



Reconocimiento, redistribución y participación popular: por una política judicial integradora

## **Reunión *Fórum Justiça***

(Mesa redonda)

### **Tema “Vulnerabilidades en dos planes político-jurídicos: nacional e internacional”**

**Coordinación:** *Fórum Justiça*

**Socios:**

Colegio de *Ouvidorias* de Defensorías Públicas de Brasil  
Defensoría Pública del Distrito Federal – Núcleo de Defensa de la Mujer  
Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro – CEJUR  
Instituto de Investigación, Derechos y Movimientos Sociales – IPDMS  
*Terra de Direitos*

**Día y hora:** 4 de noviembre de 2015, en la franja de 2:00 p.m. a 5:00 p.m.

**Lugar:** Sala 14, Facultad de Derecho de la Universidad Positivo, Calle *Professor Pedro Viriato Parigot de Souza*, 5300 – Campo Comprido, Curitiba – Paraná.

**Facilitadores de la Mesa Redonda (15 minutos cada persona):**

Andrea Sepúlveda – Defensora Pública del Estado de Río de Janeiro y Subsecretaria de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos;

Darci Frigo – *Terra de Direitos*;

Nilton Leonel Arnecke Maria – Defensor Público General del Estado de Río Grande Del Sur;

Patrícia Magno – Defensora Pública del Estado de Río de Janeiro;

## 1. Introducción

El acceso gratuito a la justicia de la mayoría de la población brasileña ha sido definido, históricamente, por el criterio exclusivo de la capacidad económica, orientando de esa forma, por regla general, el recorte de lo público, objetivo de la Defensoría Pública. Ese cuadro, sin embargo, ha introducido límites ante la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad, en gran parte, conformadas por desigualdades interconectadas. En este punto, le corresponde a la Defensoría Pública establecer, a la luz de los objetivos de la República, nuevas formas para su actuación funcional, en la cual la situación de vulnerabilidad figura como requisito justificador del acceso a la justicia. En este contexto, a partir del análisis de casos, este taller busca profundizar el debate de dicha materia en triple perspectiva: agentes del Estado, representantes de movimientos y organizaciones sociales y sector académico.

## 2. Objetivos

2.1 General: Provocar la discusión relacionada con nuevas formas de actuación funcional de la Defensoría Pública y profundizar la reflexión político – jurídica atinente a la situación de vulnerabilidad y el acceso a la justicia.

### 2.2 Específicos:

- (i) Trazar estrategias de acción para acordar y expandir el entendimiento sobre la actuación de la Defensoría Pública a favor de sujetos – individuales o colectivos – que se encuentren en situación de vulnerabilidad;
- (ii) Incentivar la instalación de *ouvidorias* externas en administraciones estatales de la Defensoría Pública como forma de cualificar la actuación estratégica;
- (iii) Incrementar la campaña para la Convención Interamericana de Acceso a la Justicia;
- (iv) Defender el avance de la Reforma de la Justicia en su vertiente democrática.

## 3. Metodología:

Esta mesa redonda, organizada por *Fórum Justiça* constituye la actividad planeada como parte del Congreso Nacional de los Defensores Públicos titulada “Defensoría como Metagarantía: transformando promesas constitucionales en efectividad”.

El taller se desarrollará en **tres momentos**:

El **primer momento** dedicado al plano nacional, con la percepción política de la vulnerabilidad en múltiples abordajes, señalando la construcción jurídica que surge. Destacar documentos de referencia.

Caso: La Defensoría Pública del Estado de Río Grande del Sur recientemente enfrentó, judicialmente, un cuestionamiento al respecto de su actuación en pro de un sujeto que se encontraba en situación de vulnerabilidad, destacándose para la movilización político-social entorno a ese episodio, el protagonismo de la *ouvidora* externa y la manifestación del Tribunal de Justicia del referido Estado.

Establecer un vínculo entre este caso individual y los Embargos de Declaración, interpuestos por la Asociación Nacional de los Miembros del Ministerio Público, que buscan discutir un fragmento referente al público objeto de la Defensoría Pública en decisión del Supremo Tribunal Federal que reconoció la legitimidad de la mencionada institución para la tutela colectiva. Esos Embargos, que están en la mesa para su juzgamiento, buscan limitar el marco del público objeto de la Defensoría Pública. Mas información en CONAMP na ADI 3.943, noticia: <http://www.conjur.com.br/2015-set-08/conamp-questiona-decisao-autorizou-defensoria-propor-acao-coletiva>.

Propuestas:

- Hilvanar estrategias de actuación junto al STF relacionadas con esta temática;
- Intensificar la Reforma de la Justicia, en la vertiente democrática del acceso a la justicia.

El **segundo momento** orientado a comentar el tratamiento de la vulnerabilidad en el plano internacional, en una perspectiva político-jurídica. Resaltar el posicionamiento de la Corte y de la Comisión de la OEA, de la Cumbre Judicial Ibero-Americana, de las 100 Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y otros documentos relacionados con este asunto.

Propuestas:

- Pacto por la aplicabilidad de las “100 reglas de Brasilia para el acceso a la Justicia de personas en condición de vulnerabilidad”. (Esa misma propuesta será presentada en el Seminario – FJ sobre la Reforma de la Justicia en la semana siguiente);

- Campaña para la Convención Regional de Acceso a la Justicia (iniciada en el Seminario FJ realizado en mayo pasado: <http://www.forumjustica.com.br/pb/sistema-de-justica-da-america-latina-e-debatido-em-seminario-internacional-no-rio-de-janeiro/>).

**Tercer momento:** Cierre con la elaboración y aprobación de propuesta para ser aprobada en la plenaria final del Congreso.

*Fórum Justiça*

Octubre, 2015

## RELATORÍA GENERAL

**Rosane Lavigne:** El taller de hoy se impuso debido a los embargos de declaración interpuestos por la Asociación Nacional de los Miembros del Ministerio Público (CONAMP) en fase de la decisión unánime del pleno del STF en el juzgamiento de la ADI 3.943/DF, que confirmó la legitimidad de la Defensoría Pública para la proposición de la acción civil pública. Fueron señaladas las contradicciones en el voto-relator de la Ministra Carmen Lúcia, sobre todo en cuanto la amplitud del concepto de *necesitado*. Los embargos están en la mesa para ser juzgados, y el voto de la Ministra ya debe estar listo, según información que tenemos. Comunicamos a la Ministra que *Fórum Justiça* está acompañando el tema y adelantando el debate.

