticos; a segunda dimensão, que envolve direitos sociais e econômicos; a terceira dimensão,



que envolve direitos coletivos (*lato sensu*); a quarta dimensão, referente a questões de tecnologia; a quinta dimensão, que se refere ao direito à paz; e a sexta dimensão, que está relacionada ao direito a ter água potável.

No concernente à primeira dimensão, que trata de direitos civis e políticos, tem-se que os direitos fundamentais possuem a função de limitar a atuação do Estado, de modo que para uma parcela da doutrina o acesso à justiça estaria aqui enquadrado na medida em que funciona como um veículo de restringir as ações do Estado que porventura violem os direitos dos cidadãos.

Quanto à segunda dimensão, que versa sobre os direitos sociais e econômicos, os direitos fundamentais têm como mister demandar do Estado uma atuação positiva no sentido de implementar os direitos, sociais e econômicos, previstos na ordem jurídica, evitando-se, assim, uma proteção deficiente do Estado. Para parcela da doutrina, o acesso à justiça eficaz estaria situado nessa dimensão.

Já a terceira dimensão, que contempla os direitos coletivos de forma ampla, traz em seu âmago a ideia de que os direitos fundamentais também devem garantir direitos que ultrapassam a seara individual, bem como assegurar a sua proteção e veiculação nos casos em que são inobservados.

A quarta dimensão dos direitos fundamentais guarda em si uma ausência de consenso na doutrina, podendo ser aqui encontrados tanto o direito ao futuro da cidadania, da democracia, quanto os direitos relacionados à saúde, informática, *softwares* e demais direitos oriundos do avanço da tecnologia. Nas palavras de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 25):

Não há consenso. Para Bonavides, está relacionada ao futuro da cidadania, ao aperfeiçoamento da globalização política, à informação e ao pluralismo. Bobbio afirma que são os direitos atrelados à saúde, informática, *softwares*, biociências, e de modo geral os direitos surgidos com o avanço da tecnologia e da engenharia genética. Por exemplo, a lei da biossegurança.

No tocante à quinta e à sexta dimensão, como dito anteriormente, o primeiro se refere ao direito à paz e o segundo ao direito à água potável, sendo certo que todos os direitos fundamentais são interdependentes e a depender da casuística, o acesso à justiça pode se situar em quaisquer das dimensões ora estudadas. Segundo FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 26):

Deve-se destacar que os direitos fundamentais são interdependentes e complementares, de sorte que é possível compreender que o acesso à justiça possui, a depender da forma de exercício do caso concreto, características de mais de uma dimensão dos direitos fundamentais. Quando está a limitar a atuação do Estado, por meio da atuação defensorial no resguardo das regras do jogo processual, verifica-se com clareza a aproximação dos direitos fundamentais de primeira dimensão (liberdades negativas). Ao se exigir do Estado políticas públicas e orçamento compatível com a demanda e a realidade da Defensoria Pública, trata-se de manifestação da segunda dimensão (direitos sociais). E a tutela coletiva, por meio de ação civil pública em favor de grupos vulnerabilizados, por exemplo, pode caracterizar direitos fundamentais de terceira dimensão.

Noutro giro, há ainda a classificação dos direitos fundamentais quanto à sua eficácia, sendo importante situarmos o acesso à justiça no âmbito desta classificação, segundo a qual compreende-se que a eficácia dos direitos fundamentais pode ser vertical (*state action*), horizontal indireta, horizontal direta, diagonal e vertical com repercussão lateral.

A primeira acepção, qual seja, a vertical (*state action*), é a mais clássica, compreendendo-se que os direitos fundamentais são eficazes para proteger os indivíduos das ações do Estado, de modo que aqui a relação não seria horizontal por não se aplicar entre particulares, mas tão somente entre Estado e indivíduo. Essa é a eficácia dos direitos fundamentais adotada pela Suprema Corte americana.

Na concepção horizontal indireta, verifica-se a possibilidade de eficácia dos direitos fundamentais entre particulares quando há uma regulamentação normativa que traga tal previsão. Essa é a concepção adotada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão.

Na compreensão horizontal direta de eficácia dos direitos fundamentais, constata-se a aplicabilidade de tais direitos nas relações entre particulares, independentemente de regulamentação específica para isso.

No sentido diagonal da eficácia dos direitos fundamentais, verifica-se a aplicabilidade de tais direitos nas relações entre particulares que não estão no mesmo patamar de igualdade. Já a perspectiva vertical com repercussão lateral se refere à possibilidade de se buscar efetivar uma tutela jurisdicional suprimindo-se uma lacuna legislativa. Conforme FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 27):

Diagonal – A incidência de direitos fundamentais nas relações entre particulares que, por razões fáticas, não se encontram em pé de igualdade. Por exemplo, fornecedor e consumidor; empregador e empregado. Fundamenta uma série de direitos como a inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do CDC) e a aplicação da teoria do rompimento da base objetiva do

contrato (art. 6º, V, do CDC). Vertical com repercussão lateral – Refere-se ao direito fundamental a tutela jurisdicional, que tem por escopo efetivar um direito, suprindo a omissão do legislador. Dessa forma, ao passo que o direito fundamental material incide sobre os particulares por meio da decisão (eficácia horizontal mediatizada pelo juiz), o direito fundamental à tutela jurisdicional incide sobre a jurisdição, repercutindo lateralmente as partes.

Atualmente, compreende-se que o acesso à justiça se situa na eficácia vertical com repercussão lateral dos direitos fundamentais, isso porque, conforme conceito já trazido neste capítulo, o acesso à justiça é um direito que torna viável a concretização de outros direitos, pois somente há a tutela jurisdicional com a efetivação do acesso à justiça.

### **2.3 Acesso à justiça efetiva e desafios**

Conforme anteriormente explanado, vem se entendendo o acesso à justiça como um direito fundamental básico na sociedade contemporânea, sem o qual não é possível se alcançar a justiça social almejada, mas essa ideia de efetividade é abstrata e muitas vezes utópica, considerando-se que existem inúmeros obstáculos a serem ultrapassados, de modo que, para ser possível a garantia de acesso à justiça, é imperiosa a identificação dos desafios a serem superados para tanto. Conforme lições de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 15):

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avanças na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.

Dentre os incontáveis obstáculos enfrentados para se garantir o acesso à justiça, tem-se as custas judiciais que podem ser um impeditivo para aqueles que buscam o Judiciário, destacando-se que o ordenamento jurídico pátrio assegura a gratuidade de justiça para aqueles que não possuem condições de arcar com o ônus financeiro do Sistema de Justiça, conforme preceituado no artigo 5º, LXXIV, da

Constituição da República, bem como no artigo 98 do Código de Processo Civil em vigor, a seguir transcritos:

Art. 5º [...]

XXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...]

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

II - os selos postais;

III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.”

Outro obstáculo ao efetivo acesso à justiça diz respeito ao decurso do tempo para solução das demandas levadas ao Sistema de Justiça, o qual muitas vezes não observa uma razoável duração e sacrifica o direito buscado pelas partes, tornando, neste ponto, a justiça inacessível.

Noutro giro, a aptidão para reconhecer um direito violado ou mesmo o procedimento para alcançar determinado direito também pode ser um obstáculo que impede o efetivo acesso à justiça, considerando-se a necessidade de se possuir um conhecimento prévio acerca do que é ou não direito a ser violado. Conforme ensinamentos de ABEL-SMITH, B., ZANDER, M., CASS, R. (1973, p. 222):

Na medida em que o conhecimento daquilo que está disponível constitui pré-requisito da solução do problema da necessidade jurídica não atendida, é preciso fazer muito mais para aumentar o grau de conhecimento do público a respeito dos meios disponíveis e de como utilizá-los.

Dessa forma, é de se ressaltar que a falta de conhecimento, que acomete grande parte da população vulnerabilizada, a qual não possui acesso à informação e educação de qualidade, é um dos maiores obstáculos que hoje verificamos em nossa sociedade, o que somado às complicações, falta de confiança nos profissionais e dificuldades impostas pelos procedimentos do Sistema de Justiça torna o acesso à justiça ainda mais distante. Nesse sentido, são os ensinamentos de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 24):

Além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogado, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho. Todos esses obstáculos, é preciso que se diga, têm importância maior ou menor, dependendo do tipo de pessoas, instituições e demandas envolvidas (30). Ainda que as tenhamos relacionado à “capacitação pessoal”, é temerário personalizá-las excessivamente. Pessoas que procurariam um advogado para comprar uma casa ou obter o divórcio, dificilmente, intentariam um processo contra uma empresa cuja fábrica esteja expelindo fumaça e poluindo a atmosfera (31). É difícil “mobilizar” (32) as pessoas no sentido de usarem o sistema judiciário para demandar direitos não-tradicionais.

Diante dos obstáculos apresentados neste ponto, apenas de forma ilustrativa, os quais têm que ser analisados de forma inter-relacionada, não é difícil a conclusão de que tais obstáculos atingem sobremaneira os grupos mais vulnerabilizados, que possuem menos acesso a recursos, bem como à educação e informação, na contramão das vantagens que grupos mais favorecidos possuem ao litigar nesse mesmo sistema. Nas lições de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 28-29):

Um exame dessas barreiras, como se vê, revelou um padrão: os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses. Refletindo sobre essa situação, é de se esperar que os indivíduos tenham maiores problemas para afirmar seus direitos quando a reivindicação deles envolva ações judiciais por danos relativamente pequenos, contra grandes organizações. Os novos direitos substantivos, que são característicos do moderno Estado de bem-estar social, no entanto, têm precisamente esses contornos: por um lado, envolvem esforços para apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra os comerciantes, o povo contra os poluidores, os locatários contra os locadores, os operários contra os patrões (e os sindicatos); por outro lado, o interesse econômico de qualquer indivíduo – como ator ou réu, será provavelmente pequeno. É evidentemente uma tarefa difícil transformar esses direitos novos e muito importantes – para todas as sociedades modernas – em vantagens concretas para as pessoas comuns. Supondo que haja vontade política de mobilizar os

indivíduos para fazerem valer seus direitos – ou seja, supondo que esses direitos sejam para fazer valer – colocar-se a questão fundamental de como fazê-lo. Esse problema será um ponto principal deste relatório e das reformas que ele discutirá. Finalmente, como fato complicador dos esforços para atacar as barreiras ao acesso, deve-se enfatizar que esses obstáculos não podem ser simplesmente eliminados um por um. Muitos problemas de acesso são inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro. [...] Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência jurídica, os autores indigentes poderiam agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam *bem-sucedidos*. Um estudo sério do acesso à Justiça não pode negligenciar o inter-relacionamento entre as barreiras existentes.

Nesse ponto, destaca-se que a criação da Defensoria Pública como Instituição essencial ao Sistema de Justiça, promovendo assistência jurídica integral e gratuita à população vulnerável, é uma das formas de compensação dos tantos obstáculos enfrentados para que se alcance o efetivo acesso à justiça, ultrapassando-se as diversas barreiras que impedem os grupos minoritários de concretizar seu direito a ter direitos, estando tais conceitos intrinsecamente relacionados, conforme lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 25):

Acesso à justiça e Defensoria Pública são temas umbilicalmente relacionados, que se retroalimentam. É o acesso à justiça que fundamenta a existência da Defensoria Pública e, por outro, é a Defensoria Pública instituição responsável por concretizar o acesso à justiça.

## 2.4 As ondas de acesso à justiça

Diante dos diversos obstáculos identificados como impeditivos para se alcançar o efetivo acesso à justiça, despertou-se a partir de 1965 em diversos países ocidentais no mundo o interesse para solucionar tais problemas com soluções práticas, surgindo primeiramente três ondas de acesso à justiça e posteriormente mais duas, que serão estudadas a seguir. CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 31) pontuam:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou à três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica (39). Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo - foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para o interesses “difusos”*, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente - é o que nos propomos a chamar simplesmente “*ênfase de acesso à justiça*” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles,

representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

A primeira onda de acesso à justiça trouxe a ideia de que era necessário envidar esforços para prestar assistência judiciária às pessoas pobres, removendo as barreiras econômicas que as impediam de ter esse acesso através da implantação de um sistema de assistência judiciária gratuita. Essa primeira onda, atualmente, está intrinsecamente relacionada à atuação da Defensoria Pública na proteção das pessoas mais vulnerabilizadas da sociedade.

Quando se pensou em solucionar os problemas de acesso à justiça com a primeira onda ora mencionada, houve o reconhecimento de tal direito e até foi dado algum suporte para se proporcionar os serviços jurídicos aos menos favorecidos economicamente, todavia, o Estado não realizou ações no sentido de assegurar o acesso à justiça.

Sem embargo, o movimento para superar os desafios para se garantir o acesso à justiça à população mais vulnerável foi desencadeado, de modo que os sistemas de assistência judiciária na maior parte dos países foram melhorados e continuaram a se expandir, verificando-se a existência de diversos sistemas, tais como: o sistema *judicare*, segundo o qual os advogados particulares são pagos pelo Estado, sendo um direito estendido a todos aqueles previstos em lei; o sistema do advogado remunerado pelos cofres públicos, que se diferencia do sistema *judicare* na medida em que o que se busca é a promoção dos interesses dos mais pobres; o sistema de modelos combinados, que oferecia uma escolha entre o atendimento por advogados particulares e advogados servidores públicos. Conforme preceitos de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 35-44):

A maior realização das reformas na assistência judiciárias na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental foi o apoio ao denominado sistema *judicare*. Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: O Estado, mas não o cliente, é quem a recebe.

[...]

O modelo de assistência judiciária com advogados remunerados pelos cofres públicos tem um objetivo diverso do sistema *judicare*, o que reflete sua origem moderna no Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, de 1965 – a vanguarda de uma guerra contra a pobreza”. Os

serviços jurídicos deveriam ser prestados por “escritórios de vizinhança”, atendidos por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe. [...] “O objetivo era utilizar o dinheiro dos contribuintes de modo a obter a melhor relação custo-benefício”. [...] Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudá-las a obtê-los.

[...]

Alguns países escolheram, recentemente, combinar os dois principais modelos de sistemas de assistência jurídica, depois de terem reconhecido as limitações que existem em cada um deles e que ambos podem, na verdade, ser complementares. A Suécia e a Província Canadense de Quebec foram as primeiras a oferecer a escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou por advogados particulares, embora seja preciso mencionar que os programas têm ênfase diversas. O sistema sueco inclina-se mais para o modo de operação do *judicare*, uma vez que os advogados públicos devem manter-se, essencialmente, através dos honorários pagos pelo Estado em benefício dos indivíduos assistidos, enquanto em Quebec os escritórios de advocacia são mantidos diretamente pelo governo sem que se leve em conta quão bem sucedidos eles sejam na competição com sociedades de advogados particulares. [...] Esse modelo combinado permite que os indivíduos escolham entre os serviços personalizados de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres. Dessa forma, tanto as pessoas menos favorecidas, quanto os pobres como grupo, podem ser beneficiados.

Verifica-se que os sistemas de assistência jurídica vêm evoluindo para que se garanta o efetivo acesso à justiça a todas as pessoas, sem distinção, de modo que, à medida em que se avança no tocante a esta garantia/direito da população, as barreiras e obstáculos começam a ser ultrapassadas não somente para garantia de direitos individuais. Ainda nas lições de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 47-49):

Medidas muito importantes foram adotadas nos últimos anos para melhorar os sistemas de assistência judiciárias. Como consequência as barreiras ao acesso à Justiça começaram a ceder. Os pobres estão obtendo assistência judiciária em números cada vez maiores, não apenas para causas de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais, seja como autores ou como réus. É de esperar que as atuais experiências sirvam para eliminar essas barreiras.

