

A PRESENÇA DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO: O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS REGIONAIS NA ELABORAÇÃO E NA REGULAMENTAÇÃO DO PLANO DE ATUAÇÃO BIENAL

Moriah de Sousa Melo (IC) e Bruna Soares Angotti Batista de Andrade (Orientadora)

Apoio: PIVIC Mackenzie

RESUMO

Trata-se de pesquisa científica a partir de análise de documentação bibliográfica a respeito do tema e de observação participante de uma das Pré-Conferências do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo, além da observação da grande Conferência Estadual. O texto parte da criação da Defensoria Pública do estado de São Paulo, seu desenvolvimento ao decorrer dos anos e, principalmente, retrata a participação da sociedade civil na elaboração do Plano de Atuação bienal de atividade dos Defensores Públicos. Como demonstrado, essa participação, infelizmente, não é efetiva tendo em vista que é mínima perante o número de atendimentos anuais da DPESP. Além disso, o artigo também descreve os reflexos dos ciclos de Conferências I a IV nos dias atuais e demonstra uma visão etnográfica a respeito do V Ciclo de Conferências realizado em 2015.

Palavras-chave: participação, sociedade civil, Defensoria Pública, Ciclo de Conferências, Pré-Conferência, Defensoria Pública de São Paulo.

ABSTRACT

It is about a scientific research from the analysis of bibliography documentation about the subject and participant observation one of the Pre-Conference V Conference Cycle of the Public Defender of São Paulo, besides observation of the great State Conference. The text begins with the Public Defender of São Paulo creation, its development over the years and mainly depicts the participation of civil society in the preparation of the Plan of biennial Practice of Public Defenders activity. As shown, this participation, unfortunately, is not effective considering that there is minimal social participation compared to the number of annual visits of Public Defender of São Paulo. In addition, the article also describes the reflex of the Conference cycles I to IV in the present day and demonstrates an ethnographic vision of the V Conference Cycle held in 2015.

Keywords: participation, civil society, Public Defender, Conference Cycle, Pre-Conference, Public Defender of São Paulo.

INTRODUÇÃO¹

O debate em relação ao acesso dos necessitados à justiça no Brasil é um grande campo de análise, já que, infelizmente, a grande necessidade de um atendimento jurídico gratuito é evidente, pois, só no Estado de São Paulo, foram realizados cerca de 1.369.021 atendimentos na Defensoria Pública de São Paulo somente no ano de 2013². Com o intuito de amparar essas pessoas, a Constituição Federal brasileira assegura acesso à justiça a todos no art. 5º, inc. LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Todos os estados do território brasileiro têm atribuição para implementar as suas respectivas Defensorias Públicas, de acordo com a Lei Complementar n. 80 de 1994³. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) foi criada pela Lei n. 988 em 2006, tardiamente, com expectativas de suprir às necessidades da população carente do estado.

Nesse contexto, é preciso avaliar a relação entre as normas propostas na nossa Constituição e legislação complementar com o que acontece na realidade brasileira, precisamente, nesse artigo, na realidade paulista.

Primeiramente, para a elaboração desse artigo, fiz um levantamento bibliográfico em relação ao tema. Constatei que a grande parte dos meus referenciais teóricos seriam, além das leis e regimentos internos da instituição, artigos de estudantes também, ou seja, é um tema atual, tratado pela academia.

Esse artigo é dividido em quatro tópicos principais: a criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo e a democracia; a importância da participação da sociedade civil na Defensoria Pública; Ciclo de Conferências: como a sociedade civil atua no desenvolvimento das propostas; e, por fim, análise do V Ciclo de Conferências: regional Leste e Conferência Estadual.

Para o desenvolvimento de todos esses tópicos, estudei informações prévias à criação da Defensoria Pública paulista, que me permitiram identificar a importância dos aspectos democráticos dos movimentos sociais que impulsionaram sua criação. Abordei

¹ Para melhor desenvolvimento do artigo, conforme acordado com a orientadora, o tópico “Introdução” engloba também a metodologia adotada.

² Dado retirado do site da Defensoria, na aba ‘atendimento’, disponível no link: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3092>>.

³ Essa lei “Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências” (trecho retirado das disposições gerais da própria lei).

também a legislação que rege suas funções e, minuciosamente, os procedimentos adotados para a prática das Conferências Regionais e da Conferência Estadual.

No primeiro tópico, 'a criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo e a democracia', demonstra-se como os movimentos populares impulsionaram a criação da instituição e como esses movimentos influenciaram em seu desenvolvimento com o viés democrático, com o intuito de fazer da DPESP um órgão jurisdicional aberto à sociedade civil com ferramentas democráticas que estabelecem o diálogo entre eles.

A criação da DPESP foi impulsionada por manifestações populares, democraticamente, portanto, sua continuidade está pautada à essa ideologia. Esse é um mecanismo admirável, já que um órgão democrático pressupõe discussões, opiniões diferentes, trocas de experiências, elaboração de votos, até ao alcance de um consenso. Pensando nisso, questiona-se: é realmente possível um cidadão comum participar da formulação de um plano de atuação de um órgão jurisdicional? A democracia, nesse caso, é efetiva? Quais são os limites dessa participação?

No segundo tópico, 'a importância da participação da sociedade civil na Defensoria Pública', constata-se que a relação democrática entre a população e a DPESP é de extrema importância para uma prestação de serviços que atenda aos usuários de maneira efetiva e, além disso, para aproximar o cidadão comum ao Direito.

O 'Ciclo de Conferências: como a sociedade civil atua no desenvolvimento das propostas' é o terceiro tópico desse artigo e o considero como o coração dessa pesquisa. É a partir dele que o leitor entenderá como a DPESP está organizada e onde esse trabalho de pesquisa se encaixa. Abordará o desenvolvimento dos ciclos de conferências e um breve relato das quatro conferências anteriores à de 2015.

