

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* – MESTRADO

MAURÍCIO BUOSI LEMES

Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017)

RIBEIRÃO PRETO – SP

2019

MAURÍCIO BUOSI LEMES

Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências, Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientadora: Professora Associada Fabiana Cristina Severi.

RIBEIRÃO PRETO – SP

2019

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial desse trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e de pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca e
Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo autor

L551p	<p>Lemes, Maurício Buosi</p> <p>Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 - 2017) / Maurício Buosi Lemes; orientadora Fabiana Cristina Severi. -- Ribeirão Preto, 2019.</p> <p>150 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019.</p> <p>1. PARTICIPAÇÃO POPULAR. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. ACESSO À JUSTIÇA. 4. DEFENSORIA PÚBLICA. 5. (DES)DEMOCRATIZAÇÃO. I. Severi, Fabiana Cristina, orient. II. Título</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: LEMES, Maurício Buosi.

Título: Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências, Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Leonice e Durval,
pelo suporte fundamental prestado em todos os momentos.*

AGRADECIMENTOS

Durante o curso do Mestrado, de agosto de 2017 a julho de 2019, de diferentes modos, muitas pessoas contribuíram com o meu crescimento e amadurecimento, afetivo e intelectual, e para que esse percurso fosse compartilhado e repleto de sentidos e de significados. Dessa forma, agradeço...

À minha mãe, Leonice Buosi Lemes, e ao meu pai, Durval Teodoro Lemes, pelo amor incondicional, pelo carinho cuidadoso e pelo apoio imprescindível, sem os quais essa história em Ribeirão Preto e na USP não teria sido possível;

Aos amigos Leonardo de Oliveira Reis e Tiago Pinholi Moreira, pelas risadas, pelas conversas e pela amizade que vem se fortalecendo desde os anos de cursinho no COC de Araçatuba – SP;

À Marisa Geralda Barbosa, por sempre incentivar em mim o desejo de aprender, de crescer e de descobrir e me mostrar o valor das ciências humanas e sociais, do conhecimento crítico e da educação;

Ao José Carlos Guabiraba de Oliveira, por me ajudar a compreender e a encontrar novos sentidos para a religião e para a espiritualidade, e estimular em mim a busca por novos horizontes e descobertas;

À Fabiana Cristina Severi, por toda a trajetória construída desde a graduação, passando pelas disciplinas e pela orientação na iniciação científica, na extensão popular, nas atividades de educação tutorial e de monitoria, e agora no Mestrado. Agradeço pelo rico aprendizado, formado diariamente, pelo exemplo de educadora, no mais belo, profundo e pleno sentido do termo, e por tantos saberes e experiências compartilhados ao longo desses quase oito anos;

Às pesquisadoras Luciana Zaffalon Leme Cardoso e Élide de Oliveira Lauris dos Santos, pelas contribuições ricas e relevantes apresentadas no exame de qualificação, ocorrido em setembro de 2018, e que auxiliaram no amadurecimento do foco do trabalho e na formulação de uma crítica às dinâmicas de funcionamento dos modelos democráticos hoje existentes dentro do sistema de justiça;

Ao professor Caio Gracco Pinheiro Dias, com quem tanto venho aprendendo, desde perspectivas teóricas sobre o Direito até ensino do Direito, planejamento pedagógico e avaliação do ensino-aprendizagem. Agradeço pela supervisão tão próxima, atenta, competente e humilde por meio do Estágio Supervisionado em Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE), na disciplina de graduação Laboratório – Eixo Mo-

radia. Agradeço também à Deíse Camargo Maito, pela amizade e pelos saberes e experiências compartilhados no Grupo de Estudos sobre Formação Docente e Metodologia de Ensino do Direito, que formamos e ajudamos a coordenar, juntamente com o Caio;

Aos professores Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua e Camilo Zufelato, pela supervisão solícita através do Estágio Supervisionado em Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE), nas disciplinas de graduação Sociologia Geral e Laboratório – Eixo Moradia;

Aos discentes e às discentes das turmas X e XI de graduação da FDRP, com quem pude dar meus primeiros passos na *práxis* docente, por meio do Estágio Supervisionado em Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE), durante o ano de 2018;

Aos estudantes e às estudantes do Cursinho Popular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (CPFDRP), com quem pude partilhar alguns conhecimentos da Filosofia e da Sociologia, além de debater e refletir sobre temas polêmicos e importantes durante o ano de 2017. A luta de vocês pelo ingresso na universidade pública também é a luta por uma educação superior pública, democrática, de qualidade e gratuita;

Ao professor Paulo Eduardo Alves da Silva, pelo diálogo sobre o acesso à justiça e metodologia de pesquisa científica empírica no campo jurídico, e pelas sugestões no processo de delimitação do foco do trabalho;

À Vania Cristina Vasconcellos Prudencio e ao Omar El Faro, pelo esforço e dedicação ao trabalho desenvolvido junto ao Serviço de Pós-Graduação da FDRP, e pela atenção e empenho no atendimento das solicitações cotidianas;

À equipe de funcionários e funcionárias da FDRP: Fabio Jose Moretti, Antonio Tadeu Campos Mesquita, Lucas Brandolin Ferreira e Rodolfo César Ambrosio de Andrade, da Seção Técnica de Informática; Tamie Aline Lança, Ednéia Silva Santos Rocha e Marco Aurélio Tiba de Andrade, da Biblioteca; Ariadne Pereira Gonçalves e Éder Gonçalves de Pádua, da Seção de Apoio Acadêmico; e Cláudia Sarkis Rezende, da Comunicação Institucional, pelo convívio diário, pela presteza e disponibilidade no auxílio técnico;

À dona Célia, pela gentileza, pelas conversas agradáveis nos corredores da FDRP e pelo café tão saboroso e necessário, principalmente no despertar para as leituras e para o estudo depois do almoço;

Aos pesquisadores e às pesquisadoras que compõem o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), a Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED) e a Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito (ABraSD), pelos debates e reflexões ocorridos em seus encontros e grupos de trabalho e que enriqueceram o estudo aqui apresentado;

Aos pesquisadores João Paulo Dias e Carlos Nolasco e às pesquisadoras Conceição Gomes e Ana Raquel Matos, que me acolheram e supervisionaram durante o estágio de pesquisa junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Portugal. Agradeço também a acolhida e a disponibilidade de Inês Alexandra Sequeira Lima, Maria José Paiva Fernandes Carvalho e Acácio Carvalho Machado, da Biblioteca Norte-Sul;

À equipe do projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto – SP” da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Infância e Juventude, Bruno Cesar da Silva, Natalia da Costa Nora Bugner, Paula Carolina Barboni Dantas Nascimento, Renata Romanholi Eik Cremones, Fernanda Antonioli Cardozo, Danielle Zoega Rosim e Mariana Albuquerque Zan, pela parceria, pelo trabalho conjunto e pelo aprendizado tão rico sobre a complexidade do campo das políticas públicas e do acesso à justiça;

Ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que prontamente respondeu as minhas solicitações de acesso aos processos que tramitaram no Conselho Superior da instituição referentes aos Planos de Atuação, e a relatórios de gestão da Ouvidoria-Geral e de monitoramento das Conferências, que até então não estavam disponíveis no *site* oficial;

Ao André Luis Gomes Antonietto, um amigo-irmão que Ribeirão Preto me deu, pela capacidade de escuta atenta, generosa e gentil, diante de tantas situações de medo, de angústia, de ansiedade, de insegurança e de incerteza. Agradeço pelo compartilhamento de experiências, pelo apoio e por sempre ter uma palavra capaz de trazer conforto, paz e esperança;

À Ana Cláudia Mauer dos Santos, pela amizade, pela parceria nos grupos de estudo, de pesquisa e de extensão e nas atividades do Estágio Supervisionado em Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE), no Laboratório – Eixo Moradia. Agradeço por sempre me mostrar outros olhares e possibilidades de ler e de interpretar a complexidade do mundo, da história, do sujeito e das relações sociais e humanas;

Ao Rafael Bessa Yamamura, pelos diálogos férteis e enriquecedores sobre nossas pesquisas, inseridas no campo do acesso à justiça, da Defensoria Pública e das políticas públicas, por partilhar seu saber acadêmico e profissional e por me mostrar outras possibilidades de debate, de recorte e de perspectiva teórica;

À Juliana Fontana Moyses, Mariana Albuquerque Zan, Gabriela de Oliveira Leal, Saulo Simon Borges, Cláudia Elias Valente, Yan Bogado Funck, Laysi da Silva Zacarias, Beatriz Carvalho Nogueira, Paulo Henrique Martinucci Boldrin, Tharuell Lima Kahwage, Myllena Felix Sampaio e Flávia Passeri Nascimento, pela amizade, pelas risadas, pelas

parcerias nas atividades de pesquisa e de extensão, e por compartilharmos, juntos, utopias, entendimentos e visões contra hegemônicas do direito e da justiça, desejos, sonhos, conquistas e resistências;

À Danieli Rocha Chiuzuli, Bárbara Oliveira Marcondes, Inara Flora Cipriano Firmino e Júlia Campos Leite, pela amizade cultivada desde a nossa chegada a Ribeirão Preto para o curso de Direito, pelas risadas, pelo apoio e por me fazerem enxergar em mim mesmo um valor que, muitas vezes, eu não conseguia;

À Bárbara Morselli Cavallo, Maitê Stelluti, Paulo Victor Barbosa Recchia, Fábio Wendel de Souza Silva, Thiago Coelho, Mariana Figueiredo, Ana Luísa Campos e Gubran Smaili, por deixarem a rotina na FDRP mais alegre e divertida e pelos encontros, conversas e risadas nos corredores;

À Aline Lemos Reis Bianchini, Ana Luiza Rodrigues, Aluísio de Freitas Miele, Jesus Pacheco Simões, Daíse de Felipe, Luis Augusto Teixeira Morais, Barbara Siqueira Furtado, Natália Batagim de Carvalho, Nicolás Negri Pereira, Amanda Barbosa, Joyce Oliveira, Hamilton Neto Funchal e Laís Gonzales de Oliveira, por tornarem essa jornada do Mestrado menos árdua e solitária, e ajudarem a enfrentar os percalços da vida acadêmica e burocrática dentro da FDRP;

Ao Nichollas Martins Areco, pelos encontros semanais que têm sido uma fonte inesgotável de cuidado, em meio a tantas dores, angústias, ansiedades e medos, e de compreensão e aprendizado acerca de mim mesmo, do mundo e das minhas relações pessoais e afetivas. Agradeço por me fazer entender que o conhecimento e o afeto não são binários, mas elementos indissociáveis, que a riqueza das experiências está no desfrutar do seu processo de desenvolvimento, que navegar é preciso e que há dentro de mim muitos atores e personagens igualmente chamados ao palco da existência;

À Pró-Reitoria de Pós Graduação da Universidade de São Paulo, pela concessão de bolsa de Estágio Supervisionado em Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE) durante o primeiro semestre de 2018, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP – processo nº 2017/14883-2), pelo apoio financeiro concedido de agosto de 2017 a outubro de 2019 e que viabilizou a minha dedicação integral ao curso do Mestrado e à realização da pesquisa. Agradeço também à FAPESP (processo nº 2018/15767-9) pela concessão de bolsa que permitiu a realização de um estágio de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Portugal, de janeiro a março de 2019.

RESUMO

LEMES, Maurício Buosi. **Participação popular na promoção do acesso à justiça**: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017). 2019. 150f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

O objetivo geral consiste em analisar as interações entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) em decorrência dos Ciclos de Conferências ocorridos entre 2007 e 2017, a fim de compreender o modo como esse mecanismo de participação popular na gestão vem sendo percebido, disputado e encaminhado pelos atores institucionais e da sociedade civil politicamente organizada. Como objetivos específicos, buscamos: a) contextualizar as lutas sociais recentes em torno da democratização do sistema de justiça brasileiro, da criação e do fortalecimento da DPESP, e da implementação de mecanismos de participação popular na gestão da sua política institucional; b) descrever o percurso das propostas aprovadas em matéria de habitação, urbanismo e conflitos agrários, considerando a Conferência estadual, a elaboração do Plano de Atuação Institucional e sua prestação de contas (monitoramento); c) fornecer alguns subsídios para o aprimoramento do papel das Conferências e do Plano de Atuação Institucional na gestão da DPESP. Em termos de abordagem metodológica, a pesquisa é sociojurídica empírica, de cunho qualitativo, no formato de estudo de caso, com dados coletados dos processos relativos às Conferências que tramitaram no Conselho Superior da DPESP, dos relatórios de monitoramento dos planos de atuação institucional e dos relatórios de gestão da Ouvidoria-Geral. Como fundamento teórico, o estudo dialogou com as categorias de democratização e de desdemocratização desenvolvidas por Charles Tilly (2013) e com o modelo analítico proposto por Tatagiba, Abers e Silva (2018) voltado à compreensão do processo de produção de políticas públicas em interface com uma multiplicidade de atores sociais e estatais. Criada em 2006, a DPESP incorporou em sua estrutura institucional boa parte das demandas formuladas por diversas entidades da sociedade civil politicamente organizada, atuantes na defesa de direitos em diferentes eixos temáticos e articuladas em torno da defesa de uma instituição democrática, autônoma, descentralizada e transparente. Uma dessas inovações consiste na realização dos Ciclos de Conferências, que oferecem subsídios para a elaboração do Plano de Atuação Institucional. Os dados sugerem que o Plano de Atuação Institucional, construído pela DPESP a partir das propostas aprovadas nas Conferências, vem repercutindo de modo bastante desigual na instituição como um todo, com ações institucionais na maior parte das vezes restritas ao Núcleo Especializado da temática. As unidades regionais e locais não aparecem implicadas na execução, na avaliação e na prestação de contas do cumprimento do Plano de Atuação. Desse modo, a DPESP vem empreendendo uma fraca capacidade institucional de mobilizar e de monitorar a incidência do Plano nas ações institucionais em nível local. Esse argumento ajuda a explicar o esvaziamento e a desmobilização em torno desses espaços institucionais de participação. À luz do referencial teórico, os achados da pesquisa indicam a ocorrência de um processo de desdemocratização da gestão da DPESP, uma vez que redes de confiança em torno das Conferências dão sinais de enfraquecimento com a perda de legitimidade do mecanismo, e o poder de tomada de decisão quanto à política institucional continua concentrado, sendo pouco compartilhado com os atores da sociedade civil organizada que se dirigem às Conferências.

Palavras-chave: Participação popular. Políticas públicas. Acesso à justiça. Defensoria Pública. (Des)democratização.

ABSTRACT

LEMES, Maurício Buosi. **Popular participation in the promotion of access to justice: an analysis of the interaction between the demands of the movements of defense of the right to housing and Public Defender's Office of the State of São Paulo in the Cycles of Conferences (2007-2017)**. 2019. 150f. Master's Dissertation. Ribeirão Preto Law School of the University of São Paulo.

The general objective is to analyze the interactions between the demands of the movements of defense of the right to housing and the Public Defender's Office of the State of São Paulo (DPESP) as a result of the Cycles of Conferences held between 2007 and 2017, in order to understand how this mechanism of popular participation in management has been perceived, disputed and forwarded by institutional actors and politically organized civil society. As specific objectives, we seek to: a) contextualize recent social struggles around the democratization of the Brazilian justice system, the creation and strengthening of DPESP, and the implementation of mechanisms for popular participation in the management of its institutional policy; b) describe the path of the proposals approved in the areas of housing, urbanism and agrarian conflicts, considering the state Conference, the elaboration of the Institutional Action Plan and its accountability (monitoring); c) provide some subsidies for the improvement of the role of Conferences and the Institutional Action Plan in the management of DPESP. In methodological approach terms, the research is empirical sociojuridical, of qualitative nature, in the case study format, with data collected from the processes related to the Conferences that took place in the Superior Council of the DPESP, the monitoring reports of the institutional action plans and the management reports of the General Ombudsman. As a theoretical foundation, the study dialogued with the categories of democratization and de-democratization developed by Charles Tilly (2013) and with the analytical model proposed by Tatagiba, Abers and Silva (2018) that aimed to understanding the process of production of public policies in interface with a multiplicity of social and state actors. Created in 2006, the DPESP incorporated into its institutional structure most of the demands formulated by various politically organized civil society entities, active in the defense of rights in different thematic axes and articulated around the defense of a democratic, autonomous, decentralized and transparent institution. One of these innovations consists in the holding of Cycles of Conferences, which provide subsidies for the preparation of the Institutional Action Plan. The data suggest that the Institutional Action Plan, built by DPESP based on the proposals approved at the Conferences, has had a very uneven impact on the institution, with institutional actions mostly restricted to the Specialized Center for the theme. Regional and local units are not involved in the implementation, evaluation and accountability of the Plan of Action. Thus, the DPESP has been undertaking a weak institutional capacity to mobilize and monitor the Plan's impact on institutional actions at the local level. This argument helps to explain the emptying and demobilization around these institutional spaces for participation. In the light of the theoretical framework, the findings of the study indicate the occurrence of a process of de-democratization of DPESP management, since networks of trust around the Conferences show signs of weakening with the loss of legitimacy of the mechanism, and the power to take decisions on institutional policy remains concentrated, being little shared with the actors of organized civil society who address the Conferences.