A assistência judiciária, no entanto, não pode ser o único enfoque a ser dado na reforma que cogita do acesso à Justiça. Existem limites sérios na tentativa de solução pela assistência judiciária. Antes de mais nada, para que o sistema seja eficiente, é necessário que haja um grande número de advogados, um número que pode até exceder a oferta, especialmente em países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, mesmo presumindo que haja advogados em número suficiente, no país, é preciso que eles se tornem disponíveis para auxiliar grandes dotações orçamentárias, o que é o problema básico dos esquemas de assistência judiciária. A assistência judiciária baseia-se no fornecimento de serviços jurídicos relativamente caros, através de advogados que normalmente utilizam o sistema jurídico formal. Para obter os serviços de um profissional altamente treinado, é preciso pagar caro, sejam os honorários atendidos pelo cliente ou pelo Estado. Em economias de mercado, como já assinalamos, a realidade diz que, sem remuneração adequada, os serviços



jurídicos para os pobres tendem a ser pobres, também. Poucos advogados se interessam em assumi-los, e aqueles que o fazem tendem a desempenhá-los em níveis menos rigorosos. Tendo em vista o alto custo dos advogados, não é surpreendente que até agora muito poucas sociedades tenham sequer tentado alcançar a meta de prover um profissional para *todas as pessoas* para quem essa despesa represente um peso econômico excessivo. A Suécia, onde os índices de pobreza são mínimos, e que tem, talvez, o sistema de assistência judiciária mais dispendioso do mundo, foi considerada, por um observador, como o único país que realmente logrou oferecer assistência judiciária a *qualquer pessoa* que não possa enfrentar os custos dos serviços jurídicos.

Em terceiro lugar, a assistência judiciária não pode, mesmo quando perfeita, solucionar o problema das pequenas causas individuais. Isso não é surpreender, pois mesmo aqueles que estão habilitados a pagar pelos serviços de um advogado, muitas vezes não podem, economicamente, propor (e, arriscar perder) uma pequena causa. Logo, os advogados pagos pelo governo não se dão ao luxo de levar adiante esses casos. Uma vez mais, o problema das pequenas causas exige atenção especial.

Finalmente, o modelo de advogados de equipe, dirige-se à necessidade de reivindicar os interesses difusos dos pobres, enquanto classe, ao passo que outros importantes interesses difusos, tais como os dos consumidores ou dos defensores do meio ambiente continuam sendo ignorados.

É de se dizer que a primeira onda renovatória de acesso à justiça está intrinsecamente ligada à assistência jurídica aos pobres, revelando-se uma necessidade de garantir o efetivo acesso à justiça às pessoas menos afortunadas da população. Identificam-se, ainda, dentro dessa primeira onda, sete sub-movimentos ou sub-ondas renovatórias de acesso à justiça, sendo a primeira sub-onda ligada à assistência legal conferida às pessoas pobres e a segunda sub-onda referente à necessidade de ampliação dos serviços públicos de saúde, educação e previdência, diante do avanço do capitalismo e das desigualdades sociais provocadas por esse sistema, conforme lições de ESTEVES e SILVA (2017, p. 18-33):

a) Primeira sub-onda de assistência jurídica: da caridade ao reconhecimento como direito pelo ordenamento jurídico - Inicialmente, a assistência legal dos litigantes pobres em juízo constituía simples benevolência caritativa, sendo prestada pelos advogados como simples praxe profissional decorrente de um dever ético-moral. Essa atividade humanitarista também era desempenhada pela igreja, como manifestação da filantropia religiosa, e pelos sindicatos, como decorrência do solidarismo operário. [...] Como decorrência desse movimento (ou sub-movimento), a assistência jurídica gratuita acabou deixando para trás o caráter eminentemente caritativo que possuía, passando a assumir a feição de direito efetivamente reconhecido pelo ordenamento jurídico. [...]

b) Segunda sub-onda de assistência jurídica: o *Welfare State* e a ascensão do sistema *Judicare* na Europa – No início do século XX, as crises econômicas mundiais evidenciaram o colapso da livre regulação de mercado pregada pelo liberalismo. Além disso, como decorrência do desenvolvimento industrial e do processo de acumulação capitalista, profunda desigualdade econômica acabou atingindo a sociedade europeia. Em linhas gerais, essas circunstâncias econômicas e sociais determinaram a emergência do *Welfare State*, como forma de impedir a redução do social à lógica do mercado

econômico. Esse movimento gerou uma vertiginosa ampliação dos serviços assistenciais públicos, especialmente no campo da saúde, educação e previdência social. [...] Dentro da clássica divisão preconizada pela doutrina de MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH, esse foi o período que, singularmente considerado, teria caracterizado toda a “primeira onda” do movimento de acesso à justiça. [...]

A terceira sub-onda surge quando se inicia a crise do *Welfare State* na Europa, o que acarretou uma otimização dos gastos do Estado com serviços jurídico-sociais com redução do campo de elegibilidade de advogados e de sua remuneração, seguida pela quarta sub-onda, que trouxe um fortalecimento dos serviços de assistência jurídica aos necessitados na Ásia, nos termos da doutrina ESTEVES e SILVA (2017, p. 18-33):

c) Terceira sub-onda de assistência jurídica: a crise do *Welfare State* e o declínio do sistema *judicare* na Europa – Durante a década de 1990, o fenômeno europeu de crescimento da prestação da atividade de assistência jurídica pelo Estado começa a ceder lugar às medidas de austeridade e rigor orçamentário decorrentes da crise do *Welfare State*. Em razão da insuficiência de fundos para acompanhar o crescimento da demanda pelo serviço jurídico-assistencial, um novo movimento (ou sub-movimento) acabou sendo desencadeado, tendo como foco a otimização de recursos e o aumento da eficiência do serviço jurídico-assistencial público. Para tanto, foram instituídos programas de garantia de qualidade (*quality assurance program*) e aperfeiçoados os testes de meio (*means testing*). Além disso, foram adotadas medidas de rigor orçamentário, com a redução do campo de elegibilidade da assistência jurídica, redução do escopo de atuação e encolhimento da remuneração dos advogados. [...]

d) Quarta sub-onda de assistência jurídica: o incremento da rede de amparo social e o fortalecimento dos serviços de assistência jurídica no leste da Ásia - Na década de 1970, como decorrência direta do processo de globalização, a fuga de capital acabou paralisando o crescimento vertiginoso que o Japão vinha experimentando desde o final da segunda guerra mundial. Além disso, com a crise econômica experimentada pelos países do leste asiático a partir de 1997, uma massiva onda de desemprego atingiu a região, aumentando significativamente os níveis de pobreza. Com tudo isso, houve a necessidade de fortalecimento das redes de amparo social (*social safety nets*) no leste asiático, desencadeando políticas de suporte aos desempregados, atendimento médico, estruturação de abrigos, dentre outros serviços subsidiados. Esse processo de desenvolvimento de *welfare institutions* acabou impactando diretamente na ampliação da provisão dos serviços de assistência jurídica gratuita aos necessitados, especialmente no Japão, Coreia, China e Taiwan. [...]

Já a quinta sub-onda surge na América Latina com o desenvolvimento do modelo do *salaried staff*, com a implantação de um Estado de Direito após um longo período ditatorial, trazendo uma redemocratização à região que tinha uma nítida preocupação em concretizar os direitos fundamentais previstos na ordem jurídica, especialmente para os menos favorecidos e mantidos à margem da sociedade, de

modo que os serviços de assistência jurídica e gratuita passam a se destacar no novo cenário político e social, conforme lições de ESTEVES e SILVA (2017, p. 18-33):

e) Quinta sub-onda de assistência jurídica: o social liberalismo e o desenvolvimento do *salaried staff model* na América Latina – No final da década de 1970, começa a ganhar força na América Latina um movimento de busca por uma nova ordem política e jurídica, de cunho verdadeiramente democrático e comprometida com a efetivação dos direitos humanos. Após longo período de regime ditatorial, diversos conflitos e negociações impulsionaram o processo de abertura política e transição democrática na região, marcando o retorno do Estado de Direito. Embora os serviços de assistência jurídica na América Latina possuam raízes históricas antecedentes, após o processo de redemocratização emerge na região um movimento (ou sub-movimento) de afloramento e consolidação dos modelos jurídico-assistenciais públicos. Diante da nítida preocupação de evitar que as conquistas normativas ficassem apenas no campo das abstrações jurídicas, inúmeros instrumentos foram criados para conferir concretude aos direitos fundamentais, especialmente em relação aos cidadãos historicamente excluídos e marginalizados. Nessa nova arquitetura democrática, papel decisivo foi conferido ao Poder Judiciário, que deixa de lado a postura de distanciamento técnico-jurídico e assume posição central na ordem social e política. Em razão da própria inércia da jurisdição, surge a conseqüente necessidade de criação e desenvolvimento de mecanismos capazes de deflagrar a atuação do sistema de justiça, garantindo o amplo e irrestrito acesso à ordem jurídica. Diante desse cenário político e social, os serviços de assistência jurídica e gratuita assumem gradativamente o protagonismo necessário na consolidação do regime democrática latino-americano, a partir do final da década de 1980. Em virtude das particularidades históricas, políticas, sociais e culturais da região, o desenvolvimento dos modelos jurídico-assistenciais na América Latina acabou seguindo caminho diverso daquele adotado pelos países da Europa. Ao contrário dos serviços de assistência jurídica existentes no continente europeu, que foram desenvolvidos prevalentemente em torno do sistema *judicare*, nos países latino-americanos houve a disseminação preponderante do *salaried staff model*. [...] Por derradeiro, cumpre ressaltar que a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou as Resoluções AG/RES n.º 2.656/2011, n.º 2714/2012, n.º 2.801/2013 e n.º 2.821/2014 no sentido de “incentivar os Estados membros que ainda não disponham da instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de cri-la em seus ordenamentos jurídicos”.

Ainda no âmbito da primeira onda de acesso à justiça, constata-se a existência de uma sexta sub-onda, segundo a qual diversos países latino-americanos trouxeram previsões em seus ordenamentos jurídicos para evitar o retorno de práticas estatais intervencionistas e quaisquer práticas que impedissem a concretização dos direitos dos cidadãos, consagrando-se a autonomia dos serviços públicos de assistência jurídica, sendo seguidos pela sétima e última sub-onda, que trouxe ideias de tecnologização da assistência jurídica, nos termos trazidos por ESTEVES e SILVA (2017, p. 18-33), conforme se segue:

f) Sexta sub-onda de assistência jurídica: o intervencionismo estatal e a autonomia dos *salaried staffs* latino-americanos – Durante o longo período ditatorial, os regimes militares latino-americanos envidaram esforços para garantir sua institucionalização, realizando a edição de atos normativos e estruturando rotinas político-administrativas para regular o funcionamento dos poderes e comandar a tutela militar sobre a sociedade. Mesmo após longo processo de abertura política e de redemocratização da região, esse elevado grau de institucionalização acabou deixando para trás um grande legado de entulho autoritário. [...] Para garantir o respeito irrestrito aos direitos fundamentais e a perpetuidade incondicional do Estado Democrático de Direito, diversos países da América Latina passaram a prever mecanismos de salvaguarda da livre atuação dos serviços jurídico-assistenciais públicos, prevenindo o retorno de práticas estatais intervencionistas que poderiam potencialmente impedir ou prejudicar a plena proteção dos direitos dos cidadãos. Com isso, surge na América Latina um movimento (ou sub movimento) de consolidação da autonomia dos serviços jurídico-assistenciais públicos, iniciado a partir da década de 1990.

g) Sétima sub-onda de assistência jurídica: tecnologização da assistência jurídica – Dentro do atual cenário mundial de crise econômica e de busca pela otimização de recursos, diversos países passaram a investir em tecnologia como forma de reduzir ou, pelo menos, estabilizar os gastos orçamentários com os serviços jurídico-assistenciais públicos. [...] Esse movimento (ou sub-movimento) mundial de tecnologização da assistência jurídica está apenas começando e ainda subsistem muitas possibilidades a serem exploradas ao longo do caminho.

Diante da necessidade de se resguardarem interesses que ultrapassam a seara individual, surge um segundo grande movimento para garantia de interesses coletivos, buscando, também, a proteção dos interesses difusos e superando a concepção individualista como única no concernente a um efetivo acesso à justiça ou, melhor dizendo, fundindo-se, na medida do possível com essa concepção social e coletiva do acesso à justiça.

Nesse contexto, o acesso à justiça e o devido processo legal passam a ser vistos não apenas como uma controvérsia entre duas partes, mas como um meio de se assegurarem direitos e interesses de grupos, do público em geral ou de determinados segmentos do público em geral, constatando-se a importância de se adaptar o processo para observância da amplitude da legitimação ativa de quem promove essas demandas para que se assegure uma representação adequada para atuar em benefício desses grupos, mesmo sem haver citação individual de todos os interessados.

Dentre as formas de se garantir o acesso à justiça na segunda onda ora trabalhada, pode-se citar a “ação governamental”, segundo a qual a legitimação para representar interesses difusos é dada a instituições governamentais, que têm por mister defender o interesse público, em que pese as limitações inerentes a esta solução pela burocracia própria da máquina estatal, via de regra.

Também, pode-se citar a técnica do “procurador-geral-privado”, através da qual é permitida a propositura de ações em favor do interesse público difuso e coletivo por indivíduos a fim de que sejam suplementadas as ações do Estado. Nesse norte são as lições de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 55):

Permitir a propositura, por indivíduos, de ações em defesa de interesses públicos ou coletivos é, por si só, uma grande reforma. Mesmo que subsistam, por uma ou outra razão, as barreiras à legitimação de grupos ou classes, trata-se de um importante primeiro passo o permitir que um “procurador-geral-privado” ou demandantes ideológicos suplementem a ação do governo. Uma típica reforma moderna nesse sentido é a admissão de ações propostas por cidadãos para impugnar e paralisar determinada ação de governo.

Nessa mesma toada, verifica-se técnica do advogado particular do interesse público, pela qual é conferida legitimidade a grupos privados para representação do interesse público e difuso, em que pese a barreira que tal legitimação ainda encontra diante do fato de que muitos desses coletivos não estão fortalecidos e organizados para esse mister, de modo que seria necessário encontrar soluções que viabilizassem a eficiência desses grupos, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, nos ensinamentos de CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 60-61):

[...] É preciso encontrar soluções que facilitem a criação de eficientes procuradores-gerais organizacionais. Isso não é tarefa simples. Vamos concentrar nossa atenção nos avanços verificados nos Estados Unidos, uma vez que, por diversos motivos, as mudanças lá parecem estar mais adiantadas. i) As ações coletivas, as ações de interesse público e as sociedades de advogados que se ocupam delas. As características das “class actions” e das ações de interesse público, com suas limitações e potencialidades tanto dentro quanto fora dos Estados Unidos, serão discutidas com maiores detalhes adiante, mas alguns traços particulares serão enfatizados aqui. Primeiro, a “class action” permitindo que um litigante represente toda uma classe de pessoas, numa determinada demanda, evita os custos de criar uma organização permanente. Economia de escala através da reunião de pequenas causas é possível por esse meio e, sem dúvida, o poder de barganha dos membros da classe é grandemente reforçado pela ameaça de uma enorme indenização por dano. Com um esquema de honorários condicionais, onde isso seja possível, o trabalho de organização é financeiramente compensador para os advogados, que podem obter remuneração substancial. A *class action* portanto, ajuda a proporcionar as vantagens de litigantes organizacionais a causas de grupos ou de interesse público. *Class action* e ações de interesse público, no entanto, exigem especialização e recursos em áreas específicas, que apenas grupos permanentes, prósperos e bem assessorados possuem.