Atualmente, a Defensoria Pública de São Paulo realiza a cada dois anos ciclos de Conferências Regionais, finalizando com uma Conferência estadual, para receber a sociedade civil para discussão e elaboração, em conjunto, de propostas de melhoria e de prioridades para, enfim, implantar o Plano de Atuação dos defensores.

O quarto e último tópico, 'análise do V Ciclo de Conferências: regional Leste e Conferência Estadual', retrata a minha visão acerca do V Ciclo de Conferências que ocorreu em 2015. Observei a Pré-Conferência da Regional Leste da capital e a grande Conferência Estadual. Nessa parte da pesquisa, levanto algumas questões acerca da problemática da baixa participação social nas conferências, uma triste realidade. Participei de uma das Pré-Conferências na região leste da capital paulista a fim de observar presencialmente os mecanismos que eu havia estudado. Para concluir, participei como observadora da V Conferência Estadual, que é a atividade que conclui o ciclo retratado nessa pesquisa para,

portanto, poder comparar aquilo que está previsto legalmente e nas deliberações da instituição⁴ com a prática.

Portanto, o artigo a seguir tem como propósito investigar a efetividade da participação da sociedade civil na elaboração do Plano de Atuação bienal dos Defensores Públicos do Estado de São Paulo. Para isso, a pesquisa se baseia no contexto histórico da criação até o momento em que estamos vivendo com a DPESP; nos mecanismos de participação utilizados nas Conferências; na significativa importância da Defensoria como órgão público jurisdicional e, além disso, como órgão representativo da sociedade; na avaliação dos pequenos índices de participação da sociedade civil nos I a IV ciclos de Conferências; e, por fim, relatará as Pré-Conferências e a Conferência Estadual V, realizadas em 2015.

REFERENCIAL TEÓRICO E DISCUSSÃO E RESULTADOS⁵

A criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo e a democracia

O acesso à justiça brasileira é limitado por diversas barreiras econômicas, como o alto custo do processo, e sociais, como a ignorância do homem comum que não tem conhecimento sobre as funções e possibilidades jurídicas. Além disso, o acesso à justiça, por ser uma ferramenta pública social, deve ser possibilitada por meio estatal.

Nas constituições brasileiras antigas⁶, o acesso à justiça foi tratado de diversas formas, associando-se ao soberano e à religião, por exemplo, evoluindo lentamente ao decorrer dos anos⁷. Podemos observar a presença dos primeiros impulsos em se oferecer a assistência judiciária aos necessitados na Constituição de 1934, que determinava a prestação dos serviços pela União e pelos estados⁸.

Com a implantação do Estado Democrático de Direito no Brasil, em 1988, a Constituição Federal trouxe consigo diversos direitos sociais que deveriam ser, enfim, efetivados e não apenas previstos. O acesso à justiça passou a ser garantido no art. 5º,

⁴ As deliberações fazem parte do regimento interno da instituição. Mais à frente do artigo, será explicado. São nas deliberações que todo o funcionamento do Ciclo de Conferências está estabelecido.

⁵ Para melhor compreensão do artigo, conforme acordado com a orientadora, os pontos “Referencial teórico” e “Discussão e resultados” serão tratados no mesmo texto.

⁶ Constituições federais anteriores à CF de 1988: 1824, 1891, 1934, 1947 e 1967 (e emenda em 1969).

⁷ Sobre isso, ver artigo “Os Direitos de Acesso à Justiça e as Constituições Brasileiras” em que se descreve a evolução do tema.

⁸ Artigo 103, n. 32: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

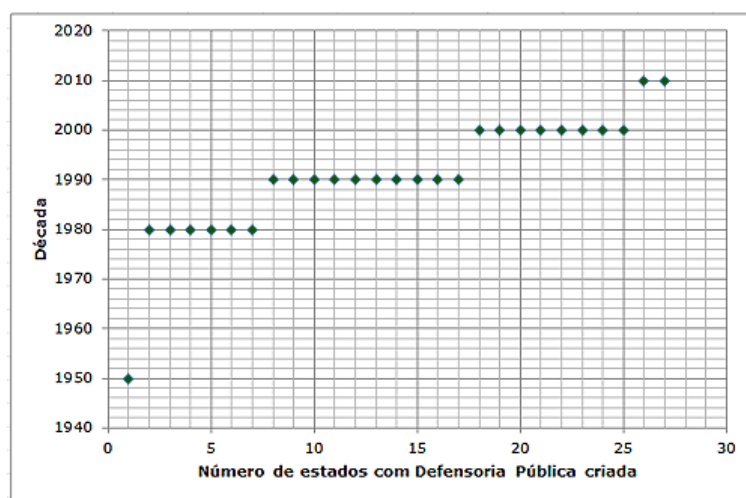
LXXIV⁹ e com isso, ficou evidente a função do Estado em promover meios para essa garantia fundamental¹⁰.

A Defensoria Pública no Brasil passou a ser essencial à função jurisdicional do Estado, como descrito em sua definição no art. 134 da CF, integrando o Poder Judiciário de forma a assegurar a defesa dos necessitados. Com o intuito de alcançar essas pessoas que estavam à margem da justiça, a Constituição Federal de 1988 buscou equacionar a desigualdade social no âmbito jurídico.

Além da previsão na Constituição de 1988, as normas gerais para a organização das Defensorias nos estados estão previstas na lei complementar n. 80 de 1994.