Keywords: Popular participation. Public policies. Access to justice. Public Defender's Office. (De)democratization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo entre o anteprojeto do movimento e o anteprojeto oficial.....	45
Tabela 2 - Proposta nº 1 aprovada na I Conferência Estadual.....	61
Tabela 3 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	61
Tabela 4 - Proposta nº 2 aprovada na I Conferência Estadual.....	62
Tabela 5 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	62
Tabela 6 – Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2.....	63
Tabela 7 – Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2.....	63
Tabela 8 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	63
Tabela 9 - Proposta nº 3 aprovada na I Conferência Estadual.....	64
Tabela 10 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3	64
Tabela 11 - Proposta nº 4 aprovada na I Conferência Estadual.....	64
Tabela 12 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4	64
Tabela 13 - Proposta nº 5 aprovada na I Conferência Estadual.....	65
Tabela 14 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5	65
Tabela 15 - Proposta nº 6 aprovada na I Conferência Estadual.....	66
Tabela 16 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	66
Tabela 17 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	67
Tabela 18 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	67
Tabela 19 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	67
Tabela 20 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	67
Tabela 21 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	68
Tabela 22 - Proposta nº 7 aprovada na I Conferência Estadual.....	68
Tabela 23 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7	68
Tabela 24 - Proposta nº 8 aprovada na I Conferência Estadual.....	68
Tabela 25 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8	69
Tabela 26 - Meta incluída no PAI sem referência a propostas específicas	69
Tabela 27 - Propostas aprovadas não incorporadas no PAI	69
Tabela 28 - Proposta nº 1 aprovada na II Conferência Estadual	70
Tabela 29 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	70
Tabela 30 - Propostas nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7 aprovadas na II Conferência Estadual.....	70
Tabela 31 - Metas incluídas no PAI referente às propostas nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7	71
Tabela 32 - Proposta nº 8 aprovada na II Conferência Estadual	72
Tabela 33 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8	72
Tabela 34 - Proposta nº 9 aprovada na II Conferência Estadual	72
Tabela 35 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 9	73
Tabela 36 - Propostas nº 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 aprovadas na II Conferência Estadual.....	73
Tabela 37 - Metas incluídas no PAI referente às propostas nº 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16.....	73
Tabela 38 - Propostas nº 17 e 18 aprovadas na II Conferência Estadual	74
Tabela 39 - Meta incluída no PAI referente às propostas nº 17 e 18.....	74
Tabela 40 - Proposta nº 19 aprovada na II Conferência Estadual	74
Tabela 41 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 19	74
Tabela 42 - Proposta nº 20 aprovada na II Conferência Estadual	75
Tabela 43 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 20	75
Tabela 44 - Proposta nº 21 aprovada na II Conferência Estadual	75
Tabela 45 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 21	75
Tabela 46 - Proposta nº 22 aprovada na II Conferência Estadual	75
Tabela 47 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 22	76
Tabela 48 - Proposta nº 23 aprovada na II Conferência Estadual	76
Tabela 49 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 23	76

Tabela 50 - Proposta nº 24 aprovada na II Conferência Estadual	76
Tabela 51 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 24	76
Tabela 52 - Propostas nº 25 e 26 aprovadas na II Conferência Estadual	77
Tabela 53 - Meta incluídas no PAI referente às propostas nº 25 e 26	77
Tabela 54 - Proposta nº 27 aprovada na II Conferência Estadual	77
Tabela 55 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 27	77
Tabela 56 - Proposta nº 28 aprovada na II Conferência Estadual	78
Tabela 57 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 28	78
Tabela 58 - Proposta nº 29 aprovada na II Conferência Estadual	78
Tabela 59 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 28	78
Tabela 60 - Propostas aprovadas na II Conferência Estadual não incorporadas ao PAI	79
Tabela 61 - Moções aprovadas na II Conferência Estadual	80
Tabela 62 - Proposta nº 1 aprovada na III Conferência Estadual	81
Tabela 63 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	82
Tabela 64 - Proposta nº 2 aprovada na III Conferência Estadual	83
Tabela 65 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	84
Tabela 66 - Proposta nº 3 aprovada na III Conferência Estadual	84
Tabela 67 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3	85
Tabela 68 - Proposta nº 4 aprovada na III Conferência Estadual	86
Tabela 69 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4	86
Tabela 70 - Proposta nº 5 aprovada na III Conferência Estadual	87
Tabela 71 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5	87
Tabela 72 - Proposta nº 6 aprovada na III Conferência Estadual	89
Tabela 73 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	89
Tabela 74 - Proposta nº 7 aprovada na III Conferência Estadual	89
Tabela 75 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7	90
Tabela 76 - Proposta nº 8 aprovada na III Conferência Estadual	91
Tabela 77 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8	91
Tabela 78 - Proposta nº 1 aprovada na IV Conferência Estadual	92
Tabela 79 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	93
Tabela 80 - Proposta nº 2 aprovada na IV Conferência Estadual	93
Tabela 81 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	94
Tabela 82 - Proposta nº 3 aprovada na IV Conferência Estadual	95
Tabela 83 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3	95
Tabela 84 - Proposta nº 4 aprovada na IV Conferência Estadual	96
Tabela 85 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4	96
Tabela 86 - Proposta nº 5 aprovada na IV Conferência Estadual	96
Tabela 87 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5	97
Tabela 88 - Proposta nº 6 aprovada na IV Conferência Estadual	98
Tabela 89 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6	98
Tabela 90 - Proposta nº 7 aprovada na IV Conferência Estadual	99
Tabela 91 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7	99
Tabela 92 - Proposta nº 1 aprovada na V Conferência Estadual	106
Tabela 93 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	106
Tabela 94 - Proposta nº 2 aprovada na V Conferência Estadual	107
Tabela 95 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	107
Tabela 96 - Proposta nº 3 aprovada na V Conferência Estadual	108
Tabela 97 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3	115
Tabela 98 - Proposta nº 4 aprovada na V Conferência Estadual	116
Tabela 99 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4	116
Tabela 100 - Propostas aprovadas na V Conferência Estadual não incorporadas ao PAI	117

Tabela 101 – Comparativo quanto à quantidade de participantes externos nas Pré-Conferências Regionais em 2015 e 2017	119
Tabela 102 – Comparativo quanto à quantidade de participantes externos nas Pré Conferências Regionais em 2011, 2013, 2015 e 2017	120
Tabela 103 - Proposta nº 1 aprovada na VI Conferência Estadual.....	126
Tabela 104 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1	127
Tabela 105 - Proposta nº 2 aprovada na VI Conferência Estadual.....	129
Tabela 106 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2	129
Tabela 107 - Proposta nº 3 aprovada na VI Conferência Estadual.....	131
Tabela 108 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3	131

LISTA DE ABREVIATURAS

AJUP – Assessoria Jurídica Universitária Popular

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CSDP – Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

DPESP – Defensoria Pública do Estado de São Paulo

NHABURB – Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

EDEPE – Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

PAI – Plano de Atuação Institucional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1. Situando a trajetória e o olhar do pesquisador e a delimitação da investigação ..	19
1.2. A problemática de pesquisa e os objetivos do estudo	21
1.3. Referenciais teórico-metodológicos	23
1.3.1. Bases metodológicas	23
1.3.2. Fundamentos teóricos	25
1.3.2.1. Democratização e desdemocratização: redes de confiança, desigualdades categóricas e centros de poder autônomos	25
1.3.2.2. Movimentos sociais, políticas públicas e estruturas relacionais: regimes políticos e subsistemas	29
1.4. A estrutura do trabalho	34
2. AS LUTAS SOCIAIS PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL: A PROMESSA CONSTITUCIONAL DE 1988 E A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	37
2.1. A dimensão participativa da democracia e o <i>déficit</i> democrático da justiça brasileira	40
2.2. O percurso de criação da institucionalidade da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e os atores envolvidos	42
2.3. Os limites institucionais do experimentalismo popular de participação na produção de políticas públicas	51
3. OS CICLOS DE CONFERÊNCIAS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS DISPUTAS POR MODELOS DE ACESSO À JUSTIÇA	55
3.1. I Ciclo de Conferências (2007 – 2008)	55
3.2. II Ciclo de Conferências (2009 - 2010)	70
3.3. III Ciclo de Conferências (2011 – 2012)	80
3.4. IV Ciclo de Conferências (2013 – 2014)	92
3.5. V Ciclo de Conferências (2015 – 2016)	105
3.6. VI Ciclo de Conferências (2017 – 2018)	117
4. A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E DINÂMICAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO	135
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143

1. INTRODUÇÃO

1.1. Situando a trajetória e o olhar do pesquisador e a delimitação da investigação

A escolha por trabalhar o tema de pesquisa relativo à democratização do sistema de justiça brasileiro e à participação popular na gestão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) guarda estreita relação com as atividades acadêmicas, científicas e políticas desempenhadas por mim desde que ingressei no curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Tão logo cheguei à instituição, me envolvi com o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP) e com os debates ligados aos movimentos sociais e ações coletivas, à educação popular, ao ensino do Direito, ao acesso à justiça e aos direitos, ao lugar do direito, das instituições do Estado e do sistema de justiça nas mudanças sociais e aos usos e práticas sociais envolvendo a gramática jurídica e a linguagem dos direitos.

Durante minha graduação, de 2012 a 2016, o NAJURP foi um projeto de extensão universitária de assessoria jurídica e educação popular em direitos. Nesse período, a ação do grupo buscou pautar-se nos marcos teóricos e metodológicos que fundamentam a atuação das Assessorias Jurídicas Universitárias Populares (AJUPs) existentes em diversas universidades do país. De modo geral, as AJUPs procuram se referenciar na concepção de extensão de Paulo Freire enquanto uma relação dialógica, de comunicação, para construir práticas de apoio à defesa de direitos de grupos comunitários ou de movimentos sociais.

O NAJURP reuniu em torno de si um repertório expressivo de encontros e reuniões de formação acadêmica, científica e política, em diferentes eixos temáticos, como gênero, raça e sexualidade; moradia e questão urbana; democratização da educação, ensino do Direito e Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos de Direito. Com fomento do Programa de Educação Tutorial do Ministério da Educação (PET/MEC), formamos uma frente de trabalho chamada *Observatório de Educação Jurídica*, que tinha por objetivo desenvolver estudos e promover encontros formativos capazes de mobilizar e apoiar o processo de avaliação e de revisão do PPP do curso.

Também por meio da *Frente de Educação*, como passou a ser chamada por alargar o seu âmbito de ação para além da educação jurídica, o grupo passou a atuar junto a

estudantes de ensino médio de uma escola pública em Ribeirão Preto – SP, através da realização de cursos envolvendo temas de direitos humanos. Aos poucos, essas atividades foram dando contornos mais nítidos e concretos à problemática que me propus a analisar na minha pesquisa de Iniciação Científica, desde o primeiro ano de curso: a ação política do movimento negro e de outros atores sociais na denúncia do mito da democracia racial e da meritocracia, e do racismo institucional, os processos histórico-sociais recentes de democratização do acesso às instituições públicas de educação superior e as políticas afirmativas de cotas.

As atividades junto ao NAJURP também viabilizaram uma aproximação com agentes, movimentos sociais e instituições locais e a participação em diversos atos, manifestações e eventos ligados à defesa e à promoção de direitos de sujeitos, individuais e coletivos, em condição de vulnerabilidade. Pude participar, em 2013, 2015 e 2017, respectivamente, do IV, V e VI Ciclos de Conferências da DPESP, nas Pré-Conferências Regionais de Ribeirão Preto.

Por ser a instituição do sistema de justiça mais próxima às práticas de assessoria jurídica e educação popular em direitos, também foi na DPESP que realizei, em 2014, meu estágio curricular obrigatório na área criminal e, entre 2016 e 2017, meu estágio remunerado na área cível. Também, de 2018 até agora, venho participando do Projeto “Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua em Ribeirão Preto – SP”, que tem como objetivo diagnosticar as necessidades da rede local no tocante ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, apontando medidas para estruturação dos serviços. A participação nas conferências e o cotidiano do estágio e do trabalho na instituição despertaram meu interesse em tentar compreender, já na transição entre graduação e pós-graduação (Mestrado), de uma forma mais profunda e crítica, as dinâmicas de interação entre sociedade civil organizada e Defensoria Pública, por meio dos seus Ciclos de Conferências.

Entendo que a temática da *democratização*, ou a correlação entre direito e democracia, permeia a minha trajetória acadêmica e política construída até o presente momento. Nos estudos sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Direito, na avaliação do curso da FDRP e na mobilização estudantil para a revisão e a aprovação de um PPP que considerasse as demandas e os debates promovidos pelo corpo discente; nas análises das lutas sociais e políticas, do processo constituinte de 1987/88 até os anos 2000, pela democratização da universidade pública brasileira, e das entrevistas realizadas junto

a estudantes de ensino médio de escola pública em Ribeirão Preto; e, com essa pesquisa, na proposta analítica voltada à participação popular na gestão da DPESP, o fio condutor da *democratização* tem estado presente.

Contudo, nesse percurso, ao tentar traçar um esboço do contexto sociopolítico em que estamos inseridos, é necessário reconhecer a transição entre a promessa constitucional de afirmação e de expansão de direitos e da cidadania, bem como a aposta no experimentalismo popular de participação nas políticas públicas, para o ataque e o desmonte de institucionalidades democráticas voltadas à garantia de direitos, o fortalecimento de discursos autoritários e os limites institucionais da participação popular dentro do sistema de justiça. No cenário pós-*impeachment*, dinâmicas aceleradas de desdemocratização têm se fortalecido nos modos de interação entre Estado e sociedade brasileira, com a restrição de espaços de experimentação democrática e de disputa de modelos alternativos de políticas públicas no plano federal.

1.2. A problemática de pesquisa e os objetivos do estudo

Para os fins a que me proponho no trabalho, buscarei dialogar com o conceito de acesso à justiça previsto na Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), que traz importantes parâmetros para a ação das instituições do Estado na promoção do acesso à justiça. Embora essa Recomendação tenha sido elaborada no marco normativo dos direitos humanos das mulheres, entendo que o documento traz algumas diretrizes mais concretas para pensarmos o significado de acesso à justiça em sentido amplo.

São elas: justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios e prestação de contas. Em linhas gerais, a) a **justiciabilidade** refere-se ao acesso irrestrito à justiça, bem como à educação em direitos dos sujeitos, para que possam

reivindicá-los; b) a **disponibilidade** exige o estabelecimento, a manutenção e o financiamento das estruturas físicas do sistema de justiça¹ em áreas urbanas, rurais e remotas; c) a **acessibilidade** requer que o sistema de justiça seja seguro, acessível do ponto de vista físico e econômico e adaptado às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade/discriminação; d) a **boa qualidade** estabelece que o sistema de justiça adeque-se aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade, e proporcione, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas. Além disso, busca que o sistema de justiça seja contextualizado, dinâmico, participativo, aberto a práticas inovadoras e leve em consideração as demandas por justiça social; e) a **provisão de remédios** solicita que o sistema de justiça ofereça aos sujeitos que o procuram proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que possam sofrer; f) a **prestação de contas** do sistema de justiça prevê que o Estado desenvolva mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar se as políticas de promoção do acesso à justiça estão de acordo com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios. Tais mecanismos incluem a auditoria e a revisão periódica da autonomia, eficiência e transparência das instituições do sistema de justiça.

Dentre tais componentes do direito de acesso à justiça, dois ganham mais destaque na problemática proposta: a **boa qualidade**, ao estabelecer que o sistema de justiça seja contextualizado, dinâmico, participativo, aberto a práticas inovadoras e leve em consideração as demandas por justiça social; e a **prestação de contas**, ao prever que o Estado desenvolva mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar se as políticas de promoção do acesso à justiça estão de acordo com os demais princípios. Tais componentes exigem que as instituições do sistema de justiça instituam mecanismos de participação e de controle social sobre as suas políticas institucionais.

A partir dessas considerações, o **objetivo geral** da pesquisa consiste em analisar as interações entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e a DPESP

¹ Sistema de justiça como o conjunto de instituições, agências, textos legais, atores e práticas responsáveis pela administração dos conflitos e pela efetivação de direitos formalmente reconhecidos via Estado (SEVERI, 2017).

em decorrência dos Ciclos de Conferências ocorridos entre 2007 e 2017, a fim de compreender o modo como esse mecanismo de participação popular na gestão vem sendo percebido, disputado e encaminhado pelos atores institucionais e da sociedade civil politicamente organizada.

