

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFENSORIA PÚBLICA: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NA ESFERA DO SISTEMA DE JUSTIÇA.**

Luciana Zaffalon Leme Cardoso<sup>1</sup>

Ouvidora-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Endereço eletrônico: [luzaffalon@gmail.com](mailto:luzaffalon@gmail.com)

## **Introdução e breve histórico**

Quando se observa o Sistema de Justiça no Brasil deve-se destacar que o público alvo da prestação jurisdicional nunca contou com qualquer espaço de intervenção nos modos de operação de suas instituições, assim como não contou com espaços de diálogo ou possibilidades de fiscalização das funções exercidas pelo Estado neste universo, diferentemente do que ocorre nos Poderes Executivo e Legislativo.

As inovações advindas da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a qual passaremos a nos referir, a partir de agora, como DPESP, parecem representar, no entanto, uma fenda no inacessível universo das instituições de nosso Sistema de Justiça, na medida em que se cria um novo paradigma participativo, através da Lei Complementar Estadual 988/2006, que encontra claro reflexo na estrutura da Lei Complementar Federal 132/2009.

O notável atraso na criação da Defensoria Paulista, efetivada apenas no ano de 2006, desencadeou um intenso processo de participação popular, que culminou com a criação do *Movimento pela Defensoria Pública*<sup>2</sup>, que congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos<sup>3</sup> para a urgente observância do texto constitucional que, desde 1988, dispôs sobre a criação das Defensorias Estaduais.

---

<sup>1</sup> Advogada, mestre em Administração Pública e Governo, assumiu a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em junho de 2010.

<sup>2</sup> Representantes de diversas entidades e movimentos da sociedade politicamente organizada, mobilizados pelo que denominaram como *fragilidade do acesso à justiça*, advinda da inexistência da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, lançaram, em 24 de junho de 2002, o “*Movimento pela Defensoria Pública*”.

<sup>3</sup> Representantes deste *Movimento* reivindicaram, por anos (tanto através de mobilizações e debates, quanto através do encaminhamento de propostas formais e realização de audiências públicas), que o Governador do Estado de São Paulo, a quem se vinculava a competência, apresentasse à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei de criação da Defensoria Pública em São Paulo.

O objetivo deste *Movimento*, de acordo com seu manifesto aberto, era impulsionar a criação de uma *Defensoria democrática, autônoma, descentralizada e transparente*, o que restou consagrado no texto legal de criação da DPESP.

As inovações observadas na Lei 988/2006, que criou a Defensoria Paulista (e em parte consolidadas na Lei 132/2009), não constituem uma democratização espontânea, mas são, em verdade, fruto de um contexto de atraso político que desencadeou uma mobilização social capaz de viabilizar a incorporação, no texto legal, das prioridades construídas pelos protagonistas do *Movimento pela Defensoria Pública*.

O foco deste texto se volta para a governança democrática, que pressupõe a existência de políticas públicas deliberadas, o que também se aplica ao Sistema de Justiça à medida que a definição de suas prioridades e a construção de possíveis soluções para seus conflitos e desafios, se elaboradas de forma coletiva e com participação popular, tendem a se tornar mais repletas de legitimidade e, ao final, de realidade – ao menos da realidade que acompanha aqueles que são comumente submetidos à justiça via Defensoria Pública e que, portanto, devem ser o foco da priorização desta instituição, sob o risco de desvirtuamento de suas origens.

Utilizar-se-á como referencial de análise o caso da DPESP por se tratar da primeira experiência prática neste sentido, tendo, assim, o condão de nos dar subsídios para a avaliação das potencialidades deste modelo participativo e de fiscalização externa.

A Lei 988/2006 preconiza a criação de uma Defensoria legal e institucionalmente comprometida com o princípio da participação social e do combate às desigualdades sociais como fundamento de suas funções, criando a oportunidade de se imprimir um novo modelo de gestão dentro do Sistema de Justiça Nacional. Ao ser implementado, mesmo que não integralmente, na escala federal, por meio da Lei 132/2009, este modelo tem grande chance de ganhar vida própria nos demais estados do país.

A criação de Ouvidoria externa e os processos de Conferências<sup>4</sup>, por exemplo, podem representar uma oportunidade de se rever a forma pela qual as instituições que

---

<sup>4</sup>Como se verá mais detalhadamente no transcorrer deste texto, a DPESP realiza, como forma de gerar subsídios para a construção de seu plano anual de atuação, consultas populares que envolvem os destinatários da assistência jurídica, para que as prioridades de atuação possam ser identificadas. Este modelo de consulta, amplamente consolidado no Poder Executivo Federal, implica em local, regional e estadualmente (no caso do Executivo Federal também nacionalmente) consultar aqueles que serão os destinatários da política pública, ou, no caso em análise, da prestação jurisdicional, para que de forma mais legítima e próxima das realidades global e regionais se possa elencar os pontos prioritários de intervenção.

fazem parte do Sistema de Justiça Brasileiro se abrem às opiniões dos atores sociais, à participação popular. E o sucesso dessa experiência poderá se transformar em um catalisador de iniciativas nesse sentido, como uma chancela, um atestado de que é possível uma outra forma de se construir e aplicar justiça.