Primeiramente, a institucionalização da Defensoria Pública no Brasil ocorreu no estado do Rio de Janeiro, mesmo antes de ser prevista na CF de 1988, em 1954 e até hoje tem uma das constituições estaduais mais aprofundadas no assunto. Em muitos estados da Federação, como se pode observar na figura abaixo, as Defensorias foram construídas logo após a Constituição Federal de 1988¹¹.

Criação das Defensorias Públicas no Brasil: uma cronologia



Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil/MJ e Leis Orgânicas das Defensorias Públicas de Goiás, Paraná e Santa Catarina.

⁹ Art. 5º, LXXIV “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

¹⁰ Tal inciso está contemplado no Título II da CF de 88, que dispõe “Dos direitos e garantias fundamentais”.

¹¹ No Mato Grosso do Sul, em 1982; no Pará, em 1983; na Bahia, em 1985; no Distrito Federal, em 1987; no Amazonas, em 1990; no Paraná e no Rio Grande do Sul, em 1991; no Maranhão, no Espírito Santo, em Rondônia, em Sergipe e no Amapá, em 1994; no Ceará, em 1997; no Mato Grosso e em Pernambuco, em 1998; em Roraima, em 2000; no Acre e em Alagoas, em 2001; em Minas Gerais e no Rio Grande do Norte, em 2003; em Goiás e no Piauí, em 2005; em Tocantins, em 2009; em Santa Catarina, em 2012.

Porém, só em 2006, mais de 20 anos depois, o estado de São Paulo criou sua Defensoria Pública, impulsionada pelos movimentos populares. Importante ressaltar a relevância desses movimentos que são, sobretudo, uma luta pela justiça.

O *Movimento pela Defensoria*, que teve início em 2002, foi determinante para sua criação no Estado de São Paulo: mais de 400 representantes de entidades organizadas participaram e, enfim, conseguiu-se implantar a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Esse movimento atuou desde 1999 com o intuito de finalmente efetivar o direito à Defensoria Pública previsto em lei e garantir a participação popular em seu funcionamento. Como ressaltou Luciana Zaffalon Leme Cardoso:

“(...) o objetivo do *Movimento pela Defensoria Pública no Estado de São Paulo*, de acordo com seu manifesto aberto, era impulsionar a criação de uma Defensoria democrática, autônoma, descentralizada e transparente”¹² (CARDOSO, p. 69, 2006).

Os movimentos populares inspiraram a implementação de ferramentas democráticas dentro da Instituição paulista. Há previsão da participação popular na DPESP desde seus primeiros dias de criação. Dentre as ferramentas temos o Momento Aberto às sextas-feiras de manhã, em que está disponível para qualquer cidadão participar das conversas; a Ouvidoria, que é um órgão independente da Instituição aplicada em um contato transparente entre a Defensoria e a população; a promoção de audiências públicas para tratar de temas delicados, como melhorar o atendimento de pessoas deficientes; promoção de palestras; e, como principal foco desta pesquisa, os Ciclos de Conferências Públicas para elaboração do Plano de Atuação bienal da Defensoria Pública de São Paulo (essa ferramenta será melhor desenvolvida ao longo do artigo).

Portanto, os mecanismos demonstrados só confirmam o que a carta do *Movimento pela Defensoria* propôs: a criação de uma Defensoria acessível e democrática. Além da criação de mecanismos para participação, também devemos refletir sobre o acompanhamento dessa implementação. Entretanto, a participação popular, principalmente nos Ciclos de Conferências, tem sido muito abaixo do esperado e do necessário para se considerar uma efetiva democracia.

O primeiro ano da Defensoria em São Paulo foi precário, tendo em vista que a demanda era superior à capacidade de atendimentos. É notável a necessidade da Defensoria

¹² Trecho do manifesto pela criação da Defensoria: “A Defensoria Pública que queremos em São Paulo deve ser uma instituição inovadora. Para tanto, deve ser democrática, autônoma, descentralizada e transparente. Seus profissionais devem prestar serviço exclusivamente aos cidadãos, não ao governo, e ter compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos”.

no estado, como demonstra os dados estatísticos disponíveis no portal DPESP: no ano de sua criação, 2006, foram mais de 70 mil atendimentos; no ano de 2013, foram mais de 400.000 atendimentos apenas na área cível.

Diante de tal crescimento e, portanto, tratando-se de um retrato da sociedade, é imprescindível a presença da Defensoria Pública na sociedade paulista que compreende desde os mais ricos do país aos mais necessitados. Luciana Zaffalon Cardoso Leme Cardoso, ex-Ouvidora-Geral da DPESP, diz:

“(...) Quando olhamos para a Defensoria temos como pano de fundo, como apontado na introdução deste trabalho, um sistema de justiça historicamente marcado pela desigualdade de tratamento entre classes, sendo os desprovidos de recursos financeiros aquele que compõem o principal público alvo da prestação jurisdicional público este que não conta com espaço para qualquer interferência nos modos de operação do Poder Judiciário”. (CARDOSO, 2010)

Neste ponto, temos um problema a ser resolvido já que houve tanta luta para implementação da Defensoria no estado de São Paulo com moldes democráticos, porém, o que se vê é o desempenho de uma democracia fraca, em que se discute temas de extrema importância com pouco público e, sendo assim, muitos dos reais problemas não aparecem nos Ciclos e sim, somente, nos atendimentos. Com isso, as chances de insatisfação em relação ao propósito dos serviços oferecidos e a sua efetividade acaba em disparidade.

A importância da participação da sociedade civil na Defensoria Pública

A visão popular acerca do Poder Judiciário é de que é um poder rígido, constituído por superiores e intransponível. É inevitável falarmos numa preponderância de uma grande parcela da população marginalizada precisando dos serviços da DPESP. É por isso que a Defensoria Pública de São Paulo precisa do apoio da Sociedade Civil para impulsionar e sempre buscar melhorias em seus serviços para atender àqueles que não tem outra saída.