Como **objetivos específicos**, buscamos:

- a) Contextualizar as lutas sociais recentes em torno da democratização do sistema de justiça brasileiro, da criação e do fortalecimento da DPESP, e da implementação de mecanismos de participação popular na gestão da sua política institucional;
- b) Descrever o percurso das propostas aprovadas em matéria de habitação, urbanismo e conflitos agrários, considerando a Conferência estadual, a elaboração do Plano de Atuação Institucional e sua prestação de contas (monitoramento);
- c) Fornecer alguns subsídios para o aprimoramento do papel das Conferências e do Plano de Atuação Institucional na gestão da DPESP.

1.3. Referenciais teórico-metodológicos

1.3.1. Bases metodológicas

Em termos metodológicos, a pesquisa é sociojurídica empírica, de cunho qualitativo, no formato de estudo de caso, com a utilização de dados documentais fornecidos por registros institucionais da DPESP.

A investigação de matriz sociojurídica empírica propõe-se a compreender o fenômeno jurídico situado no ambiente social mais amplo. Essa vertente teórico-metodológica busca analisar o Direito como variável dependente da sociedade, a partir das dinâmicas estabelecidas entre a sociedade, o Direito e as instituições, e das relações contraditórias constituídas entre os campos jurídico, sociocultural e político (GUSTIN & DIAS, 2002). Assim, a pesquisa empírica em Direito remete a uma maneira de apreender o direito que passa pela coleta e análise sistemáticas de dados da realidade social, política, econômica, cultural e institucional, qualificando-se como um processo cognitivo informado ou mediado por instrumentos como análise documental, entrevistas, observação direta ou participante etc (SÁ E SILVA, 2016).

De acordo com Triviños (2015), as abordagens qualitativas, em suas diferentes ênfases, apresentam-se como alternativas metodológicas de superação de modelos tradicionalmente positivistas² e quantificadores. Dois traços são reputados fundamentais para a caracterização da pesquisa qualitativa: por um lado, sua tendência definida, de natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano; e, por outro, a rejeição do pressuposto de neutralidade do saber científico.

Para Machado (2017), o estudo de caso é uma estratégia metodológica de construção de um objeto empírico bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias. O “caso” é uma estratégia de recorte, de delimitação de um aspecto bem definido que selecionamos para analisar. É possível distinguir três camadas de um estudo de caso: o contexto, o caso propriamente dito e as unidades de análise (MACHADO, 2017).

Em termos de contexto, estou interessado em dinâmicas de democratização e desdemocratização que vem operando no Estado e no sistema de justiça brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Já os contornos do caso propriamente dito estão associados à descrição dos modos de interação entre sociedade civil e DPESP em decorrência dos seus Ciclos de Conferências de 2007 a 2017 no eixo temático habitação, urbanismo e conflitos agrários, e as unidades de análise, às inferências capazes de fornecer respostas para a problemática proposta.

O eixo temático habitação, urbanismo e conflitos agrários foi escolhido, dentre outros existentes³, devido à sua relevância no contexto macrorregional de Ribeirão Preto e às experiências de estágio na instituição e de extensão universitária que dialogaram com esse eixo.

² Entendo por *positivismo* uma concepção pautada pela aplicação, ao estudo das ciências humanas e sociais, dos mesmos princípios e métodos das ciências naturais, resultando em premissas marcadas pelo empirismo, mensuração, dedução, generalização e neutralidade por parte do(a) pesquisador(a) (TRIVIÑOS, 2015).

³ As propostas debatidas e aprovadas nos Ciclos de Conferências da DPESP são organizadas em nove temas: infância e juventude; direitos do idoso e da pessoa com deficiência; promoção e defesa dos direitos da mulher; diversidade e igualdade racial; cidadania, direitos humanos e meio ambiente; situação carcerária; direitos do consumidor; habitação, urbanismo e conflitos agrários; e política de atendimento e educação em direitos humanos.

Para a organização dos dados, busquei coletar, nos processos que tramitaram no Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (CSDP) em cada Ciclo de Conferências e nos respectivos relatórios de monitoramento, de 2007 a 2017, as propostas aprovadas no âmbito da Conferência Estadual no eixo habitação, urbanismo e conflitos agrários, o Plano de Atuação construído relativo a tais propostas aprovadas e as respostas que a DPESP tem dado em termos de ações institucionais voltadas à implementação do Plano.

1.3.2. Fundamentos teóricos

Enquanto marco teórico, buscarei dialogar com dois campos de categorias analíticas voltadas à compreensão de processos de interação entre Estado e sociedade civil. Um primeiro campo, orientado por Tilly (2013), concebe fatores que favorecem a democratização e a desdemocratização dos regimes políticos: a integração de redes de confiança aos processos políticos públicos, o insulamento dos processos políticos públicos das desigualdades categóricas e a neutralização de centros de poder autônomos. Um segundo campo, orientado por Tatagiba, Abers e Silva (2018; 2018a), propõe um modelo analítico voltado à compreensão do processo de produção de políticas públicas em interface com uma multiplicidade de atores sociais e estatais.

1.3.2.1. Democratização e desdemocratização: redes de confiança, desigualdades categóricas e centros de poder autônomos

Tilly (2013), apoiado em abordagens orientadas pelo processo político, numa perspectiva que enfatiza a luta e a interação entre Estado e sociedade, entende democratização, e seu reverso – a desdemocratização, como processos amplos e contínuos, dentro dos quais há processos menores, tais como mudanças no nível de coordenação entre diferentes setores ou atores.

Por processo, o autor entende combinações e sequências de mecanismos que produzem algum resultado específico. Julgar o grau de democracia de um determinado regime político envolve analisar a extensão na qual o Estado se comporta em conformidade

com as demandas expressas por seus cidadãos e cidadãs. Assim, mensurar a democratização e a desdemocratização significa verificar em que extensão essa conformidade está aumentando ou diminuindo (TILLY, 2013).

Nesse sentido, o autor aborda quatro elementos: **amplitude** – qual a extensão da manifestação desse conjunto de demandas; **igualdade** – o quão equitativamente diferentes grupos de cidadãos e cidadãs experimentam a tradução de suas demandas em ação do Estado; **proteção** – em que medida a própria extensão das demandas recebe a proteção política do Estado; e **caráter mutuamente vinculante das consultas** – o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, os cidadãos e as cidadãs e o Estado:

[...] um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante (TILLY, 2013, p. 28).

Uma característica importante dos regimes é a capacidade do Estado em implementar as suas decisões políticas, visto que nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados. Desse modo,

Capacidade do Estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições. (A redistribuição de riqueza dirigida pelo Estado, por exemplo, envolve quase inevitavelmente não apenas uma redistribuição de recursos entre a população, mas também uma mudança na conexão entre distribuição geográfica da riqueza e da população.) Em um regime com alta capacidade, no que se refere a esse critério, sempre que os agentes do Estado agem, suas ações afetam de forma significativa os recursos dos cidadãos, suas atividades e suas conexões interpessoais. Em um Estado com baixa capacidade, os agentes do Estado exercem uma influência muito menor, não importa o quanto tentem mudar as coisas (TILLY, 2013, p. 30).

A distinção entre capacidade do Estado e democracia permite a identificação, dentre os regimes políticos democráticos, daqueles com alta capacidade e com baixa capacidade. Em ambos os regimes, há mobilizações frequentes de movimentos sociais, de grupos de interesse e de partidos políticos, além de consultas formais e de eleições competitivas como os pontos altos da atividade política. Contudo, regimes democráticos com baixa capacidade do Estado oferecem um menor monitoramento efetivo e bem difundido dos processos políticos públicos (TILLY, 2013).

Tilly (2013) organiza as principais explicações para a democratização e a desdemocratização em torno de três eixos centrais de mudanças: A) aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais e processos políticos públicos; B) aumento ou diminuição no insulamento dos processos políticos públicos em relação às principais desigualdades categóricas (por exemplo, as de gênero, raça/etnia, religião, classe social etc) em torno das quais os cidadãos e as cidadãs organizam as suas vidas cotidianas; C) aumento ou diminuição na autonomia dos processos políticos públicos em relação aos principais centros de poder. Seu principal argumento pode ser assim sintetizado:

[...] os principais processos na promoção da democracia, em todos os períodos, consistem na crescente integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, no crescente insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e na autonomia decrescente dos principais centros de poder em relação aos processos políticos públicos (TILLY, 2013, p. 37).

Tilly (2013), ao pensar o lugar da confiança e da desconfiança na formação dos regimes políticos democráticos, a concebe como uma relação social. Redes de confiança consistem em conexões interpessoais ramificadas, constituídas principalmente por laços fortes no âmbito dos quais as pessoas dispõem de recursos e de empreendimentos valiosos, importantes e de longo prazo. A democratização torna-se possível quando as redes de confiança integram-se significativamente aos regimes políticos e, assim, motivam os seus membros a engajarem-se em consultas mutuamente vinculantes – o consentimento contingente de cidadãos e cidadãs aos programas propostos ou promulgados pelo Estado. Dois grandes processos que afetam as redes de confiança e estão na base da democratização são: a) a dissolução ou integração de redes de confiança segregadas; e b) a criação de redes de confiança vinculadas com a política. Sem tais processos, faltam incentivos para que os cidadãos e cidadãs enfrentem as adversidades da política democrática, fazendo com que saiam dos processos políticos públicos quando ocorrem frustrações. Tais redes de confiança integradas à política fortalecem os cidadãos e cidadãs a escolherem a possibilidade de expressão e de lealdade ao invés de saída.

A existência de tais redes possibilita uma tradução negociada da vontade coletiva dos cidadãos e cidadãs em ação do Estado:

As democracias necessariamente realizam a integração parcial das redes de confiança na vida pública. Se as redes de confiança às quais os cidadãos se alinham na busca de seus principais empreendimentos coletivos permanecem segregadas dos processos políticos públicos, então os cidadãos têm poucos incentivos para participar na política e incentivos muito fortes para proteger as suas relações sociais da intervenção política. Estas condições tornam quase

impossível uma tradução efetiva da vontade coletiva expressa pelos cidadãos em uma ação estatal (TILLY, 2013, p. 102).

Dentre os critérios de extensão, igualdade, consulta mutuamente vinculante e proteção, o mais diretamente afetado pela integração das redes de confiança aos processos políticos públicos é a consulta mutuamente vinculante. À medida que as pessoas integram suas redes de confiança aos processos políticos públicos, elas passam a confiar na atuação do Estado para manter essas redes e a ganhar poder, individual e coletivo, com as conexões com o Estado mediadas por tais redes, passando a ter um interesse durável na ação estatal e na esfera política. De modo contrário, os segmentos da população que retiram suas redes de confiança dos processos políticos públicos por quaisquer motivos, enfraquecem o seu interesse na atuação do Estado, diminuindo sua participação em processos políticos públicos (TILLY, 2013).

Desigualdades⁴ categóricas significam a organização da vida social em torno de fronteiras que separam conjuntos inteiros de pessoas que diferem coletivamente em suas oportunidades de vida, como é o caso das categorias de gênero, raça/etnia, classe social, nacionalidade, religião etc. Tilly (2013) argumenta que regimes políticos democráticos e autoritários interferem na produção da desigualdade, através da proteção das vantagens daqueles grupos que os apoiam, do estabelecimento de sistemas próprios de extração e de alocação de recursos, e da redistribuição de recursos entre diferentes segmentos da população. Contudo, regimes democráticos oferecem proteção às vantagens recebidas por grandes parcelas da população, criam sistemas de extração e de alocação de recursos que tendem a ser mais controlados pela população, produzem mais benefícios coletivos e redistribuem recursos de forma mais extensiva em favor das populações mais vulneráveis.

Se os regimes democráticos convivem com desigualdades materiais e os Estados democráticos agem no sentido de manter formas já existentes de desigualdade, a ausência de desigualdade não pode ser uma condição necessária da democratização. Em vez disso, as realizações democráticas dependem do insulamento dos processos políticos públicos

⁴ Tilly (2013) entende as desigualdades como relações entre pessoas e conjuntos de pessoas nas quais as interações geram mais vantagens para umas do que para outras. Múltiplas relações desse tipo compõem vastas e complexas redes de desigualdades.

das desigualdades materiais existentes, de modo que tais processos não se dividam segundo as fronteiras criadas entre as categorias desiguais. Enquanto tais desigualdades se traduzem diretamente em diferenças nos processos políticos públicos, nas interações regulares entre cidadãos e cidadãs e Estado, a democratização permanece impossível (TILLY, 2013):

Na medida em que as interações entre cidadãos e Estado organizam-se em torno de diferenças categóricas que prevalecem também na vida cotidiana, aquelas diferenças acabam por minar as consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes. Elas bloqueiam ou subvertem as políticas democráticas porque inevitavelmente instalam amplas disparidades de recursos na arena política. Elas inibem a formação de coalizões entre as fronteiras categóricas. Enquanto isso, elas dão aos membros das categorias privilegiadas tanto o incentivo quanto os meios para evitar os resultados da deliberação democrática quando estes se mostram contrários a seus interesses (TILLY, 2013, p. 123).

Assim, qualquer processo de democratização depende do insulamento dos processos políticos públicos dessas desigualdades. Dois processos contribuem para tal insulamento: a equalização das próprias categorias em alguns aspectos e a preservação da política do impacto dessas categorias (TILLY, 2013).

Centros de poder autônomos operam fora do controle dos processos políticos públicos e fora das interações regulares entre cidadãos e cidadãs e Estado, podendo existir tanto dentro como fora do próprio Estado. Na medida em que tais centros de poder desinteressam-se dos processos políticos públicos, a democratização continua difícil ou impossível. Se o poder de tais centros é reduzido, a tendência é o Estado subordinar-se aos processos políticos públicos e à influência popular sobre estes. Os processos de fomento à democracia envolvendo centros de poder autônomos incluem: a) ampliação da participação política; b) equalização do acesso a recursos políticos e a oportunidades fora do Estado; e c) inibição do poder coercitivo autônomo e/ou arbitrário, tanto dentro como fora do Estado (TILLY, 2013).

1.3.2.2. Movimentos sociais, políticas públicas e estruturas relacionais: regimes políticos e subsistemas

As políticas públicas são construídas mediante complexos processos ideacionais, experimentais e relacionais. Em uma primeira dimensão, as políticas públicas são frutos

de **processos ideacionais**, por meio dos quais são definidos os problemas que devem merecer atenção pública e os mecanismos de solução de tais problemas. Em uma segunda dimensão, as ideias definidas passam por transformações através de **experiências** práticas ao longo do tempo e em diferentes localidades e níveis. Essas experiências geram percepções sobre a adequação da definição de um problema e sobre a viabilidade da solução encontrada, além de recursos e relacionamentos para defender e implementar ideias específicas. Por fim, em uma terceira dimensão, a construção das políticas tem uma **faceta relacional**, na medida em que os resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas historicamente (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

Qualquer política pública específica deve ser compreendida como inserida em um processo histórico mais amplo, sob influência de experiências anteriores, e reinterpretada, posteriormente, em função da implementação. Assim, a etapa de formulação (desenho) de uma política não pode ser totalmente distinguida da etapa de implementação, uma vez que essas etapas interagem por meio da ressignificação de desenhos, quando chegam no momento da implementação, e através da influência de experiências práticas anteriores sobre os próprios desenhos das políticas. O processo experimental que ocorre antes e depois do momento normalmente compreendido como de formulação de determinada política não somente afeta a compreensão que os atores têm de qual política deveria ser implementada, mas também constrói relacionamentos e recursos que influem as chances de uma concepção ou outra tornar-se hegemônica. Tais experimentos afetam a constituição de adversários e aliados em torno de uma proposta e criam capacidades que sustentam algumas propostas mais que outras (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

A formulação e a implementação de políticas tendem a envolver uma diversidade de atores: atores estatais, tais como os eleitos para cargos de representação, os ocupantes de cargos políticos nomeados e os servidores públicos concursados, e um conjunto amplo e heterogêneo de atores da sociedade civil, do mercado e do campo científico, que buscam participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e incidir nos seus resultados. As relações entre essa diversidade de atores, situados em posições estatais e societárias, interessados em um tema de política pública e atuando para influir nesse tema, são complexas e mutáveis e conformam estruturas relacionais (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

O modo como os movimentos sociais atuam, bem como os resultados que alcançam no processo de produção de políticas públicas, não estão determinados. Porém, estão condicionados às características do regime político e às características do subsistema de política pública em questão. Na construção e na difusão de suas ideias, nos processos de experimentação dessas ideias e nas interações estratégicas que estabelecem com outros atores, os movimentos sociais atuam sempre sob condições e relações que foram construídas historicamente e que buscam alterar (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

O conceito de regime político⁵ remete ao conjunto dos atores políticos relevantes em uma dada sociedade, bem como às relações predominantes entre tais atores políticos, incluindo o governo, os arranjos institucionais, as regras e as ideias instituídas pelos conflitos políticos e pelas políticas públicas do passado. A cada momento histórico, há uma coalizão governante que centraliza decisões: “Nesse sentido, em diferentes coalizões políticas variam as formas de interação, as demandas societárias reconhecidas e os atores e interesses que têm acesso e influência nos processos decisórios governamentais” (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018a, p. 33).