Sobre la organización de esta mesa redonda, Patricia Magno coordinará el primer debate relacionado con las dimensiones jurídicas de la vulnerabilidad en el plano nacional. Nilton Arnecke María, Defensor Público del Estado de Río Grande del Sur, contribuirá exponiendo el reciente episodio en el que él y otros cinco defensores del referido Estado fueron acusados de conducta administrativa inapropiada en acción civil pública propuesta por el MP, motivada por el hecho de que la Defensoría asumió la defensa de una Delegada de la Policía en la demanda contra ella también por el MP. Posteriormente, Andrea Sepúlveda presentará el estado del arte del tema a nivel internacional, resaltando su inclusión en los documentos de Derecho Internacional y el posicionamiento adoptado por determinados órganos internacionales de influencia, así como lo que se puede o no esperar de una posible Convención Regional de Acceso a la Justicia. Darci Frigo tratará, finalmente, una perspectiva desde la abogacía popular, a partir de su experiencia con la organización de derechos humanos *Terra de Direitos*, la articulación Justicia y Derechos Humanos – JusDH y la Red Nacional de Abogadas y Abogados Populares – RENAP.

**Patricia Magno:** Lo más importante hoy es posibilitar un buen intercambio de ideas y conceptos. Traigo de una vez, entonces, el eje central de esta mesa: los *límites políticos de la instrumentalización del acceso a la justicia en Brasil*. Pensando que la Defensoría Pública es una de las instituciones que busca garantizar el acceso a la justicia – no la única, pero sí aquella que ganó esa tarea como misión constitucional, de forma especialmente clara después de la Enmienda Constitucional 80/2014 –, tenemos que pensar en sus límites políticos frente a otras instituciones que también buscan garantizar su espacio de actuación. Fue con este espíritu que la ANADEP y *Fórum Justiça* publicaron este año el I Informe Nacional de Actuación en Pro de las Personas y/o Grupos en

Condición de Vulnerabilidad<sup>1</sup> y el II Informe Nacional de Actuaciones Colectivas de la Defensoría Pública<sup>2</sup>, trayendo, respectivamente, reflexiones sobre el concepto de *vulnerabilidad* y relatos de iniciativas exitosas de defensas colectivas.

Para discutir la cuestión de los límites políticos de la Defensoría, primero debemos responder la pregunta central: *¿quiénes el necesitado? ¿Cuál es el contenido del destinatario de nuestra actuación constitucional?* Si respondemos en una perspectiva tan solo económica, incluso economicista, acabamos reduciendola potencia de la Defensoría Pública: ella se convierte apenas en la abogada de las personas pobres. Si por el contrario pensamos que la persona necesitada es aquella persona en una situación de vulnerabilidad, se amplía la concepción de acceso a la justicia. Hay estados que definen diferentes márgenes de vulnerabilidad (sea con base en criterios de renta – menos de 1 o 2 salarios mínimos, por ejemplo –, sea a partir de otras determinaciones). Con una dimensión no reductora de la vulnerabilidad, la DP se potencializa como la institución responsable de promover el acceso a la justicia.

Así, se construye este debate a partir de la dificultad que tienen los defensores en hacer efectiva concretamente la misión constitucional que les confirió la EC 80/2014. Se comenzó a cuestionar: la persona que tiene dinero, que tiene condición económica, ¿puede ella también estar en condición de vulnerabilidad?

Construir un concepto de vulnerabilidad a partir de las 100 Reglas de Brasilia es el mejor camino para responder a estos cuestionamientos. Con base en ellas, se llega a una definición múltiple y flexible de vulnerabilidad: *la persona vulnerable es aquella que encuentra especiales dificultades para ejercer con plenitud sus pretensiones ante el sistema de justicia*. Esas dificultades tienen muchos orígenes: victimización, edad, género, desplazamiento interno, etc. Así está en las reglas N° 3 y 4 de las “100 reglas de Brasilia”, ese concepto elástico<sup>3</sup>.

En las publicaciones ya mencionadas, buscamos fomentar este debate, pero no con una conclusión perentoria. El capítulo de Glauce Franco en el I Informe,

---

<sup>1</sup> FRANCO, Glauce; MAGNO, Patrícia (orgs.). *I Relatório Nacional de Atuação em prol de Pessoas e/ou Grupos em Condição de Vulnerabilidade*. Disponible en: [https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro\\_Relat\\_rio\\_de\\_Atua\\_es.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua_es.pdf)

<sup>2</sup> BRITTO, Adriana (coord.). *II Relatório de Atuações Coletivas da Defensoria Pública*. Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview\\_Livro\\_Defensoria\\_II\\_Relat\\_rio%281%29.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio%281%29.pdf)

<sup>3</sup> “(3) se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”.

serviéndose de la filosofía, pone en el foco el concepto de pobreza, complejizándolo. Además de ello, algo que se pudo notar en las investigaciones fue una dificultad mayor en fundamentar la vulnerabilidad en casos individuales; los casos colectivos fueron más ricos en ejemplos. Ese punto tal vez, torne el informe aún más relevante hoy, en un momento en que el tema de la tutela colectiva de grupos no parece ser tan discutida, no parece tan obvia.

Un buen ejemplo para ilustrar el significado de un concepto amplio de vulnerabilidad es un caso que tuvo lugar en Río de Janeiro, de una familia rica que tuvo dificultad en ejercer plenamente sus derechos ante el sistema de justicia porque no encontraban abogados dispuestos a tomar su caso, referente a la partida de nacimiento de un menor fruto de inseminación artificial. Entonces, la DP-RJ intervino y representó a la familia, obteniendo un resultado muy interesante.