O desenvolvimento de uma visão política que alcança os cidadãos oprimidos por fatores sociais e econômicos é de fundamental importância para a aproximação destes ao Direito, que tem como responsabilidade trazer a todos os direitos, assim como as obrigações, distribuídos de forma justa para manter a sociedade em constante harmonia.

Sociedade e direito tem uma relação de interdependência, uma vez que o Direito só existe em sociedade e a sociedade existe por causa do Direito, por isso é essencial que exista a manifestação popular no Direito. As Conferências oferecem essa possibilidade ao cidadão comum de se manifestar perante o um órgão do Poder Judiciário, atuando na formação dos Plano de Atuação da Defensoria. Sociedade e direito então se unem para atingir

o mesmo objetivo que é trazer a justiça aos conflitos sociais, solucionando-os da melhor maneira possível.

Como a criação da Defensoria paulista teve uma intensa participação popular, para permanecer com seus propósitos, é imprescindível que essa conduta permaneça. A chave para a instituição não se tornar apenas uma ferramenta do Poder Público, deixando sua base social, é manter o diálogo com aqueles que realmente necessitam da prestação dos serviços judiciais que são disponibilizados pela DPESP. Mas, nesse aspecto, o Defensor Público Gustavo Augusto Soares dos Reis¹³ esclarece que, além disso, ainda se deve ampliar a ideia de acesso à justiça para que não seja algo apenas previsto e não praticado:

“Obviamente esta instituição [Defensoria Pública] de maneira alguma almeja salvar o mundo, pois isso depende sobretudo de políticas públicas. Mas, ao que parece, numa época em que as Declarações de Direitos Humanos contemplam todas as pessoas, independentemente da classe a que pertençam, faz-se necessário repensar o significado do direito de acesso à justiça, que não pode esgotar-se numa concepção meramente formal”. (REIS, 2009)

Ciclo de Conferências: como a sociedade civil atua no desenvolvimento das propostas

Para a compreensão do funcionamento do Ciclo de Conferências, faz-se necessário explicar um pouco a estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo como um todo. A estrutura da DPESP está prevista na Lei Complementar Estadual n. 988 de 2006¹⁴.

A Defensoria Pública é composta pelos órgãos de Administração Superior, Administração, Execução e de Atuação e demais órgãos auxiliares.

A Administração Superior compreende o Defensor Público-Geral, que administra a instituição; a Primeira Subdefensoria Pública-Geral, que coordena o planejamento da Defensoria; a Segunda Subdefensoria Pública-Geral, que administra, coordena e orienta a atuação da Defensoria da Capital e em sua região metropolitana; a Terceira Subdefensoria Pública-Geral, que atua nas regiões do interior do estado; o Conselho Superior, integrado por todos estes cargos superiores da Defensoria e de demais representantes dos outros órgãos vinculados; a Corregedoria-Geral, que fiscaliza as ações da Defensoria; e, por fim, a Ouvidoria-Geral, que além de fiscalizar, também irá sugerir melhorias para os órgãos citados

¹³ Defensor Público do Estado de São Paulo, em exercício desde 2007.

¹⁴ Importante ressaltar: art. 1º “Esta lei complementar dispõe sobre a organização da Defensoria Pública do Estado, nos termos dos artigos 1º, 3º, 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição da República e artigos 103 e 104 da Constituição do Estado de São Paulo, define suas atribuições e institui o regime jurídico dos integrantes da carreira de Defensor Público”.

acima. Todos os chefes desses órgãos são nomeados pelo governador do estado ou por sua chefia, de acordo com a hierarquia.

Os órgãos de Administração compreendem as Defensorias Públicas Regionais e a Defensoria Pública da Capital.

Os órgãos de Execução e de Atuação, põe em prática o planejamento efetuado pelas Administrações além de integrar os Núcleos Especializados e os Defensores Públicos, ou seja, a sociedade e a Defensoria.

Os Núcleos Especializados têm caráter permanente e atuante no desempenho funcional dos membros da instituição. Assim, de acordo com o artigo 53, II, cabe a eles “propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural”, sendo uma dessas medidas as Conferências.

O direito às Conferências Regionais é assegurado no artigo 7º, § 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”. A Conferência Estadual e as Pré-Conferências Regionais garantem a participação social na elaboração do Plano de Atuação da Defensoria.

Há vários eixos temáticos discutidos nas Conferências e, então, são levantadas propostas relevantes a cada tema para serem discutidas na Conferência Estadual para, enfim, elaborar o Plano de Atuação que terá duração de 2 anos, mas sempre será de caráter contínuo já que as propostas nem sempre são implementadas de imediato e precisam ser desenvolvidas de acordo com a capacidade da instituição.

As regras em relação ao funcionamento dos Ciclos de Conferências são estipuladas por meio de deliberações estabelecidas pelo Conselho Superior. Há, atualmente, quatro deliberações tratando sobre o tema, dentre todas regidas pelo Conselho, de números 36, 43, 49 e 116¹⁵.

O primeiro momento das Pré-Conferências é a divulgação dos procedimentos que acontecerão na reunião para os debates, que é realizada em único dia. Portanto, essa divulgação é feita antes da realização da Conferência Regional. Abre-se um período para as inscrições para os interessados especificando qual eixo temático que queiram discutir. Nos dias da realização da Pré-Conferência, há o ato de abertura, breve, explicitando como ocorrerão os trabalhos do dia.

¹⁵ Deliberações do Conselho Superior da Defensoria Pública disponíveis na íntegra em < <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2878>>.