O que é certo ao analisarmos a segunda onda de acesso à justiça, a qual trata de interesses difusos e, portanto, metaindividuais, é que ao mesmo tempo que se está

diante de um direito de todos, tais direitos guardam em si a particularidade de não serem individualmente de ninguém, o que faz com que sua representação e tutela sejam delegadas a terceiros.

Sob essa ótica, a segunda onda de acesso à justiça busca, de certa forma, solucionar os problemas gerados por essa representação para que os grupos que buscam a efetividade de direitos metaindividuais tenham ferramentas dentro de uma ordem jurídica válida para tanto, bem como legitimados que sejam responsabilizados por tal proteção, como no caso da Defensoria Pública e de outras instituições do sistema de Justiça. Nas lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 32-33):

Os problemas básicos dos interesses metaindividuais decorrem de sua natureza difusa. Neste caso, ou ninguém acredita ter direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para incentivá-lo a tentar uma ação. Como consequência dessa característica de “ser de todos e não ser de ninguém”, verifica-se que o indivíduo tende a deixar que terceiros busquem a tutela dos interesses metaindividuais. Por sua vez, transformando-se eles, no momento de sua utilização ou violação, em “propriedade privada” do beneficiário-vítima, é razoável supor que os outros titulares, embora igualmente afetados pela violação específica, não se sintam imediatamente motivados a proteger o interesse comum que, apenas naquele momento, sofre um distúrbio maior em relação à vítima direta do que ao conjunto global dos demais beneficiários. Assim sendo, quanto mais farto e heterogêneo o universo dos tutelados, mais difícil a sua proteção pelas vias processuais comuns. Na mesma linha, quanto mais indivíduos interessados, maior é o enfraquecimento do compromisso de cada sujeito com a tutela de tais interesses metaindividuais. Dessa maneira, a segunda onda tem relação com a superação desses problemas diretamente ligados à representação e defesa dos interesses difusos em juízo, por meio da evolução de mecanismos de solução coletiva de conflitos. Dentro dessa premissa, podem-se citar os institutos da Ação Civil Pública, Ação Popular, Ação Coletiva (lato sensu), além do IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), novidade incorporada no ordenamento brasileiro com a edição do Código de Processo Civil de 2015. Nesse contexto, a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público, exerce importante papel, enquanto instituição legitimada a requerer sua instauração, nos moldes do art. 977, III, do Código de Processo Civil.

Assim, a segunda onda renovatória traz essa representação dos interesses metaindividuais e busca sua efetivação, principalmente se consideradas as necessidades humanas dos indivíduos e dos grupos sociais que diuturnamente sofrem violações dos seus direitos, conforme preceituam ESTEVES e SILVA (2017, p. 33):

A segunda onda renovatória, por sua vez, se relaciona com a superação dos problemas inerentes à representação e defesa dos direitos ‘difusos’ em juízo,

especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor. A defesa dos direitos coletivos, expressão aqui utilizada em seu mais largo sentido, se afigura como fundamental na sociedade moderna, em que as grandes massas sofrem diuturnas violações aos seus direitos. O objetivo do processo coletivo é permitir que um sem-número de indivíduos seja beneficiado por decisão judicial sem que cada um tenha que percorrer, individualmente, o caminho do judiciário para satisfazer suas pretensões.

A terceira onda renovatória de acesso à justiça traz questões relacionadas aos procedimentos judiciais, seus custos e tempo de duração dos processos, tendo como cerne a ineficácia do processo judicial como uma barreira a ser ultrapassada para a garantia do efetivo acesso à justiça.

Nesse tocante, é importante ressaltar que a eficácia do processo com a veiculação dos direitos nele buscados deve preponderar diante da forma com que se desenvolvem os processos, principalmente em se considerando que a justiça, via de regra, é mais custosa para as pessoas e grupos mais vulneráveis, além do fato de que a morosidade processual prejudica mais os que possuem menos recursos.

Dessa forma, na terceira onda, busca-se a diminuição do formalismo dentro e fora dos processos judiciais e a incorporação de meios não adversariais, preferencialmente, visando à efetividade do processo com melhores resultados, desburocratizando-se a justiça através de uma compreensão multifacetada, como ensinam FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 33-34):

A barreira relacionada à terceira onda tem relação com a ineficácia do processo. Aqui, há o entendimento de que deve prevalecer a efetividade em detrimento das formas. De acordo com Boaventura de Souza Santos, a justiça é proporcionalmente mais custosa para os cidadãos economicamente mais vulneráveis, que são os maiores interessados nas ações de menor valor (proporcionalmente mais caras). Assim, o custo das ações teria o condão de configurar o fenômeno da “dupla vitimização” das classes populares. De outra parte, segundo o mesmo autor, a lentidão dos processos é facilmente convertida em um custo econômico adicional, proporcionalmente mais gravoso para os indivíduos com menos recursos. É o que ele chama de “vitimização tripla” das classes populares. Assim, na “terceira onda”, o movimento de ampliação do acesso à justiça diz respeito à incorporação de procedimentos não adversariais, tanto no exterior quanto no interior do Judiciário, de forma a simplificar os procedimentos por meio da diminuição de formalismos. Quanto à terceira onda de acesso à justiça, ela está relacionada ao denominado novo enfoque do acesso à justiça, na perspectiva de identificação, elaboração e aplicação de técnicas extrajudiciais. Nesse diapasão, compreende-se que o foco do processo deve estar na sua efetividade, sendo necessário buscar um processo menos técnico e que produza mais resultados. É nessa conjectura, que surge a teoria do sistema multiportas, que reclama uma compreensão multifacetada do processo, de sorte que, sob essa perspectiva, não cabe mais pensar na decisão judicial como única resposta ao conflito. Ao lado da tutela jurisdicional, tem-se meios diversos de solução de conflitos, equivalentes entre si, a exemplo da conciliação e mediação.

Na verdade, o que a terceira onda traz é uma nova compreensão acerca da função jurisdicional com a abertura de portas para novos paradigmas antes não pensados, a exemplo da arbitragem, entendendo-se o processo como um espaço democrático e mais flexível, a fim de que seja concedido a cada um o que é seu de direito.

Nesse aspecto, ESTEVES e SILVA (2017, p. 39-40) trazem algumas reflexões propostas por RONALD SACKVILLE como premissas fundamentais do movimento de acesso à justiça para que seja estruturado um sistema mais justo e igualitário, mormente considerando-se levado em conta que os grupos mais vulnerabilizados são os mais prejudicados em uma estrutura desigual, conforme se verifica a seguir:

Realizando uma análise geral das três ondas renovatórias de acesso à justiça propostas por MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH, o professor australiano RONALD SACKVILLE sustenta a existência de seis premissas básicas a serem observadas para a estruturação de um sistema igualitário de justiça. Primeiramente, o autor destaca que a confiança depositada nos tribunais em proteger interesses e assegurar direitos de maneira efetiva, tanto sob a ótica temporal quanto de custos, deve levar em conta as expectativas depositadas pelos litigantes na resolução do conflito. Outra premissa levada em conta pelo autor diz respeito à preservação da autoridade das cortes para a solução de litígios. As decisões referentes a asilo em favor de imigrantes e a justiça criminal, em especial, tendem a sofrer interferências do Poder Legislativo, especialmente em vistas à fragilização da individualização da pena, trazendo como exemplo a lei australiana, que confere tratamento penal mais objetivo aos autores de crimes patrimoniais, impedindo o juiz de aplicar uma resposta penal mais direcionada ao caso concreto. A terceira premissa guarda íntima relação com as duas primeiras ondas renovatórias, prevendo a necessidade de investimentos na expansão da assistência jurídica e na proteção transindividual de grupos vulneráveis. Para traçar a quarta premissa, RONALD SACKVILLE relaciona o acesso à justiça com o perfil dos litigantes, advertindo a respeito dos ônus impostos ao sistema em virtude dos atos praticados pelos litigantes insatisfeitos (*querulous litigants*). Embora a dispensa o pagamento das taxas judiciárias aos carentes de recursos seja uma medida adequada, o autor salienta que as partes devem saber utilizar da razão para compreender a legitimidade das decisões, especialmente quando lhes forem desfavoráveis. A regra geral é que as partes, mesmo sem representação, esforcem-se ao suficiente para frequentar o sistema judiciário de acordo com as regras vigentes. No entanto, são os litigantes insatisfeitos aqueles que mais oneram o sistema, sejam pela prática de atos protelatórios ou fraudulentos. O autor questiona até que ponto o princípio de acesso à justiça não ser flexibilizado, especialmente para evitar um abuso no direito. Apesar de ser um preço pago para se garantir um sistema inclusivo, a proposta de SACKVILLE é de repensar o acesso à justiça nestas circunstâncias especialmente quando se vislumbra a aplicação de uma lógica competitiva. A quinta e a sexta premissas apontadas por RONALD SACKVILLE são complementares entre si. A cultura de direitos fortalecida pela dignidade e autonomia só faz sentido quando cotejada com as ações governamentais que os põe em risco. O bem-estar social depende intimamente das ações estatais que promovam serviços tidos como essenciais.



Esse movimento de humanizar o acesso à justiça, ampliando as portas não somente na seara judicial, mas extrajudicial, traz um novo enfoque que reconhece a importância dessa reformas a fim de que não apenas se conclua demandas judiciais, mas que se enxerguem as partes litigantes e, muitas vezes, as relações já existentes entre elas, conferindo, também, um protagonismo às partes para solucionar conflitos com mecanismos apaziguadores a fim de que sejam preservados determinados vínculos previamente existentes. Conforme CAPELLETTI e GARTH (2002, p. 72):

Tal como foi enfatizado pelos modernos sociólogos, as partes que tendem a se envolver em determinado tipo de litígio também devem ser levadas em consideração. Elas podem ter um relacionamento prolongado e complexo, ou apenas contatos eventuais. Já foi sugerido que a mediação ou outros mecanismos ou outros mecanismos de interferência apaziguadora são os métodos mais apropriados para preservar os relacionamentos. As partes, ademais, podem diferir grandemente em poder de barganha, experiência ou outros fatores [...].

Não se pode perder de vista que as demandas têm conotação tanto coletiva quanto individual, de modo que o mecanismo utilizado para solucionar demandas e conferir o efetivo acesso à justiça deve ser adequado, mormente se consideradas as repercussões de cada caso, suas vantagens, bem como suas desvantagens.

A quarta onda de acesso à justiça traz uma proposta ética e política do direito partindo da premissa da sensação de injustiça experimentada pelos indivíduos, sendo uma tese idealizada pelo professor Kim Economides, para quem os problemas relacionados ao acesso à justiça também devem incluir os operadores do direito.

Na quarta onda, propõe-se, ainda, que as questões referentes ao acesso à justiça também sejam analisadas na perspectiva da própria justiça, ou seja, busca-se entender a justiça enquanto justiça social, e não somente justiça dos tribunais.

Assim, a justiça deve englobar também a qualificação dos que operam no sistema de justiça para que estejam aptos a fazer justiça de forma efetiva em cada caso concreto, a partir do estabelecimento de padrões mínimos de profissionalização. Conforme lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 34-35):

A quarta onda de acesso à justiça é uma proposta do professor Kim Economides. Nesta onda, o autor, com base na sensação de injustiça experimentada pelos indivíduos em geral, propõe a análise da dimensão ética e política do direito. Para o professor, o problema do acesso à justiça não mais se limita ao acesso dos cidadãos, passando a incluir, também, o acesso dos próprios “operadores do direito” à justiça. Todavia o autor propõe a

análise do problema a partir de outra perspectiva de definição da própria justiça. Em outras palavras, trata-se da justiça social e não da justiça civil ou “justiça dos tribunais”. Portanto, para ele, deve-se analisar o acesso dos cidadãos à justiça pelo lado da “oferta”, isto é, daqueles indivíduos que vão “ofertar” a justiça. Isso ocorre porque de nada adiantaria aos cidadãos vencer as barreiras para acesso aos tribunais, se os profissionais responsáveis por atuar no sistema de justiça não estiverem preparados para “fazer justiça”. Dessa forma, para Economides, a questão deve ser analisada em dois níveis: a) o acesso à educação jurídica, reconhecendo-se o papel e as responsabilidades das faculdades de direito na formação do caráter profissional dos bacharéis; e b) a garantia de que, uma vez dentro da carreira, defensores, membros do Ministério Público, advogados e juízes tenham acesso à justiça, o que ocorreria por meio da definição de padrões mínimos de profissionalização.

Dessa forma, em seu projeto de acesso à Justiça de Florença, Kim Economides o alicerçou em três principais eixos ou, como denominou, “três metáforas de três ondas”, conforme a seguir demonstrando em seu magistério constante em PANDOLFI, CARVALHO, CARNEIRO e GRYNSPAN (1999, p. 72-75):

A estrutura analítica do Projeto de Acesso à Justiça de Florença foi desenvolvido em torno da metáfora de três ondas: a primeira refere-se à assistência jurídica, ou *judicare*, a segunda traduz-se pela justiça de interesse público (a articulação da representação de direitos coletivos mediante ações de classe e de interesse público); e a terceira, conhecida hoje como “abordagem de acesso à justiça”, inclui a justiça informal, o desvio de casos de competência do sistema formal legal e a simplificação da lei (...) Parto da observação de Mangabeira Unger – “[é] possível, assim, explicar uma experiência básica e comum na sociedade moderna que, de outro modo, seria incompreensível: a sensação de estar-se rodeado de injustiça, ao mesmo tempo em que não se sabe onde a justiça está. Esta situação é o lado mais político daquele sentimento mais geral de arbitrariedade e até mesmo de absurdo que gradualmente penetra a consciência de todos os grupos” – para identificar uma quarta e talvez última, onda do movimento de acesso à justiça: o acesso dos operadores do direito (inclusive dos que trabalham no sistema judicial) à justiça.

Dentro da consciência da profissão jurídica existe um paradoxo curioso, quase invisível: como se os advogados, que diariamente administram justiça, percebem e têm, eles mesmos, “acesso à justiça”? A experiência cotidiana dos advogados e a proximidade da Justiça cegam a profissão jurídica em relação a concepções mais profundas de justiça (interna ou social) e, conseqüentemente, fazem com que a profissão ignore a relação entre justiça civil justiça cívica. Nossa “quarta onda” expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensaio jurídico.

Ainda nas lições de PANDOLFI, CARVALHO, CARNEIRO e GRYNSPAN (1999, p. 72-75), o que se constata quanto aos atuais problemas de acesso à justiça é que não basta simplesmente verificar a extensão ou não do acesso à justiça, mas conferir informação aos cidadãos para que conheçam os seus direitos, sendo esse um severo obstáculo ao efetivo acesso à justiça que atinge as comunidades quilombolas do

Estado de Rondônia, conforme demonstrado no capítulo anterior, bem como a capacitação dos profissionais de direito e padrões mínimos para a sua atuação e para a realização desses atendimentos, o que se torna possível pelos profissionais da atividade-fim da Defensoria Pública, que se submetem a um rigoroso processo de concurso público.