Vale ressaltar que esta fenda no Sistema de Justiça, aberta a forças pelo movimento social, se volta à governança democrática, participativa, que procura incorporar as vozes dos destinatários da assistência judiciária diretamente na determinação de suas definições políticas, caminhando na direção oposta ao excludente legado judicial brasileiro.

Parte-se aqui da concepção de que a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas em meio a conflitos sociais. A deliberação pública cria oportunidades para que os usuários da Defensoria possam criticá-la, aperfeiçoá-la e eventualmente transformar suas diretrizes. Esses mecanismos potencialmente aumentam a legitimidade da instituição, e conseqüentemente permitem, de forma paradigmaticamente positiva, um respiro democratizante dentro do Sistema de Justiça Brasileiro.

O que aqui se apresenta é uma reflexão, a partir das inovações consolidadas pela Lei 132/2009, acerca dos avanços de que podem se valer as Defensorias se, paralelamente aos seus necessários fortalecimentos institucionais, se fortalecer também a construção de processos participativos de gestão, voltados à assistência jurídica propriamente dita e ao desenvolvimento de ações estratégicas.

Do acúmulo construído por entidades, movimentos populares e organizações não governamentais, pode se valer a Defensoria Pública para a potencialização, diversificação e aprofundamento dos trabalhos necessários à efetivação de suas atribuições.

## **Mecanismos de fiscalização externa: A Defensoria Pública do Estado de São Paulo como paradigma inicial**

### **Ouidoria-geral e seu Conselho Consultivo**

A Defensoria Pública de São Paulo, desde sua criação, conta com a participação direta de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais em sua estrutura e,

---

Como se explorará mais adiante, o modelo da DPESP foi incorporado pela Legislação Nacional no que se refere à criação de Ouvidoria externa em todas as Defensorias Públicas do país; os processos de Conferências, no entanto, não.

também, tem em sua fundação o exercício da fiscalização externa, exercida pela Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo.

A criação de uma Ouvidoria externa, inserida em uma instituição jurídica, caracteriza um inovador mecanismo de controle e participação social que potencialmente gesta um novo referencial não apenas para as Defensorias, mas para todo o Sistema de Justiça, atendendo um anseio há tempos consolidado.

No caso da DPESP a sociedade politicamente organizada está representada, através da Ouvidoria-Geral, no corpo institucional da Defensoria Pública, tanto através do próprio Ouvidor-Geral quanto através de seu Conselho Consultivo composto por 19<sup>5</sup> membros da sociedade politicamente organizada, que acompanham as atividades da Defensoria, além de formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a Defensoria.

No que se refere à nomeação dos membros do Conselho Consultivo, designados pelo Defensor Público-Geral com base em indicação feita pelo Ouvidor-Geral, a Lei nº 988/2006 prescreve que deve atender os seguintes critérios: recair sobre pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública do Estado.

Nos termos da Lei Complementar nº 988/2006, a Ouvidoria-Geral é órgão superior da Defensoria Pública do Estado, devendo participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores e neste sentido lhe é garantida a participação, como membro nato, do órgão gestor da Instituição, qual seja o Conselho Superior da Defensoria Pública.

As contribuições da Ouvidoria não se restringem aos resultados das políticas de atendimento e comunicações feitas por este órgão, alcançam também contribuições substanciais relativamente à avaliação e monitoramento das funções primordiais da Defensoria Paulista e, principalmente, ao impacto observável no Sistema de Justiça como um todo.

### **Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

No que se refere ao Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da DPESP destaca-se que pela primeira vez se vê nascer, no Sistema de Justiça Brasileiro, uma instância

---

<sup>5</sup> Sendo 11 membros titulares e oito suplentes.

exclusivamente participativa, apta a compor um espaço qualificado de diálogo entre atores sociais capacitados à construção igualitária de argumentos nas instâncias decisórias existentes.

Trata-se de um Conselho da sociedade politicamente organizada, originado no ideário do *Movimento pela Defensoria*, voltado à construção e, principalmente, sustentação de pautas populares que carecem de espaço para suas justas legitimações. Ou seja, é iniciativa gestada no movimento social, destinada à consolidação de argumentos estritamente vinculados a pautas populares e cujo resultado se explicita na constituição de uma instância participativa qualificada, composta exclusivamente por membros da sociedade civil.

No caso paradigmático aqui ilustrado verifica-se a presença de Conselheiros originários de segmentos diversos, que adotaram uma linha de atuação que não se restringiu a responder as demandas apresentadas à Ouvidoria, trazendo à baila questões que já haviam sido acumuladas (e também as que surgiram no transcorrer de seus mandatos) em suas bases originárias, contribuindo para o aprofundamento e qualificação dos diálogos estabelecidos com a Defensoria e suas instâncias decisórias.