Os participantes se separarão em grupo menores, de acordo com o eixo temático, para a elaboração de propostas que depois serão postas em votação. Esses grupos terão um tempo para a elaboração de um relatório a ser lido para todos. Ao final dos Grupos de Trabalho, são abertas as inscrições para candidatura a delegado também é aberta a todos aqueles que querem ser representantes da sociedade civil regional.

Na plenária, momento de escolha entre todas as propostas de os grupos de trabalhos, serão selecionadas 20 para apresentação na Conferência estadual. Na escolha dos delegados, haverá votação, sendo que, 60% deverão ser da sociedade civil e 40% funcionários públicos. São cerca de 150 delegados eleitos em todo o estado paulista. Depois de todas as propostas votadas e eleitos os delegados, cada conferência regional elabora um relatório com todo o conteúdo abordado a ser entregue na Conferência Estadual¹⁶.

Ao final do Ciclo de Conferências, a instituição elabora um relatório de monitoramento, previsto na Deliberação CSDP nº49, de 11 de outubro de 2007¹⁷, que faz uma análise das implementações ou não das propostas. Esse monitoramento é contínuo para acompanhamento do desenvolvimento das propostas na prática.

Para elaboração do Plano de Atuação, as propostas formuladas nas conferências com a participação da sociedade civil, são encaminhadas ao órgão da Administração Superior que analisará a viabilidade, assim como também formulará suas próprias propostas. A implementação é, na verdade, uma função da Defensoria como um todo, tanto dos Defensores Públicos quanto dos Núcleos Especializados e dos órgãos superiores.

I Ciclo de Conferências

No primeiro ciclo de conferências, nos meses de abril e maio de 2007, foram realizadas 14 conferências regionais e I Conferência Estadual. As 14 regiões foram: Santos, Bauru-Marília, Sorocaba, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto-São Carlos, Capinas-Jundiaí, Taubaté, Araçatuba-Presidente Prudente, Capital-Leste, Capital-Centro, Capital-Sul, Mogi das Cruzes, Osasco e Região Metropolitana do ABCD.

A I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo contou com a presença de 269 (duzentas e sessenta e nove) pessoas. Os delegados (as), eleitos nas Pré-Conferências como representantes regionais, contabilizaram 134 (cento e trinta e quatro)

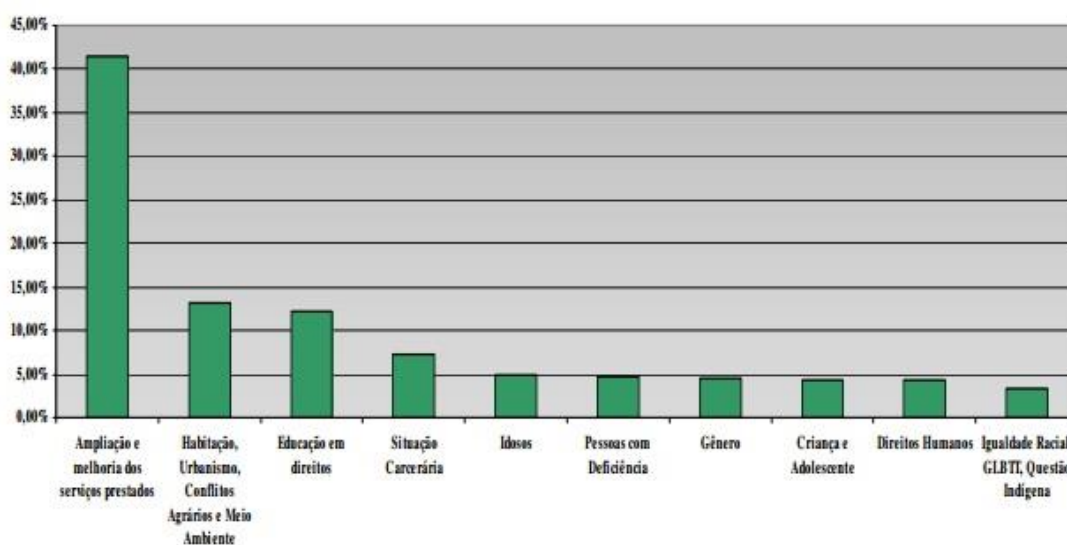
¹⁶ Tudo sobre as Conferências disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2963>>.

¹⁷ Deliberação na íntegra disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=917&idModulo=5010>>.

participantes, os observadores (as) totalizaram 22 (vinte e duas) pessoas e os Defensores (as) públicos foram cerca de 72 (setenta e dois) participantes.

Um dos principais temas discutidos nesse primeiro evento foi o de ampliação e melhoria dos serviços prestados¹⁸. A sociedade civil pedia por mais defensores e pela ampliação dos serviços. Outros temas também foram discutidos, como habitação, educação em direitos, situação carcerária, entre outros. Das diretrizes solicitadas pela sociedade, segue abaixo a proporção de prioridades à época.

Gráfico 2 – Temas levantados na I Conferência Estadual



Fonte: Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

De acordo com o relatório institucional, 99% das propostas estava de acordo com as diretrizes constitucionais da Defensoria e cerca de 29% das propostas foram implementadas e 26% estavam em implementação, quando se chegou ao segundo ciclo¹⁹.

II Ciclo de Conferências

No segundo ciclo de conferências, em 2009, seguiu-se a mesma metodologia. Foram realizadas cerca de 22 Pré-Conferências. Além das regiões do primeiro ciclo, também ocorreram no Vale do Ribeira e em São José dos Campos, além de separarem as regiões

¹⁸ “Relatório da Plenária Final da I Conferência Estadual da DPESP” disponível em < http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/0/Documentos/Confer%C3%A2ncias/Estadual/relatorio_plenaria_final_a.pdf>

¹⁹ “Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo” disponível em < <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento%20I%20Ciclo.pdf>>.

que eram compartilhadas anteriormente. Foram selecionadas cerca de 168 (cento e sessenta e oito) propostas para discussão na Conferência Estadual.