La grande pregunta es, entonces, cómo instrumentalizar este concepto amplio de vulnerabilidad sin que eso se revierta contra la misma institución; después de todo, si se abren las puertas de forma desmedida, la DP no podrá dar cuenta de toda la demanda que surgirá. Esto, porque hay una gran demanda oculta: cuando más se actúa, más demanda se crea. No hay manera de dar cuenta de todo. La propia percepción de la actuación de la DP genera mayor búsqueda de la protección ofertada. Además, es claro, existe una demanda objetiva, que debe ser resuelta por el colega al frente, que decide si el solicitante tiene derecho a la protección ofertada por la DP o no, a través de un criterio objetivo. Ese criterio objetivo es una encrucijada; es muy confortable, permite que la DP no sea inundada de demandas que no puede contener. Pero al mismo tiempo, unaflexibilización del criterio es necesaria: pensemos en situaciones hospitalarias, de vida o muerte. Aunque exista un abogado constituido – ¿no se legitima entonces la actuación de la DP, si en el caso en que esté abogado no esté actuando como debería? Hay situaciones, pues, en que la misma presencia del abogado no exime la actuación de la DP.

Esta es la propuesta: a pesar de todas las dificultades de concretización de esa principiología, la forma más eficaz de potencializar la actuación institucional de la DP es atender la dimensión del criterio de necesidad que las Reglas de Brasilia confiere, que, claro, no son perfectas, pero son un gran auxilio.

**Iara Freire de Melo Barros:** Recientemente he actuado en algunos casos que ilustran bien esto. Por ejemplo, un caso de liquidación de título extrajudicial en que el demandante quedó debiendo R\$200.000.00 en una compra y venta de un inmueble que realizó. Su impuesto de renta mostraba que no se trataba de una persona pobre. Los abogados que buscó, el mejor precio que consiguió fue de R\$8.000.00. Pero él no podía pagar ese precio en ese momento, así como no pagó

la deuda, porque su mujer estaba sufriendo de un cáncer agresivo cuyo tratamiento tenía un costo muy alto.

Y ahí está la hipo-suficiencia: independientemente de su impuesto de renta y de su patrimonio, *en aquel momento* aquél hombre estaba en situación de vulnerabilidad. Si yo no hiciera su defensa, ¿quién la haría?

**Patricia:** el modelo de la DP-RS es interesante para ese tipo de casos, porque tiene criterios diferentes para pobreza y para vulnerabilidad.

Es un camino posible. Equipándonos con una respuesta a la pregunta fundamental de “¿quién es el necesitado?”, estaremos más preparados para cumplir con nuestra actuación constitucional.

**Nilton Arnecke Maria:** Ayer en la tarde participé de un encuentro nacional de procuradores de los Tribunales de Cuentas en RS. El tema era el control jurisdiccional de actos administrativos. Juarez Freitas, que estaba allá, llevó el debate por otro camino y preguntó: si hoy la situación ya está como está, ¿cómo vamos a controlar la discrecionalidad de los actos administrativos de aquí a quince, veinte años? Él propuso cuatro ejes; pero el que me llamó la atención fue, como él lo presentó, la aplicación del principio de la eficiencia sobre la actividad del Ministerio Público de Cuentas.

Esto me hace pensar en nuestra situación. ¿Cómo ampliar el destinatario de nuestra actuación como defensores –algo que debemos hacer de todas formas–, si tratando apenas de los vulnerables en cuanto *pobres*, ya estamos sobrecargados?

Ahora, política es poder. Si nosotros no actuamos en la defensa del vulnerable no pobre, estaremos perdiendo poder, porque alguien ocupará ese espacio que nosotros negamos. Solo podemos expandirnos y fortalecernos, en cuanto institución, si no dejamos de atender vulnerables, sean los que sean. Es una suposición para nuestra lucha por mejores condiciones, por un mejor presupuesto.

Una decisión reciente que trabajó con esa problemática es la que fue dada al *agravo de instrumento* N° 70065077406, por la 1ª Cámara Civil de TJ-RS.<sup>4</sup> Lo explicaré mejor enseguida. Allí, en el informe, se afirma que los defensores no pueden hacer una lectura de la Constitución que restrinja el criterio de vulnerabilidad para su actuación. Pero el problema, como siempre, es cómo definir quién es el vulnerable. Eso es algo que debe estar en la puerta de entrada: es el

---

<sup>4</sup> Apelación de instrumento. Derecho Público no especificado. Mala conducta administrativa. Acciones que ofenden los principios de la Administración pública. Dolo no configurado. Acción rechazo. (...) 7. La defensoría Pública tiene autonomía funcional, administrativa y financiera y posee legitimidad en la actuación del presente caso para resguardar el Estado Democrático de Derecho, al proteger a personas necesitadas económicamente, así como a las personas vulnerables e hipo suficientes sobre una perspectiva organizacional. (...)

defensor, autónomamente, quien debe decidir si considera el sujeto vulnerable o no. Si acaso el Poder Judicial llega a disentir, lo que él puede hacer es cobrarle honorarios, etc., pero no debe negarle el acceso a la justicia.

Pienso que si vamos a ampliar de esa manera la actuación, a partir de un concepto más amplio de vulnerabilidad, eso no conllevaría atender muchas más personas. Es poca cosa. Pragmáticamente, continuaríamos atendiendo el mismo número de personas.

**Andrea Sepúlveda:** Excepto, tal vez, en un Tribunal civil.

**Nilton:** Es verdad. Pero cuando empezamos a atender a la persona vulnerable y el colectivo, nosotros nos empoderamos, tomamos más responsabilidades. Correlativamente, el presupuesto también debe crecer.

Algunos colegas que tienen resistencia con relación a eso, deben considerar que, si lo que desean es un subsidio equiparado al del Juez, no pueden apenas estar en el “cuadrado”, tienen que expandir su actuación. De lo contrario, si se restringe apenas a la persona pobre, la actuación puede incluso disminuir; la persona pobre muchas veces ni siquiera tiene medios para llegar a la DP, si su actuación es muy limitada. Esta debe aspirar a más.

Pienso que si llega alguien buscando sus derechos, el defensor no puede negarse. La mala conducta del defensor se da cuando él se niega a dar atención a alguien, independientemente de quien sea.