O problema atual não é, simplesmente, medir o acesso dos cidadãos à justiça, lançando mão, por exemplo, do mapeamento de espaços na oferta dos serviços jurídicos, mas, antes de abrir nos perspectivas das questões metodológicas para as epistemologias ou, colocando de outra maneira, redirecionando nossa atenção, desviando-nos do acesso para olharmos para a justiça como novos olhos. A que tipo de “justiça” os cidadãos devem aspirar? Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando dois níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tantos juízes quanto advogados estejam equipados para fazer “justiça”?

O primeiro tema, portanto, é relativo ao acesso à educação jurídica: quem pode se qualificar como advogado ou juiz? Quem tem acesso às faculdades de direito? Uma vez que as faculdades de direito são, invariavelmente, as guardiãs dos portões de acesso à carreira jurídica, torna-se preciso entender quem tem acesso a elas e em que bases. É a admissão governada, primariamente, segundo princípios de nepotismo ou de mérito? Os governos, os organismos profissionais e os advogados individualmente precisam esforçar-se para promover positivamente o acesso à profissão legal de mulheres, minorias em desvantagem e outros grupos que sejam social ou historicamente excluídos? A partir dessa perspectiva, o acesso dos cidadãos brasileiros à carreira jurídica deveria ser olhado como uma importante dimensão, até mesmo uma pré-condição, para a questão do acesso dos cidadãos à justiça.

O segundo tema, mais difícil, refere-se à questão de como garantir que, uma vez dentro da carreira, tanto advogados quanto juízes tenham acesso à justiça. Este tema levanta, por sua vez, questões éticas referentes às responsabilidades mais amplas da participação das faculdades de direito e dos organismos profissionais não apenas no controle da admissão às carreiras jurídicas, mas também na definição de padrões mínimos de profissionalização. Estes assuntos estão presentes na maioria dos sistemas legais modernos, todos lutando com a conciliação de tensões entre a manutenção da qualidade da justiça e de seu acesso. [...] Sem dúvida, é necessária, no momento, uma discussão abrangente dos valores fundamentais que deveriam governar os operadores do direito, onde quer que escolham exercer sua profissão. Os direitos humanos certamente precisam tornar-se uma parte mais central da identidade profissional dos advogados e merecem, por conseguinte, um lugar mais destacado no currículo das faculdades de direito do futuro.

Em que pese a estruturação feita pelo professor Kim Economides, conforme anteriormente demonstrado, a qual se demonstra de extrema relevância para modernizar os sistemas de justiça e qualificar seus operadores, alguns autores

afirmam que não se trata de uma quarta onda de acesso à justiça. Nesse sentido, ESTEVES e SILVA (2017, p. 42):

Não obstante as ponderações realizadas pelo professor Kim Economides sejam extremamente válidas e absolutamente necessárias para a modernização dos sistemas jurídicos e para a capacitação dos profissionais do direito, essa construção teórica não conforma a estruturação de uma “quarta onda” renovatória de acesso à justiça.

Já a quinta e última onda de acesso à justiça traz uma preocupação quanto ao acesso à justiça em âmbito internacional, mormente após as diversas violações de direitos humanos constatadas desde a Segunda Grande Guerra Mundial, o que fez com que a proteção dos direitos humanos passasse a ser o alicerce do direito internacional.

Nesse sentido, a quinta onda apresenta, em suma, um necessário consentimento dos Estados quanto à análise da proteção dos direitos humanos pela comunidade internacional, ampliando-se a assistência jurídica gratuita para além dos Estados, em nível, internacional, como acontece com os sistemas universais e regionais de proteção dos direitos humanos. Isso se dá em virtude desta generalização da proteção internacional de direitos humanos. Conforme ESTEVES e SILVA (2017, p. 43):

O processo de generalização da proteção internacional dos Direitos Humanos desencadeou o surgimento de um novo movimento de acesso à justiça, que conforma o desenvolvimento de uma nova onda renovatória, dedicada à efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo. Com a internacionalização da proteção dos Direitos Humanos, um novo caminho se abre no acesso à justiça, sendo viabilizada a defesa paraestatal do indivíduo, quando o sistema interno se revela inapto para assegurar a efetiva tutela de suas legítimas pretensões jurídicas. Com a crescente adesão dos países, além da existência de um sistema protetivo universal (Corte Internacional de Justiça e Tribunal Penal Internacional), surgiram também os denominados sistemas protetivos regionais, a exemplo do europeu, americano e africano, como forma de intensificar a proteção dos direitos mais primordiais da existência humana. Cada um desses sistemas possui características próprias e expressam as preocupações com a forma de acesso e a garantia de uma decisão efetiva, em outras palavras, um novo modo de acesso à justiça. Na Ásia, ainda, o continente com maior diversidade cultural de todo o planeta, não há um sistema formalmente estruturado de proteção regional de direitos humanos, especialmente em virtude dos diferentes regimes e concepções a respeito dos direitos humanos, apesar de nos últimos anos ter se iniciado um movimento de adesão ao direito internacional. O sistema africano é regido pela Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. O sistema americano ainda é escorado em um modelo bifásico. De acordo com o Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

qualquer pessoa pode peticionar perante a Comissão indicando a suposta violação de direitos humanos. Recebida a petição, a Comissão dará a tramitação inicial, podendo antecipar sua avaliação conforme presente alguma das circunstâncias indicadas no referido artigo. Superada a fase de admissibilidade, a Comissão realizará o exame do mérito encerrando seu encargo com a elaboração de Relatório onde serão indicadas as proposições e recomendações a serem observadas pelo Estado-parte. Em caso de descumprimento ou se a Comissão entender que não houve o regular cumprimento, é possível que ela própria submeta o caso à Corte Interamericana.

Ainda no espectro dos conceitos trazidos pela quinta onda de acesso à justiça, mormente no que concerne à proteção dos direitos humanos pelos sistemas internacionais e regionais de proteção, constata-se a figura do Defensor Público Interamericano na promoção e defesa dos direitos das pessoas vulnerabilizadas, demonstrando-se a importância da Defensoria Pública na garantia do efetivo acesso à justiça, conforme ensinamentos de ESTEVES e SILVA (2017, p. 43):

Há uma tendência em se reconhecer um papel de atuação da Defensoria Pública no sistema interamericano, não só na Comissão como também na própria Corte, ficando o Defensor Interamericano como encargo de acompanhar as vítimas desassistidas.

O ativismo das Defensorias Públicas latinas também contribuiu para a iniciativa de denúncias oferecidas por Defensores Públicos na defesa de vítimas, em atenção ao art. 23 do Regulamento da Comissão Interamericana, além da implementação da figura do Defensor Interamericano, destinado a atuar em favor de partes que não tenham representação adequada perante o sistema protetivo interamericano.

O modelo europeu, o primeiro de caráter regional criado em 1950, é talvez o exemplo mais marcante desta evolução internacional na forma de prestar jurisdição. Na redação originária da Convenção Europeia de Direitos do Homem, o procedimento tinha início através da Comissão, que exercia um papel semelhante ao do Ministério Público, posto que cabia a ela a apuração do fato e a veiculação da pretensão perante a Corte. Qualquer pessoa poderia provocar a Comissão para apreciação de uma violação, cabendo à Comissão receber aquela postulação e processá-la. Ao final do percurso procedimental, a Comissão elaborava um Relatório e dava ciência às partes envolvidas.

[...] Tanto o modelo europeu como o modelo americano têm externado a preocupação em controlar os atos normativos internos perante as normas internacionais, o chamado controle de convencionalidade.

As normas internas do ordenamento jurídico devem se submeter a dois tipos de controle quanto a sua validade: o primeiro deles refere-se ao controle de constitucionalidade tendo como parâmetro a norma tópica do sistema – a Constituição Federal; e o segundo, referente ao controle convencional, cujo parâmetro são todos os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, criando um verdadeiro bloco de convencionalidade.

No entanto, é possível identificar entre todos esses sistemas, três fatores impeditivos do acesso à justiça no plano internacional. O primeiro deles seria o da própria existência de cortes internacionais aptas a garantir a tutela jurídica contra atos estatais. Nem todos os países possuem organização suficiente para esta atividade, como ocorre na Ásia e, até bem pouco tempo na África.

O segundo aspecto obstaculizador compreenderia a possibilidade de efetivação de uma sentença internacional. Até que ponto os Estados signatários dos sistemas regionais cumprem eficazmente as decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais internacionais e quais medidas são implementadas para minorar esses efeitos?

O terceiro e último aspecto compreenderia a facilitação dos indivíduos, grupos ou entidades à jurisdição internacional e a facilitação do procedimento perante as Cortes Internacionais.

Portanto, essa quinta e última onda de acesso à justiça apresenta a necessária e crescente preocupação com a universalização da proteção dos direitos humanos, seja nos sistemas regionais, seja nos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, conforme anteriormente mencionado, buscando-se a superação de obstáculos e a garantia de um efetivo acesso à justiça.

É certo que todas essas ondas que fundamentam a necessidade de se garantir um efetivo acesso à justiça visam um fim máximo que é a justiça social com a materialização dos direitos previstos na ordem jurídica posta, e não apenas a conclamação de tais direitos.

Como dito anteriormente, no caso das comunidades quilombolas do Estado de Rondônia, deve-se transpor uma série de obstáculos geográficos, pela distância, pelo isolamento de tais comunidades e pela dificuldade da população em se deslocar diante do alto custo de deslocamento, além de outros obstáculos, como o desconhecimento da lei, a falta de informação e a ausência de serviços públicos de assistência jurídica integral e gratuita de fácil acesso, constatando-se aí a importância da criação de um núcleo específico para atendimento especializado e direcionado a essas comunidades tradicionais.

### 3 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE VIABILIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Antes de adentrarmos no relevante e necessário papel que a Defensoria Pública exerce enquanto instituição essencial do Sistema de Justiça, incumbida da função de prestar assistência jurídica integral e gratuita à população vulnerabilizada, como no caso das comunidades quilombolas do Estado de Rondônia, conforme já demonstrado nesse trabalho, é imprescindível a análise de alguns conceitos básicos, a fim de que se possa compreender a Defensoria Pública como um dos instrumentos previstos na ordem jurídica para viabilizar o efetivo acesso à justiça a grupos necessitados, como é o caso das comunidades quilombolas do Estado de Rondônia.

Deve-se compreender o não acesso à justiça como uma verdadeira privação de direitos que gera uma sensação de não pertencimento a determinada comunidade social, de modo que, sem instrumentos idôneos para viabilizar tal acesso, o indivíduo e esses grupos ficam à margem do pacto político-jurídico, sem ferramentas para o exercício da sua cidadania. Conforme lições de HONNETH (2014, P. 216):

Não representa somente a limitação violenta da autonomia pessoal, mas também sua associação com o sentimento de não possuir o mesmo *status* de um parceiro da interação com igual valor, moralmente em pé de igualdade; para o indivíduo, a denegação de pretensões jurídicas socialmente vigentes significa ser lesado na expectativa intersubjetiva de ser reconhecido como sujeito capaz de formar juízo moral; nesse sentido, de maneira típica, vai de par com a experiência da privação de direitos uma perda de autorrespeito, ou seja, uma perda da capacidade de se referir a si mesmo como parceiro em pé de igualdade na interação com todos os próximos.

Nesse sentido, é irrefutável que a privação de direitos ocasionada pelo não acesso à justiça viola a dignidade intrínseca a todos os cidadãos, além de ferir um princípio básico da ordem jurídica que é a igualdade fática entre os indivíduos, de modo que a configuração político-jurídica de um Estado Social e Democrático de Direito deve assegurar uma especial proteção a grupos mais vulnerabilizados, a quem deve ser conferido tratamento desigual e mais protetivo para que a justiça social se efetive na prática. Nas palavras de FENSTERSEIFER (2017, p. 27):

O Estado (por meio do ordenamento jurídico), ao reconhecer a desigualdade existente no âmbito comunitário, inclusive pelo prisma da privação no acesso aos bens e direitos fundamentais mais elementares, toma partido e atua

positivamente para assegurar a proteção e a inserção político-comunitária de todos os indivíduos. Para além da criação de legislações especiais de proteção de indivíduos e grupos sociais vulneráveis, como exemplificado anteriormente, é reservado ao Estado o papel de criar estruturas e mecanismos próprios, tanto do ponto de vista organizacional quanto procedimental, capazes de efetivar políticas sociais inclusivas ou afirmativas. É preciso “ir além” da consagração legislativa, tomando inclusive como premissa a feição promocional de direitos inerente ao atual modelo de Estado Social e Democrático de Direito consagrado na CF/88. O Direito, nesse contexto, coloca-se como instrumento legítimo para operar essa equalização nas relações sociais. Além do princípio da igualdade, como elemento normativo dirigente das relações jurídicas públicas e privadas, ganha força também o princípio da solidariedade à luz no novo marco constitucional de 1988.

Assegurar proteção jurídica especial aos necessitados (ou vulneráveis) nada mais é do que reconhecer a desigualdade fática existente entre os diferentes indivíduos e grupos que integram a comunidade política estatal. Ao tratar de forma desigual determinadas pessoas, por meio da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, o Estado nada mais faz do que assegurar a igualdade fática das mesmas no plano comunitário, tornando-as capazes de exercer com plenitude os seus direitos (especialmente aqueles dotados de fundamentalidade) e a sua cidadania. A Defensoria Pública representa, portanto, esse “movimento” do Estado, por força dos seus deveres de proteção estabelecidos pela Constituição, no sentido de criar, tanto em termos organizacionais quanto procedimentais, políticas públicas inclusivas e capazes de operacionalizar o próprio princípio da igualdade na sua dimensão material, designadamente naquilo que constitui um dos principais esteios do Estado de Direito: um direito a ter direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais efetivos. A criação da Defensoria Pública na CF/88 e a ampliação do acesso à justiça aos indivíduos e grupos sociais necessitados são expressão desse novo programa político-jurídico inaugurado em 1988.

Partindo-se das premissas acima apontadas, verifica-se a importância de se regulamentar, mormente de forma interna no âmbito da Defensoria Pública, normativas que assegurem a justiça social às comunidades quilombolas do Estado de Rondônia, consideradas como grupos vulnerabilizados na sociedade, de modo que devem ter tratamento diferenciado com proteção específica, a fim de que seja assegurada a igualdade em sua dimensão material.

### **3.1 Gratuidade da Justiça e Assistência Jurídica Gratuita**

Entende-se que a gratuidade conferida às pessoas que acessam a justiça, comumente conhecida como justiça gratuita, é a dispensa do pagamento de custos judiciais e extrajudiciais imprescindíveis ao efetivo exercício de direitos pelas pessoas e grupos necessitados e hipossuficientes, em juízo e fora dele.

Pode-se analisar tal instituto sob dois aspectos, sejam eles: a provisoriedade da gratuidade de justiça e sua abrangência objetiva. No primeiro aspecto, tem-se que



a exoneração da obrigação de pagamento com os custos da justiça somente se torna definitiva após o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos, ocasião em que tais despesas passam a ser inexigíveis, nos termos do artigo 98, §5º, do Código de Processo Civil em vigor. Caso dentro desse lapso temporal o indivíduo recupere a sua capacidade econômica, poderá ser cobrado dos custos judiciais e extrajudiciais.

No segundo aspecto, quanto à abrangência objetiva da gratuidade da justiça, verifica-se que toda e qualquer pessoa que não disponha de recursos para arcar com os custos judiciais e extrajudiciais, será isenta de tal cobrança, garantindo-se o acesso à justiça e o efetivo exercício de direitos. Nas palavras de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 40):

A gratuidade de justiça é provisória porque o seu reconhecimento não implica a exoneração da obrigação pelo titular do direito de arcar com o pagamento das despesas processuais. A dispensa do pagamento somente se tornará definitiva após ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos estabelecido pelo art. 98, §5º, do Código de Processo Civil, oportunidade na qual as despesas tornar-se-ão inexigíveis.