Em relação aos dois primeiros ciclos de Conferências, o grupo da FGV²⁰ fez a seguinte análise:

“Observa-se em ambos os Ciclos uma grande quantidade de propostas frequentemente representando, em sua grande maioria, muito mais ações específicas a serem realizadas pela Defensoria Pública do que a proposição de princípios e diretrizes que passem a nortear a instituição. Outra constatação a partir da leitura do relatório diz respeito à existência de ações de caráter contínuo, que foram selecionadas na I Conferência e que se repetiram na II Conferência, o que a princípio indica que não houve uma releitura das propostas do I Ciclo, antes da realização do II Ciclo” (FERRAZ e outros, 2011).

III Ciclo de Conferências

O terceiro ciclo de conferências foi realizado em 2011 e este foi objeto de pesquisa desenvolvida pelos alunos de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Faculdade Getúlio Vargas de São Paulo em que foi feita uma análise a respeito do perfil dos participantes deste III Ciclo de Conferências²¹.

O grupo observou cinco Pré-Conferências: Santos, ABDC, Taubaté, São José dos Campos e São Paulo-Centro. Cerca de 70% dos participantes já tinham participado dos primeiros Ciclos, o que demonstra interesse dessa parte da população. Porém, foi explícito que faltou a participação de membros de outras instituições públicas. Houve grupo em que havia uma maior parte de participantes, como habitação e outros em que a participação da sociedade civil era mínima, como, por exemplo, Política Institucional.

O plano de atuação, resultado da III Conferência Estadual, foi disponibilizado em março de 2012. O documento traz as propostas e o órgão responsável por ela dentro da instituição. São 52 propostas que advêm da sociedade civil e 16 propostas da Administração Superior que visava reformulação de atividades entre os Defensores e funcionários dentro da instituição.

²⁰ FERRAZ, Fábio Alexandre Fernandes; SOUSA FILHO, Haroldo de Oliveira; SILVA, Márcia Rosa de Mendonça; SOUZA, Maria Antonieta de. Defensoria Pública do Estado de São Paulo: aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social. São Paulo: EAESP - Fundação Getúlio Vargas.

²¹ “Defensoria Pública do Estado de São Paulo: aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social, disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8596>>.

IV Ciclo de Conferências

A partir do IV Ciclo de Conferências, realizado em agosto de 2013, foi possível observar que a metodologia para a realização das atividades passou a ser melhor definida. Também foram realizadas 22 Pré-Conferências. Foram determinados nove eixos temáticos: 1) Cidadania e Direitos Humanos; 2) Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito; 3) Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher; 4) Infância e Juventude; 5) Situação Carcerária; 6) Habitação e Urbanismo; 7) Direitos do Consumidor; 8) Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência; 9) Política Institucional e Educação em Direitos Humanos. Cada eixo foi tratado em um grupo de trabalho que deveria ter, no mínimo, 5 pessoas. Cada grupo deveria apresentar à plenária cinco propostas²².

Análise do V Ciclo de Conferências Públicas: regional Leste e Conferência Estadual

O V Ciclo de Conferências foi realizado em 2015 entre os meses de agosto e novembro, em todo o estado de São Paulo. Foram realizadas 22 Pré-Conferências nas regiões: Guarulhos, Jundiaí, Capital-Regional Sul, Capital-Regional Leste, Capital-Regional Central, Mogi das Cruzes, Presidente Prudente, Araçatuba, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Campinas, Osasco, Taubaté, Sorocaba, Grande ABCD, Santos, São Carlos, Vale do Ribeira, Marília, Bauru, Capital-Regional Norte-Oeste e São José do Rio Preto. E como previsto, foi disponibilizado a metodologia e a programação previamente.

Ao final de cada conferência regional do V Ciclo de Conferências, a equipe administrativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo compilou as informações em relação à participação social e às propostas em relatórios. Para fácil visualização a respeito da baixa participação da sociedade civil, segue abaixo uma tabela em relação às Pré-Conferências:

²² Metodologia para o IV Ciclo de Conferências disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/Metodologia.pdf>>.

Participação social em cada regional do Estado de São Paulo

Regional	Total de Participantes ²³	Delegados eleitos	Participantes de outras categorias ²⁴	Participantes da sociedade civil
Vale do Ribeira	204	2	42	133
São José dos Campos	127	(não há no relatório)	2	86
Campinas	124	13	18	63
Capital - Sul	85	13	5	48
Taubaté	88	4	17	43
Capital - Leste	73	9	0	42
Osasco	68	10	4	38
Ribeirão Preto	96	9	24	34
Grande ABCD	60	9	1	30
Araçatuba	76	4	16	30
São José do Rio Preto	74	7	20	29
Santos	56	7	6	26
São Carlos	52	5	1	24
Sorocaba	62	9	5	23
Guarulhos	50	9	8	21
Mogi das Cruzes	75	6	22	20
Marília	52	5	11	19
Capital - Norte/Oeste	50	8	0	16
Capital - Central	73	13	19	14
Jundiaí	54	6	2	13
Bauru	51	5	9	10
Presidente Prudente	42	4	1	4
				766

Fonte: Conferências Públicas, V Ciclo de Conferências, site da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Podemos observar a partir dessa tabela que o público presente nas conferências públicas regionais não corresponde ao grande público de usuários da Defensoria. A relação que busco estabelecer entre esses dois públicos não é de que todos os usuários devem participar das conferências, mas sim que, pelo menos uma porcentagem significativa participaria já que o ciclo de conferências busca elaborar propostas para um melhor desenvolvimento dos serviços da instituição e os próprios usuários saberiam opinar sobre isso. É visível que, com tudo o que foi dito no desenvolvimento desse artigo, que a DPESP

²³ Esse total engloba os participantes da sociedade civil, participantes de outras categorias e funcionários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (Defensores, oficiais administrativos, funcionários da Ouvidoria, entre outros).