A configuração de regimes políticos estrutura oportunidades e constrangimentos à constituição e à atuação dos movimentos sociais. Condicionando os custos e os riscos do envolvimento nas ações coletivas, os níveis de abertura ou de fechamento do sistema político às causas e às ações dos movimentos sociais, as expectativas sobre a eficácia ou o fracasso de diferentes repertórios de ação, os regimes políticos e as suas mudanças atuam diretamente na conformação das condições que os movimentos sociais confrontam para definir seus repertórios e espaços de atuação (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018):

Entre outros aspectos, os regimes políticos definem, em grande medida, o grau e as formas de permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos diferentes atores societários, entre os quais os movimentos sociais. Essa definição depende centralmente da conformação da coalização política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação. Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018, pp. 110-111).

⁵ Grosso modo, o conceito de regime político refere-se ao conjunto de instituições e de ideias que regulam a luta pelo poder e seu exercício em uma sociedade (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

As políticas públicas são produtos de “subsistemas de política pública”, ou seja, conjuntos de atores e de instituições, dentro e fora do Estado, envolvidos em uma área específica de política pública e com configurações de poder específicas a cada setor. Nesses subsistemas, pessoas comuns organizam-se coletivamente para fazer sua voz ser ouvida nos circuitos de tomada de decisão. Ao levar para o interior dos subsistemas atores e interesses previamente não considerados pelos tomadores de decisão, os movimentos sociais acionam um conjunto de interações confrontacionais, em que a burocracia é um terreno privilegiado para a expressão dessas tensões (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018; 2018a)

Tatagiba, Abers e Silva (2018) sustentam que os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos⁶ de políticas públicas, ou seja, estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político dos atores sociais em propostas de política pública. Os movimentos sociais participam desse processo na medida em que propõem e experimentam modelos alternativos que irão desafiar modelos concorrentes, inserindo-se em conflitos entre modelos de políticas públicas concorrentes em cada subsistema.

A disputa entre modelos de políticas públicas implica também em conflitos sobre as próprias instituições. Em geral, os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas, mas também tendem a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas: “Muitas vezes, trata-se de lutas para definir ou redefinir a estrutura organizacional do próprio subsistema de política pública, na tentativa de criar espaço institucional para o movimento e suas propostas” (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018, p. 112). Para tanto, tendem a mobilizar, de modo criativo, estratégias de confronto e de cooperação, institucionais e extrainstitucionais, aproximando-se da burocracia pública.

⁶ Modelos de políticas (dominantes ou alternativos) são conjuntos em constante construção de problematizações, soluções, instrumentos, arranjos e outros componentes ideacionais que se transformam ao longo do tempo por meio de processos experimentais e relacionais (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

Dentro do campo relacional de determinada política pública, os movimentos sociais inserem-se em conflitos relacionados à existência de propostas de políticas concorrentes e à própria configuração institucional do subsistema. Em função do seu posicionamento nas relações de poder, os movimentos sociais adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, o que distingue sua capacidade de agência⁷ e, conseqüentemente, de influência sobre a política pública. Seja em função de desigualdades na forma e no tipo de vínculos entre os atores, seja em função de desigualdades no acesso e no uso de recursos que conferem poder, atores tendem a interagir em condições desiguais e, assim, apresentam capacidades de agência desiguais (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018; 2018a).

Além disso, os movimentos sociais⁸ mobilizam ideias mais gerais sobre a organização da vida social, acionando conflitos associados à forma de vida em sociedade. Por isso, embora parte das demandas dos movimentos sociais possa ser traduzida em termos estritamente políticos e encaminhada para ser processada pelo sistema de decisão estatal, há uma dimensão dos conflitos que os movimentos sociais anunciam e que não pode ser completamente canalizada pelas instituições (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

Tatagiba, Abers e Silva (2018a) sustentam que subsistemas de políticas públicas têm uma dinâmica que parcialmente independe do regime político vigente: as comunidades de políticas que integram os subsistemas debatem propostas e buscam colocar ideias na agenda, muitas vezes a despeito dos interesses expressos pelas coalizões de governo.

Assim, enquanto o regime nos permite tematizar as configurações relacionais de poder que importam para a ação dos movimentos sociais sobre as políticas públicas, o conceito de subsistema nos permite captar as variações no interior do regime em razão das configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência. Sob uma mesma coalizão de governo, subsistemas de políticas públicas podem variar significativamente na sua abertura à atuação dos movimentos sociais (TATATIBA, ABERS, SILVA, 2018a, p. 36).

⁷ Tatagiba, Abers e Silva (2018a) compreendem que a agência, enquanto poder de produzir efeitos na realidade, possui natureza criativa, situada e relacional, enfatizando a criatividade dos atores e sua inserção em relações de poder.

⁸ Segundo Tatagiba, Abers e Silva (2018), movimentos sociais são um tipo particular de ator/rede (ou coalizão) que participa do processo de produção de políticas públicas, elaborando, experimentando e disputando modelos alternativos de políticas, que traduzem seu projeto político em um subsistema específico.

Contudo, Estados e governos não são atores homogêneos, mas campos mais ou menos heterogêneos constituídos pela articulação de diversos subsistemas de políticas públicas, cada qual com uma configuração específica que estabelece possibilidades e restrições específicas ao acesso e à atuação dos movimentos sociais. Assim:

[...] os movimentos sociais precisam operar em campos duplamente condicionados: de um lado, pela configuração interna do subsistema de política pública no qual se inserem; e, de outro, pelas interdependências entre este subsistema, outros subsistemas de políticas públicas e o regime mais amplo, que estrutura as relações entre os atores politicamente relevantes. Ou seja, não é apenas o grau de permeabilidade dos regimes que importa para compreender as possibilidades dos movimentos influenciarem as políticas públicas, mas também a forma como os movimentos sociais se inserem nos subsistemas. A depender da posição que os movimentos ocupam nas redes dos subsistemas (central ou periférica), a inclusão no Estado pode permitir aos movimentos obterem conquistas (sob a forma do atendimento a algumas de suas reivindicações) sem, contudo, conseguirem avançar nas disputas em torno dos modelos alternativos que defendem (TATATIBA, ABERS, SILVA, 2018, p. 111).

Portanto, compreender a capacidade de movimentos sociais influenciarem as políticas públicas requer não somente identificar os pontos de acesso, mas entender os processos de interação entre os movimentos sociais e outros atores (estatais e não estatais) que resultam na construção e na reconstrução de políticas e de instituições (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

1.4. A estrutura do trabalho

No **capítulo 2**, busco contextualizar, no cenário sociopolítico de redemocratização brasileira da década de 1980 e de institucionalização de espaços de participação na produção de políticas públicas, o modo como esse repertório de experiências de participação e de controle social do Estado se articula à agenda de democratização do sistema de justiça no Brasil e ao processo de criação da DPESP.

No **capítulo 3**, apresento e descrevo os dados coletados dos processos das Conferências e dos Planos de Atuação Institucional que tramitaram no CSDP e as respostas que a DPESP tem fornecido aos grupos e movimentos sociais em termos de ações institucionais para implementação do Plano.

No **capítulo 4**, o esforço consistiu na análise dos dados apresentados à luz do referencial teórico e das discussões sobre os limites do experimentalismo popular de participação na produção de políticas públicas. Por fim, nas **considerações finais**, tento res-

gatar os objetivos inicialmente formulados, o percurso traçado para atingi-los, as possíveis respostas alcançadas, apontar os limites da pesquisa em termos dos achados empíricos e questões que surgem para investigações futuras.

2. AS LUTAS SOCIAIS PELA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL: A PROMESSA CONSTITUCIONAL DE 1988 E A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desde a década de 1980, acompanhamos um processo de construção do ideário democrático na sociedade brasileira, que se expressa na reivindicação e na afirmação de direitos fundamentais, na criação de espaços públicos e na participação da sociedade civil nas discussões e na tomada de decisões relacionadas às questões de políticas públicas, cujo marco formal é a CF/88, que consagrou o princípio de participação social (DAGNINO, 2004).

Essas mudanças têm favorecido algumas formas de democratização do aparelho estatal, instaurando uma nova gramática para as lutas sociais através do aprendizado social do significado e da linguagem dos direitos, uma vez que a sociedade civil e a esfera pública se juridificaram. Desse modo, ao menos desde a redemocratização do Brasil após a CF/88, a linguagem dos direitos parece dar o tom da maior parte das lutas sociais brasileiras e ocidentais (RODRIGUEZ, 2016).

Diante da perpetuação de processos de diferenciação e hierarquização social que limitam o acesso aos direitos legalmente consagrados, o tema do acesso à justiça tem adquirido relevância na agenda política de diversos grupos e movimentos sociais. Embora o Estado capitalista moderno venha se mostrando incapaz de promover uma realização material irrestrita da promessa da igualdade, a previsão de instituições, de mecanismos e de procedimentos voltados à garantia de direitos assume uma importante função de justiça distributiva (LAURIS, 2009).

No Brasil, o acesso à justiça foi elevado à categoria de direito fundamental em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Após a lei máxima instituir o Estado Democrático de Direito e definir os direitos e deveres dos cidadãos e das cidadãs, o país ratificou, em 1992, a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de São José da Costa Rica, que reconhece o acesso à justiça como um direito inerente aos direitos humanos (SADEK, 2016).

Diversos estudos têm se voltado para as modificações político-institucionais operadas no Estado e no sistema de justiça brasileiro a partir da CF/88. As alterações na

estrutura dos três poderes, as inovações formais que possibilitaram antigos e novos personagens entrarem em cena no processo político e a intensificação das ações reivindicatórias de natureza redistributiva e por reconhecimento de vários grupos e movimentos sociais são fatores fortemente responsáveis por mudanças no padrão de funcionamento das instituições (SEVERI, 2014).

Essas mudanças não necessariamente têm acontecido em um sentido único, de maior democratização das estruturas institucionais. As instituições jurídicas vem incorporando em seu modo de atuação, ainda que em medidas variadas, os conflitos e as tensões sociais. Ou seja, o reconhecimento de novos direitos e de novos sujeitos de direitos realizado sobretudo a partir da CF/88, somado ao uso crescente da Constituição e da linguagem dos direitos na ação política dos movimentos sociais, levaram as tensões e os conflitos sociais para o interior das instituições jurídicas, provocando alterações em seu perfil de funcionamento (SEVERI, 2014).

Sadek (2008), ao discutir a nova identidade do sistema de justiça e seus reflexos na sociedade, aponta para uma nova arquitetura institucional voltada à proteção de direitos individuais e supra individuais. A autora destaca algumas mudanças: o Poder Judiciário foi configurado como um real poder de Estado, com garantias de autonomia e independência, em um sistema presidencialista assentado na separação e na divisão de poderes; o Ministério Público foi concebido como essencial à função jurisdicional do Estado, com atribuições de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; e a Defensoria Pública foi constitucionalizada e desenhada como essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados e das necessitadas (artigo 134 da CF/88), tendo, posteriormente, ganhado autonomia, com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

A CF/88, qualificada como “Constituição cidadã”, deu vida à paridade Defensoria Pública e cidadania, termos de uma mesma equação. Cabe à instituição prestar assistência jurídica integral e gratuita a todas as pessoas hipossuficientes. Não se trata, apenas, de ingressar em juízo, mas de conferir assistência *integral* aos necessitados e às necessitadas, com funções que vão desde a educação em direitos até a solução de conflitos e a garantia de direitos, seja ajuizando ações no Poder Judiciário ou extrajudicialmente. Essa amplitude de atribuições permite que, legitimamente, se possa afirmar que a Defensoria Pública se constitui na porta de entrada para a inclusão (SADEK, 2013).

Desse modo, sua atuação tem a possibilidade de romper com uma situação caracterizada por desigualdades cumulativas. Esse traço, definidor da realidade brasileira, retrata uma situação em que as múltiplas formas de opressão (de gênero, raça/etnia e classe social) estão imbricadas e produzem *vidas precárias* que se traduzem na precariedade de acesso à justiça, à educação, à saúde, à habitação, enfim, aos recursos necessários a uma vida digna. Nesse contexto, sobra pouco espaço – se algum – para a experiência dos direitos (SADEK, 2013; SEVERI, 2017).

O sistema de justiça brasileiro passou a ser encarado, por diferentes organizações de direitos humanos e movimentos populares, como um campo estratégico de disputas envolvendo a justiciabilidade dos direitos humanos de grupos subalternizados, com um potencial de transformação da realidade social pela possibilidade de correção, em parte, de alguns fatores responsáveis pela reprodução dos mecanismos de desigualdade e discriminação entre as pessoas (SEVERI, 2016). A incidência do princípio da inércia institucional acaba por delegar o controle da pauta do Poder Judiciário para os litigantes. Assim, a transformação do campo jurídico encontra-se no âmbito das disputas objetivas entre os diferentes agentes, interesses e instituições do sistema de justiça (GEDIEL *et al*, 2012).

No caso do Brasil, o processo recente de afirmação de direitos (políticos, econômicos, sociais e culturais) foi acompanhado pela introdução de medidas neoliberais de redução do investimento social do Estado, o que tem favorecido a realização de reformas jurídicas vacilantes entre a consolidação de uma política social de acesso à justiça e a adoção de soluções de privatização/fragmentação dos serviços jurídicos e enfraquecimento da importância política e social da justiça (LAURIS, 2009).

Do ponto de vista das instituições políticas, a preocupação com o reforço das condições de igualdade dos cidadãos e das cidadãs no recurso ao direito e à justiça tem se confrontado com os pressupostos neoliberais de uma nova gestão pública centrada no racionamento dos serviços jurídicos públicos. O desejo de ampliação, propagação e proximidade das estruturas jurídicas encontra limites nos propósitos de concentração dos serviços jurídicos e de redução de custos e de financiamento (LAURIS, 2009).

2.1. A dimensão participativa da democracia e o *déficit* democrático da justiça brasileira

Quando observamos o sistema de justiça no Brasil, percebemos que, historicamente, os sujeitos em situação de vulnerabilidade a quem a prestação jurisdicional é dirigida não têm participado de qualquer espaço de intervenção nos modos de operação do Poder Judiciário, bem como não têm contado com formas de diálogo ou possibilidades de fiscalização das funções exercidas pelo Estado nesse âmbito (ZAFFALON L. CARDOSO, 2010).

Sá e Silva (2011), ao buscar analisar a qualidade democrática da justiça brasileira, ou seja, a sua permeabilidade às demandas e expectativas dos diversos grupos sociais, tomando como base narrativas de advogados populares sobre sua relação com o sistema de justiça, sustenta a existência de três fontes de tensões reveladoras do *déficit* democrático da justiça. Uma primeira fonte de tensão diz respeito a um panorama ambíguo, no qual o arcabouço jurídico-normativo garantidor de direitos da CF/88 convive com posturas e práticas arcaicas e conservadoras das instituições, o que acaba por negar efetividade aos princípios constitucionais, além de não recepcionar avanços político-jurídicos expressos em dispositivos próprios e específicos, os quais vão desde tratados internacionais até leis, portarias e outros instrumentos de política pública.

Uma segunda fonte de tensão refere-se aos vínculos e interesses diretos dos atores do sistema de justiça nas questões sociais que têm a missão de examinar, ou à relação próxima da justiça com as estruturas de poder. Aqui, o debate democrático apresenta forte convergência com o debate republicano, que reclama a criação de mecanismos voltados à garantia de uma justiça imparcial. Por fim, a terceira fonte de tensão presente nas histórias dos advogados populares está associada às relações de poder e de hierarquia que subsistem dentro das carreiras e das profissões jurídicas e que refletem em preconceito e discriminação contra os setores populares e defensores de direitos humanos (SÁ E SILVA, 2011).

O *déficit* democrático da justiça no Brasil parece estar relacionado ao que Gargarella (2014) nomeia de sala de máquinas da Constituição: embora a CF/88 tenha expandido a linguagem dos direitos, ela preservou uma organização hierárquica e autoritária do poder político, que apresenta forte resistência a modelos de democracia participativa.

Com o objetivo de implementar uma justiça dotada de funcionalidade democrática e que execute políticas, propostas e ações estratégicas de redistribuição, reconhecimento e participação popular que afirmem a transversalidade das diferentes demandas, o Fórum Justiça⁹ sistematizou as recomendações contidas nos documentos finais resultantes de diversos seminários relacionados à democratização do sistema de justiça (FÓRUM JUSTIÇA, 2015).

O documento traz recomendações relativas a diferentes categorias e, ao tratar de mecanismos funcionais das agências do sistema de justiça, prevê a

Participação popular dos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade no planejamento estratégico e financeiro das agências do sistema de justiça, incluindo e dialogando com suas perspectivas e demandas, por meio de ouvidorias externas, audiências, conferências públicas, estaduais e nacionais, e outros instrumentos, sendo realizados também processos de escuta nas comunidades, em dias e horários acessíveis (FÓRUM JUSTIÇA, 2015, p. 21).