Dentro do período de 5 anos, a dispensa subsistirá tão somente enquanto for mantida a hipossuficiência econômica do titular do direito. Ou seja, se, nesse intervalo, o indivíduo que se valer da gratuidade de justiça recuperar a capacidade econômica, poderá ser cobrado das despesas não pagas.

A abrangência objetiva da gratuidade de justiça se refere ao fato de que esse direito deve abranger toda e qualquer despesa necessária ao pleno exercício dos direitos do hipossuficiente econômico, seja em juízo (custas em sentido estrito, taxa judiciária, honorários periciais etc.), seja fora dele (emolumentos relativos à autenticação de documento, à averbação de divórcio, ao registro de imóvel etc).

Hoje a gratuidade de justiça é regulamentada, quase que inteiramente, pelo Código de Processo Civil (CPC). Antes do advento deste, a Lei n.º 1.060/50 era a principal fonte normativa da gratuidade de justiça. Embora a mencionada lei ainda possua dispositivos em vigor, teve vários preceitos revogados, expressa e tacitamente, pelo CPC, devendo suas regras incidirem apenas nos pontos em que o CPC for omissivo ou nos quais não haja conflito com as suas normas.

Nesse entendimento, pode-se dizer que a gratuidade da justiça é conferida às pessoas necessitadas ou vulneráveis, o que, em uma primeira análise, restringe-se a um critério econômico, nos termos do artigo 98 do Código de Processo Civil, a seguir transcrito:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

II - os selos postais;

III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguido-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.

§ 4º A concessão de gratuidade não afasta o dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas.

§ 5º A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 7º Aplica-se o disposto no art. 95, §§ 3º a 5º, ao custeio dos emolumentos previstos no § 1º, inciso IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva.

§ 8º Na hipótese do § 1º, inciso IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrares, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o § 6º deste artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento.

Destaca-se que, atualmente, é vigente o sistema de presunção relativa de pobreza, de modo que, para pessoas físicas, basta a alegação de que se é hipossuficiente economicamente, diferentemente do que ocorre com as pessoas jurídicas, para as quais é necessária a demonstração da incapacidade de arcar com custos judiciais e extrajudiciais, conforme previsão da Súmula 481 do Superior Tribunal de Justiça, a seguir transcrita: “Faz jus ao benefício da justiça gratuita a

pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais”.

No tocante à assistência jurídica gratuita, assegurada pelo artigo 5º, LXXIV, da Constituição da República, tem-se que esta não se limita à gratuidade de justiça, abrangendo a orientação jurídica integral e gratuita, dentro e fora de juízo, para pessoas vulneráveis e necessitadas, o que vai além do espectro econômico, sendo a Defensoria Pública a Instituição escolhida para exercer, de forma exclusiva, esse mister, conforme veremos mais à frente.

Neste sentido, é importante frisar, inclusive por aplicação do princípio da vedação do retrocesso, que deve ser compreendido de forma ampla o direito à assistência jurídica integral e gratuita. Do contrário, estaríamos restringindo a clara intenção da Constituição de ampliar o espectro de garantia de direitos individuais e coletivos. Nas lições de MOREIRA (1991, p. 133):

Sucedem que alguns estão pretendendo vislumbrar no texto constitucional um sinal de retrocesso, na medida em que interpretam a cláusula da Constituição de 1988, segundo a qual o Estado prestará assistência aos que comprovarem insuficiência de recursos. Dá-se ao texto uma interpretação literal, para concluir-se que a Constituição de 1988 teria revogado aquela disposição introduzida pela Lei 7.510, que dispensava a comprovação. A mim não parece razoável essa interpretação. Ela peca por ser estreitamente literalista. É óbvio que a Constituição jamais pretendeu restringir a concessão do benefício; ao contrário, ela quis ampliá-lo. Com todos os seus defeitos, é uma Constituição marcada pela preocupação social. É possível que, em alguns pontos, tenha ficado aquém do que devia, e é até possível também que, noutros momentos, ela tenha tido o seu quê de utópica, mas não importa: o fato central, a verdade inquestionável é que ela procurou assegurar o avanço da comunidade brasileira no sentido de uma organização mais equânime, menos marcada por desníveis intoleráveis; e não iria certamente dar marcha ré nesse processo evolutivo. Temos que interpretar o texto com espírito aberto ao sentido geral da Constituição. A meu ver continua sendo perfeitamente possível, e até diria obrigatório, ao juiz aplicar a disciplina dada pela Lei n. 7.510.

O conceito de pessoa ou grupo vulnerável/necessitada, para fins de assistência jurídica integral e gratuita, é bastante amplo e, como dito anteriormente ultrapassa os limites de parâmetros exclusivamente econômicos, podendo englobar aspectos sociais, culturais, etários, físicos, mentais, de gênero, etnias, raça etc. Segundo FENSTERSEIFER (2017, p. 30):

A amplitude do conceito jurídico de pessoa necessitada (ou vulnerável) – tanto sob a perspectiva individual quanto coletiva – é tema de mais alta relevância para devida compreensão da titularidade do direito fundamental à assistência jurídica. O conceito de “necessitado(s)” trazido pela CF/88 (arts.

5º, LXXIV, e 134, caput) e pela legislação infraconstitucional reflete diretamente na atuação da Defensoria Pública, tornando certos indivíduos e grupos sociais, a depender do seu enquadramento em tal conceito, beneficiários ou não do serviço público prestado pela instituição. A utilização da expressão necessitado tem por objetivo guardar sintonia com o texto constitucional,<sup>39</sup> bem como com o art. 1º da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC 80/94), com a nova redação trazida pela LC 132/2009,<sup>40</sup> muito embora outras expressões também possam carregar o mesmo significado, como, por exemplo, vulnerável,<sup>41</sup> hipossuficiente,<sup>42</sup> débeis, fracos, entre outras. A condição de necessitado, com base no entendimento que será desenvolvido nas linhas subseqüentes, não se restringe apenas à perspectiva econômica (consagrado, por exemplo, no art. 2º, parágrafo único, da Lei 1.060/5043), mas abarca também outras hipóteses e situações em que indivíduos ou mesmo grupos sociais encontram-se em situação especial de vulnerabilidade existencial no tocante ao exercício dos seus direitos fundamentais e dignidade. Assim, propõe-se, logo de início e para delimitar a discussão, uma distinção entre necessitado em sentido estrito (ou “em termos econômicos”) e necessitado em sentido amplo (ou “em termos organizacionais”).

Considerando-se a amplitude do conceito de vulnerável/necessitado, pode-se entender como primeira classificação a vulnerabilidade em sentido estrito ou em sentido econômico, em que se verifica uma fragilidade existencial em razão da ausência de recursos materiais para prover o próprio sustento, o que gera, por via de consequência, outras privações de direitos, tais como moradia, educação, alimentação, saúde, vestuário, dentre outros, gerando uma verdadeira exclusão social em razão da pobreza. Nas lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 49):

Conforme as 100 Regras de Brasília, a pobreza constitui uma causa de exclusão social, tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, e pressupõe um sério obstáculo para o acesso à justiça especialmente daquelas pessoas nas quais também concorre alguma outra causa de vulnerabilidade (Regra n.º 15).

De fato, a pobreza gera, reflexamente, a marginalização social, política e cultural, uma vez que dificulta ao indivíduo travar suas relações sociais em condição de igualdade com os demais.

A vulnerabilidade econômica, portanto, é um dos principais obstáculos ao acesso à justiça, desencadeando uma série de outras vulnerabilidades que devem ser combatidas em um Estado Democrático de Direito, tornando-se mandamental um esforço comissivo do Estado para trazer tais pessoas para dentro do pacto social, garantindo-se os direitos que lhes são inerentes por seu *status* político de cidadãos.

Nesse norte, a Lei n. 1.060, de 1950, parcialmente revogada pelo Código de Processo Civil, conforme dito acima, instituiu o benefício da assistência judiciária a fim de conferir acesso à justiça às pessoas vulneráveis economicamente, ou seja, nos

termos da lei, aquelas que não puderem arcar com os custos da justiça, sem prejuízo do próprio sustento, garantindo-se a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovam a insuficiência de recursos por intermédio da Defensoria Pública. Nas palavras FENSTERSEIFER (201, p. 30):

Muito embora as limitações da LAJ frente ao atual regime jurídico da assistência jurídica instaurado pela CF/88 e pela LC 80/94, o seu dispositivo citado anteriormente é importante para esclarecer sobre o conceito de necessitado em sentido estrito, já que está centrado basicamente na perspectiva econômico-financeira. Em sintonia com essa compreensão, também o art. 5º, LXXIV, da CF/88, determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. A expressão insuficiência de recursos reforça o mesmo equacionamento, ou seja, de que deve ser assegurada pelo Estado, aos indivíduos e aos grupos sociais pobres, a assistência jurídica por intermédio da Defensoria Pública (com a isenção de custas e demais despesas processuais, assim como os honorários advocatícios etc.48), como corolário do seu acesso à justiça e de modo a não lhes privar dos bens materiais mínimos indispensáveis a uma vida digna. Outro referencial conceitual e normativo pertinente ao caso, para justificar a caracterização da insuficiência de recursos, é a própria definição de salário mínimo trazida pela CF/88.49 Se o indivíduo se encontrar em situação econômica desfavorável que não lhe permita “atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”, o mesmo se encontrará em situação de necessidade do ponto de vista econômico.

Sem embargo, antes de adentrarmos no papel da Defensoria Pública enquanto Instituição que assegura a assistência jurídica integral e gratuita aos grupos mais vulnerabilizados na nossa sociedade, é importante compreendermos quem seriam os outros grupos vulneráveis, além dos necessitados em sentido estrito, destacando-se que este trabalho não tem a pretensão de exaurir quem seriam todos os grupos vulneráveis.

Afora a vulnerabilidade econômica, verifica-se a existência da vulnerabilidade organizacional, que, via de regra, dá-se em uma perspectiva coletiva, segundo a qual determinados indivíduos são considerados isoladamente frágeis sob uma perspectiva social, cultural ou organizacional, encontrando restrições para a concretização de seus direitos.

Constata-se, também, a vulnerabilidade etária, segundo a qual tanto crianças e adolescentes quanto idosos devem ser protegidos de forma especial, considerando-se suas dificuldades, via de regra, de sem auxílio buscarem concretizar seus direitos, tanto que, por este motivo, as 100 Regras de Brasília (2008) trazem um olhar

particularizado quanto à tutela desses grupos, conforme regras número 5 e 6 do texto em questão, a seguir transcritas:

(5) Considera-se criança e adolescente todas as pessoas menores de dezoito anos de idade, salvo se tiver alcançado antes a maioria de idade em virtude da legislação nacional aplicável. Toda a criança e adolescente deve ser objecto de uma especial tutela por parte dos órgãos do sistema de justiça em consideração ao seu desenvolvimento evolutivo.

(6) O envelhecimento também pode constituir uma causa de vulnerabilidade quando a pessoa adulta maior encontrar especiais dificuldades, atendendo às suas capacidades funcionais, em exercitar os seus direitos perante o sistema de justiça.

Já a vulnerabilidade física, mental ou sensorial diz respeito às pessoas com deficiência, para as quais deve ser assegurado o efetivo acesso à justiça, com a acessibilidade necessária para o alcance e concretização do direito a ter direitos, sendo essa uma obrigação do Poder Público e uma função institucional da Defensoria Pública, nos termos da Lei Complementar n. 80, de 1994.

A vulnerabilidade indígena se refere ao reconhecimento de uma postura integracionista adotada durante muitos anos pelo Estado, o que vulnerabilizou essas comunidades tradicionais quanto ao não reconhecimento de sua cultura, organização social, costumes, tradições e direitos originários, de modo que, em que pese a mudança desta visão integracionista, tendo a nossa Constituição da República, em seu artigo 232, garantido o efetivo acesso à justiça dos indígenas e de suas comunidades em defesa de seus direitos e interesses, segundo a regra n. 9, das 100 Regras de Brasília, tais grupos podem ainda se encontrar em situação de vulnerabilidade.

(9) As pessoas integrantes das comunidades indígenas podem encontrar-se em condição de vulnerabilidade quando exercitam os seus direitos perante o sistema de justiça estatal. Promover-se-ão as condições destinadas a possibilitar que as pessoas e os povos indígenas possam exercitar com plenitude tais direitos perante o dito sistema de justiça, sem discriminação alguma que possa ser fundada na sua origem ou identidade indígenas. Os poderes judiciais assegurarão que o tratamento que recebem por parte dos órgãos da administração de justiça estatal seja respeitoso com a sua dignidade, língua e tradições culturais. Tudo isso sem prejuízo do disposto na Regra 48 sobre as formas de resolução de conflitos próprios dos povos indígenas, propiciando a sua harmonização com o sistema de administração de justiça estatal.

Pode-se mencionar, também, a vulnerabilidade por vitimização, que engloba as pessoas que tenham sofrido danos por infrações penais ou que por características

personais sejam consideradas vítimas, a exemplo das vítimas de violência doméstica, vítimas de delitos sexuais, dentre outros. Nesse sentido são as regras 10, 11 e 12 das 100 regras de Brasília.

(10) Para efeitos das presentes Regras, considera-se vítima toda a pessoa física que tenha sofrido um dano ocasionado por uma infração penal, incluída tanto a lesão física ou psíquica, como o sofrimento moral e o prejuízo económico. O termo vítima também poderá incluir, se for o caso, a família imediata ou as pessoas que estão a cargo da vítima directa. (11) Considera-se em condição de vulnerabilidade aquela vítima do delito que tenha uma relevante limitação para evitar ou mitigar os danos e prejuízos derivados da infração penal ou do seu contacto com o sistema de justiça, ou para enfrentar os riscos de sofrer uma nova vitimização. A vulnerabilidade pode proceder das suas próprias características pessoais ou das circunstâncias da infração penal. Destacam para estes efeitos, entre outras vítimas, as pessoas menores de idade, as vítimas de violência doméstica ou intra familiar, as vítimas de delitos sexuais, os adultos maiores, assim como os familiares de vítimas de morte violenta. (12) Estimular-se-á a adopção daquelas medidas que sejam adequadas para mitigar os efeitos negativos do delito (vitimização primária). Assim procurar-se-á que o dano sofrido pela vítima do delito não seja incrementado como consequência do seu contacto com o sistema de justiça (vitimização secundária). E procurar-se-á garantir, em todas as fases de um procedimento penal, a protecção da integridade física e psicológica das vítimas, sobretudo a favor daquelas que corram risco de intimidação, de represálias ou de vitimização reiterada ou repetida (uma mesma pessoa é vítima de mais do que uma infração penal durante um período de tempo). Também poderá ser necessário outorgar uma protecção particular àquelas vítimas que vão prestar testemunho no processo judicial. Prestar-se-á uma especial atenção nos casos de violência intra familiar, assim como nos momentos em que seja colocada em liberdade a pessoa à qual se atribui a ordem do delito.

Outra vulnerabilidade que merece ser abordada é a vulnerabilidade por migração ou deslocação internacional ou interna, a qual, segundo as regras n. 13 e 14 das 100 regras de Brasília, é oriunda do deslocamento de pessoas do território de sua nacionalidade, principalmente e nos casos de trabalhadores migratórios.