²⁴ Outras categorias seriam, por exemplo, representantes do Poder Público.

tem uma grande atuação e ainda assim apenas 766 pessoas tenham participado das Conferências Regionais em 2015. Pode-se ressaltar também a baixa participação das outras categorias, que seriam, por exemplo, representantes do poder público.

No V Ciclo de Conferências, primeiramente, acompanhei a Conferência da Regional Capital-Leste, que aconteceu em um dos auditórios da Escola de Artes, Ciências e Humanidades – no campus USP Leste da Universidade de São Paulo, no dia 26 de setembro de 2015. A estrutura do local e a recepção foram ótimas, funcionários prestativos e materiais de apoio de qualidade. Entretanto, o volume da participação social não foi tão satisfatório. Havia pouco mais de 50 pessoas da sociedade civil e aproximadamente 20 Defensores Públicos. Além deles, cerca de 10 a 15 funcionários entre oficiais, administrativos e Ouvidoria.

A regional leste é uma das regiões mais pobres da Capital, portanto, uma das regiões que mais necessita dos serviços prestados pela Defensoria Pública. Há cerca de 3,3 milhões de pessoas vivendo na região, segundo dados fornecidos pela Prefeitura de São Paulo²⁵. Apenas 42 pessoas compareceram. Como explicar essa participação mínima numa região em que há tantos problemas sociais e, portanto, grande necessidade da presença da Defensoria Pública?

Depois desse estudo, penso que realmente as pessoas que mais precisam são aquelas que desconhecem esse sistema de participação social. Por isso, cabe à DPESP, com a ajuda dos interessados por esse mecanismo, chegar aos seus usuários. Aqui faço uma crítica de que se precisa chegar aos usuários por meio de uma ampla divulgação, que vá além do que está sendo feito atualmente. Não só aos usuários, mas também aos estudantes, a divulgação precisa chegar às universidades também.

Durante o desenvolvimento dos trabalhos, na Pré-Conferência da Regional Leste, participei do grupo de trabalho do eixo Política Institucional e Educação em Direitos, mas, não foi possível formar o quórum necessário para a formação de um grupo independente, já que apenas 1 pessoa (eu) se interessou pelo tema. Por isso, uniu-se ao Grupo de trabalho referente ao eixo de Crianças e Adolescentes, que contava com apenas quatro pessoas.

Discutimos sobre o espaço público da escola e da região, como praças públicas, parques etc. Nesses temas, não acredito que houve, de fato, uma representatividade significativa da sociedade civil já que as três pessoas eram funcionárias de fórum ou de escolas e apenas um morador do bairro. Acredito que seria um ponto importante também a

²⁵ Outro dado relevante disponibilizado pelo site da Prefeitura de São Paulo é que: “Estima-se em 904.089 os trabalhadores desempregados na metrópole. Desses, 358.282 vivem na Zona Leste, ou seja, 40% dos trabalhadores desempregados do município”.

se discutir com os alunos e com os responsáveis pelos menores, pois assim teríamos uma visão de pontos de vistas diferentes.

O principal grupo de trabalhos da região foi referente à temática de “Habitação e Urbanismo e Conflitos Agrários”. Também houve significativa participação social no grupo referente ao eixo temático “Direito do Idoso e da Pessoa com Deficiência”. Outro grupo com relevante participação social foi o de “Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher”.

Observei que a participação de integrantes do *Movimento pela Defensoria* não acompanha seu desenvolvimento atualmente junto à sociedade civil. Eram poucas as pessoas que se manifestavam lembrando que fizeram parte da criação da instituição.

A evolução da DPESP é inegável: no primeiro ano havia apenas cerca de 80 Defensores; hoje, são mais de 700. Ainda não é o suficiente, já que são 48 mil pessoas para 1 Defensor Público em São Paulo²⁶. A criação de novos cargos é sim essencial para a prestação dos serviços, mas não se pode deixar que a participação social na instituição diminua. A qualidade dos serviços deve acompanhar a evolução da Instituição e, para isso, também precisa da presença da sociedade civil.

É possível que esse problema seja por dois motivos: descrença e falha na divulgação. Dialogando com o trabalho do grupo da FGV, que apontava a grande importância da divulgação das atividades para a sociedade civil, ressalto que esse também foi um dos principais problemas nesse V Ciclo. A mobilização da sociedade para participar foi extremamente pequena comparado ao volume de pessoas que utilizam o sistema.

A participação foi reduzida no III Ciclo, como demonstrado no trabalho de pesquisa mencionado, e permanece, se não diminuindo ainda mais, no V Ciclo. Nesse sentido, o grupo retratou que isso não acontece apenas nesse segmento:

“Lamentavelmente, **a mobilização da sociedade civil** a participar de eventos do gênero **é extremamente complicada**. Infelizmente a interação da população em atividades coletivas de participação direta, via de regra, ainda é muito reduzida em todas as esferas sociais e econômicas, ou segmentos representativos da sociedade. Provavelmente por essa razão, **constatamos público insatisfatório durante a realização de alguns grupos de trabalho**. Todavia, ações de divulgação publicitária da realização dos eventos podem e devem colaborar na alteração desse quadro. É certo que existem diversas instituições públicas ou privadas que não foram informadas sobre a realização das pré-conferências. **Há instituições que provavelmente teriam grande interesse em participar dessas atividades**. Percebemos que, embora o material publicitário seja de excelente qualidade, em especial no que se refere à comunicação visual, **a distribuição deste pode ter melhor alcance** através de uma programação de publicidade definida com padrões de delimitação de público alvo e envio protocolar de convites e/ou chamamento à participação.” (FERRAZ et alii, 2011, grifo meu)

²⁶ Informação divulgada em um vídeo da G1, disponível no link: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/02/defensoria-completa-10-anos-com-1-defensor-para-48-mil-pessoas-em-sp.html>>.