Es claro que, en comparación con otras instituciones, surgen situaciones absurdas. Como la ocasión en que yo y otros defensores, por haber actuado en defensa de una delegada que el MP acusaba de mala conducta, fuimos nosotros también acusados por mala conducta, por el MP y por la OAB. La delegada estaba respondiendo a una investigación civil por no haber emitido una orden de arresto en flagrancia que consideró ilegal. El MP la presionó para que firmara un *Término de Ajuste de Conducta* que violaba sus prerrogativas funcionales de delegada, entonces la DP intervino y la defendió, bajo el parámetro de la hipo-suficiencia organizacional. El MP interpuso entonces una acción civil pública contra los defensores, alegando que la delegada no encajaba en el concepto de *necesitada* y no podía haber sido representada. La OAB/RS intervino como *amicus curiae* en la acción, para completar.

En esto, me formularon un TAC según el cual yo solo podría actuar en los casos de pobreza - ¡incluso en lo colectivo! Querían que yo identificara la vulnerabilidad económica en las situaciones colectivas para poder actuar. Y todavía querían pasar la interpretación de que el concepto de vulnerabilidad, como está en la Constitución, deben ser leído apenas en el sentido económico. El MP y la OAB

buscaban restringir la actuación de la Defensoría a través de una acción de mala conducta dirigida a mí y a otros defensores.

La sentencia que resolvió el asunto es muy interesante. Destaca que el ciudadano carente no puede quedarse a la merced del poder público, que el juicio sobre quién es vulnerable es responsabilidad de la Defensoría. Y nadie puede entrar en la esfera de actuación de la DP, del mismo modo que nadie va a interferir en quién el MP acusa. La autonomía funcional del Defensor es más que una garantía apenas de él: es una garantía del ciudadano.

Es una cuestión en la cual debemos pensar atentamente. No podemos caer en el cuento de la legalidad estricta de la persona vulnerable como “pobre”. No podemos negar la atención a quien se encuentra en situación de vulnerabilidad bajo el pretexto de que tenemos ya mucho servicio. Mi sugerencia es que los Consejeros Superiores tienen que reglamentar criterios de vulnerabilidad, para que los colegas se sientan libres en su actuación, seguros de que los promotores no van a acusarlos de mala conducta, como pasó conmigo.

Otra cuestión que esta actuación supone es con respecto al cobro de costas. Cuando atendemos a alguien con dinero, en el crimen, por ejemplo, ¿debemos cobrar honorarios para direccionarlos al fondo? Ya defendí eso con mucha pasión; hoy, no tengo tanta certeza.

En la decisión, se habla incluso de “vulnerabilidad técnica”, esto es, que la DP, como institución del Estado, debería atender también a aquellas personas que están mal asesoradas, aquellas cuyos abogados obviamente no están dando cuenta de la representación. Es un punto más complejo. Considero que entonces, ya se amplía mucho la actuación de la DP.

**Andrea:** Voy a abordar ahora la vulnerabilidad y el acceso a la justicia en el plano internacional y su relación con los derechos humanos. Es un tema que he acompañado en toda mi trayectoria académica y profesional, desde la formación en Derecho Internacional de los Derechos Humanos hasta la actuación en la Defensoría Pública y, posteriormente, en la Secretaría de Derechos Humanos de Río de Janeiro.

Comencé a pensar la vulnerabilidad como un concepto más amplio después de haber conocido las 100 Reglas de Brasilia. Entonces percibí que es una cuestión que concierne no solo a la Defensoría, sino a todo el sistema de justicia; que se trata, además, de una materia de política pública, de tomar una postura ético-política. Y ese concepto, esa comprensión, deben ser llevados al interior del sistema de justicia.

Nosotros decimos muy frecuentemente que el acceso a la justicia es un derecho humano, pero no sabemos, en general, lo que eso significa exactamente. Para las

instituciones, por ejemplo, ¿qué significa qué existe un derecho humano de acceso a la justicia? Eso no está muy claro todavía. Podemos pensar en cómo ocurre esa construcción con relación a otros derechos humanos; digamos, el derecho humano a un nivel adecuado de vida, que es un derecho que está reconocido hace más de cincuenta años. Aún con todo ese tiempo y todas las formulaciones ya realizadas, todavía no es claro cómo ese derecho debe ser instrumentalizado, cómo debe ser efectivo al interior de los Estados. Lo mismo es válido para el acceso de la justicia, y cuánto más porque apenas hoy se empieza a debatir una posible Convención de Acceso a la Justicia. Pero se puede percibir que, aun con esta convención, las grandes dificultades que existen al respecto no serán resueltas inmediatamente. Eso porque los conceptos traídos son muy complejos, incluso, el de vulnerabilidad.

Con relación a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, existe todo un andamiaje internacional a partir del cual los organismos van obligando a los Estados a implementarlo, a crear, en su interior, mecanismos de monitoreo, políticas públicas, toda una institucionalidad destinada a concretar ese derecho. Eso ocurre, por ejemplo, con relación a la asistencia social. Existe en Brasil, una gran estructura normativa y de instituciones consagrada a su garantía, pero, aun así, estando en la punta el destinatario de las normas, esa asistencia social no está garantizada efectivamente.

De todas formas es claro que es necesario un marco semejante para que pueda existir una política consecuente de acceso a la justicia al interior de los Estados. Es una cuestión que tiene dos lados: en primer lugar, se trata de *una cuestión normativa-principiológica*. Corresponde conocer, entonces, cuál es el contenido de ese derecho: ¿qué es acceso a la justicia? ¿Cuáles son las formas de su implementación? Sabemos que, en Brasil, diferente a otros países, se prevé constitucionalmente una institución de Estado responsable de garantizar el acceso a la justicia: la Defensoría Pública. Y, tratándose de un derecho humano, otro punto a tenerse en mente es la prohibición de retrocesos. Vale recordar que la discusión sobre lo que configura un retroceso no puede dejar de preguntar si, por ejemplo, una disminución en la previsión presupuestaria para las políticas públicas que buscan garantizar ese derecho no es ya una regresión.