Nesse horizonte, não se pode perder de vista o sentido dialógico que a democracia imprime a todo processo institucional, o que implica em inserir os atores do sistema de justiça numa disposição mediadora e dialógica com os atores sociais e é condição democrática para a aplicação do direito. Esse empenho pode ampliar as possibilidades de compreensão dos problemas fundamentais do direito e das instituições que o realizam, de modo a criar e a reorganizar as condições para a realização da justiça em interação com as transformações sociais. Logo, pensar sobre a participação social na administração da justiça impõe, na prática, a formação de espaços de reflexão coletiva acerca das maneiras possíveis de intervir nas estruturas que sustentam e comandam o mundo (SOUSA JÚNIOR, 2015).

Uma concepção alargada de acesso à justiça exige um procedimento de tradução capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis para o reconhecimento de saberes, de práticas e de desejos sociais que formam a identidade

⁹ O Fórum Justiça constitui-se em uma livre iniciativa proveniente de um grupo de Defensores(as) Públicos(as) fluminenses, em parceria com a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) e o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade (DHPJS), vinculado à Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Como construção coletiva de espaço, assenta-se no tripé agentes do sistema de justiça (Estado), setor acadêmico e organizações e movimentos sociais. Projeta-se em diferentes regiões do país, agregando sujeitos interessados em discutir política judicial e em elaborar ações estratégicas para a democratização do sistema de justiça (FÓRUM JUSTIÇA, 2015).

dos sujeitos que buscam superar os seus conflitos, o que faz do acesso à justiça um campo mais abrangente que acesso ao Poder Judiciário. Esse processo de tradução pode criar sentidos e direções para novas práticas de realização da justiça, mediadas por um direito construído e realizado no espaço público (SOUSA JÚNIOR, 2015).

Uma compreensão meramente institucional, restrita e formal de acesso à justiça impõe limites para a participação popular na interpretação e na concretização dos direitos, visto que esgota a tensão e a porosidade entre o ordenamento jurídico constituído e a prática instituinte dos atores sociais. Já um nível mais amplo de acesso à justiça se fortalece em espaços de sociabilidade que se localizam fora ou na *fronteira* do sistema de justiça, em que novas subjetividades sociais abrem perspectivas para outros modos de considerar o próprio direito ou de estabelecer estratégias não judiciais para conhecer, mediar e resolver casos de violação a direitos humanos (SOUSA JÚNIOR, 2015).

2.2. O percurso de criação da institucionalidade da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e os atores envolvidos

De acordo com Zaffalon L. Cardoso (2013), a responsabilidade de identificar e protagonizar uma maior aproximação entre as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade e o sistema de justiça restou, pela CF/88, a cargo da Defensoria Pública. Com sua criação, o Brasil consolidou a preferência por um modelo público e democrático de acesso à justiça, com um corpo profissional próprio dedicado à informação e consulta jurídicas, judicial e extrajudicial.

A partir da década de 2000, a história de fortalecimento das Defensorias Públicas ganha novos atores, através do envolvimento dos movimentos sociais na criação da instituição em São Paulo, Santa Catarina e Paraná, o que resultou em intensa mobilização social no processo de elaboração dos projetos de lei (LAURIS, 2013).

Lauris (2013) apresenta breve cronologia do movimento de criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo:

- 1999: ocorre um seminário de discussão no Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo;
- 2001: o Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (SINDIPROESP) elabora anteprojeto de lei orgânica para a Defensoria, que passa a ser discutido e

aprimorado com movimentos sociais, operadores(as) jurídicos(as) e universidade;

- 2002: ocorrem uma audiência pública e um seminário da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e, em 24 de junho de 2002, há o Ato de Lançamento do Movimento pela Defensoria Pública. Com a liderança inicial do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE) e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, o Movimento pela Defensoria Pública foi agregando um número cada vez mais expressivo de entidades na participação em debates e na assinatura do Manifesto pela criação da Defensoria Pública;
- 2005: em 14 de dezembro de 2005, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sanciona o projeto de lei de criação da Defensoria Pública;
- 2006: em 09 de dezembro de 2006, o Governador do Estado sanciona o projeto de lei de criação da Defensoria Pública.

O intenso processo de participação popular, associado ao grande atraso na criação da Defensoria Paulista em 2006, desencadeou o nascimento do *Movimento pela Defensoria Pública*, que congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que passaram a dialogar, propor e reivindicar dos Poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos para a urgente observância do texto constitucional que, desde 1988, dispôs sobre a criação das Defensorias Estaduais. As inovações observadas na Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que criou a Defensoria Paulista (e em parte consolidadas na Lei Complementar Federal nº 132/2009) constituem fruto de uma mobilização social que foi capaz de viabilizar a incorporação, no texto legal, das prioridades construídas pelos protagonistas do *Movimento pela Defensoria Pública*, em torno de uma instituição democrática, autônoma, descentralizada e transparente (ZAFFALON L. CARDOSO, 2013).

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.

São 10 as suas principais características:

- 1 – Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral a pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial;
- 2 – Defender interesses difusos e coletivos das pessoas carentes;

- 3 – Assessorar juridicamente através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não governamentais, especialmente aquelas de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e da luta pela moradia e pela terra;
- 4 – Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Estes profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência;
- 5 – Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico;
- 6 – Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas;
- 7 – Implantar a Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da instituição;
- 8 – Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para atendimento qualificado às pessoas carentes;
- 9 – Ter autonomia administrativa, com a eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado;
- 10 – Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do FAJ (LAURIS, 2013, pp. 209-210).

No quadro abaixo, que compara as características fundamentais do anteprojeto elaborado no âmbito do Movimento pela criação da Defensoria Pública com as características do anteprojeto oficial, percebemos que parcela expressiva das demandas sociais foram incorporadas ao anteprojeto oficial:

Tabela 1 - Comparativo entre o anteprojeto do movimento e o anteprojeto oficial

Anteprojeto do Movimento (características fundamentais)	Anteprojeto oficial
Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral às pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial	Presente, embora inexistam critérios para a descentralização, que mantém a divisão estanque entre Capital e Interior, desconsiderando as semelhanças das diversas áreas da Região Metropolitana da Capital.
Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carentes.	Presente.
Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico	Presente.
Assessorar juridicamente, através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não governamentais, especialmente as de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e pela terra.	Presente.
Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Esses profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico aos defensores, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência.	Presente.
Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas.	Ausente.
Implantar ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da instituição.	Presente.
Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e no treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para o atendimento qualificado às pessoas carentes.	Ausente.
Ter autonomia administrativa, com eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado.	Presente.
Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do Fundo de Assistência Judiciária.	Presente.

Fonte: LAURIS, 2013

Consolidando a experiência vivenciada inicialmente em São Paulo, a legislação federal¹⁰ dotou formalmente a Defensoria de instrumentos de gestão democrática hábeis a promover uma maior interação e possibilidades de diálogo entre os sujeitos sociais. As inovações advindas da criação da DPESP parecem representar uma *fenda* no inacessível universo das instituições do sistema de justiça, na medida em que se cria um novo paradigma democrático.

No caso da DPESP, a democratização dos seus processos decisórios 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 quadro de exclusão da ordem jurídica que precisa ser superado e do que precisa ser priorizado. A participação é um instrumento para que as desigualdades sejam visibilizadas na forma de questões prioritárias e de possíveis soluções coletivas para os problemas individuais, mas principalmente coletivos, vinculados ao acesso à justiça (ZAFFALON L. CARDOSO, 2010).

A criação, a exemplo do ocorrido na DPESP, de mecanismos por meio dos quais a sociedade politicamente organizada tem a oportunidade de dialogar com as instituições jurídicas alinha-se com bastante nitidez às concepções vinculadas à democracia participativa, que, celebrada em outras esferas de poder, também se mostra crucial no campo da função jurisdicional do Estado. Nesse sentido, o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, por meio do acesso igualitário ao Sistema de Justiça, implica a criação de novos espaços de deliberação e de minipúblicos, tendo em vista as implicações sociais das decisões judiciais para a sociedade como um todo (ZAFFALON L. CARDOSO, 2010, pp. 168-169).

No âmbito da Defensoria Pública, encontramos algumas inovações formais democratizantes da gestão da instituição. A Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994, alterada pela Lei Complementar Federal nº 132, de 07 de outubro de 2009, organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados.

¹⁰ A Lei Complementar Federal nº 132/2009 reformou a Lei Complementar Federal nº 80/1994, que organiza e prescreve normas gerais relativas às Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União.

Nesses dois marcos legais, há várias referências à interação da instituição com a sociedade civil. Na Lei Complementar Federal nº 80/1994, o artigo 4º, que elenca funções institucionais da Defensoria Pública, traz, em seu inciso XXII, “convocar **audiências públicas** para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.” O artigo 105-B, ao tratar da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado, dispõe que “o Ouvidor-Geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicados em **lista tríplice formada pela sociedade civil**, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução.”

Já o artigo 105-C, quando lista competências da Ouvidoria-Geral, menciona:

- V - promover atividades de **intercâmbio com a sociedade civil**;
- VI - estabelecer meios de **comunicação direta entre a Defensoria Pública e a sociedade**, para receber sugestões e reclamações, adotando as providências pertinentes e informando o resultado aos interessados;
- VII - contribuir para a disseminação das **formas de participação popular** no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública; (...)
- IX - coordenar a realização de pesquisas periódicas e produzir estatísticas referentes ao **índice de satisfação dos usuários**, divulgando os resultados.

Na Lei Complementar Estadual nº 988, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado, o artigo 5º, quando elenca atribuições institucionais, traz, em seu inciso II, “informar, conscientizar e motivar a população carente, inclusive por intermédio dos diferentes meios de comunicação, a respeito de seus direitos e garantias fundamentais” e, em seu inciso XIII, “receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por **entidades representativas da sociedade civil**, no âmbito de suas funções.”

O artigo 6º, inciso III e parágrafo 3º, estabelece como direito 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.

Caminhando no sentido de democratização da gestão da DPESP, a lei que a instituiu inovou ao prever a participação social com foco na definição de suas diretrizes institucionais, através da realização de Ciclos de Conferências Regionais e Estaduais, que se concretizam a cada dois anos com a participação dos destinatários de seus serviços. Esses Ciclos de Conferências também pretendem proporcionar o acompanhamento das ações e dos projetos desenvolvidos pela instituição e elaborar, em conjunto com a sociedade politicamente organizada, o Plano Anual de Atuação da Defensoria. 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 são indicadas nos relatórios produzidos nessas Pré-Conferências Regionais (ZAFFALON L. CARDOSO, 2013).

Do acúmulo construído por entidades, movimentos sociais e organizações não governamentais e consolidado em diretrizes no Plano Anual de Atuação da instituição, a Defensoria pode se valer para a potencialização, diversificação e aprofundamento dos trabalhos necessários à efetivação de suas atribuições, devendo apropriar-se dessa construção e observá-la como parâmetro para as suas prioridades. Assim, o Ciclo de Conferências da DPESP configura-se em um espaço educativo que busca incluir as diversas vozes que compõem o público-alvo da Defensoria, fortalecendo, de maneira emancipatória, os debates sobre a promoção do acesso à justiça (ZAFFALON L. CARDOSO, 2013). Posteriormente, o modo como a instituição encaminhou as propostas aprovadas nos Ciclos de Conferências da DPESP é discutido junto a representantes da sociedade civil, em reuniões de monitoramento.

O artigo 7º, parágrafo 3º, ao tratar da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública do Estado, cabendo-lhe a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, volta a afirmar que “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.”

O artigo 29, parágrafo 4º, trata do momento aberto no Conselho Superior da DPESP, quando “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.”

O artigo 31, inciso XIX, ao dispor sobre as competências do Conselho Superior, enumera:

XIX - aprovar o plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado, garantida a ampla participação popular, em especial de representantes de todos os conselhos estaduais, municipais e comunitários, de entidades, organizações não-governamentais e movimentos populares, através da realização de conferências estaduais e regionais, observado o regimento interno;

Segundo o parágrafo único do artigo 31, “Para os fins previstos no inciso XIX deste artigo, o Conselho Superior regulamentará e organizará a Conferência Estadual da Defensoria Pública e as Pré-Conferências Regionais, contando com o auxílio das Defensorias Regionais do Interior, da Capital e da Região Metropolitana.”

Ao tratar da Ouvidoria-Geral, o artigo 37, parágrafo 4º, estabelece que o(a) ouvidor(a) geral será necessariamente uma pessoa externa à carreira e à instituição:

Artigo 37 - O Ouvidor-Geral será nomeado pelo Governador do Estado, dentre os indicados em lista tríplice organizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CONDEPE, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, respeitado o mesmo procedimento. (...)

§ 4º - Não poderá integrar a lista tríplice a que se refere o “caput” deste artigo membro da Defensoria Pública do Estado.

O artigo 39, parágrafos 1º e 2º, trata do Conselho Consultivo da Ouvidoria Geral:

Artigo 39 - O Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral, composto por 11 (onze) membros e presidido pelo Ouvidor-Geral, terá como finalidades principais acompanhar os trabalhos do órgão e formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a sociedade civil.

§ 1º - Os membros do Conselho Consultivo serão designados pelo Defensor Público-Geral do Estado, com base em indicação feita pelo Ouvidor-Geral, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

§ 2º - A indicação de que trata o § 1º deste artigo recairá sobre pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública do Estado.

Há, na lei, além da Ouvidoria-Geral, a figura do(a) Subouvidor(a):

Artigo 40 - O Defensor Público-Geral do Estado poderá designar membros da carreira, em efetivo exercício, para a função de Subouvidor, mediante proposta do Ouvidor-Geral.

§ 1º - Os Subouvidores auxiliarão o Ouvidor-Geral nos assuntos relacionados às suas unidades, constituindo um canal de comunicação mais próximo com os usuários residentes no Interior do Estado.

No artigo 42, dentre as atribuições da Ouvidoria-Geral, estão:

V - estimular a participação do cidadão na identificação dos problemas, fiscalização e planejamento dos serviços prestados pela Defensoria Pública do Estado;(...)

VIII - publicar relatório semestral de atividades, que conterá também as medidas propostas aos órgãos competentes e a descrição dos resultados obtidos;

IX - coordenar a realização de pesquisas periódicas referentes ao índice de satisfação dos usuários;

Quando enumera as atribuições dos Núcleos Especializados, o artigo 53, inciso IV, dispõe “realizar e estimular o intercâmbio com entidades públicas e privadas, bem como representar a instituição perante conselhos e demais órgãos colegiados, por qualquer de seus membros, mediante designação do Defensor Público-Geral do Estado”.

Um dos órgãos auxiliares da DPESP é a Escola da Defensoria Pública do Estado, que tem como uma de suas competências previstas no artigo 58, inciso **XIII**, “incentivar a participação dos Defensores Públicos nos conselhos municipais, estaduais e comunitários que tenham atuação em matéria correlata.”

A Coordenadoria de Comunicação Social e Assessoria de Imprensa, órgão auxiliar da DPESP, tem como atribuições previstas no artigo 65:

- I** - promover e divulgar informações institucionais ao público interno e externo, por quaisquer meios de comunicação;
- II** - criar, manter e atualizar página da Defensoria Pública do Estado na “internet”;
- III** - viabilizar a execução, pela Escola da Defensoria Pública e pelos Núcleos Especializados, do disposto no artigo 5º, inciso II, desta lei complementar.

Já a Coordenadoria de Tecnologia da Informação, também órgão auxiliar da DPESP, tem como uma de suas competências previstas no artigo 68, inciso III, “criar e manter bancos de dados sobre as atividades da Defensoria Pública do Estado.”

O artigo 164, ao dispor sobre os deveres dos membros da Defensoria Pública do Estado, enumera: “**XIX** - observar fielmente o plano anual de atuação, aprovado pelo Conselho Superior; **XX** - encaminhar relatório de suas atividades, na forma e periodicidade estabelecidas pela Corregedoria-Geral.”

Do ponto de vista da fiscalização das atividades profissionais, o artigo 168, parágrafo único, destaca que “qualquer pessoa poderá representar ao Corregedor-Geral sobre abusos, erros, omissões ou conduta incompatível dos membros da Defensoria Pública do Estado” e o artigo 169, no mesmo sentido, garante que “a atividade desempenhada pelos Defensores Públicos será submetida a fiscalização permanente, nos diversos locais de atuação.”

As inovações democráticas introduzidas pela Defensoria Pública no sistema de justiça parecem ir na direção oposta ao legado judicial brasileiro (ZAFFALON L. CARDOSO, 2010). Contudo, há uma série de obstáculos estruturais e funcionais à sua conso-

lidação, tais como graves restrições orçamentárias, que dificultam a ampliação dos critérios de elegibilidade das pessoas atendidas, a garantia de qualidade dos serviços, o fortalecimento do trabalho de litigância coletiva e estratégica (que exige mais tempo, preparo e maior investimento em pessoal e em formação) e da orientação e da capacitação jurídica dos cidadãos e cidadãs (LAURIS, 2009). Tais deficiências de financiamento apontam para uma lógica neoliberal de precarização dos serviços jurídicos públicos promovidos pela Defensoria e ameaçam o modelo democrático de acesso à justiça consagrado pela CF/88.