Desenhar um modelo de participação popular no Sistema de Justiça implica na consideração dos entraves<sup>6</sup> linguísticos e processuais vinculados ao exercício pleno da ciência jurídica. O alcance do desejável potencial da gestão participativa nesta esfera carecerá de uma caminhada que, ao mesmo tempo, flexibilize os operadores do direito para outras formas de construção intelectual e capacite os movimentos sociais de forma a garantir uma emancipação maciça quanto a obstáculos técnicos.

Neste sentido a estruturação de um Conselho Consultivo composto por pessoas que acumulem tanto a vivência social de base quanto carreguem o conhecimento técnico<sup>7</sup> necessário às prementes intervenções, corrobora o modelo de gestão pelo qual

---

<sup>6</sup> Contribui com o entendimento dos entraves que se pretende explicitar o seguinte trecho do texto *A má-fé da Justiça*, de Priscila Coutinho, que compõe a obra *A ralé brasileira: quem é e como vive* (2009), de Jesse Souza: Dessa forma, quando pensamos no que é o Direito, o pensamos como algo separado da “sociedade” e intimamente ligado ao Estado. Pensamos em papéis, processos, ritos, togas e burocracia, todos esses elementos traduzindo autonomia da forma jurídica em relação ao mundo social. As partes comparecem para defender seus interesses ou prestar contas pela infração à norma, e o juiz, com base nas prescrições e princípios do sistema jurídico, produz sentenças. É como se a sociedade tivesse um funcionamento autônomo, num plano paralelo e abaixo do Estado e, quando ocorresse o conflito, o Estado fosse chamado a olhar para baixo, interferir e dar a solução. (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 329-30).

<sup>7</sup> Não sendo preciso, é claro, que em um só Conselheiro se concentrem todas as características necessárias à participação qualificada. A estruturação de um Conselho múltiplo, composto, por exemplo, de representantes de movimentos sociais (este sim o perfil mais relevante, para que as prioridades e

aqui se advoga. O que se dá em duas dimensões: 1) de aplicação imediata, pela aptidão já verificável entre seus membros; e 2) em perspectiva, pelo caráter educativo que o intercâmbio, executado pelos Conselheiros, entre a instituição jurídica e as questões de base gera entre os sujeitos destes dois universos, historicamente tão distantes.

Legalmente, na consecução de suas atividades, este Conselho Consultivo pode, respeitado o plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado: propor diretrizes à Ouvidoria-Geral, sugerindo metas e prioridades de atuação, responder a consultas sobre matéria de sua atribuição, opinar sobre as prioridades para aplicação de recursos, colaborar com a elaboração de pesquisas e realizar audiências públicas para a discussão de temas pertinentes às suas atividades.

### **Ciclo de Conferências para criação dos Planos anuais de atuação da Defensoria Pública Paulista**

Paralelamente à criação da Ouvidoria-Geral, ainda caminhando no sentido de democratização da gestão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a lei que a instituiu inovou ao prever também a participação social com foco na definição de suas diretrizes institucionais, através da realização de Conferências Regionais e Conferência Estadual, que se opera com a participação dos destinatários de seus serviços.

A análise da realização, em 2007<sup>8</sup>, destas Conferências Regionais e também da Conferência Estadual, na qual se travaram debates sobre uma plural gama de demandas e onde se objetivou a construção de um documento representativo para todo o Estado, parece corresponder a um importante fator para a verificação da institucionalização de um novo modelo de prestação de assistência jurídica integral e gratuita.

A democratização dos processos decisórios existentes na DPESP potencialmente implica na legitimação do exercício de sua função de garantidora da cidadania dentro do Poder Judiciário à medida que, através da participação social, passa a ser possível a compreensão do exato quadro de exclusão da ordem jurídica que precisa ser superado, do que precisa ser priorizado. Consideramos, assim, a participação como instrumento para que as desigualdades aflorem na forma de questões prioritárias e possíveis soluções coletivas.

---

demandas ordinariamente 'invisíveis' se manifestem), acadêmicos e juristas pode, perfeitamente, dar conta da complexidade que se faz imperiosa.

<sup>8</sup> O II Ciclo de Conferências realizou-se em 2009, seguindo a mesma sistemática, mas não compõe o foco desta análise, que se limita a realização do I Ciclo, cujos resultados perduraram até 2009.

Associada à ideia de democratização, a participação tem sido amplamente celebrada. Há, principalmente no âmbito do Poder Executivo, mas também no do Legislativo, inúmeras experiências em que a participação popular foi considerada e incluída, e muitas são as justificativas que sustentam a utilização desse princípio, sugerindo diversos mecanismos nos quais a sociedade politicamente organizada teria a oportunidade de dialogar com o poder público. Ocorre, no entanto, que é a primeira vez que este modelo se insere no universo do Sistema de Justiça.