Por lo tanto, la forma como los derechos humanos serán asegurados por la Defensoría es una materia de política pública que depende de una serie de institucionalidades; y no es algo trivial.

Por otro lado, necesitamos tratar el *plano institucional*. No basta discutir los contenidos, lo principiológico. Al final, ¿cómo se crea una convención internacional? Es necesario crear el espacio para eso: grupos de discusión, una relatoría especial dentro de la ONU, o mejor aún, si conseguimos que el Consejo

de la ONU discutiese el tema del acceso a la justicia – digamos – dentro de las metas para el desarrollo sostenible, eso generaría una grande repercusión. Tenemos que mapear los actores aliados. La participación de la sociedad civil es absolutamente central, no solo porque es la destinataria, sino también porque necesitamos de visiones de afuera, de diagnósticos.

Cuando abordamos el tema bajo el prisma de la política pública, eso acarrea que ella tiene que basarse en lo que existe, en lo que ocurre en la sociedad, en cuál es la demanda social. Para eso es imprescindible una investigación seria, rigurosa: saber cuáles son las vulnerabilidades de cada municipio, detectar, con ayuda de la sociedad civil, las demandas específicas. El resultado de este compromiso es un posicionamiento ético-político por parte de las instituciones responsables, a partirde lo cual se pueden ir concretando los planes.

Para que eso no sea tan abstracto, es válido citar, como ejemplo de espacios institucionalizados que ya traen resultados concretos, los espacios de defensa de la mujer. Allí, se aborda la violencia contra la mujer en sus especificidades; se dirige a una violación, a una vulnerabilidad específica, buscando ofrecer una respuesta adecuada.

Lo que me gustaría destacar es que nosotros tenemos un largo, larguísimo camino por frente. El ciclo de una política pública hasta su implementación efectiva es muy complejo. Pero la publicación de un decreto, de una ley, de algo que demuestre cuál es nuestro norte, todo eso ya demarca el tema de una forma significativa.

Por eso pienso que nosotros tenemos que discutir más el plano político e institucional. Es esencial que tengamos claro lo que necesitamos conseguir afin de garantizar el derecho de acceso a la justicia en Brasil. ¿Cuáles son las institucionalidades que pueden actuar como engranajes para efectivizar una política pública de acceso a la justicia? Puedo pensar en algunos espacios centrales para eso: la Secretaría de Reforma del Poder Judicial (infelizmente, con extinción cada vez más próxima), Consejos Superiores, etc. Con esa reflexión, nosotros podemos avanzar en dirección a la Convención; y, aunque no la alcancemos, el saldo de todas las experiencias y debates será inevitablemente muy positivo, al final se trata de un tema aún poco debatido en el Poder Judicial, es algo muy nuevo.

Sería muy positivo si los operadores del derecho de modo general percibiesen la dimensión política de su actuación. Tal vez el defensor que niegue protección a la persona en situación de vulnerabilidad por no ser ella pobre no tenga muy claro el hecho de que su actuación implica la concreción de una política pública, que ella tiene toda una dimensión ligada a los derechos humanos. Por otro lado, es igualmente importante la percepción de que las instituciones son valiosas en sí,

siempre y cuando, es claro, ellas guarden una dimensión de justicia-en el sentido de equidad-, una dimensión democrática.

**Darci Frigo:** con relación al acceso a la justicia, mi primera experiencia concreta fue la construcción de alternativas de acceso para los movimientos sociales a través de la abogacía popular en derechos humanos. Hoy en día es más popular y conocido, pero hace unos diez o quince años esos trabajadores no tenían en ninguna hipótesis su acceso asegurado. Entonces, garantizar la defensa, por menor que fuera, era un primer paso importantísimo. Por su puesto, desarrollar este proceso pasa por la creación de precedentes jurídicos, de un litigio estratégico, de formulación de tesis de defensa. Por ejemplo, la defensa de la ocupación como concreción del derecho del ser humano a la posesión, ya que nadie vive sin posesión. Defender a los trabajadores ante este paradigma patrimonialista, que pone la propiedad sobre los derechos humanos, era y es un desafío enorme.

Más tarde, alrededor de 2008, nosotros debatimos internamente en la organización *Terra de Direitos* que, además de esa actividad que ya veníamos realizando, deberíamos discutir también cuál es el locus en que ejercitamos la abogacía: ¿cuál era el escenario que recibía nuestras tesis jurídicas? ¿Cuán estéril podía ser ese escenario? Pasamos, entonces, a formular una agenda política con otras organizaciones de derechos humanos en pro de la democratización del Poder Judicial. Eso porque, históricamente, los movimientos populares se articularon en torno al Ejecutivo, y el Poder Judicial queda de lado – siempre fue, al final, un poder sin ventanas y sin puertas, sin transparencia. Un ejemplo de eso: el año pasado, nosotros, representantes de organizaciones populares, fuimos a conversar en el intervalo de la sesión con el presidente del STF con el fin de iniciar un debate sobre la democratización del Poder Judicial. Pero él no comprendió cómo eso podría tener relación con él. Preguntó luego: si se trata de una alteración de la ley, ¿por qué no van al Legislativo? Y dijo que no sabía cómo recibirnos. Es decir, él no logró vislumbrar un espacio de diálogo con la sociedad civil al interior del Poder Judicial.

Pero el debate que se está adelantando ahora exige una alianza entre los sectores más progresistas del Sistema de Justicia, como un todo. La agenda sólo avanzará si hay un debate amplio que involucre también a la sociedad y a los movimientos populares, que tienen interés en debatir el acceso a la justicia y la democratización del Poder Judicial. Una práctica que lo ilustra bien son los Tribunales Populares. Son instrumentos interesantes para problematizar cómo el Poder Judicial actúa ante las demandas populares.