2.3. Os limites institucionais do experimentalismo popular de participação na produção de políticas públicas

Gaspardo (2018) argumenta que a crise de legitimidade da democracia representativa ganhou novos contornos diante da política nacional e internacional contemporânea, marcada por fatos como a “Operação Lava Jato”, o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a restrição a direitos sociais, a criminalização dos movimentos populares e o avanço e a radicalização de regimes políticos de extrema-direita em diversos países e regiões do globo. Embora as alternativas construídas a partir do modelo de democracia participativa, que ganharam destaque após a CF/88, conservem sua relevância em termos normativos e retóricos, há fortes indícios de que os projetos participativos vêm perdendo a sua força e energia política.

No plano nacional, no segundo semestre de 2014, houve um avanço conservador no Congresso, intensificado após a posse dos novos deputados e senadores no início de 2015, com resistências às práticas participativas, de que é exemplo o Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 1491/2014, aprovado na Câmara dos Deputados e que tramita no Senado Federal) que tem como objetivo sustar o Decreto Presidencial nº 8243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social. No governo Temer, apesar de certa forma permanecer na retórica, a participação social perdeu toda a centralidade (GASPARDO, 2018).

O atual governo Bolsonaro (2019) tem intensificado a desestruturação de instâncias participativas no plano federal, nos conselhos nacionais. Portanto, temos um contexto nacional bastante desfavorável para a construção de projetos participativos de caráter contra-hegemônico.

De acordo com o autor, parcelas da sociedade brasileira vêm buscando respostas para a problemática da corrupção e da baixa qualidade dos serviços públicos não em instâncias participativas, mas no Poder Judiciário, no aparato repressivo do Estado, nos tecnocratas e nos atores do mercado:

Dentre os grandes temas que têm provocado indignação e reação da sociedade brasileira podemos destacar a corrupção e a dificuldade de acesso e baixa qualidade dos serviços públicos. Ocorre que a sociedade, majoritariamente, não busca respostas para tais questões em instâncias participativas, mas sim no Poder Judiciário, observando-se fenômenos como a judicialização das políticas públicas e a aposta no aparato judiciário-policial como a principal via para “livrar o Brasil da corrupção”. Trata-se, pois, da procura por soluções individuais e fundadas em uma legitimidade técnica, que nega a centralidade do conflito entre valores e interesses – portanto, da própria política. (...) Nota-se, também, ainda que influenciada pela grande mídia, uma tendência à predominância de uma postura elitista na própria sociedade: se há uma descrença com a “elite política”, cresce a aposta em outras soluções de caráter elitista (que nem mesmo são competitivas) – os atores do mercado, os tecnocratas e os magistrados (GASPARDO, 2018, pp. 65-72).

Contudo, há processos diversificados de organização da sociedade, como os movimentos ambientalistas, os coletivos culturais, os movimentos feministas e de defesa dos direitos da população LGBTT, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) na luta por moradia, e a ação dos estudantes secundaristas em defesa da educação pública e da permanência em suas escolas. Entretanto, nem a representação partidária-eleitoral, nem os espaços participativos institucionalizados parecem responder às demandas desses movimentos por novos formatos de participação política (GASPARDO, 2018).

Gaspardo (2018) chama a atenção para os desafios da democracia participativa em duas perspectivas articuladas: a legitimidade e a efetividade. Não é suficiente que os processos decisórios sejam inclusivos, deliberativos, pedagógicos e institucionalmente plurais, mas é necessário que as instâncias participativas tenham capacidade política de concretizar suas decisões. O autor organiza tais perspectivas em três categorias de limites estruturais: representatividade e *accountability*; desigualdade real de poder político; e tecnificação da política.

Sobre a **representatividade e *accountability*** das instâncias participativas, o autor sugere que, embora exista uma rica e diversificada experiência de participação no Brasil, a população, em geral, é indiferente aos espaços participativos. Existem pequenos grupos que constituem o núcleo do processo participativo, com participação contínua e institucionalizada, enquanto outros participam de forma temporária e conforme a conjuntura e os interesses em disputa, e outros ainda nunca ou raramente participam. Portanto, há um

déficit de engajamento cívico e de representatividade nas instâncias participativas quando são dominadas por grupos organizados que não necessariamente respondem às suas bases ou ao restante da população que não se encontra organizada (GASPARDO, 2018).

Como possíveis hipóteses explicativas para esse fenômeno, temos: a) percepção de inefetividade da participação; b) desigualdade social, exclusão e precariedade da garantia de direitos; c) cultura política autoritária; d) máquina administrativa burocratizada e centralizada; e) incipiente grau de organização da sociedade civil; f) dificuldade em se transformar os debates dos movimentos sociais em decisões; g) individualismo e corporativismo que se refletem na participação; h) escasso conhecimento sobre a existência e as atividades dos meios institucionais de participação; i) carência de abertura e de incentivo dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do sistema de justiça à democracia participativa (GASPARDO, 2018).

Como não são todos os cidadãos e cidadãs que efetivamente participam dessas arenas, coloca-se o problema da *accountability*, ou seja, da prestação de contas e da responsabilização dos participantes em relação aos grupos que representam e ao conjunto da sociedade. A legitimidade dos sujeitos que atuam nas instâncias participativas deve ser buscada em fundamentos como o compromisso¹¹ e a confiança entre tais lideranças e representantes e as suas comunidades e associações em termos de partilha de interesses, histórias e condições de vida (GASPARDO, 2018).

Com relação à **desigualdade real de poder político**, Gaspardo (2018) argumenta que a democracia participativa não está imune aos bloqueios ao exercício da cidadania impostos pela desigualdade social e pelas elites econômicas e políticas. Por fim, no tocante à **tecnificação da política**, o autor destaca a assimetria de conhecimentos entre a burocracia, os representantes presentes nas instâncias participativas e os cidadãos e cidadãs, o que implica em despolitização, pois as decisões escapam do controle da cidadania, e no fato de que os interesses em conflito não são explicitados, pois encobertos pelas questões técnicas. Evidentemente, as decisões legislativas e de políticas públicas apresentam uma dimensão técnica, o que exige cidadãos e cidadãs cada vez mais capacitados e

¹¹ “Compromisso” consiste em relações entre pessoas, grupos, estruturas ou posições que promovem um cuidado mútuo, como por exemplo, uma linguagem compartilhada (TILLY, 2013).

capacitadas para debater as questões públicas. Contudo, além da carência de capacidade técnica e política (organização e instrumentos de pressão), há uma dimensão política em tais decisões que é insistentemente negada pelo discurso neoliberal tecnicista e pretensamente neutro.

3. OS CICLOS DE CONFERÊNCIAS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS DISPUTAS POR MODELOS DE ACESSO À JUSTIÇA

3.1. I Ciclo de Conferências (2007 – 2008)

O processo nº 1079/2007, que tramitou no CSDP para tratar do Plano de Atuação Institucional (PAI) relativo ao biênio 2007-2008, é constituído por: I) uma apresentação, em que se coloca a tarefa de planejamento de uma nova instituição; II) uma introdução, em que se caracteriza e se situa a instituição com um estudo prospectivo e identificação dos desafios; III) um Plano de Metas, considerando atividades administrativas, de educação em direitos, atuação na área carcerária, infância e juventude, habitação e urbanismo e tutela dos direitos humanos; e IV) anexos, com quadro resumo e relatórios das conferências, ocorridas em 2007.

No dia 07 de agosto de 2007, o 1º Subdefensor Público Geral do Estado, Renato Campos Pinto De Vitto, ao apresentar a proposta de Plano de Atuação Institucional, menciona alguns desafios relacionados à formulação e à execução das políticas públicas de assistência jurídica e de acesso à justiça no Estado de São Paulo, com a edição da Lei Complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2007. Esses desafios dizem respeito à transição em relação à Procuradoria de Assistência Judiciária, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, ao planejamento estratégico de uma nova instituição dentro do sistema de justiça e ao exercício da autonomia funcional e administrativa, além de regime jurídico orçamentário e financeiro próprio, a partir da Emenda Constitucional nº 45 (DPESP, 2007, fl. 04).

Ele destaca que, para além do aspecto organizacional da estrutura administrativa do Estado, a nova instituição recebeu um mandato diverso, mais amplo e adequado aos comandos trazidos pela Constituição Federal de 1988, que estabelece o dever do Estado em garantir assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas, tendo, portanto, que abarcar no seu rol de atribuições uma nova gama de atividades até então inexploradas (DPESP, 2007, fl. 04).

A própria lei orgânica da Defensoria institucionalizou a tarefa de planejamento e estabeleceu um procedimento democrático de discussão de um plano anual de atuação junto ao Conselho Superior da instituição. Não só os membros da Defensoria, mas em especial os integrantes do Conselho Superior e de toda a Administração devem, após o

processo de debate do plano, conhecer as diretrizes institucionais e monitorar o andamento das ações nele definidas, a fim de se superar o contraexemplo de gestão pública das instituições do sistema de justiça (DPESP, 2007, fl. 05).

Contudo, para o 1º Subdefensor, a mera edição de deliberação que defina o Plano Anual de Atuação não exaure as atividades de planejamento que devem ser permanentemente revistas, repensadas e reavaliadas, no intuito de se buscar os melhores caminhos para o objetivo desejado pela instituição e de se produzir os melhores resultados para o seu público-alvo. Se a instituição nem sempre controla todas as variáveis que interferem na consecução dos objetivos estabelecidos, a formulação do Plano Anual de Atuação atua como um instrumento fundamental de racionalização da gestão institucional que permite, por um lado, a visualização, acompanhamento e avaliação das ações realizadas pelos diversos setores da Defensoria Pública e, por outro, a adoção de medidas propositivas que alterem os possíveis problemas verificados na implementação dos objetivos inicialmente almejados (DPESP, 2007, fls. 05 e 06).

A partir dessas premissas, o 1º Subdefensor apresenta a proposta inicial de planejamento institucional, concebida a partir de diversas discussões e debates realizados no âmbito do Conselho Superior e da Administração Superior e dos seus órgãos auxiliares, dos dados oriundos das consultorias prestadas pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), e do plano de metas definido pela Defensoria Geral para monitoramento interno das ações dos órgãos da Administração Superior. Considerou, também, o relatório extraído do Ciclo de Conferências realizadas entre os meses de abril e junho de 2007 em 14 locais por todo o Estado e que culminaram na Conferência Estadual (DPESP, 2007, fl. 06).

Ao se referir às conferências como fontes de dados para o planejamento institucional, o 1º Subdefensor ressalva:

A ausência de previsão legal de vinculação dos enunciados tirados no ciclo de Conferências não constitui óbice à sua incorporação ao plano de atuação, o que de fato se opera no presente documento ainda que de forma mais sintética, razão pela qual o inteiro teor de tal relatório segue como anexo (DPESP, 2007, fl. 06).

Em seguida, o 1º Subdefensor passa a caracterizar a missão institucional da Defensoria: prover assistência jurídica integral e gratuita, no âmbito extrajudicial e judicial, às pessoas que não têm condições financeiras de pagar por um advogado sem prejuízo de

sua própria subsistência ou de sua família. Seu público-alvo é a população de baixa renda de todo o Estado de São Paulo. A aferição de tal necessidade, ou hipossuficiência, não pode obedecer a critérios rígidos e inflexíveis, devendo se atentar para o grau de comprometimento da renda do beneficiário do serviço e a natureza de suas despesas (DPESP, 2007, fl. 08).

Como fundamentos para a atuação institucional, estão: a prevenção dos conflitos; a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalidade; e a redução das desigualdades sociais e regionais. O 1º Subdefensor ainda lembra que a CF/88 assegurou às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional, administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária (DPESP, 2007, fl. 08).

A ampliação do rol de atribuições da instituição impõe à Defensoria primar pela prevenção dos conflitos mediante atividades pedagógicas voltadas à transferência de conhecimento jurídico elementar à população, além da solução extrajudicial de conflitos. Cabe à instituição, ainda, manter núcleos especializados em áreas temáticas sensíveis, ou seja, com maior grau de vulnerabilidade no tocante à violação de direitos (DPESP, 2007, fls. 08 e 09). Nessa linha de atuação preventiva, o 1º Subouvidor afirma que a instituição deverá desenvolver uma política de educação em direitos, e os órgãos de atuação deverão ser dotados de centros de atendimento multidisciplinar para otimização das práticas de solução extrajudicial de conflitos (DPESP, 2007, fls. 09-10).

O 1º Subdefensor destaca que, para efetivar tais atribuições e fundamentos de atuação institucional,

a lei que institui a Defensoria Pública previu formas de controle social, como a Ouvidoria independente e a participação da sociedade na definição de suas diretrizes institucionais, com a realização de conferências regionais e uma conferência estadual que se opera com ampla participação dos destinatários de seus serviços (DPESP, 2007, fl. 09).

Em razão de sua disciplina legal, a Defensoria deverá promover a descentralização de sua atuação, de modo a assegurar prioridade para as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, criando-se em cada unidade regional instalações apropriadas para o atendimento da população de baixa renda (DPESP, 2007, fl. 09).

O 1º Subdefensor lembra ainda que a atuação da Defensoria Pública se dá diretamente, por meio de defensores públicos, ou através de entidades conveniadas. Mantém, como legado da Procuradoria de Assistência Judiciária, convênios com entidades para

prestação do serviço onde não há defensores ou onde a atuação destes não é capaz de absorver toda a demanda local. Tais convênios têm abrangência territorial, vigência e valores variáveis (DPESP, 2007, fl. 09).

Por fim, a atuação, para além do plano individual, opera-se também no campo da tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo os núcleos especializados papel de destaque no exercício desta atribuição (DPESP, 2007, fl. 10).

O 1º Subdefensor, numa visão de futuro, para além de um plano anual, elenca algumas diretrizes estratégicas para o cumprimento da missão institucional (DPESP, 2007, fls. 10-11):

Universalização do acesso - Estruturar e manter os postos atualmente instalados para, num segundo momento, ampliar progressivamente a malha de atendimento direto, de forma descentralizada, de acordo com os recursos humanos disponíveis, priorizando-se as áreas com maiores índices de vulnerabilidade social;

Excelência da qualidade dos serviços - Garantir um padrão de excelência na qualidade dos serviços prestados;

Redimensionamento da amplitude e do paradigma da prestação dos serviços – Agregar aos serviços tradicionalmente prestados, as atividades voltadas à prevenção e solução alternativa de conflitos, à educação em direitos, e, em todo caso, utilizar-se da rede social e de instrumental e pessoal multidisciplinar para otimizar a intervenção;

Participação social e apropriação pelo público – Implementar o modelo de gestão democrática preconizado pela Lei Orgânica, primando pela ampla divulgação de seus serviços e por ser a instituição reconhecida pela sociedade como parceira no encaminhamento e administração dos conflitos;

Autonomias institucionais – Consolidar as autonomias constitucionais como caminho para garantir a realização dos objetivos institucionais.

Em seguida, o 1º Subdefensor organiza os desafios da nova instituição em três vertentes: financeira, administrativa e operacional (de atividade-fim). Sobre o desafio financeiro, menciona a tendência preocupante de crescimento das despesas com convênios suportadas pelas receitas do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ). Essa tendência de crescimento impõe a busca de alternativas (DPESP, 2007, fl. 11).

Com relação à vertente administrativa, os desafios estão relacionados à necessidade de finalização do processo de transição da Procuradoria Geral do Estado, à estruturação dos órgãos da Defensoria, à modernização das instalações físicas e à concepção de um sistema informatizado a fim de atender uma demanda crescente e de massa. Nessa vertente, também é necessária a construção de um sistema de produção e análise de dados estatísticos, a fim de monitorar e avaliar a política de assistência jurídica implementada no Estado (DPESP, 2007, fls. 11-12).

Nesse aspecto, o 1º Subdefensor reitera a precariedade das bases de dados herdadas da Procuradoria de Assistência Judiciária, que se limitam ao deficiente controle dos pagamentos efetuados a advogados e peritos, impedem a estruturação de um adequado planejamento institucional, seja no tocante à gestão financeira, seja no tocante à gestão de processos. Assim, é de fundamental importância a criação de um sistema de produção e análise de dados estratégicos, para subsidiarem a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações institucionais, necessárias ao planejamento institucional e às atividades da Corregedoria-Geral, responsável pela fiscalização da atividade funcional dos defensores. Há que se conceber um sistema de avaliação periódica da qualidade dos serviços prestados, diretamente pela Defensoria e pelas entidades conveniadas (DPESP, 2007, fls. 14-15).