A participação, no caso da Defensoria Paulista, através do processo de Conferências, parece ilustrar a intenção de construção de soluções coletivas para os problemas vinculados ao acesso à justiça.

Olhemos, sem pretender esgotar a questão, para este tema. O Ciclo de Conferências<sup>9</sup> é realizado a cada dois anos e tem como objetivo garantir ao cidadão a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e o acompanhamento das ações e projetos desenvolvidos pela instituição, bem como pretende elaborar, em conjunto com a sociedade politicamente organizada, o Plano Anual de Atuação da Instituição, conforme disposto no artigo 6º, III, §3º<sup>10</sup> e artigo 7º, §3º<sup>11</sup> da Lei Complementar 988/2006.

A realização da Conferência da Defensoria Pública ocorre em âmbito estadual, sendo precedida de pré-conferências regionais que devem produzir subsídios de acordo com a realidade de cada região, para as discussões e deliberações da etapa estadual.

As ações locais, indicadas nos relatórios produzidos nas pré-conferências regionais, são submetidas à ratificação pelo plenário da Conferência Estadual, sujeitas a eventuais ressalvas.

O plenário da Conferência Estadual, onde as deliberações são tomadas em votação por maioria simples, é composto por todos os delegados, observadores e convidados

---

<sup>9</sup> Como Ciclo de Conferências entende-se não apenas a Etapa Estadual da Conferência da DPESP, mas também as Pré-Conferências Regionais que a precedem.

<sup>10</sup> Lei Complementar 988/2006: “Artigo 6º - São direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública: (...) III - a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores. (...)§ 3º - O direito previsto no inciso III deste artigo será efetivado através da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais da Defensoria Pública, do Plano Anual de Atuação da Defensoria Pública e da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, na forma desta lei.”

<sup>11</sup> Lei Complementar 988/2006: “Artigo 7º - À Defensoria Pública do Estado são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e subordinação ao disposto no artigo 99, § 2º, da Constituição Federal, cabendo-lhe especialmente: (...)§ 3º - A Defensoria Pública do Estado deverá contar com um plano anual de atuação, cuja elaboração terá que ser precedida da realização de Conferência Estadual e de Conferências Regionais, a cada dois anos.”

presentes, e é presidido pelo Defensor Público-Geral do Estado, auxiliado pelo Diretor da Escola da Defensoria e pelo Ouvidor-Geral da Defensoria Pública, que exerce a vice-presidência dos trabalhos, auxiliados pelos representantes da sociedade politicamente organizada.

Na eleição dos delegados, havendo mais interessados do que vagas, deve sempre ser observada a seguinte porcentagem: 60% de representantes da sociedade civil e os 40% restantes composto por delegados da área pública, assim compreendido membros dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciário, Ministério Público e Conselhos de Participação nos âmbitos Municipal e Estadual.

A composição das delegações regionais para a Conferência Estadual deve buscar observar a diversidade temática dos segmentos sociais e entidades interessadas, comprometidas com a causa dos direitos humanos, com os princípios e atribuições da Defensoria Pública, bem como das autoridades e instituições governamentais ligadas ao tema.

Do acúmulo construído por entidades, movimentos sociais e organizações não governamentais, pode se valer a Defensoria Pública para a potencialização, diversificação e aprofundamento dos trabalhos necessários à efetivação de suas atribuições, mas, para que alcance os princípios que a regem, a Instituição não apenas deve se apoderar desta construção, como, sobretudo, observá-la como parâmetro para suas prioridades.

A pretendida governança democrática pressupõe a existência de políticas públicas deliberadas, o que também se aplica à Defensoria à medida que a definição de suas prioridades e a construção de possíveis soluções para seus conflitos e desafios são elaboradas de forma coletiva, com participação popular.

O Ciclo de Conferências da Defensoria Paulista configura-se em um espaço educativo que busca incluir as diversas vozes que compõem o público alvo da Defensoria, potencializando, de maneira emancipatória, os debates sobre a promoção do acesso à justiça.

### **Participação social – valorização institucional do paradigma participativo (ou superação do caráter mandatário)**

A análise que se realiza do modelo criado pela DPESP, que encontra reflexo parcial na nova Legislação Federal, mas que se espera ver nacionalmente implementado, se pauta pela natureza das inovações verificadas. Há, como se disse

anteriormente, a previsão legal de fiscalização externa (Ouvidoria) e de participação social na gestão (Ciclos de Conferências), o que assumiria, de acordo com o modelo apresentado por Dagnino (2002), um *caráter mandatório*.