(13) A deslocação de uma pessoa fora do território do Estado da sua nacionalidade pode constituir uma causa de vulnerabilidade, especialmente nos casos dos trabalhadores migratórios e seus familiares. Considera-se trabalhador migratório toda a pessoa que vá realizar, realize ou tenha realizado uma actividade remunerada num Estado do qual não seja nacional. Assim reconhecer-se-á uma protecção especial aos beneficiários do estatuto de refugiado conforme a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como aos solicitantes de asilo. (14) Também podem encontrar-se em condição de vulnerabilidade os deslocados internos, entendidos como pessoas ou grupos de pessoas que se tenham visto forçados ou obrigadas a escapar ou a fugir do seu local ou do seu Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade 8 lugar de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações dos direitos

humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.

Há, também, a vulnerabilidade em razão da orientação sexual e identidade de gênero, pela qual diante da estrutura social imposta, nas quais são predeterminados ideais, estereótipos e papéis sociais, pessoas sofrem discriminação que ocasiona obstáculo ao acesso à justiça, mormente pela cultura de ódio historicamente difundida na sociedade.

De extrema relevância, cita-se a vulnerabilidade de pertença a minorias, de modo que pode constituir causa de vulnerabilidade o pertencimento a grupos representativos de minorias étnicas, religiosas, linguísticas, os quais devem ter resguardada a respectiva proteção para que tenham efetivo acesso à justiça e a direitos.

Constata-se também a vulnerabilidade processual, que legitima um tratamento diferenciado entre as partes que litigam em determinado processo a fim de que se promova a igualdade material na prática e o efetivo acesso à justiça. Nas lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 52):

A vulnerabilidade processual é critério que legitima o tratamento diferenciado entre as partes. Todavia, deve haver cautela nessa diferenciação de tratamento, de modo a se evitar a formação de vulnerabilidade reversa. Como são variadas as causas de vulnerabilidade processual, variadas são as soluções processuais adotadas para tentar contorná-las. Considerando que algumas hipóteses de vulnerabilidade processual obstaculizam o exercício da própria ampla defesa e do contraditório, a assistência jurídica estatal é a maneira adotada para restabelecer o equilíbrio processual. É o que acontece, por exemplo, na curadoria especial exercida em defesa dos interesses do réu revel citado por edital ou com hora certa (art. 72, II, do Código de Processo Civil) e a necessária defesa técnica no processo criminal (art. 261 do Código de Processo Penal).

Verifica-se a existência da vulnerabilidade circunstancial, episódica ou transitória, na qual, mesmo que o indivíduo ostente condições econômicas e sociais favoráveis, por alguma razão transitória, é encontrado em situação de vulnerabilidade, a exemplo do que ocorre em ações de saúde nos plantões da Defensoria Pública, quando pela situação emergencial, constatada a vulnerabilidade provisória, postula-se em favor de pessoas que, em regra, não são consideradas necessitadas, de modo que no curso do processo, ultrapassada a questão que vulnerabilizou o indivíduo, a demanda é assumida por advogado particular.



Menciona-se também a vulnerabilidade por privação de liberdade, prevista na regra n. 22, das 100 Regras de Brasília, pela qual a privação de liberdade pode gerar vulnerabilidade quanto ao exercício dos demais direitos do titular, mormente quando ocorrem outros tipos de vulnerabilidade, a exemplo de prisão de pessoa idosa, pertencente a minorias, etc.

(22) A privação da liberdade, ordenada por autoridade pública competente, pode gerar dificuldades para exercer com plenitude perante o sistema de justiça os restantes direitos dos quais é titular a pessoa privada da liberdade, especialmente quando concorre com alguma causa de vulnerabilidade enumerada nos parágrafos anteriores.

(23) Para efeitos destas Regras, considera-se privação de liberdade a que foi ordenada pela autoridade pública, quer seja por motivo da investigação de um delito, pelo cumprimento de uma condenação penal, por doença mental ou por qualquer outro motivo.

Uma outra vulnerabilidade é a informacional, segundo a qual estão em situação de vulnerabilidade aquelas pessoas que não possuem o acesso à informação suficiente para concretizar direitos, de modo que tal necessidade episódica pode se constituir um verdadeiro obstáculo ao acesso à justiça.

Com efeito, afora as vulnerabilidades ora enumeradas, as quais não exaurem o rol de vulnerabilidades, pode-se trazer mais uma classificação destes grupos hipossuficientes que são os hipervulneráveis, os quais ostentam mais de uma vulnerabilidade, a exemplo de pessoa com deficiência que é idosa e pobre na forma da lei, constando ainda a existência de questões estruturais e organizacionais que impedem o efetivo acesso à justiça. Segundo MARQUES e MIRAGEM (2014, p. 188-190):

a hipervulnerabilidade seria a situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora (...). Em outras palavras, enquanto a vulnerabilidade 'geral' do art. 4º, I, se presume e é inerente a todos os consumidores (...), a hipervulnerabilidade seria inerente e 'especial' à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade). Concorde-se que com a doutrina quando defende que a hiper ou (alta) vulnerabilidade tem garantia constitucional, e atinge, assim, especialmente os vulneráveis mencionados na Constituição, os portadores de deficiência, idosos, crianças e adolescentes. Parece-me, porém, que a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (*aequitas*) e da equidade, pode se incluir outros 'fracos', como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo

No mesmo sentido é o entendimento da jurisprudência, quanto se trata da conceituação desses grupos de hipervulneráveis, conforme se verifica no voto do Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, no Resp 931.513/RS, no qual se frisou que tais grupos são uma categoria ético-político-jurídica, ostentando mais de um aspecto de vulnerabilidade.

na ação civil pública, em caso de dúvida sobre a legitimação para agir de sujeito intermediário – Ministério Público, Defensoria Pública e associações, p. ex. –, sobretudo se estiver em jogo a dignidade da pessoa humana, o juiz deve optar por reconhecê-la e, assim, abrir as portas para a solução judicial de litígios que, a ser diferente, jamais veriam seu dia na Corte. (...) ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade, porquanto espera o respeito ao pacto coletivo de inclusão social imperativa, que lhe é caro, não por faceta patrimonial, mas precisamente por abraçar a dimensão intangível e humanista dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Assegurar a inclusão judicial (isto é, reconhecer a legitimação para agir) dessas pessoas hipervulneráveis, inclusive dos sujeitos intermediários a quem incumbe representá-las, corresponde a não deixar nenhuma ao relento da Justiça por falta de porta-voz de seus direitos ofendidos.

Nesse ponto, é importante registrar que, em relação aos conceitos de pessoas necessitadas em sentido amplo, como os que ora foram exemplificados, considerando-se que outras vulnerabilidades podem ser detectadas nos casos concretos, diante da responsabilidade do Estado de proteger tais grupos, surge a Defensoria Pública como Instituição que detém a função de tutelar os direitos de tais pessoas, resguardando-se o pacto político-jurídico firmado ao prestar assistência jurídica integral e gratuita a quem mais necessita de atendimento.

Dessa forma, conforme ora demonstrado, não há dúvidas de que as comunidades quilombolas do Estado de Rondônia são consideradas necessitadas em sentido amplo e estrito, seja pelos obstáculos geográficos, seja pelos obstáculos oriundos da falta de informação, seja, ainda, pelos obstáculos inerentes à falta de recursos das comunidades, bem como pela falta de prestação de assistência jurídica integral e gratuita de um núcleo especializado que considere as particularidades culturais e históricas de tais agrupamentos, devendo a Defensoria Pública prestar tais serviços pelo seu mister constitucionalmente estabelecido.

### **3.2 Defensoria Pública: Instituição responsável por prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados**

A Defensoria Pública é uma novidade trazida pela Constituição Federal de 1988, todavia, a assistência judiciária já vem consagrada em nossa ordem constitucional desde 1934, quando foi prevista a assistência judiciária às pessoas necessitadas, na forma da lei, sendo assegurada a essas pessoas a isenção dos custos do processo, previsão de extrema relevância para o início da efetiva garantia de acesso à justiça. Nas palavras de ALVES (2006, p. 243):

em cujo texto, pioneiramente no mundo ocidental em patamar constitucional, ficou estabelecido como dever constitucional da União e dos Estados o de prestar a assistência judiciária aos necessitados, prevendo-se a criação de órgãos públicos que seriam especificamente encarregados de prestar tal serviço. Assim, a assistência judiciária deixava de ser um ônus legalmente imposto à classe dos advogados, passando a ser reconhecida como obrigação do poder público. Cabe lembrar que a Constituição brasileira de 1934, sob marcante influência da Constituição de Weimar, pretendendo expressar uma ruptura com o velho modelo do Estado de Direito liberal, buscando estruturar entre nós o novo paradigma de Estado Social que se difundia na Europa, atado politicamente às formas democráticas, mas voltado também para a efetivação de direitos sociais que emergiam no cenário histórico da época

Em que pese a relevância histórica da previsão trazida pela Carta Constitucional de 1934, somente com a Constituição de 1988 é que, de fato, passou-se a compreender a assistência jurídica como um direito de todas as pessoas, inclusive dos necessitados, de modo que o Estado teria o dever de regulamentar e realizar políticas públicas a fim de garantir o efetivo acesso à justiça a todos, com a prestação de assistência jurídica e não somente judiciária, principalmente a quem mais precisa. Conforme lições de FENSTERSEIFER (2017, p. 63):

A diferenciação entre os modelos de assistência judiciária e assistência jurídica<sup>4</sup> está atrelada ao próprio desenvolvimento e fortalecimento do regime jurídico institucional da Defensoria Pública nas últimas décadas. Desde a sua consagração no texto original da CF/88, passando pelas modificações constitucionais promovidas pelas EC 45/2004, EC 74/2013 e EC 80/2014,<sup>5</sup> pelas alterações no plano infraconstitucional trazidas pela Lei 11.448/2007 (que alterou a LACP e incluiu a Defensoria Pública no rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública), pela LC 132/2009 (que alterou substancialmente o regime jurídico institucional previsto na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública – LC 80/94) e, mais recentemente, pelo Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), entre outros diplomas com alterações mais pontuais, pode-se afirmar, sem qualquer hesitação, que um novo rol de atribuições foi conferido à Defensoria Pública, afastando, de uma

vez por todas, qualquer “névoa conceitual” que pudesse ainda pairar sobre os conceitos de “assistência judiciária” e “assistência jurídica”.

O atual texto constitucional (art. 5º, LXXIV), nessa linha, consagra expressamente a expressão “assistência jurídica”, ao ditar que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Em termos gerais, pode-se dizer que a assistência judiciária ou judicial está incorporada à assistência jurídica, que seria (esta última) um conceito mais amplo, uma vez que agrega também todo o espectro da atuação extrajudicial desempenhada pela Defensoria Pública (orientação jurídica, educação em direitos, práticas extrajudiciais de resolução de conflitos, como mediação, conciliação, litigância estratégica etc.), tanto em sede de tutela e promoção de direitos individuais quanto, mais recentemente, também de direitos de natureza coletiva. A assistência jurídica, conforme a lição de Angelo M. Giannakos, “é o gênero, e assistência judiciária é parte dela, compreendendo também a assistência pré-judiciária e extrajudicial ou extrajudiciária”.

A Constituição da República em vigor determina, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, estabelecendo-se aqui um pacto político e jurídico de garantia de efetivo acesso à justiça com a concretização de direitos previstos na ordem jurídica.

No mesmo diploma constitucional, dispõe-se que o Estado prestará tal assistência integral e gratuita através da atuação da Defensoria Pública, enquanto instituição essencial ao sistema de justiça, conforme se verifica nas disposições do artigo 134 do texto fundamental.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º, desta Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº. 80, de 2014).

É importante compreendermos que o modelo adotado pela Constituição brasileira é o modelo público, segundo o qual o Estado possui servidores, no caso do Brasil, Defensoras Públicas e Defensores Públicos, com atribuição de realização da prestação de assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas. Nas lições de FREIRE, MIRANDA e FIGUEIREDO (2021, p. 58):

O modelo público caracteriza-se pela existência de um vínculo empregatício, de caráter profissional, entre o prestador da assistência jurídica gratuita e o Estado. Nesse sentido, o profissional receberá remuneração fixa como contraprestação ao serviço prestado. É o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 a partir do art. 134, que reconhece a Defensoria Pública a

função de prestar assistência jurídica gratuita. Apesar as críticas, o modelo público é o que, sob um ponto de vista institucional, melhor resguarda os interesses das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, na medida em que está baseada na noção de estruturação de uma instituição com essa finalidade única, a de guardião dos vulneráveis (Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*). Sobre o modelo público, no julgamento da ADI 3700, o relator Ministro Ayres Britto, DJe 6.3.2009, reconheceu a defensoria pública como importante “instrumento de democratização do acesso às instâncias judiciárias, de modo a efetivar o valor constitucional da universalização da justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88). Deve-se destacar que, a despeito de a Constituição estabelecer o modelo público, na prática, há resquícios do modelo *judicare*, com nomeação de advogados dativos. Sobre o tema, é importante frisar que o STJ já se manifestou consignando entendimento no sentido de que, nas localidades em que há Defensoria Pública, a nomeação de dativos é ilegal, salvo impossibilidade de o defensor ou defensora atuarem no caso concreto (ex.: há só um defensor na localidade e ambas as partes são assistidas pela Defensoria Pública).

Apenas a título ilustrativo, ressalta-se a existência de outros modelos de prestação jurídica assistencial, sejam eles: o modelo *pro bono*, segundo qual a assistência jurídica é feita de forma gratuita, como um ato de caridade; o modelo *judicare*, através do qual o Estado paga advogados para prestarem assistência jurídica, sem a existência de vínculo empregatício.

Os doutrinadores Diogo Esteves e Franklyn Roger (2017) ainda apresentam mais dois modelos de prestação de assistência jurídica integral e gratuita, sejam eles: o modelo híbrido, no qual há a existência concomitante do modelo público e do modelo *judicare*; e o modelo socialista, segundo o qual a assistência jurídica integral e gratuita é franqueada por escritórios que cobram preços módicos pela prestação de seus serviços às pessoas e grupos necessitados.

Conforme anteriormente dito, considerando-se o modelo público adotado pela Constituição da República, a Defensoria Pública é a instituição criada para concretizar o dever estatal de prestar assistência jurídica integral e gratuita à população necessitada, não se limitando tais serviços à esfera judicial, mas abrangendo todos os atos jurídicos e representações judiciais e extrajudiciais a fim de que sejam efetivados os direitos previstos no ordenamento jurídico em favor de pessoas e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, aqui compreendida em sentido amplo e estrito.

É certo que em sua gênese, não havia clareza quanto à atuação coletiva da Defensoria Pública, porém, atualmente, não apenas se reconhece a legitimidade desta Instituição para atuar individualmente, como coletivamente, inclusive

representando em sistemas internacionais para proteção de direitos humanos, conforme leciona FENSTERSEIFER (2017, p. 65):

atuação judicial individual da Defensoria Pública está descrita, em termos gerais, nos incisos V e X do art. 4º da LC 80/94, ao determinar que lhe cumpre exercer a “ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses (V)” e “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (X)”. Não há maiores questionamentos quanto à matéria, uma vez que é, por assim dizer, a atuação ordinária da Defensoria Pública, podendo a mesma ajuizar todas as medidas judiciais cabíveis – tanto na esfera cível quanto criminal – para o resguardo dos direitos das pessoas assistidas pela instituição.