No tocante à vertente operacional, o 1º Subdefensor menciona os desafios relacionados à magnitude do público-alvo dos serviços de assistência jurídica do Estado de São Paulo. E complementa:

Ademais porque além de toda a atuação tradicional da Defensoria Pública, atinente à atuação judicial nos âmbitos cível e criminal, há que se dispensar especial atenção às áreas temáticas específicas e sensíveis como a situação prisional no Estado, a questão do adolescente em conflito com a lei, a questão da moradia e regularização fundiária, e a questão da tutela dos direitos do consumidor, enfim, ao desempenho das atribuições do novo mandato claramente atribuído à Defensoria na tutela dos Direitos Humanos, não só no âmbito individual como coletivo. Ademais, no tocante à questão operacional, especial destaque há que se dar à questão da educação em direitos e à intervenção interdisciplinar delineados nas diretrizes estratégicas (DPESP, 2007, fl. 12).

Em termos de plano de metas, na vertente de atividades administrativas, o 1º Subdefensor ressalta a diretriz estratégica de universalização do serviço, mediante a expansão do atendimento diretamente prestado por defensores públicos, a fim de se aperfeiçoar a assistência jurídica prestada pelo Estado. Nesse ponto, argumenta que a terceirização dos serviços através do estabelecimento de convênio firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) dificulta a instituição de um sistema eficaz de controle de qualidade das atividades-fim e a implementação de ações coordenadas e integradas, baseadas no planejamento estratégico da instituição e com potencial de economia de escala. Também questiona, do ponto de vista jurídico, a perpetuação do modelo de terceirização empregado no tocante às atividades-fim, com base no comando do artigo 10 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo. Portanto, é necessária a convergência de esforços para viabilizar a criação de novos cargos de defensor público, visando a

expansão da cobertura direta do atendimento prestado, tendo em vista os princípios de economicidade e qualidade do serviço (DPESP, 2007, fls. 13-14).

O 1º Subdefensor também pontua, ainda no tocante à estruturação da nova instituição, a necessidade de criação de quadro de apoio em atividades administrativas e de atendimento ao cidadão, o que inclui a implementação do atendimento multidisciplinar previsto em lei e demanda a criação de cargos próprios a serem providos por concurso público (DPESP, 2007, fl. 14). Destaca:

A adequação das tabelas de vencimentos dos Defensores Públicos é igualmente ação a ser tida como prioritária, visto que não se trata de mera postulação corporativa, mas de garantia da devida estruturação da instituição e manutenção da excelência de seus quadros, além de medida necessária para correção da distorção que se verifica em relação às outras instituições autônomas do sistema de justiça (DPESP, 2007, fl. 14).

No eixo de atuação em habitação e urbanismo, o 1º Subdefensor argumenta que o processo de urbanização do Estado de São Paulo, aliado à escassez de recursos e à histórica falta de planejamento adequado para uma política habitacional, trouxe consequências graves para a população de baixa renda no tocante à ocupação do solo urbano, estimando-se que mais da metade da população viva em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares ou áreas de risco (DPESP, 2007, fl. 23).

Muitas das situações de informalidade já se encontram consolidadas pelo decurso do tempo, tendo os ocupantes direito à usucapião ou à obtenção de concessão de uso especial para fins de moradia. A fim de atenuar esse quadro de informalidade, o 1º Subdefensor destaca que a Defensoria Pública deve empreender esforços no sentido de impulsionar programas de regularização fundiária. Por meio do Núcleo Especializado, devem ser otimizados os esforços já empreendidos na via individual para que, de modo articulado com as instâncias competentes das Administrações estadual e municipal, com os serviços registrares e com as entidades comunitárias, seja viável a coleta racional de dados necessários ao ajuizamento ou defesa em ações que beneficiem toda uma coletividade (DPESP, 2007, fls. 23-24).

A I Conferência Estadual da DPESP, realizada nos dias 1 e 2 de junho de 2007, contou com a presença de 269 pessoas, distribuídas entre delegados(as), observadores(as), defensores(as) públicos(as) e convidados(as). Os(as) delegados(as), eleitos nas Pré-Conferências como representantes das Regionais, contabilizaram 134 participantes; os(as) observadores(as), convidados como membros da sociedade civil, totalizaram 22

peças; e 72 defensores(as) públicos(as) participaram do processo de discussão (DPESP, 2007, fls. 37-38).

As propostas aprovadas no eixo temático “Habitação, Urbanismo, Conflitos Agrários e Meio Ambiente” foram as mais recorrentes nas Pré-Conferências regionais, depois de “Ampliação e Melhoria dos Serviços Prestados” (DPESP, 2007, fls. 38-39). Abaixo, apresento, na sequência, a proposta aprovada na I Conferência Estadual (DPESP, 2007, fls. 49-50), o modo como foi incorporada ao Plano de Atuação Institucional (DPESP, 2007, fls. 23-25) e o encaminhamento dado à proposta pela instituição (DPESP, 2009a, pp. 16-17):

A proposta nº 1 refere-se à promoção, em parceria com os movimentos sociais, de ações de educação em direitos nas temáticas de habitação, urbanismo, conflitos agrários e meio ambiente:

Tabela 2 - Proposta nº 1 aprovada na I Conferência Estadual

1 - Promover, em parceria com os movimentos sociais, a educação em direitos em matéria de habitação, urbanismo, conflitos agrários e meio ambiente, para o fim de conscientizar as pessoas acerca de seus direitos e dos meios de concretizá-los. A Defensoria Pública deve adotar as seguintes ações, dentre outras:

- a) Continuar os eventos da jornada em defesa da moradia digna;
- b) Desenvolver campanha com a sociedade na área do Direito Ambiental;
- c) Promover a Tutela do Meio Ambiente, acompanhando as leis que se referem ao mesmo;
- d) Conscientizar a sociedade civil para prevenção e reparação aos danos ao meio ambiente.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída, restringindo o conteúdo da proposta original aos eventos da jornada em defesa da moradia digna:

Tabela 3 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

“Promover, em parceria com os movimentos sociais, a continuação dos eventos da jornada em defesa da moradia digna.”

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada implementada, com a realização da II Jornada pela Moradia Digna pela Defensoria em conjunto com movimentos sociais. Tais jornadas são organizadas bianualmente.

A proposta nº 2 refere-se à fiscalização de órgãos públicos encarregados de políticas públicas habitacionais, urbanas, agrárias e do meio ambiente, visando ao combate de ilegalidades, à ampliação dos serviços públicos e à melhoria de sua qualidade:

Tabela 4 - Proposta nº 2 aprovada na I Conferência Estadual

2 – Fiscalizar os órgãos públicos encarregados das políticas habitacionais, urbanas, agrárias e do meio ambiente, com o objetivo de: prevenir e combater violações à lei (Sabesp, Prefeituras, Itesp, Eletropaulo etc.); garantir a ampliação dos serviços públicos às regiões ainda não contempladas; e garantir a qualidade dos serviços públicos prestados. A Defensoria Pública deve atuar nos seguintes tópicos, dentre outros:

- a) Entrar com ações para garantir os serviços públicos de água e luz, quando há risco de corte por falta de pagamento, ou quando tais serviços ainda não foram regularizados pelas autoridades competentes, para que moradores(as) não sofram penalidade administrativa ou criminal (furto de energia);
- b) Entrar com ações para garantir os serviços públicos para o movimento de moradia;
- c) Entrar com ações pela não extinção das Feiras Livres;
- d) Assessorar moradores nos projetos de moradia, para garantir a instalação dos serviços públicos necessários e a prioridade de aquisição de imóvel pela entidade indicada pelo movimento social;
- e) Garantir a extensão dos serviços públicos essenciais aos loteamentos clandestinos e irregulares.

No Plano de Atuação Institucional, tal proposta foi desmembrada em diversas metas, assim construídas, excluindo-se as ações pela não extinção das Feiras Livres e a assessoria aos moradores em projetos de moradia:

Tabela 5 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

“Fiscalizar os órgãos públicos encarregados das políticas habitacionais, urbanas, agrárias (Prefeituras, Itesp, Sabesp, Eletropaulo etc.), com o objetivo de prevenir e combater violações à lei; garantir a ampliação dos serviços públicos às regiões ainda não contempladas; e garantir a qualidade dos serviços públicos prestados.”

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, uma vez que a fiscalização da política de desenvolvimento urbano relativa ao direito à moradia e à cidade ocorre no âmbito dos processos administrativos do Núcleo, havendo alguns procedimentos administrativos que tratam de questões de serviços públicos (por exemplo, cobrança do fornecimento de água em uma comunidade). O relatório aponta como dificuldade a impossibilidade de se fazer a fiscalização de forma perene e direta, dependendo da provocação das comunidades afetadas.

Tabela 6 – Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

<p>“Entrar com ações para garantir os serviços públicos de água e luz, quando há risco de corte por falta de pagamento, ou quando tais serviços ainda não foram regularizados pelas autoridades competentes, para que moradores(as) não sofram penalidade administrativa ou criminal (furto de energia).”</p>

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, com o apontamento de que estas ações são de competência das unidades de atendimento da Defensoria e do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos. As ações por corte de luz ou água por falta de pagamento, em geral, são individuais e acompanhadas pelos defensores das unidades, que ingressam, constantemente, com ações dessa natureza. Além disso, o relatório afirma que existem alguns procedimentos administrativos que tratam de pedido de implementação de serviços públicos em comunidades (por exemplo, fornecimento de água).

Tabela 7 – Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

<p>“Propor ações para garantir os serviços públicos básicos para o movimento de moradia.”</p>

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, com a afirmação de que o esforço para implementação de serviços básicos tem se dado a partir da propositura de ações de regularização fundiária e urbanística em áreas de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Além disso, o relatório afirma que existem alguns procedimentos administrativos que tratam de questões de serviços públicos (por exemplo, cobrar o fornecimento de água em uma comunidade) e aponta, como dificuldades, os limites da judicialização das políticas públicas.

Tabela 8- Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

<p>“Garantir a extensão dos serviços públicos essenciais aos loteamentos clandestinos e irregulares.”</p>

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em avaliação, com a afirmação de que existem alguns procedimentos administrativos que tratam de questões de serviços públicos inclusive de áreas irregulares (por exemplo, cobrar o fornecimento de água em uma comunidade). Como dificuldades encontradas, o relatório argumenta que, da forma como está formulada, a proposta não depende da Defensoria Pública, mas do Poder Executivo.

A proposta nº 3 refere-se à atuação na prevenção e no combate à toda forma de violência policial nas operações de reintegração de posse em áreas urbanas e rurais:

Tabela 9 - Proposta nº 3 aprovada na I Conferência Estadual

3 – Prevenir e atuar no combate a toda forma de violência policial contra moradores(as) de rua, sem-terra e sem-teto, em reintegrações de posse de áreas urbanas e rurais.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 10 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3

“Prevenir e atuar no combate a toda forma de violência policial contra moradores(as) de rua, sem-terra, sem-teto, em reintegrações de posse de áreas urbanas e rurais.”

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, visto que os Núcleos e os Defensores Públicos nas unidades de atendimento atuam nesses casos, quando acionados pela população. O atendimento a pessoas em situação de rua é acompanhado principalmente pelo Núcleo de Direitos Humanos, que firmou termo de parceria com o Governo Federal, visando à adoção de políticas institucionais para as pessoas em situação de rua. Nas reintegrações de posse, o Núcleo faz um acompanhamento de todos os casos em que atua, participando em reunião preparatória na PM, entrando em contato com o Batalhão, acompanhando a reintegração propriamente dita etc.

A proposta nº 4 refere-se à atuação em regularização fundiária:

Tabela 11 - Proposta nº 4 aprovada na I Conferência Estadual

4 – Regularizar loteamentos irregulares e clandestinos, programa de assentamento rural, programas de distribuição de moradias e das áreas ambientais protegidas.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 12 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4

“Atuar na regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, programa de assentamento rural, programas de distribuição de moradias e das áreas ambientais protegidas.”

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, visto que o Núcleo tem atuado na fiscalização de loteamentos irregulares e clandestinos

para promover regularização ou dar atendimento habitacional em outro local, especialmente nas áreas de risco e de proteção ambiental. Aponta que há diversos procedimentos administrativos que tratam de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos. Com relação às áreas ambientais protegidas, é premissa do Núcleo que isso não necessariamente impede a regularização fundiária, nos termos da Resolução nº 369/06 do CONAMA. A título de exemplo de regularização, cita o Jardim Jaqueline, no qual o Núcleo tem um processo de regularização fundiária sendo feito em convênio com o Ministério das Cidades. Em termos de dificuldades encontradas, o relatório aponta que, da forma como está formulada, a proposta não depende da Defensoria Pública.

A proposta nº 5 refere-se à atuação voltada às pessoas em situação de rua, com a criação de núcleos especializados dentro da instituição:

Tabela 13 - Proposta nº 5 aprovada na I Conferência Estadual

5 – Atuar em favor das pessoas em situação de rua, com a criação de Núcleos de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos dessa população.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída, com a retirada da previsão de criação de núcleos especializados:

Tabela 14 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5

“Atuar em favor das pessoas em situação de rua”.
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, visto que existe procedimento administrativo no Núcleo para fiscalizar a política assistencial e habitacional aos moradores de rua. Além disso, há Ação Civil Pública proposta para manutenção dos contratos entre Poder Público e de cooperativas de catadores de material reciclável e contratação de novas cooperativas, que são formadas por população moradora de rua. O atendimento a pessoas em situação de rua é acompanhando principalmente pelo Núcleo de Direitos Humanos, que firmou termo de parceria com o Governo Federal, visando a adoção de políticas institucionais para as pessoas em situação de rua.

A proposta nº 6 refere-se à criação e à atuação de núcleos regionalizados em matéria ambiental e de habitação e urbanismo:

Tabela 15 - Proposta nº 6 aprovada na I Conferência Estadual

6 - Criar e implantar Núcleos Socioeconômicos e Ambientais e Núcleos Regionais de Habitação e Urbanismo para o fim de intermediação e assessoria técnico-jurídica envolvendo as questões ambientais, habitacionais, agrárias e urbanísticas. As seguintes ações devem ser adotadas, dentre outras:

- a) Garantir a aplicação da Medida Provisória nº 2220/2001;
- b) Ingressar com ações de usucapião e de adjudicação compulsória;
- c) Evitar a criação de novas favelas e atuar pela desfavelização das que existem;
- d) Acompanhar as ações de reintegração de posse, em conjunto com o Ministério Público, Prefeituras e Subprefeituras, com o objetivo de evitar abusos de autoridades e propiciar as condições objetivas para a assistência às famílias despejadas;
- e) Entrar com ações visando à compatibilidade da tutela do meio ambiente e à regularização da situação dos moradores em área de mananciais;
- f) Propor ações voltadas ao cumprimento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor;
- g) Atuar nas regiões de assentamentos, especialmente nos problemas relacionados às linhas de crédito rural;
- h) Atuar, junto aos órgãos competentes, na obtenção dos financiamentos para aquisição de moradia popular e na redução do tempo de espera para o acesso à casa própria;
- i) Na impossibilidade de criação dos Núcleos Especializados de forma permanente, criar um núcleo temporário com mutirões de atendimento;
- j) Contribuir na implantação de políticas públicas para migrantes sazonais cortadores de cana;
- k) Entrar com ações contra os usineiros, com o objetivo de acabar com as queimadas e coibir práticas ilegais na contratação de mão de obra;

No Plano de Atuação Institucional, tal proposta foi desmembrada em diversas metas, sem que a proposta de regionalização da atuação tenha sido contemplada:

Tabela 16 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

“Ingressar com ações de usucapião coletivo e concessão de uso coletiva.”

O relatório de monitoramento considerou a proposta implementada, visto que diversas ações de concessão de uso especial coletivas tem sido propostas pelo Núcleo e ações de usucapião coletivo tem sido encaminhadas para o Escritório Modelo da PUC em razão de convênio.

Tabela 17 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

“Acompanhar as ações de reintegração de posse, em conjunto com o Ministério Público, Prefeituras e Subprefeituras, com o objetivo de evitar abusos de autoridades e propiciar as condições objetivas para a assistência às famílias despejadas.”

O relatório de monitoramento considerou a proposta em implementação, visto que o Núcleo tem acompanhado a execução de ações de reintegração de posse.

Tabela 18 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

“Propor ações visando à compatibilidade da tutela do meio-ambiente e à regularização da situação dos moradores em áreas de mananciais.”

O relatório de monitoramento considerou a proposta em implementação, uma vez que o Núcleo atua na tentativa de promover atendimento habitacional às comunidades atingidas por ações do Poder Público para desfazimento de loteamentos irregulares e clandestinos e remoção dos ocupantes. Além disso, diversas ações já foram propostas sobre o tema, além de reuniões com secretarias estaduais e municipais.

Tabela 19 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

“Propor ações voltadas ao cumprimento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.”

O relatório de monitoramento considerou a proposta em implementação: o Núcleo tem proposto ações de regularização fundiária e urbanística em áreas de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e diversas ações têm como objetivo, direta ou indiretamente, a defesa do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

Tabela 20 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

“Atuar nas regiões de assentamentos, especialmente nos problemas relacionados às linhas de crédito rural.”