Na Conferência Estadual, realizada em dezembro de 2015, foi possível perceber que muitas pessoas presentes não tinham pleno conhecimento a respeito da metodologia a ser adotada. Como já dito, reconheço o esforço da Defensoria em disponibilizar a metodologia adotada previamente²⁷, porém, acredito que o ideal seria uma preparação, presencial, de todos que estariam envolvidos antes da realização do evento. Acredito que dois dias para discussão, infelizmente, não me pareceu eficiente.

Devemos ressaltar que quando lidamos com a sociedade civil e participamos desses grupos democráticos, a diversidade é enorme. Muitos integrantes ali presentes, delegados escolhidos durante as Pré-Conferências, traziam problemas fora dos limites da Defensoria Pública, o que fazia com que o foco fosse um pouco perdido durante a reunião. Ainda assim, o momento público da Conferência Estadual é muito importante, pois é inegável a importância desse mecanismo à parcela da sociedade que anseia por melhorias e ampliação de seus direitos e encontra na DPESP um meio para isso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando desenvolvi meu projeto de pesquisa, um dos meus principais objetivos era divulgar a possibilidade da sociedade, principalmente aos necessitados, de participar de um órgão jurisdicional livremente. A intenção era divulgar para o maior público que eu conseguisse que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo “permitia” que todo cidadão comum que tivesse interesse viesse participar de discussões e do desenvolvimento da instituição. Também idealizei analisar dados em relação ao grande público de participantes e a responder ao meu principal questionamento: é eficaz a participação social no plano de atuação dos Defensores?

Com o desenvolvimento da pesquisa, me surpreendi ao perceber que, na verdade, essa “permissão” foi conquistada com muita insistência pelos movimentos populares para a criação da DPESP e que a participação social é tão pequena que estudar os impactos em relação ao plano de atuação seria uma tarefa não conclusiva, que deve essa análise deve ser realizada a longo prazo.

Então, além de divulgar para as pessoas essa possibilidade, o foco passou a ser a análise da baixa participação social nos cinco Ciclos realizados até hoje e, como já dito,

²⁷ Regimento interno da V Conferência disponibilizado em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%C3%A2ncias/v%20ciclo/Regimento%20Interno%20Confer%C3%A2ncia%20Estadual%20-%20V%20Ciclo%20de%20Confer%C3%A2ncias.pdf>>.

admirando essa ferramenta, busquei apontar possíveis erros em relação à divulgação e ao preparo dos participantes.

Nessa parte da minha pesquisa, em que devo concluir o que desenvolvi, gostaria de sugerir à DPESP duas coisas: I) divulgação em massa sobre as Conferências Públicas – essa informação precisa chegar aos usuários, às universidades, às comunidades, às escolas (...); II) o Ciclo deve ser realizado com mais tempo, com uma preparação prévia, principalmente dos delegados que terão o poder de voto na Conferência Estadual. Todos precisam ter conhecimento das funções e da importância desse mecanismo.

Retomando os questionamentos feitos na introdução desse artigo, sobre se é realmente possível um cidadão comum participar da formulação de um plano de atuação de um órgão jurisdicional, concluo que sim, é possível; não só é possível como é necessário para a manutenção de um órgão jurisdicional democrático e acessível. E se a democracia, nesse caso, é efetiva, infelizmente responderei que ainda, infelizmente, não o é. Porém, há grande possibilidade de ser tendo em vista que é um mecanismo que tem esse intuito e que precisa aumentar sua proporção em relação à participação social e aos usuários. Quando questionado quais seriam os limites dessa participação respondo que o principal limite é o desconhecimento. A partir da evolução do mecanismo proposto não somente nesse artigo, como em diversos trabalhos desenvolvidos ao longo desse texto, essa limitação diminuirá.

Portanto, com o objetivo inicialmente proposto de *investigar a efetividade da participação da sociedade civil na elaboração do Plano de Atuação bienal dos Defensores Públicos do Estado de São Paulo*, acredito que este não foi atingido. Entretanto, outros pontos de grande relevância foram apontados e analisados. Tudo foi desenvolvido para que, a longo prazo, esse objetivo inicial possa ser alcançado num futuro trabalho de pesquisa que pretendo desenvolver, tendo sido a Iniciação Científica um primeiro grande passo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 988**, de 09 de janeiro de 2006. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 10 jan. 2006. Seção 1, p. 1.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Participação Social: Inovações Democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: EAESP - Fundação Getúlio Vargas. Biblioteca Virtual FGV, 2010. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5233>>.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Conferências Públicas. Disponível em <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2963>> Acesso recorrente a diversos links disponíveis no site.

FERRAZ, Fábio Alexandre Fernandes; SOUSA FILHO, Haroldo de Oliveira; SILVA, Márcia Rosa de Mendonça; SOUZA, Maria Antonieta de. **Defensoria Pública do Estado de São Paulo: aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social.** São Paulo: EAESP - Fundação Getúlio Vargas. Biblioteca Virtual FGV, 2011. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8596>>.

REIS, Gustavo Augusto Soares dos. A importância da Defensoria Pública em um estado democrático social de Direito. **Revista do Curso de Direito.** 2009. ISSN: 2176-1094. Vol. 6, p. 36-56. Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/view/941>>.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 out. 1989. Seção 1, p. 1.

Contatos: mori_ah@hotmail.com e brunasoaresangotti@gmail.com.