A principal “novidade” na assistência no âmbito judicial, além da possibilidade de representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos (inciso VI), está atrelada à atuação judicial coletiva, ao estabelecer, no inciso VII, que cabe à Defensoria Pública, em sintonia com a alteração anteriormente verificada no art. 5º, II, da LACP, “promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”. Tal atuação permite um maior alcance judicial para a atuação da Defensoria Pública, possibilitando, além da economia processual, contemplar um número muito maior de pessoas através das medidas judiciais propostas, como ocorre comumente em ações civis públicas. Há, nesse sentido, a criação, por várias Defensorias Públicas Estaduais e mesmo pela Defensoria Pública da União, de Núcleos Especializados para a atuação em sede coletiva, o que acaba por formatar, nos últimos anos e especialmente após o reconhecimento legislativo da legitimidade da instituição para a propositura de tais medidas judiciais coletivas, um novo perfil de atuação judicial para a Defensoria Pública brasileira, questão que será retomada à frente em tópico específico.

Verifica-se, principalmente após as alterações promovidas pela Lei Complementar 132/2009 na Lei Complementar 80/1994, que se ampliou a atuação judicial, extrajudicial, individual e coletiva da Defensoria Pública na promoção de direitos das pessoas e grupos necessitados, promovendo-se um verdadeiro rearranjo nas funções institucionais da Defensoria Pública para readequá-la a um novo sistema de justiça, sem descaracterizá-la de sua orientação original, propiciando-se, assim, um efetivo acesso à justiça em favor da população vulnerabilizada e garantindo-se a dignidade e igualdade material a esses grupos socialmente menos favorecidos.

O autor Cândido Rangel Dinamarco (2009, p. 331) afirma que a instrumentalidade do processo deve ser dotada da máxima carga de utilidade social e política possível a fim de promover a inclusão de indivíduos e grupos sociais menos

vulneráveis, de modo que quem se beneficia dessas alterações promovidas pela legislação para ampliar a atuação da Defensoria Pública são esses grupos que possuem vulnerabilidades existenciais.

Repise-se que a ampliação da atuação coletiva da Defensoria Pública, alteração necessária principalmente se considerado o aumento das demandas sociais massificadas, não afasta essa Instituição da sua atuação nas demandas individuais, que são tão importantes quanto as demandas coletivas, mas apenas readequa a Defensoria Pública às necessidades da população e à evolução do sistema de justiça, inclusive quanto ao controle de políticas públicas que afetem esses indivíduos e grupos vulneráveis. Nesse contexto, imprescindível mencionar FENSTERSEIFER (2017, p. 114):

Os diplomas legislativos referidos, somados a inúmeros outros analisados ao longo deste estudo, além, é claro, de todo o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial que acompanhou a evolução da matéria, são os pilares centrais do novo regime jurídico consagrado para a Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro. Isso, por óbvio, não implica a Defensoria Pública deixar de atuar em demandas individuais, o que sempre estará no espectro central da sua atuação institucional. Mas se trata apenas um novo estágio ou etapa de evolução institucional, considerando que o nosso Sistema de Justiça, de um modo geral, se depara cada vez mais com relações jurídicas massificadas e questões sociais com maior amplitude e complexidade (basta mirar para o aspecto global inerente à degradação ambiental). Nesse cenário, os instrumentos de tutela coletiva, como é o caso da ação civil pública, apenas se somam à atuação individual da Defensoria Pública, proporcionando uma intervenção mais abrangente e efetiva em questões que alcancem o interesse coletivo e afetem negativamente direitos de indivíduos e grupos sociais necessitados. Ao olhar deste autor, a privação de direitos em termos de bem-estar social é um bom exemplo de questão que extrapola o espectro individual, alcançando expressão coletiva.

A falta de acesso da população pobre aos seus direitos fundamentais sociais, infelizmente, tem sido recorrente na nossa história política e realidade socioeconômica, caracterizando, na grande maioria das vezes, a omissão dos entes federativos em atenderem de modo minimamente satisfatório a tais demandas sociais, como ocorre, por exemplo, no caso da saúde, da educação, do saneamento básico, da assistência social e da moradia. Diante dessa realidade, está posta a possibilidade do controle judicial de políticas públicas a ser efetuado pela Defensoria Pública, nas hipóteses em que o Estado se omitir ou atuar de forma insuficiente (à luz do princípio da proporcionalidade) na implementação de políticas públicas sociais. O enfrentamento de tal situação de violação de direitos é uma das missões constitucionais mais importantes conferidas à “instituição cidadã”, valendo-se, para cumprir com tal objetivo e dever constitucional, tanto de uma atuação jurídico-processual individual quanto coletiva (judicial ou extrajudicial). Para além das ações individuais de obrigação de fazer ou mandados de segurança, a Defensoria Pública dispõe hoje da ação civil pública para tutelar os direitos sociais da população carente de forma coletiva, potencializando a defesa dos seus direitos e a ampliação do seu acesso à justiça, em sintonia com o caminhar da melhor e mais arejada doutrina processual e constitucional.

Sem desmerecer a importância também fundamental da atuação no âmbito da defesa criminal (inclusive em sede de execução penal) e também da atuação individual na seara cível (por exemplo, no campo do direito de família), a atuação coletiva da Defensoria Pública, em especial no tocante à tutela e promoção dos direitos sociais, é uma das atribuições institucionais com maior impacto e condições de transformação social, notadamente no sentido de assegurar aos indivíduos e grupos sociais necessitados (ou vulneráveis) o acesso aos bens sociais indispensáveis ao desfrute de uma vida digna, além de proporcionar a sua inclusão política, social e cultural, de modo a trazer reflexos positivos para toda a esfera de proteção dos seus direitos fundamentais. No entanto, é oportuno reiterar novamente que o controle judicial de políticas públicas, em especial por intermédio de ações coletivas, como verificado no manuseio de ação civil pública, deve ser utilizado com absoluta cautela, seguindo sempre o postulado da priorização da resolução extrajudicial de conflitos (art. 4º, II, da LC 80/94), ou seja, somente após o insucesso e o esgotamento da tentativa de resolução administrativa dos conflitos, é que deve ser buscada a via judicial. De igual maneira, dado que se trata de questão com forte repercussão comunitária, deve o Defensor Público buscar o maior amparo possível em termos de legitimidade para o controle judicial de políticas públicas, mantendo canal de diálogo permanente com a sociedade civil organizada e os movimentos populares que atuam em tais temáticas, inclusive, se conveniente e relevante para tal desiderato, convocando audiências públicas. Na grande maioria das vezes, as informações e *expertise* das organizações sociais, além da devida compreensão das suas reivindicações, serão fundamentais para a adequada preparação e direcionamento de tais ações coletivas.

Por força da indivisibilidade e interdependência que caracteriza o regime jurídico-constitucional dos direitos fundamentais (liberais, sociais e “de solidariedade” ou ecológicos), deve ser assegurada à Defensoria Pública ampla legitimidade para atuar em sede de tutela coletiva, inclusive no tocante ao controle judicial de políticas públicas, de modo a criar condições favoráveis à inserção político-comunitária de indivíduos e grupos sociais necessitados, além de tornar acessível a eles o desfrute dos seus direitos fundamentais de todas as dimensões. A legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, inclusive na tutela e promoção de direitos difusos, está ajustada à manutenção das bases democrático-participativas que alicerçam axiologicamente os instrumentos processuais de tutela coletiva e o sistema processual coletivo como um todo, sob o primado do acesso à justiça e da efetividade dos direitos (em especial, dos direitos fundamentais). Ao assegurar aos indivíduos e grupos sociais necessitados o desfrute dos bens sociais elementares (saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação etc.), ou seja, de um nível de bem-estar individual e social compatível com uma vida digna (em termos de prestações sociais fornecidas pelo Estado), na linha das novas funções institucionais que remodelaram o regime jurídico da Defensoria Pública brasileira na última década rumo a um paradigma solidarista.

Nessa toada, hoje a Defensoria Pública, que é instituição autônoma, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do artigo 134, da Constituição da República, bem como nos termos da Lei Complementar 80/1994, tem como papel e missão fundamental a promoção dos direitos fundamentais e humanos, de forma individual e coletiva, judicial e extrajudicial, buscando a redução das desigualdades existentes na sociedade, tutelando os direitos da população carente e potencializando seu efetivo acesso à justiça, de modo que tem não a



faculdade, mas o dever de atuar de forma ampla e especializada para assegurar aos grupos vulnerabilizados o acesso aos direitos indispensáveis a uma vida digna.

Portanto, considerando-se as comunidades quilombolas do Estado de Rondônia como grupos vulnerabilizados em sentido amplo e sentido estrito, pela ausência de recursos econômicos, conforme demonstrado neste trabalho, verifica-se a necessária atuação da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, por meio de um núcleo especializado, para que, respeitando-se a cultura e tradição de tais agrupamentos, atue judicial e extrajudicialmente a fim de lhes garantir a justiça social com a implementação do mais basilar dos direitos: o direito a ter direitos através do efetivo acesso à justiça. Diante dessa demanda, apresenta-se a seguir o articulado de funcionamento do núcleo ora proposto com essa finalidade.

### **3.3 Proposta de Resolução para criação de um núcleo pluriétnico na Defensoria Pública do Estado de Rondônia para atendimento das comunidades quilombolas**

Conforme exposto ao longo deste trabalho, constata-se, sem dúvida alguma, que as comunidades quilombolas estão inseridas no espectro de grupos com vulnerabilidades existenciais, seja pela falta de acesso efetivo à justiça em sentido estrito, seja pelo esquecimento de tais coletivos na inserção de políticas públicas, pelas inúmeras razões ora colacionadas, das quais se destaca o racismo estrutural e institucional, que deve ser combatido diariamente.

Nesse sentido, considerando-se a necessidade de atendimento especializado dessas comunidades tradicionais no Estado de Rondônia, diante da vulnerabilidade existencial que as afeta, observadas as missões institucionais da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, conforme anteriormente demonstrado, propõe-se, com esse trabalho, a criação de um núcleo pluriétnico para atendimento das comunidades quilombolas existentes no Estado, nos termos a seguir expostos.

**Proposta de Resolução para criação de um núcleo pluriétnico na  
Defensoria Pública do Estado de Rondônia para atendimento das comunidades  
quilombolas**

CONSIDERANDO que a Constituição da República estabelece como pilar do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, devendo-se assegurar a todas as pessoas os direitos indispensáveis para uma vida digna, promovendo-se o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos do artigo 1º e 3º;

CONSIDERANDO que o Estado brasileiro adotou o modelo público de prestação de assistência jurídica integral e gratuita, elegendo a Defensoria Pública como instituição essencial ao sistema de justiça, tendo como missão a prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população com vulnerabilidades existenciais;

CONSIDERANDO que o artigo 134 da Constituição da República, o artigo 4º, *caput*, da Lei Complementar n. 80/1994, bem como da Lei Complementar n. 117/1994 do Estado de Rondônia asseguram autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública do Estado de Rondônia;

CONSIDERANDO que a Defensoria Pública deve assegurar o efetivo acesso à justiça aos necessitados, em âmbito individual e coletivo, judicial e extrajudicial, promovendo a inclusão de todos;

CONSIDERANDO a existência de 8 (oito) comunidades quilombolas no Estado de Rondônia, as quais são dotadas de vulnerabilidades existenciais históricas, dentre elas o racismo estrutural e a luta por reconhecimento dessas comunidades, que as impedem de ter efetivo acesso à justiça e a direitos que lhe proporcionem uma vida digna;

CONSIDERANDO que a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, como instituição vocacionada à defesa da cidadania, deve adotar postura propositiva para desconstrução das exclusões sociais e instituir políticas que assegurem a inclusão de todas as pessoas na sociedade, com a concretização de direitos previstos no ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que ainda se constata segregações sociais oriundas do racismo estrutural pós-escravidão que atinge as comunidades quilombolas verificadas no distanciamento não apenas físico desses grupos diante do contexto social;

CONSIDERANDO que as comunidades tradicionais do Estado de Rondônia demandam atendimento especializado, devendo ser destacado núcleo próprio com tais atribuições;

CONSIDERANDO a necessidade de permanente aprimoramento e monitoramento de políticas públicas que tenham como foco o combate às desigualdades, a garantia de acesso à justiça e a inclusão de comunidades tradicionais, como as comunidades quilombolas;

Fica estabelecida a seguinte resolução:

## CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art.1º Fica criado o Núcleo Pluriétnico para atendimento das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia.

Art. 2º O Núcleo Pluriétnico estará vinculado ao Núcleo de Direitos Humanos e terá caráter itinerante, considerando-se a localização geográfica das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia.

Art. 3º O Núcleo Pluriétnico terá caráter consultivo, propositivo, constituindo-se em núcleo de execução especializado da atividade-fim, e será regido por esta resolução.

## CAPÍTULO II DAS ATRIBUIÇÕES DO NÚCLEO PLURIÉTNICO

Art. 4º Compete ao Núcleo Pluriétnico:

I - fomentar, monitorar e avaliar políticas de inclusão das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

II - sugerir ao Defensor Público-Geral a criação de fluxos de atendimento especializado para as comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

III – propor ao Defensor Público-Geral normativas que busquem a inclusão das comunidades tradicionais no Estado de Rondônia, a fim de viabilizar a concretização dos direitos previstos no ordenamento jurídico;

IV – identificar pautas das comunidades tradicionais que possam ser fortalecidas com as ações da Defensoria Pública;

V – apoiar as ações de Defensoras e Defensores Públicos nas demandas que envolvam a promoção de direitos das comunidades tradicionais, respeitando-se os princípios do defensor natural e da independência funcional;

VI – promover, em colaboração com o Centro de Estudos da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, cursos e capacitações com a finalidade de promover a inclusão das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

VII – elaborar materiais educativos, repositório de boas práticas e protocolos para atuação de Defensoras e Defensores Públicos a fim de assegurar o efetivo acesso à justiça e educação em direitos às comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

VIII – estabelecer parcerias com outras instituições e com a sociedade civil para promoção da inclusão e garantia do efetivo acesso à assistência jurídica às comunidades tradicionais;

IX – atuar como órgão de execução, sem prejuízo da atuação do defensor natural da comarca, mesmo que, eventualmente, em apoio em casos individuais e coletivos para a tutela de direitos das comunidades tradicionais, levando-se em conta eventuais violações de direitos, identificação de indivíduos em extrema vulnerabilidade, indivíduos ou grupos em situação de riscos e outros casos que exijam a atuação da Defensoria Pública;

X – representar, mediante designação da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e demais Cortes Internacionais, nos casos que sejam atinentes ao Núcleo para proteção das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

XI – expedir recomendações para proteção das comunidades tradicionais do Estado de Rondônia;

XII – propor a criação de uma câmara de resolução de conflitos no âmbito das comunidades tradicionais, a fim de que possam solucionar, de acordo com suas culturas e tradições, conflitos acerca de direitos disponíveis;

XIII – promover outras diligências necessárias ao cumprimento das finalidades desta resolução na proteção e promoção de direitos das comunidades tradicionais.

## DA ORGANIZAÇÃO DO NÚCLEO PLURIÉTNICO

### Seção I

#### Da estrutura do Núcleo Pluriétnico

Art. 5º O Núcleo Pluriétnico será composto por:

- I – um (a) defensor(a) coordenador(a);
- II – dois defensores(as) colaboradores(as);
- III – um assessor(a) de defensor(a);
- IV - um estagiário(a) de direito.

Art. 6º A escolha dos(as) membros(as) que comporão o Núcleo Pluriétnico será feita pelo Defensor Público-Geral.

§1º A escolha do Defensor Público-Geral deverá levar em conta a experiência e conhecimento dos(as) membros(as) no tocante às comunidades tradicionais.