En el comienzo de la discusión de hoy, sentí un poco de dificultad para entender a dónde se quería llegar cuando se dice que hay una misión constitucional de

defensa de las personas vulnerables, pero que ese campo de actuación debe ser ampliado para personas que estarían, de cierta forma, “más integradas” en la sociedad. Fui percibiendo mejor la dimensión y los matices del debate a medida que escuchaba. Pienso, de todas formas, que si nosotros queremos enfrentar ese tema con el apoyo de la sociedad, es importante mencionar también la insatisfacción popular con lo que se percibe como privilegios del sistema de justicia. Para conseguir ese apoyo, es necesario hacer hincapié que lo que se busca son más derechos y menos privilegios – sobre todo si nosotros tenemos presente que el Poder Judicial brasileiro, como leí recientemente en un reportaje de Carta Capital, es el más caro del mundo, consumiendo el 1,2% del PIB nacional. Lógico que no ignoro que la Defensoría Pública, de las instituciones del sistema de justicia, es la que menos gasta, es la menos estructurada.

Y, en el contexto actual, una ampliación de la actuación de la Defensoría, una ampliación de la realización de derechos humanos por órganos públicos, es extremadamente importante. En ese sentido, es central discutir, cuál es el papel de las desigualdades que están en el origen de las vulnerabilidades. Pienso que programas sociales, como el de *Bolsa Família* o el aumento del salario mínimo, fueron el proceso que, tal vez, más realizaron los derechos humanos en la historia de Brasil. Así, en la línea de lo que Andrea habló, ¿no se puede decir que reducir el programa *Bolsa Família* o el salario mínimo representa un retroceso en términos de derechos humanos? ¿No cabe también, allí, la actuación de la Defensoría Pública? Recuerdo el caso de Río Grande del Sur que Nilton expuso hace poco, creo que es importante poner las cosas en estos términos, debe tratarse de una discusión de derechos humanos, no de una disputa de poder entre agencias públicas, no de Defensoría Pública contra Ministerio Público.

Concluyendo: creo que una alianza –tantodentro del propio sistema de justicia, como con la sociedad- es central. La conquista de *ouvidorias* externas en las Defensorías, es un avance importante, por ejemplo. ¿No cabe preguntar si deberían existir *ouvidorias* externas también en el Ministerio Público, o incluso en la OAB? Al final, se debe tratar, cada vez más, de participación democrática en la propia planeación del sistema de justicia, no desde la apariencia de participación con la que el Poder Judicial se complace.

**Patricia:** Vamos abrir ahora el debate, a fin de intentar sintetizar lo que ya se discutió. Recapitulando: nosotros buscamos saber quién es el público-objetivo de la Defensoría, en primer lugar bajo una mirada política; para eso, buscamos definir mejor los límites del concepto de vulnerabilidad. En eso, las innovaciones de la DP-RS aparecen particularmente interesantes –innovaciones *sublevadas* en el sentido camusiano, de no permitir o tolerar el suicidio intelectual. El diagnóstico de Andrea de que necesitamos aprovechar los engranajes nacionales e

internacionales es central. Ahora, si nosotros no asumimos esa postura política de confrontación, no podemos cumplir la misión que la Constitución confiere a la Defensoría. Es importante recordar que las 100 Reglas de Brasilia son direccionadas a todos los órganos y agentes del sistema de justicia. La construcción de un documento internacional pasa por todos esos caminos.

**Rosane:** Aprovechando la mención de Patricia sobre las 100 Reglas de Brasilia, me gustaría anunciarles que nosotros, de *Fórum Justiça*, organizamos un seminario para evaluar los 10 años de la reforma del Poder Judicial, que se llevará a cabo los días 17, 18 y 19 de noviembre. Durante el seminario, presentaremos una propuesta de pacto por la aplicabilidad de las 100 Reglas, para dar mayor visibilidad al tema. Aquí puede no parecer, pero las Reglas son muy poco conocidas en Brasil, es algo extraño quien las mencione. Hoy, nosotros aún las manejamos más de forma estratégica, por cuenta de ese desafío que ellas nos ponen. Por otro lado, en otros países – en Argentina, por ejemplo –, el sistema de justicia realmente se basa en ellas.

Por eso vamos a lanzar la idea de realizar un pacto. Esta mesa redonda es uno de los primeros movimientos en dirección a una Convención Regional de Acceso a la Justicia. Con relación a eso, soy mucho más optimista que Andrea. Pienso que, como ocurrió con el concepto “género”, es posible una construcción más segura a partir de determinados términos y consensos internacionales que nosotros tal vez aún desconocemos. Tenemos que verificar lo que los comités internacionales han recomendado y cómo los Estados han respondido a esas recomendaciones. Podemos, a partir de eso, intentar formular una convención de acceso a la justicia, como hicimos las mujeres con relación a la Convención de *Belém do Pará* sobre la violencia contra la mujer.

#### *Debate:*

**Clara Florentino:** Voy a tratar de traer un poco de mi experiencia en Maranhão para contribuir a esta discusión, central para la Defensoría, de lo que es la vulnerabilidad. Me preocupa si, con una extensión muy grande del concepto, nosotros no acabaremos alejándonos de su esencia. Creo que la DP es una institución que ha conseguido un reconocimiento y respaldo de su actuación muy grande, y cada vez mayor. En Maranhão, por ejemplo, recibimos mención como institución destacada. Encuentro interesante lo que Frigo señaló de cómo ese reconocimiento es importante, cómo él facilita nuestra actuación. Es el caso, digamos, de llegar a un conflicto agrario y tener carros de la Policía Federal a nuestra disposición.

De todas formas, no logro pensar la vulnerabilidad de forma tan abierta; no concibo que Roseana Sarney, en un situación de violencia doméstica, sea vulnerable. Ese análisis, claro, no debe ser hecho aisladamente, y tampoco debe ser nuestra carga de trabajo servir como una disculpa para la falta de actuación en los casos donde se confirme la vulnerabilidad. Yo misma algunas veces encuentro situaciones en que bien intervendría con un *habeas corpus*, pero, en el tiempo limitado que tenemos, acabo interviniendo en otro caso en que creo que la posibilidad de éxito es mayor.

Creo que tenemos que madurar estos debates. Momentos como este son importantes, para percibir lo que es vulnerabilidad en diferentes contextos nacionales. Pero es claro que todos nosotros estamos insertos en un contexto en que tenemos que hacer, nosotros mismos, elecciones trágicas. De modo general, estoy de acuerdo con lo que Darci habló, de que el norte de nuestra lucha debe ser siempre por más derechos y menos privilegios.