Vejamos: Evelina Dagnino, em *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (2002), ao analisar os cenários em que se desenvolvem “*Os encontros entre Estado e Sociedade Civil*”, destaca:

Natureza das relações estabelecidas nos encontros [entre Estado e Sociedade Civil]:

a) *relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um caráter permanente ou estável*. Os exemplos mais típicos seriam os casos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Conselho Cearense dos Direitos da Mulher; com nuances relativas, caberiam dentro dessa categoria também os Orçamentos Participativos e alguns padrões de relações Estado-ONGs. *Quando a existência desses encontros é prevista em lei ela assume um caráter mandatório, que tem implicações importantes para o funcionamento da prática. (...)*

(DAGNINO, 2002, p. 13-14, grifos nossos)

O que se busca evidenciar, como referência para os modelos estaduais de Defensoria, atualmente em desenvolvimento frente à imperiosa adaptação da norma Subnacional à Federal, é que no caso da Defensoria de São Paulo o projeto de democratização do acesso à Justiça ultrapassa o caráter mandatório, alcançando a valorização deste paradigma participativo institucionalmente.

A natureza mandatória de uma política vincula-se, no modelo formulado por Dagnino, à estrita observância das obrigações legais. Tem natureza mandatória a política que resulta da lei, sem implicar em construções ou escolhas para além do cumprimento do dever legal; assim, superam essa natureza aquelas políticas que ultrapassam a vinculação legislativa, superando, paralelamente, as expectativas do legislador, avançando na consecução dos objetivos daquela esfera de intervenção do Estado.

Em outras palavras, a Legislação é passo primeiro, como se deu no caso de São Paulo, o que, frente às construções sociais e institucionais pode ser superado. O momento atual, no entanto, é de construção legislativa, o que se explicita com oportunidade ímpar para que mais alguns centímetros sejam alargados na fenda aberta pela Defensoria no hermético Sistema de Justiça.

O que se busca demonstrar é que no caso concreto da DPESP houve a superação do caráter mandatório vinculado à Lei 988/2006, alcançando a valorização institucional deste paradigma participativo.

É possível, através do apontamento de dois casos ilustrativos, verificar a incorporação, pela DPESP, da valorização da participação social, à medida que se observa a criação de outros mecanismos, também inovadores, mas sem expressa previsão legal para que ocorram. São eles: o *Momento Aberto* e a *Participação social na Definição de Teses Institucionais*.

Como previsto no artigo 31, inciso III<sup>12</sup>, da Lei Complementar nº 988/2006, é o Conselho Superior da DPESP o órgão que tem o poder normativo sobre a Instituição, que a regulamenta e delibera, que, enfim, disciplina as atividades da Defensoria Pública. Dentre as atribuições deste Conselho podemos destacar, por exemplo, a aprovação do plano anual de atuação da Defensoria e a fixação das rotinas de atuação dos Defensores Públicos.

Este Conselho Superior se reúne semanalmente na sede da Defensoria do Estado, onde são tomadas as decisões que lhe compete. Em todas as pautas, como política consolidada, se verifica a realização do chamado Momento Aberto, dedicado à participação social de segmentos que abrangem tanto o interior como a Grande São Paulo e a Capital.

O chamado Momento Aberto se concretiza desde junho de 2006, apresentando-se como um espaço reservado, nas reuniões semanais do Conselho Superior da Defensoria Pública, em que existe a possibilidade de qualquer pessoa levar ao conhecimento dos Conselheiros da Instituição assuntos de interesse dos atendidos, da sociedade politicamente organizada e da própria Defensoria Pública.

É possível identificar, na Lei 988/2006, que organiza a DPESP, o fundamento desta abertura. Lê-se, em seu artigo 29, que o Conselho Superior se reunirá ordinariamente uma vez por semana, em dia previamente estabelecido. O parágrafo 4<sup>o</sup><sup>13</sup> deste artigo estabelece que nas sessões públicas será franqueada a palavra a qualquer pessoa, membro ou servidor da Defensoria Pública.

---

<sup>12</sup> Lei Complementar 988/2006: “Artigo 31 - Ao Conselho Superior compete: (...) III - exercer o poder normativo no âmbito da Defensoria Pública do Estado”.

<sup>13</sup> Lei Complementar 988/2006: “Artigo 29 - O Conselho Superior reunir-se-á ordinariamente uma vez por semana, em dia previamente estabelecido, e, extraordinariamente, quando convocado pelo seu Presidente ou por proposta de ao menos 5 (cinco) de seus membros. (...) § 4º - Nas sessões públicas será franqueada a palavra a qualquer pessoa ou membro ou servidor da Defensoria Pública, nos termos do regimento interno do Conselho Superior.”

Esta previsão legal fundamenta a participação, mas sua consolidação, com reserva de tempo na ordem do dia das reuniões, caracteriza uma inovação que contribui para a aproximação da sociedade politicamente organizada com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A observação desta inovação nos permite concluir que não se trata de ação vinculada ao cumprimento de dever legal expresso, mas sim da adoção e consolidação de uma política de abertura, comumente divulgada pela Instituição. Ao passo que o acesso às instituições que compõem o Sistema de Justiça se mostra árduo, por suas linguagens e ritos, como já explorado, a participação direta nas reuniões de cúpula da Defensoria é notoriamente franqueada àqueles que dela quiserem usufruir.