§2º Ressalvado o(a) Coordenador(a), que ficará afastado(a) de sua titularidade, caso a tenha, enquanto exercer esse cargo, os demais membros(as) do Núcleo Pluriétnico permanecerão no exercício de suas atividades originárias, sem prejuízo.

§3º Considerando-se a necessidade de interlocução do Núcleo com a sociedade civil e com as comunidades tradicionais, a fim de conferir interdisciplinaridade aos trabalhos realizados, a estrutura do Núcleo contará com o apoio da equipe psicossocial e com a Ouvidoria-Geral Externa da Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

### Seção II

#### Das Atribuições do (a) Coordenador (a)

Art. 7º Compete ao coordenador(a) do Núcleo Pluriétnico:

- I – coordenar os trabalhos desenvolvidos no Núcleo, observadas as atribuições previstas no artigo 4º desta resolução;
- II – receber e responder solicitações de apoio a casos envolvendo comunidades tradicionais;
- III – encaminhar às autoridades competentes relatórios ou pareceres acerca de demandas apresentadas ao núcleo a fim de requerer ou subsidiar pedidos de providências para a efetiva garantia de direitos individuais e coletivos dessas comunidades tradicionais;

IV – convocar reuniões ordinárias e extraordinárias sobre assuntos atinentes ao núcleo, presidir e zelar pelos encaminhamentos realizados em cada ato;

V – convidar defensores(as) públicos(as), pessoas de notório saber jurídico, pesquisadores(as), pessoas da sociedade civil que atuem para a promoção e proteção dos direitos de comunidade tradicionais, dentre outras, para participar de atividades relacionadas à temática do Núcleo para o bom e regular andamento dos trabalhos;

VI – apresentar propostas para o plano de trabalho anual e zelar por sua execução;

VII – representar o Núcleo em eventos e demandas relacionadas às suas atribuições, sem prejuízo da preservação das atribuições do(a) defensor(a) natural;

VIII – expedir ofícios, recomendações, pareceres, protocolos, relatórios, medidas judiciais e extrajudiciais, dentre outras atividades que assegurem a realização das atribuições previstas no artigo 4º desta resolução;

IX – elaborar relatório de atividades e enviar ao Defensor Público-Geral anualmente.

Parágrafo único. Nos casos de demanda judicial em comarcas onde exista Defensoria Pública instalada, a atuação ficará condicionada à concordância do defensor público natural, para atuação conjunta, sendo quaisquer conflitos de atribuições dirimidos pelo Defensor Público-Geral.

#### CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 8º O Núcleo Pluriétnico funcionará em espaço físico próprio, definido pelo Defensor Público-Geral.

Art. 9º Os casos omissos desta resolução serão dirimidos pelo Defensor Público-Geral.

Art. 10. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se demonstrou neste trabalho, a garantia de acesso efetivo à justiça é imprescindível para assegurar um sistema de justiça que seja capaz de atender tanto as reivindicações por justiça quanto solucionar os conflitos inerentes à sociedade moderna, especialmente quando estão em jogo direitos de povos minoritários (como são as comunidades quilombolas), sob a tutela do Estado.

Nesse norte, mister se faz consignar que se espera que o sistema jurídico acima mencionado, como fartamente demonstrado neste trabalho, produza resultados individuais e socialmente justos, que confirmem a justiça social desejada pela sociedade contemporânea, a qual pressupõe, inexoravelmente, que haja efetivo acesso à justiça, que garanta, e não somente proclame, os direitos de todas e todos.

Com efeito, o efetivo acesso à justiça, embora venha sendo reconhecido como direito social fundamental, traz em seu bojo uma ideia vaga do que seria “efetividade”, de modo que para que se concretize tal direito, de maneira igualitária, deve-se identificar primeiramente quais os obstáculos que impedem sua implementação.

Em uma breve análise dessas “barreiras” ao acesso à justiça – altos custos judiciais, baixo nível socioeconômico dos sujeitos de direito, o tempo de resolução de demandas, dentre outras –, constata-se que esses obstáculos criados pelo sistema são mais contundentes quando se trata de pessoas vulneráveis, como as comunidades tradicionais, dentre as quais se incluem as autorreconhecidas como quilombolas, de modo que qualquer estudo acerca do acesso à justiça não pode negligenciar as desigualdades do sistema e as formas de compensá-las para que tal garantia seja bem sucedida.

Conforme se demonstrou neste estudo, é necessário que haja a superação de obstáculos que impedem o efetivo acesso à justiça, o que pode se dar através da prestação da assistência jurídica integral e gratuita a pessoas e grupos vulnerabilizados e historicamente segregados, como no caso das comunidades quilombolas, as quais ainda se encontram à margem da sociedade diante de diversos fatores, dentre os quais se pode destacar o racismo estrutural diante do histórico movimento escravagista do qual se originaram os quilombos.

Nesse sentido, constata-se a imprescindível atuação da Defensoria Pública na defesa dos grupos vulneráveis a fim de que sejam superadas as barreiras que impedem o efetivo acesso à justiça no sistema jurídico brasileiro, considerando-se que um dos objetivos do Estado Brasileiro é a justiça social, a partir da construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, o que pode ser assegurado por meio da atuação da Defensoria Pública, a qual, de acordo com o art. 134 da Carta Maior, é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, seja judicial ou extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

É de se dizer que o acesso à justiça e a Defensoria Pública estão interligados, pois o acesso à justiça alicerça a existência da Defensoria Pública e, lado outro, por meio da atuação da Defensoria se concretiza o acesso à justiça àqueles mais vulneráveis.

E nessa ordem de ideias o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, traz a previsão ao direito fundamental de acesso à justiça, que, no tocante à tutela dos direitos das comunidades autorreconhecidas como quilombolas, deve ser lido e aplicado considerando-se a peculiar situação do referido grupo vulnerável.

Como dito alhures, esse direito consiste, antes de tudo, em direito humano essencial, no direito a ter direitos, na clássica formulação de Arendt (1989) ao tratar da condição de cidadão de determinada pessoa, cuja preocupação em âmbito internacional, especificamente no tocante às pessoas em situação de vulnerabilidade, pode ser evidenciada nas chamadas “100 Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade” (2008), além de outros instrumentos internacionais e nacionais.

Consideradas como grupo de vulneráveis, as comunidades quilombolas são formadas por descendentes africanos escravizados que, geralmente, vivem da agricultura de subsistência, sendo certo que a Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconheceu a propriedade definitiva das áreas ocupadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

A partir da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (2001), realizada na África do Sul, é elaborada a Declaração de Durban (2001), a qual reconheceu que os



afrodescendentes do continente americano são vítimas de racismo e discriminação racial, levantando questões dos direitos dessa população às suas terras ancestrais, no caso do Brasil, as terras ocupadas pelas comunidades autorreconhecidas como quilombolas.

O documento supracitado inspirou a expedição, no Brasil, do decreto 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, lembrando que a autoatribuição é o único critério para identificação das suas comunidades, tal como já previa a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que consagra o direito de autodeterminação dos povos indígenas e tribais, salientando-se que ao julgar o caso “Comunidades Afrodescendentes do Rio Cacarica vs Colômbia”, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que as comunidades quilombolas não são tribais, e sim afrodescendentes.

Em Rondônia, identificam-se oito comunidades autorreconhecidas como quilombolas, quais sejam: Rolim de Moura do Guaporé (Alta Floresta do Oeste); Pedras Negras (São Francisco do Guaporé); Forte Príncipe da Beira (Costa Marques); Santa Fé (Costa Marques); Laranjeiras (Pimenteiras do Oeste); Santa Cruz (Pimenteiras do Oeste); Santo Antônio do Guaporé (São Francisco do Guaporé); e Jesus (São Miguel do Guaporé).

Não obstante a vulnerabilidade inerente a essas comunidades, algumas delas têm a vulnerabilidade potencializada em razão do distanciamento geográfico, sendo possível acessá-las apenas por rios, em embarcações, após muitas horas de viagem, o que muitas vezes inviabiliza o acesso efetivo à justiça.

Enfim, é irrefutável que os quilombolas rondonienses experimentam a vulnerabilidade típica de qualquer comunidade quilombola, qualificada pela vulnerabilidade das comunidades tradicionais da Amazônia, de modo que a hipervulnerabilidade que ora se estuda precisa ser superada, mormente no que concerne ao acesso à justiça.

Desse modo, considerando-se que tais comunidades enfrentam diversos obstáculos para um efetivo acesso à justiça, faz-se necessária uma atuação estratégica e enérgica da Defensoria Pública do Estado de Rondônia a fim de que sejam materializados diversos direitos humanos básicos dessas populações

afrodescendentes vulneráveis, nos termos anteriormente explanados, compensando-se, assim, as desigualdades naturalmente já existentes.

Conclui-se, assim, que a criação do núcleo pluriétnico, temático especializado para atendimento das comunidades tradicionais no Estado de Rondônia, no âmbito da Defensoria Pública, como proposto neste trabalho, será um instrumento eficaz para que se assegure o efetivo acesso à justiça a essas comunidades, dentre as quais se encontram as comunidades autorreconhecidas como quilombolas, com a assistência jurídica integral e gratuita a tais coletivos, respeitando-se suas tradições e cultura e viabilizando o direito a ter direitos pela Instituição elegida pela Constituição da República para tutelar de forma eficaz os direitos dos mais necessitados.

## REFERÊNCIAS

ABEL-SMITH, B., ZANDER, M., CASS, R. *Legal Problems and the Citizen*. Londres, Heinemann, 1973.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. **Os Quilombos e as Novas Etnias**. In: O'DWYER, Eliane Can-tarino (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. **Os Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. 1ª Edição. São Paulo, Editora Jandaira, 2021.

ALVES, Cléber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em Preto e Branco: Retratos institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos – assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana** (tradução de Roberto Raposo). Rio de Janeiro: Forense Universitária 10ª ed., 2008.

ARENDT, Hannah. "Imperialismo". In.: \_\_\_\_\_. *Origens do totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 (Parte II).

ARRUTI, José Maurício; FIGUEIREDO, André. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: Edusc, 2006.

ARRUTI, José Maurício; FIGUEIREDO, André. **Processos Cruzados: configuração da questão quilombola e o campo jurídico no Rio de Janeiro**. In: **Núcleo de Estudos sobre identidade e relações interétnicas**. Boletim Informativo NUER, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2005.

BARBOSA, Ana Angélica Leal (org.). **Comunidades Quilombolas – outras formas de resistência**. Curitiba, Appris, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Processos de regularização fundiária**. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos\\_regularizacao\\_territorios\\_quilombolas\\_abertos\\_06.04.2023.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos_regularizacao_territorios_quilombolas_abertos_06.04.2023.pdf). Acesso em: 6 de abril de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 931.513/RS**, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 25.11.2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200700451627&dt\\_publicacao=27/09/201](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700451627&dt_publicacao=27/09/201). Acesso em: 13 de abril de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943**. Distrito Federal. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 de abril de 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPELLO, Filipe. **Do reconhecimento à liberdade social**: sobre “o direito da liberdade”, de Axel Honneth. Cadernos de Ética e Filosofia Política. Número 23. Pag. 185-199.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (tradução de Ellen Gracie Northfleet). **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

COCURUTTO, Ailton. **Os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Inclusão Social**. São Paulo: Editora Malheiros 1ª. ed., 2008.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A Instrumentalidade do processo**. 14ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as Ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”**: Epistemologia versus Metodologia? In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, Jose Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mario. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2009.

ESTEVES, Diogo; ROGER, Franklyn. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 2ª Edição. 2017. Editora: Forense, São Paulo.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Grupo GEN, 2017. *E-book*. ISBN 9788530975937. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975937/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

FIGUEIREDO, André Videira de. **O caminho quilombola**: sociologia jurídica do reconhecimento étnico. Curitiba: Appris, 2011.

FRASER, Nancy; Honneth, Axel. **Redistribución o reconocimiento?** Um debate político–filosófico. Madri: Ediciones Morata e Funación Paideia Galiza, 2003.

FREITAS, Décio. **Palmares**: a guerra dos escravos. 5ª ed. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1984.

INTERNACIONAL. **100 Regras de Brasília de Acesso à Justiça**. 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em 28 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção 169, Organização Internacional do Trabalho**. 2011 Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/convencao-169-OIT.pdf>. Acesso em 28 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). **Declaração de Durban**. 2001. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_durban.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf). Acesso em 28 fev. 2021.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad: Luis Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HONNETH, Axel. ***El Derecho de la libertad. Esbozo de una etnicidad democrática***. Barcelona: Katz, 2010.

HONNETH, Axel. ***Freedom's right: the social foundations of democratic life***. Nova York: Columbia University Press, 2014.

LEITE, Ilka B. **Os quilombos no Brasil**: questões conceituais e normativas. Florianópolis: NEAD, 2003. Disponível em [http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_04/N2/Vol\\_iv\\_N2\\_333-354.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf) . Acesso em 30 de setembro de 2021.

MALLMANN, Germene. **As comunidades remanescentes de quilombo e o art. 68 do ADCT**: propriedade da terra, reconhecimento e cidadania. Revista de Direito Brasileira, 2011, p. 265-289.

MAPA DE CONFLITOS. **RO - Comunidades quilombolas de Santa Fé aguardam emissão de título definitivo de seu território**. Disponível em <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ro-comunidades-quilombolas-de-santa-fe-aguardam-emissao-de-titulo-definitivo-de-seu-territorio/>. Acesso em 18 de agosto de 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Curso de Processo Civil**: teoria do processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARQUES; MIRAGEM. **O Novo Direito Privado e a Proteção dos Vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 188-190.

MATOS, Wesley Santos de Matos; EUGENIO, Benedito Gonçalves. **Comunidades quilombolas**: elementos conceituais para sua compreensão.

MELO, Rurion. **A teoria crítica de Axel Honneth** – reconhecimento, liberdade e justiça. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENEZES, Felipe Caldas. **A reforma da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública**: disposições gerais e específicas relativas à organização da Defensoria Pública da União. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MONTENEGRO, Antônio Torres. **O encaminhamento Político do Fim da Escravidão**. Dissertação de Mestrado, Campinas, Unicamp, 1983 (Mimeografado).

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O direito à assistência jurídica**. Revista de Direito da Defensoria Pública: Rio de Janeiro, 1991, n. 5.

MOURA, Clovis. **Quilombos – resistência ao escravismo**. 1ª edição. São Paulo, Expressão Popular, 2020.

MOURA, Clovis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. 2ª edição, 3ª Reimpressão. São Paulo: Perspectiva, 2020.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. **O negro no Brasil de hoje**. 2ª edição, 1ª Reimpressão. São Paulo: Global, 2020.

OLIVARES, Nicolás Emanuel. **Além do Direito da Liberdade**: uma análise republicana da teoria democrática de A. Honneth. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/75065>. Acesso em 2 de outubro de 2021.

PAGLIARINI, Raphael. **Entre o desrespeito e reconhecimento**: as comunidades quilombolas de São Roque e do Rio do Meio (Ivaí 1990-2016). *Fronteiras: Revista de História*, vol 19, num. 34, julho-dezembro, pp. 389-404. Universidade Federal da grande Dourados.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: CEI, 2017.

PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. ISSN 1984-4352 Macapá, v. 11, n. 2, jul/dez 2018, p. 141-153.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAUJO, Eduardo Fernandes de (orgs). **Direito Constitucional Quilombola – Análises sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva 4. ed., 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política de transição paradigmática. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Simone Ritta dos. **Comunidades Quilombolas – as lutas por reconhecimento de direitos na esfera pública brasileira**. Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização de justiça.** Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas.** Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.