**Elida Séguin:** Yo, personalmente, no confié en ninguna institución que no tenga dogmática, que no produzca. Creo que necesitamos, como Defensoría, producir más. Las revistas que existían, fueron siendo eliminadas y no surgieron nuevas. Tenemos que avanzar en nuestras tesis, echar mano de una dogmática fuerte, que nos sustente. Y necesitamos citar: quién está escribiendo una pieza, que cite un libro de un defensor que escribió al respecto del asunto tratado. Necesitamos, en el buen sentido, hacer nuestra auto-propaganda.

La segunda cosa que me gustaría decir es que nosotros necesitamos buscar buenos socios. Una institución que ya tenga una dogmática construida –como, digamos, la Sociedad Brasileña de Victimología – puede ser lo ideal para llamarnos a actuar en conjunto con nosotros.

**Alderon Costa:** yo vengo del movimiento de la población en situación de calle, y hace un año y medio que estoy en la *ouvidoria* de la DP-SP y un año en el Colegio de *Ouvidorias*. Hablo, por tanto, a partir de esas perspectivas. Uniéndome a lo que se ha discutido, creo que nosotros no estamos tratando aquí de vulnerabilidades apenas, sino de diferentes puntos, esto es: a) cómo nosotros podemos fortalecer la DP; y b) cómo vamos a ampliar el eje de actuación de la DP – y luego, lo qué es la vulnerabilidad. Desde la posición en la que hablo, no creo que el fortalecimiento de la institución se pueda realizar a contrapelo de la vocación de la DP en atender los más pobres. En Sao Paulo, la DP no ha logrado llegar aún a las personas más pobres. Las personas en condición de habitabilidad de calle, por ejemplo –no conseguimos llegar aún a ellas, atenderlas. La verdad, ni a las periferias llegamos. Si la Defensoría aún no alcanzó siquiera a las personas más pobres, ¿cómo podemos discutir un concepto de vulnerabilidad aún más amplio?

Veo el caso que Nilton trajo, como una excepción.

La DP no consiguió aún su público-objetivo. Él no aparece en las reuniones que llamamos, vienen los movimientos sociales, los socios políticos, pero el público-objetivo, los más pobres, no. Esas personas necesitan asumir la Defensoría como suya también, y no apenas como una relación de usuario, que usa y se va.

Eso, porque atender al más pobre es más difícil que atender a la clase media. Es difícil conversar con una persona habitante de la calle, esa persona huele mal, su presencia es considerada desagradable, etc.

*Varias personas manifiestan su desacuerdo.*

**Lara:**Disiento totalmente. Las personas más pobres son sencillas, son personas fáciles para conversar con ellas. La clase media, muchas veces, acaba queriendo aprovecharse de la Defensoría para sus propios fines. Por muchos motivos, la clase media es más difícil de atender.

**Patricia:** Para unir este punto: creo que son dificultades diferentes. Uno es aquel que no sabe lo que quiere y qué derechos tiene; otro, de la clase media, ya conoce sus derechos y, es por eso, que se torna muchas veces arrogante, incluso buscando imponer una relación de consumo para con el defensor. Ya he escuchado cosas como: “soy yo quien paga su salario”. Es una dificultad bien diferente la que presenta alguien que, por ejemplo, no tiene ni RG.

**Víctor Eduardo de Oliveira:** Me gustaría traer tres puntos para el debate.

En primer lugar, traer la experiencia de Maranhão, donde nosotros contamos con una resolución para definir quién es hipo-suficiente. Me pregunto porqué no traemos ese tipo de resolución a la ANADEP, con el fin de ver si no es posible una uniformidad, ya que hay estados que tienen algo análogo y otros que no. Pienso que tenemos que estudiar también los criterios de la hipo-suficiencia en la perspectiva de la jurisdicción voluntaria, que será cada vez más importante con el nuevo CPC.

El segundo punto es con relación a los movimientos sociales. Nosotros no somos entrenados, no somos instruidos sobre cómo dialogar con los movimientos sociales, a pesar de ser algo que hace parte de nuestro día a día. Es una debilidad nuestra, sobre la cual deberíamos trabajar. Además de ello, tenemos que considerar que hay grupos de vulnerables que no puede llegar a la Defensoría, como Alderon mencionó. Eso se da por innumerables motivos: por miedo, por ejemplo, con relación a los adictos al crack o a las personas travestis que se prostituyen en las calles. Somos nosotros quienes debemos ir hasta esas personas, construir esos puentes. No podemos ser servidores públicos que se encarcelan en sus despachos. La Defensoría necesita movilizarse e ir hasta los

lugares donde existe demanda, pero la población ni siquiera sabe cómo llegar a la Defensoría.

Finalmente, una reflexión: me pregunto porqué las Reglas de Brasilia no tienen presencia constante en los concursos de las Defensorías. Ellas ni siquiera son exigidas en gran parte de los estados, a pesar de que son un punto cardinal en la actuación de los defensores.

**Vinicius Alves:** Voy a comentar al respecto de algunos temas que, al mismo tiempo que me incomodan, también me dan esperanza.

Algo que tenemos que percibir desde luego es lo siguiente: la Defensoría Pública está aún luchando por su espacio en la disputa con otras instituciones, está luchando por reconocimiento. Es un proceso de disputa, de autoafirmación. Pero, es claro, la Defensoría que existe no es apenas aquella que está hoy presente, compuesta por personas proactivas, militantes, comprometidas. También existen defensores que defienden la restricción del concepto de vulnerabilidad y la equiparación de privilegios, que no se ponen en el camino de la *ouvidoria* externa y de una mayor participación popular, que, para resumir, “no les gustan los pobres”. Entonces, la autoafirmación por la cual luchamos no se disputa apenas con otras instituciones, sino también al interior de la propia Defensoría, defendiendo nuestras posiciones.