Este trabalho não intenta fazer um escalonamento entre as inovações observadas na Defensoria Paulista, nem tampouco entre as que ilustram a superação do caráter mandatário, porém destaca-se que, se para a criação do chamado Momento Aberto podemos identificar um fundamento legal que lhe deu origem, o mesmo não ocorre com a participação social na definição das teses institucionais adotadas pelos Defensores após realização anual de encontro destinado a este fim, como se verá abaixo.

A Lei 988/2006<sup>14</sup> vincula aos Núcleos Especializados da DPESP, dentre outros encaminhamentos, o estímulo ao intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas; e à Escola da Defensoria, órgão auxiliar da Instituição, atribui a competência para organizar encontro anual dos Defensores Públicos para a definição de teses institucionais, que deverão ser observadas por todos os membros da carreira, constituindo parâmetros mínimos de qualidade para atuação e elencando as estratégias e temas que deverão ser priorizados na rotina de atendimento.

Não há nenhuma previsão legal que fundamente a participação social na definição destas teses sobre as quais se debruçam os Defensores, no entanto, a mesma restou institucionalmente estabelecida. Movimentos e organizações sociais são chamados a contribuir com estas escolhas, podendo apresentar suas propostas nos encontros

---

<sup>14</sup> Lei Complementar 988/2006: “Artigo 53 - Compete aos Núcleos Especializados, dentre outras atribuições: (...) III - realizar e estimular o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas; Artigo 58 - A Escola é órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, competindo -lhe: (...) XV - organizar encontro anual dos Defensores Públicos para a definição de teses institucionais, que deverão ser observadas por todos os membros da carreira, constituindo parâmetros mínimos de qualidade para atuação;”.

estaduais de defensores públicos. Esta apresentação se faz através da formal elaboração de propostas.

A Ouvidoria-Geral foi a provocadora da participação social neste tipo de proposição, até então inédita na Defensoria Pública de São Paulo e pioneira em relação às instituições vinculadas ao Sistema de Justiça.

A participação social passou a ser contemplada a partir do II Encontro Anual de Defensores Públicos, realizado em 2008. Por iniciativa da Ouvidoria este mecanismo restou consolidado em Deliberação do Conselho Superior da DPESP que disciplina a organização dos Encontros e prevê, que, assim como os Defensores Públicos e os Núcleos Especializados, também a Ouvidoria-Geral poderá propor teses relacionadas às atribuições da Defensoria Pública do Estado.

As entidades, movimentos e organizações sociais, por sua vez, podem formalizar propostas de teses institucionais por meio da Ouvidoria-Geral, que analisa o aspecto formal e material das propostas, encaminhando-as, em seguida, para a Escola da Defensoria Pública, responsável pela organização do Encontro.

As teses institucionais decorrem, por força de Lei, dos encontros anuais dos Defensores Públicos. Há, no fundamento desta construção, um caráter de construção democrática limitado aos membros da instituição. Busca-se eleger as estratégias de ação através da prevalência da vontade da maioria dos membros da carreira, observado o amplo debate de idéias e a escolha de um posicionamento institucional. Observa-se, no texto legal, um viés democrático restritivo que restou, no entanto, superado pela abertura deste espaço de construção e de gestão à participação social.

As teses apresentadas pela sociedade politicamente organizada à Ouvidoria-Geral são também debatidas no Conselho Consultivo da Ouvidoria, que se dedica a observar a concordância das formulações com a missão da Defensoria Pública.

A participação social na proposição de teses à Defensoria Pública abarca diferentes segmentos, que apresentam propostas sobre temas variados, mas focados nas necessidades percebidas nas atividades de base das entidades, movimentos e organizações sociais que formulam as demandas.

As propostas até hoje recebidas discorrem sobre variados temas: defesa dos direitos e da integridade do idoso, da criança e do adolescente; garantias processuais a presos estrangeiros; liberdade provisória; direito à moradia e à propriedade imóvel; atuação multidisciplinar junto à população de baixa renda; e acesso à justiça a pessoas

em situação de maior vulnerabilidade, em relação à idade, gênero, estado físico, mental, social, econômico, cultural ou orientação sexual.

O cenário final implica na observação, pelos membros da carreira, em suas rotinas de atendimento e prestação jurisdicional, das diretrizes e fundamentos elencados nas teses aprovadas, como as vinculadas aos temas ilustrados acima.

A adoção institucional de determinada tese pela Defensoria implica no compromisso de todos os seus órgãos e núcleos com a persecução dos caminhos necessários ao seu enfrentamento. A coordenação do trabalho de base, realizado pelos Defensores no atendimento diário, com as atividades do Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores potencialmente viabiliza a construção de jurisprudências e súmulas sobre questões que afetam e interessam aos assistidos, e a participação destes no processo de deliberação sobre o que deve ser priorizado legitima esta ação coordenada da Defensoria, o que ganha ainda maior relevância quando avaliamos o impacto que a reiteração de determinado tipo de decisão tem no Sistema de Justiça.

A possível solidificação de novas jurisprudências tem o condão de influenciar o universo de processos inclusive no que se refere aos casos que não são diretamente atendidos pela Defensoria, o que potencializa ainda mais o efeito da adoção institucional de determinada tese.

O que se vislumbra no exemplo aqui explorado é a democratização do processo decisório vinculada ao trabalho de base dos Defensores, alinhada ao desenvolvimento estratégico da assistência jurídica estatal, o que se dá através da coordenação dos esforços da Escola da Defensoria, seus Núcleos Especializados e da Ouvidoria-Geral, incluindo-se seu Conselho Consultivo.

Percebe-se um grau de complexidade maior neste processo de participação, à medida que mais órgãos e instâncias decisórias são envolvidos em uma mesma ação e, também, pelo fato de o mesmo ser fruto de uma articulação que cria, originariamente, uma nova interface com o público alvo da prestação jurisdicional.

Esta complexidade representa um amadurecimento e a valorização institucional no que se refere à gestão democrática. Traz consigo o estabelecimento de critérios também elaborados de participação, que implicam na criação de novos mecanismos paradigmáticos.

**Participação social – modelo consagrado pela Lei Complementar Federal 132, de 07.10.2009**

## **Modelo de Ouvidoria Externa como paradigma**

A consolidação do modelo de Ouvidoria aqui explorado como paradigma se estabelece em definitivo pela promulgação da Lei Complementar Federal 132/2009, que institui o padrão de fiscalização externa.

O novo dispositivo legal, de alcance nacional, prevê a criação da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública nos Estados, que será exercida por pessoa de fora dos quadros da carreira, escolhida pelo Conselho Superior a partir de lista tríplice elaborada pela sociedade civil, na esteira do modelo criado e implementado por São Paulo, porém com algumas diferenças que serão abaixo exploradas.

De acordo com a Lei Federal, o Ouvidor-Geral participa das reuniões do Conselho Superior da Defensoria, podendo propor medidas e ações para o alcance dos objetivos da instituição e o aperfeiçoamento dos serviços prestados, mas não se constitui como órgão da administração superior, como acontece no modelo paulista.

A Ouvidoria externa passa, de acordo com a previsão federal, a ser considerada como *órgão auxiliar da Defensoria Pública*, com a função expressa de *promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição*, com direito a assento no Conselho Superior, órgão normativo máximo da Defensoria, como já se disse.

Observemos, brevemente, outras alterações advindas da Lei 132/2009. Este dispositivo legal estabelece como uma das novas funções da Defensoria Pública a de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, para a composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. Outra das novas funções é a de *promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico*.

Ainda segundo este texto legal, a Defensoria Pública deve atuar junto a estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes e acompanhar inquérito policial, com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado.

Para reiterar o foco na população carente, a nova legislação federal determina que a atuação do órgão será descentralizada, priorizando as regiões com *maiores índices de exclusão e adensamento populacional*. Há ainda a previsão de que a defesa dos direitos fundamentais deverá se dar de forma especial em relação a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiências e mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar.

Retomando a questão que compõe o foco desta análise, observamos que o dispositivo de alcance nacional alterou a forma de escolha do Ouvidor-Geral. Ao passo que em São Paulo o mesmo era selecionado pelo Governador do Estado, garantindo-se maior autonomia e isenção, agora o será pelo Conselho Superior da Carreira, submetendo, assim, a escolha daquele que exercerá o controle externo aos que estarão sob sua fiscalização. O critério de composição de lista tríplice, formulada pela sociedade civil, no entanto, foi mantido.

Outra diferença que merece destaque se refere a não contemplação, na Lei nacional, da previsão de existência de Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral, o que, como vimos no caso de São Paulo, aprofundou a participação social qualificada, permitindo a estruturação de diálogo permanente tanto com a instituição quanto com movimentos e organizações sociais, constituindo, inclusive, espaços educativos e de fomento à participação.

Percebe-se, na nova Lei, a existência de dispositivo apto a fundamentar a participação social na formulação dos planos anuais das Defensorias, o que não ocorre, no entanto, de forma clara, não restando estabelecido, assim, um caráter vinculativo que lhe confira garantida efetividade.

Da leitura do respectivo dispositivo legal constante da Lei 132/2009, que prescreve que *cabera ao Conselho Superior aprovar o plano de atuação da Defensoria Pública do Estado, cujo projeto será precedido de ampla divulgação*, é possível apreender que ficará a critério de cada Defensoria a institucionalização da participação social, o que não guarda semelhança com o modelo paulista, que taxativamente prevê a participação direta, como já explorado neste artigo.