En este sentido, una extensión del concepto de vulnerabilidad no puede ser asumido apenas como un medio para un fin, esto es, una manera de fortalecer institucionalmente la Defensoría; eso sería pervertir la lógica, doblarse sobre sí mismo. La Defensoría no puede convertirse en un nuevo Ministerio Público. La vulnerabilidad – la atención a ella y su protección- es el fin de la Defensoría. Eso tiene que estar bien claro, pues la propia vulnerabilidad puede acabar distorsionada por sectores conservadores de la Defensoría, que defenderían una actuación amplia que abarque también a las personas no-pobres porque eso da mayor visibilidad que la atención a personas sin vivienda, por ejemplo. Esto trae el riesgo de que tengamos, al final, asistidos de primera y de segunda clase. Es, claro, siempre una disputa política.

Otra cuestión que me gustaría comentar es en cuanto a la Convención de Acceso a la Justicia. Es un tema que debe parecer inédito a muchos; se trata de una propuesta que *Fórum Justiça* viene construyendo para que exista, a nivel latinoamericano, una reglamentación que tenga diseños institucionales que defiendan el acceso a la justicia. Esto es, no basta con tener más defensores sino hay, por ejemplo, un concurso que asegure la selección de aquellos que tienen una afinidad mínima con las finalidades de la institución. Es importantísimo también que esos diseños institucionales favorezcan la participación popular en la Defensoría, así como en las demás instituciones que componen el sistema de

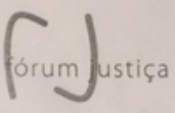
justicia. Esa Convención, en verdad, es también la ocasión para que los movimientos sociales se hagan cada vez más presentes, para que incluso los concursos empiecen a tener en cuenta la opinión de la sociedad civil; en fin, una oportunidad para avanzar hacia la democratización del Poder Judicial.

*OBSERVACIÓN- como el debate se extendió más de lo previsto, no hubo tiempo para la elaboración colectiva de propuestas para ser posteriormente aprobadas en la Plenaria Final del Congreso.*



***Fórum Justiça***  
4 de novembro de 2015  
Curitiba - PR

## Lista de Asistencia



**Fórum Justiça**

NOME DO EVENTO: Oficina "Vulnerabilidade em dois planos político-jurídicos: nacional e internacional"  
 LOCAL: XII Congresso Nacional de Defensores Públicos - Curitiba  
 DATA DO EVENTO: 04 de novembro de 2015

**LISTA DE PRESEÇA:**  
 MATEUS OLIVEIRA MORAIS      DP/SP      MATEUS MORAIS @ MATMORAIS.COM

1.	NOME	ORGANIZAÇÃO	E-Mail e Telefone	Assinatura
2.	Jana Freire de Melo Soares	Defensoria Pública Rio de Janeiro	jana.freire@dp.rj.gov.br	<i>Jana Soares</i>
3.	Paulo Henrique Pinheiro de Amorim	Tema de Direitos	phpinheiro@temadereitos.org.br	<i>Paulo Amorim</i>
4.	Jairi Frigo	Tema de Direitos	frigo@temadereitos.org.br	<i>Jairi Frigo</i>
5.	Patrícia Magno	Defensoria Pública RJ	patmagno@gmail.com	<i>Patrícia Magno</i>
6.	Andressa Sepúlveda	DPCE/RJ	andressa.sepulveda@dpce.rj.gov.br	<i>Andressa</i>
7.	Roxane de Deus Loureiro	Fórum Justiça	roxanemeloireiro@gmail.com	<i>Roxane</i>
8.	Umbelino Alves de Sousa	Fórum Justiça	umciv@alvesbrasil.com	<i>Umbelino</i>
9.	Alison Louvel de Sousa Moura	DP/RS	alison@defiserviciorj.gov.br	<i>Alison</i>
10.	GERSON DA SILVA	DPFR/OUVISÓRIA	gerason@dpfr.org.br	<i>Gerson</i>
11.	Alisson Costa	Defensoria/OUVISÓRIA	alissoncosta@dpfr.org.br	<i>Alisson</i>
12.	Roberta Chaves Braga	DPBA	robbraga@dpba.org.br	<i>Roberta</i>
	LISSA M. U. TABAGARA	DPE (RS) CRDH	NUDEMA Defensoria RS Gov	<i>Lissa</i>
	VITOR EDUARDO T. DE ALIVEIRA	DPE (MA)	vitor@dpma.org.br	<i>Vitor</i>

13.	martha_liviana@yahoo.com.br	DPE/BA	Martha Cassiani	Ma C
14.	jupalmeida@yahoo.com.br	DP/MA	Julyana Patrício	Juliana
15.	isabella.dpe.ma@hotmail.com	DPE/MA	Isabella Afonso	Isa
16.	Suelen Weber	DPE/MA	s.weber@hotmail.com	Suelen
17.	Clara Lidma Fequentino	DPE/MA	claralidma@hotmail.com	Clara Lidma
18.	ARLANHA H.R. REBELLO	DPE RJ NUDEM	ardongal@ig.com.br	Arlandia
19.	Isabel C.f. Martins	DPE/BA	isabel.carmo@defensoria.ba.gov.br	Isabel C.f. Martins
20.	Roberta Franckel	DPE RJ	roberta.franckel@gmail.com	Roberta
21.	ANA C.F. BUENO DE MORAES	DPE SP	acbuena@dpesp.sp.gov.br	Ana C.F. Bueno de Moraes
22.	ANA RITA ALBUQUERQUE	DP RJ	ana-rita@domaens.com.br	Ana Rita
23.	Franalene Gomes de Brito	DP CE	franalene.gomes@dijecurcio.ce.gov.br	Franalene
24.	ELIDIAS SILVA	DP Cam. C. sup. RJ	elidiasilva@gmail.com	Elidias
25.	manuela Saraiva	DPE/MA	manuelac@gmail.com	Manuela
	AC. THIAGO AMIN CASTO	DPE/MA	thiagocasto@gmail.com	Thiago
	27- PABLO CAMARCO	DPE/MA	PABLO CAMARCO@hotmail.com	Pablo
	28- Sandra Falçeta de Silveira	DPE/RG	sfalçeta@hotmail.com	Sandra

Galeria de Fotos