Se as apontadas diferenças existentes entre o modelo criado e adotado pela Defensoria Paulista e aquele preconizado pela Lei 132/2009 parecem representar um retrocesso no que se refere ao Estado de São Paulo, não se pode deixar de considerar que, paralelamente, representam considerável avanço para os demais estados, que passarão a contar com um órgão externo de fiscalização, apto a garantir participação social na promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição.

No exercício de suas funções compete à Ouvidoria-Geral, seguindo o novo modelo: propor aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública do Estado medidas e ações que visem à consecução dos princípios institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados; além de promover atividades de intercâmbio com a sociedade politicamente organizada e estabelecer meios de comunicação direta

desta com a Defensoria Pública; e receber sugestões e reclamações, adotando as providências pertinentes e informando o resultado aos interessados. Também cabe à Ouvidoria a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública.

Embora se evidenciem as apontadas diferenças entre a experiência paulista e o texto legal de alcance nacional, é possível identificar a consolidação de um modelo de fiscalização social, à medida que as Defensorias passarão a contar com Ouvidoria-Geral externa, apta a promover o aprimoramento da participação social (também na gestão da instituição), que é dotada de mandato, assento junto à administração superior da Instituição, e cuja escolha do titular se dá dentre os nomes indicados pela sociedade politicamente organizada, em lista tríplice.

Em síntese, a Lei 132/2009 representa um avanço para todas as Defensorias do país, o que é inquestionável sob a ótica de uma desejável democratização do acesso à justiça, caberá aos Estados, que passarão agora, por força desta Lei Complementar, a contar com suas Ouvidorias externas, aproveitar a oportunidade para utilizá-la como critério legal mínimo, principiando suas legislações para além da fiscalização externa auxiliar, alcançando mesmo a proposta da gestão participativa, já tão consagrada nos Poderes Executivo e Legislativo quanto atrasada no Sistema de Justiça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Francisco C.; PIMENTA, Marília G. Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 112- 141, jun. 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Lei Complementar 132, de 7 de outubro de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Projeto de Lei Complementar nº 18/2005, de 14 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei Complementar Estadual nº 988 de 2006, de 09 de janeiro de 2006. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/staticfile/integra\\_ddilei/lei%20complementar/2006/lei%20complementar%20n.988,%20de%2009.01.2006.htm](http://www.al.sp.gov.br/staticfile/integra_ddilei/lei%20complementar/2006/lei%20complementar%20n.988,%20de%2009.01.2006.htm)>.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, I. Relatório final. Jan/2008. Elaboração e Sistematização do Relatório: Renato Campos Pinto De Vitto – 1º Subdefensor Público-Geral; Marcos Toffoli Simoens da Silva – Assistente Técnico – Gabinete da Defensora Pública-Geral.

COUTINHO, Priscila. A má-fé da Justiça. In: SOUZA, Jesse. A ralé brasileira: quem é e como vive. UFMG, Belo Horizonte, 2009.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <[www.defensoria.sp.gov.br](http://www.defensoria.sp.gov.br)>.

DEFENSORIA Pública do Estado de São Paulo. Plano Anual de Atuação 2007/2008, de 04 de janeiro de 2007. Disponível em: <[www.defensoria.sp.gov.br](http://www.defensoria.sp.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. Relatório Final da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, de junho de 2007. Disponível em: <[www.defensoria.sp.gov.br](http://www.defensoria.sp.gov.br)>.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in. New York: Cambridge University Press, 1997.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S. P. e NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. Editora 34, São Paulo, 2004

FUNG, Archon and Wright, Erik Olin (2002). Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso. London. 14

GARRO, Alejandro M.. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guilherme & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Democracia, violência e injustiça. O Não Estado de Direito na América Latina*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. pp. 307 - 335.

LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política. Brasília: Editora UNB, 1980.

MELLO, Leonardo; SILVA, Júlio. Participação e democracia: além de um jogo de palavras. Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. DEMOCRACIA VIVA. Rio de Janeiro: nº 18, set/out. 2003.

MICHAEL, H.; RAMESH, M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Canadá: OUT, 1995.

MOVIMENTO PELA DEFENSORIA PÚBLICA. Disponível em:  
<[www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br](http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br)>.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introdução. O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina. In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guilherme & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Democracia, violência e injustiça. O Não Estado de Direito na América Latina*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. pp. 11 – 29.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar N° 988, de 09 de janeiro de 2006

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado de São Paulo. Lei Complementar N° 1098, de 4 de novembro de 2009.

SOUZA, Celina. Estado da Arte de Pesquisa em Políticas Públicas. Políticas Públicas no Brasil. Versão revista e ampliada de dois artigos publicados anteriormente. 2003/2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. RAP – Revista de Administração Pública, 30 (2): 5-43. Rio de Janeiro, mar/abr. 1996.