Apesar de tal proposta ter sido incorporada ao Plano, o relatório de monitoramento considerou a proposta inviável, uma vez que a Defensoria Pública não teria por atribuição atuar na concessão de linha de crédito rural. Não existe nenhuma atuação específica sobre isso pelo Núcleo de Habitação. Além disso, há a dificuldade de atuação em questões agrárias com Núcleo centralizado na capital.

Tabela 21 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

<p>“Atuar, junto aos órgãos competentes, na obtenção dos financiamentos para aquisição de moradia popular e na redução do tempo de espera para o acesso à casa própria.”</p>
--

O relatório de monitoramento considerou a proposta em avaliação, com a instauração de procedimentos administrativos que tratam sobre o assunto, em especial o PA nº 26/2011, que aborda os programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais existentes, em especial no que se refere a critérios de atendimento e lista de espera.

A proposta nº 7 trata da atuação no transporte coletivo no Estado, em termos de garantia da qualidade do serviço:

Tabela 22 - Proposta nº 7 aprovada na I Conferência Estadual

<p>7 - Monitorar o transporte coletivo no Estado, com o objetivo de garantir a qualidade desse serviço público.</p>

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 23 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7

<p>“Fiscalizar o transporte coletivo no Estado, com o objetivo de garantir a qualidade desse serviço público.”</p>
--

O relatório de monitoramento considerou a proposta em implementação, visto que o Núcleo tem fiscalizado o transporte urbano a partir da política de mobilidade urbana do Plano Diretor. O Núcleo tinha alguns processos administrativos sobre essa questão, que tratavam especificamente de valor de tarifa e má qualidade de serviço, que foram encaminhados ao Núcleo do Consumidor quando de sua criação. Em termos de dificuldades encontradas, o relatório aponta que muitos casos competem ao Núcleo de Defesa do Consumidor.

A proposta nº 8 trata da atuação coletiva em matéria de direito à moradia, além de pessoas em situação de rua:

Tabela 24 - Proposta nº 8 aprovada na I Conferência Estadual

<p>8 - Entrar com ações coletivas para solucionar: condições precárias de moradia, ausência de tratamento de esgoto, regularização fundiária, diminuição de pessoas em situação de rua.</p>

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 25 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8

“Entrar com ações coletivas para solucionar: condições precárias de moradia, ausência de tratamento de esgoto, regularização fundiária, diminuição de pessoas em situação de rua.”

O relatório de monitoramento considerou a proposta em implementação, visto que o Núcleo tem proposto ações de regularização fundiária e urbanística em áreas de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Por fim, há uma última meta no Plano de Atuação Institucional, para a qual não encontrei referência nas propostas aprovadas na I Conferência Estadual e em que consta “Proposta em avaliação” como encaminhamento institucional:

Tabela 26 - Meta incluída no PAI sem referência a propostas específicas

“Elaborar manual de atendimento coletivo”

Percebemos que as seguintes propostas, aprovadas na I Conferência Estadual, não foram incorporadas ao Plano de Atuação Institucional. Tais propostas dizem respeito à interação da Defensoria Pública com a sociedade civil e ao fortalecimento da tutela coletiva em matéria ambiental:

Tabela 27 - Propostas aprovadas não incorporadas no PAI

Estabelecer a relação da Defensoria Pública com a sociedade civil, promovendo a criação de Fóruns, Núcleos, palestras, para o fim de estabelecer um canal de comunicação entre a população e os demais órgãos públicos;

Intensificar as Ações Cíveis Públicas, de cunho ambiental, para a proteção das bacias hidrográficas nos Rios Estaduais e Federais que cortam o Estado de São Paulo, principalmente nas Áreas de Proteção Permanente (APP) e Várzeas.

Na Plenária Final da Conferência Estadual, foi aprovada uma Moção de Apoio à aprovação da PEC 487/2005¹², essencial para o fortalecimento das Defensorias Públicas em todo o Brasil (DPESP, 2007, fl. 57).

¹²A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 487/2005, de autoria de Roberto Freire (PPS/PE) dispõe sobre a Defensoria Pública, suas atribuições, garantias, vedações e dá outras providências. Disponível em:

3.2. II Ciclo de Conferências (2009 - 2010)

Abaixo, apresento, na sequência, a proposta aprovada na II Conferência Estadual da DPESP (DPESP, 2009, fls. 17-20), realizada no dia 27 de junho de 2009, o modo como foi incorporada ao Plano de Atuação Institucional (DPESP, 2009, fls. 146-148) e o encaminhamento dado à proposta pela instituição (DPESP, 2011a):

Tabela 28 - Proposta nº 1 aprovada na II Conferência Estadual

1 – Atuar extrajudicialmente na solução de conflitos decorrentes de violação ao direito à moradia, cidade e meio ambiente, evitando-se a judicialização.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 29 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

Atuar, preferencialmente por via extrajudicial, na solução de conflitos decorrentes de violação ao direito à moradia, cidade e meio ambiente;

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada implementada, visto que, antes de praticamente todas as proposituras de ação pelo Núcleo, são tentadas formas extrajudiciais de solução do problema.

Tabela 30 - Propostas nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7 aprovadas na II Conferência Estadual

2 – Atuar judicial e extrajudicialmente para a promoção de regularização fundiária de assentamentos precários (questão fundiária, urbanística e contratual) nos termos do Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Código Florestal, MP nº 2220/01, Lei Federal nº 11.977/09, e demais legislações urbanísticas e ambientais, e na impossibilidade, a promoção de alternativas habitacionais para o reassentamento da população, lutando para se criar uma política habitacional que combata a segregação socioespacial.
3 - Atuar pela implementação e aumento de oferta de locação social.
4 - Atuar judicial e extrajudicialmente para promover a contenção de desmoronamentos de encostas em área de risco.
5 - Atuar judicial e extrajudicialmente na efetivação da Política Nacional de Saneamento Básico, especialmente nos casos dos emissários submarinos.
6 - Demandar em face do Poder Público a implementação de políticas públicas voltadas ao financiamento de imóveis à população carente, em razão da grande dificuldade desse segmento populacional em obtê-lo.
7 - Atuar judicial e extrajudicialmente para coibir as remoções compulsórias do Poder Público.

No Plano de Atuação Institucional, as metas foram assim construídas:

Tabela 31 - Metas incluídas no PAI referente às propostas nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7

<p>Buscar judicial e extrajudicialmente, no âmbito do direito à moradia:</p> <ul style="list-style-type: none"> A) a regularização fundiária de assentamentos precários ou, subsidiariamente, o reassentamento da população, combatendo a segregação socioespacial; B) a implementação e o aumento de oferta de locação social; C) a contenção de desmoronamentos de encostas em áreas de risco; D) a efetivação da Política Nacional de Saneamento Básico; E) a implementação de políticas públicas de financiamento de Imóveis para a população carente; F) o adequado controle da prática de remoções compulsórias.
--

No relatório de monitoramento, a meta A foi considerada implementada, visto que trata-se de um dos objetivos do Núcleo, sendo que praticamente toda ação do Núcleo tem essa meta por trás.

A meta B não foi considerada implementada, uma vez que foge às atribuições que podem ser diretamente executadas pela Defensoria Pública, não existindo nenhuma atuação específica sobre isso. Mas quando da discussão sobre o projeto de PPPS da Casa Paulista, para construção de habitação de interesse social no centro, o Núcleo se manifestou na consulta pública pela importância de ser implementada uma política pública de locação social, entre outras questões. Por se tratar de atuação geral, é menos priorizada diante das demandas mais concretas e urgentes.

A meta C não foi considerada implementada, pois prioriza-se garantir o atendimento habitacional definitivo em áreas que não sejam de risco a conter os desmoronamentos. Existe uma atuação constante para evitar remoções em área de risco, requerendo que sejam adotadas as medidas necessárias para contenção do risco, por exemplo, do desmoronamento, e, caso a remoção seja inevitável, garantir o atendimento habitacional. Como dificuldade encontrada, há o apontamento de que, de forma direta, nunca chegou ao Núcleo o pedido de contenção de desmoronamento.

A meta D foi considerada em implementação, com estudos de casos, ações propostas com este objetivo e participação no Conselho Estadual do Saneamento (CONE-SAN). Em termos de dificuldades encontradas, por se tratar de atuação geral, a meta é menos priorizada diante das demandas mais concretas e urgentes.

A meta E foi considerada em implementação, com o acompanhamento de processos administrativos referentes à questão. Há procedimentos administrativos instaurados

que tratam sobre o assunto, em especial o PA nº 26/2011, que aborda os programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais existentes, em especial no que se refere a critérios de atendimento e lista de espera.

A meta F foi considerada implementada. Sempre que possível, o Núcleo acompanha ou procura intervir em casos de remoções compulsórias. Há diversos processos administrativos que tratam sobre o assunto, especialmente da necessidade de ordem judicial para remoção em área pública (tese institucional aprovada no Encontro de Defensores Públicos) e de atendimento no local ou em local próximo.

Tabela 32 - Proposta nº 8 aprovada na II Conferência Estadual

8 – Atuar junto ao Legislativo municipal para acompanhamento das proposições de ordem urbanística que afetam a moradia, trabalho e circulação da população de baixa renda.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 33 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8

Acompanhar as proposições de ordem urbanística do Poder Legislativo municipal que afetem a moradia, trabalho e circulação da população de baixa renda.
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação. O acompanhamento legislativo de questões afetas à temática da habitação não recebe a atenção ideal, diante do grande volume de trabalho do Núcleo, que até janeiro de 2011, contava com apenas uma pessoa afastada. No entanto, o Núcleo acompanhou alguns debates no âmbito legislativo, como as discussões sobre a revisão do Plano Diretor, a reforma do Código de Processo Civil, além de participar de audiências públicas que tratam de projetos de lei específicos.

Como dificuldades encontradas, há o apontamento de que, por se tratar de atuação geral, é menos priorizada diante das demandas mais concretas e urgentes.

Tabela 34 - Proposta nº 9 aprovada na II Conferência Estadual

9 – Descentralizar para as Defensorias Públicas Regionais, por meio de órgão de execução, a defesa dos direitos coletivos relacionados à temática do Núcleo de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 35 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 9

Descentralizar a defesa dos direitos coletivos relacionados à temática do Núcleo de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, através do acionamento dos órgãos de execução das Defensorias Públicas Regionais.

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação. Com a aprovação da Deliberação nº 139 do CSDP, o Núcleo apontou no sentido da regionalização da tutela coletiva, inclusive no âmbito da habitação e urbanismo.

Como dificuldade encontrada, passa por reestruturação interna na Defensoria, que não depende de deliberação interna de Núcleo, mas da Administração Superior.

Tabela 36 - Propostas nº 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 aprovadas na II Conferência Estadual

- 10 – Atuar na tutela coletiva do meio ambiente, especialmente os aquíferos e mananciais.
- 11 - Atuar judicial e extrajudicialmente contra a degradação e pela despoluição dos corpos d'água.
- 12 – Atuar no sentido de auxiliar a interrupção de queimadas e atender as pessoas que sofreram consequências das queimadas.
- 13 - Formular política compensatória de compatibilização entre o meio ambiente e o modo de vida das comunidades tradicionais e caçaras do Vale do Ribeira.
- 14 - Atuar contra as modificações do Código Florestal, que objetivam flexibilizar as leis ambientais, para favorecimento da especulação imobiliária e cultivo de monoculturas.
- 15 - Propor ações para conter avanço da degradação ambiental causada por aterros sanitários municipais e lixões.
- 16 - Atuar junto aos órgãos públicos responsáveis para que as indústrias reduzam o descarte de resíduos, em prol do meio ambiente.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 37 - Metas incluídas no PAI referente às propostas nº 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16

Atuar judicial e extrajudicialmente na tutela do meio ambiente, especialmente nas seguintes questões:

- A) emissão de poluentes;
- B) preservação e despoluição de aquíferos e mananciais;
- C) interrupção de queimadas e atendimento a pessoas prejudicadas em sua decorrência;
- D) formulação de política compensatória de compatibilização entre meio ambiente e comunidades locais;
- E) manutenção do Código Florestal frente à especulação imobiliária e ao cultivo monocultor;
- F) degradação causada por aterros sanitários e lixões;
- G) descarte de resíduos industriais.

No relatório de monitoramento, as metas A, B, C, E, F e G foram consideradas não implementadas, devido à estrutura ainda reduzida do Núcleo de Habitação e Urbanismo. Por isso, não existe nenhuma atuação específica sobre elas pelo Núcleo de Habitação; tratando-se de atribuição do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos.

A meta D foi considerada em implementação: Diversos são os PA's em andamento em que se busca coadunar o direito ao meio ambiente e à moradia, equivocadamente contrapostos. Sempre quando há conflito entre direito ao meio ambiente e à moradia, o Núcleo atua com base na premissa de que eles não são conflitantes, mas sim complementares e que, por exemplo, o fato de uma área ser ambientalmente protegida não necessariamente impede a manutenção de famílias nela moradoras, nos termos da Resolução nº 369/06 do CONAMA.

Tabela 38 - Propostas nº 17 e 18 aprovadas na II Conferência Estadual

- | |
|--|
| 17 - Atuar pela manutenção do apoio da Defensoria Pública aos movimentos socioambientais. |
| 18 - Atuar judicial e extrajudicialmente para efetivar a lei de assistência técnica em favor dos movimentos sociais. |

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 39 - Meta incluída no PAI referente às propostas nº 17 e 18

Prestar assistência especializada aos movimentos socioambientais.

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada não implementada, devido à estrutura ainda reduzida do Núcleo de Habitação e Urbanismo, não existindo nenhuma atuação específica sobre isso pelo Núcleo de Habitação.

Dificuldades encontradas: atribuição do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos.

Tabela 40 - Proposta nº 19 aprovada na II Conferência Estadual

19 - Atuar na defesa do patrimônio histórico, cultural e ambiental dentro do Estado.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 41 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 19

Garantir a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental.

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada não implementada, devido à estrutura ainda reduzida do Núcleo de Habitação e Urbanismo. Com atuação bastante reduzida, há o exemplo do caso da comunidade Caiçara da Juréia, em conjunto com o Núcleo de Combate à Discriminação.

Como dificuldade encontrada, a temática está mais afeta ao âmbito dos direitos humanos do que habitação e urbanismo.

Tabela 42 - Proposta nº 20 aprovada na II Conferência Estadual

20 - Promover a atuação coletiva na área de habitação, meio ambiente e outros segmentos importantes.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 43 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 20

Promover a atuação coletiva na área de habitação, meio ambiente e outros segmentos importantes.

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada implementada. Trata-se de um dos objetivos do Núcleo, sendo que praticamente toda ação do Núcleo tem essa meta por trás.

Tabela 44 - Proposta nº 21 aprovada na II Conferência Estadual

21 - Demandar em face do Poder Público a ampliação de transporte público coletivo, nos termos do Plano Diretor.

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 45 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 21

Atuar pela ampliação do transporte público coletivo, nos termos do Plano Diretor.

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação, com o acompanhamento de procedimentos que tratam sobre a questão.

Não existe nenhuma atuação específica sobre isso.

Dificuldades encontradas: Por se tratar de atuação geral, é menos priorizada diante das demandas mais concretas e urgentes.

Tabela 46 - Proposta nº 22 aprovada na II Conferência Estadual

22 - Atuar para efetivar o controle social dos programas de habitação de interesse social.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 47 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 22

Atuar para efetivar o controle social dos programas públicos de habitação de interesse social;
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação: Diversos procedimentos tratam de questões afetas à participação popular, como criação de Conselhos Gestores da comunidade.

Tabela 48 - Proposta nº 23 aprovada na II Conferência Estadual

23 - Atuar em favor da acessibilidade e mobilidade urbana, notadamente na questão das praças de pedágio.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 49 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 23

Atuar em favor da acessibilidade e mobilidade urbana, notadamente na questão das praças de pedágio;

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada não implementada, devido à estrutura ainda reduzida do Núcleo de Habitação e Urbanismo.

Não existe nenhuma atuação específica sobre isso.

Dificuldades encontradas: Por se tratar de atuação geral, é menos priorizada diante das demandas mais concretas e urgentes.

Tabela 50 - Proposta nº 24 aprovada na II Conferência Estadual

24 - Apoiar a aplicação do Estatuto das Cidades e ações contra a degradação urbana (verticalização, irregularidades nas mudanças da Lei de Zoneamento, instalação de antenas de telefonia celular).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 51 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 24

Zelar pela aplicação do Estatuto das Cidades e ações contra a degradação urbana (verticalização, irregularidades nas mudanças da Lei de Zoneamento, instalação de antenas de telefonia celular);
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação: diversos PA's acompanham situações de violações da legislação urbanística, que estão sendo acompanhadas e combatidas pelo Núcleo.

Tabela 52 - Propostas nº 25 e 26 aprovadas na II Conferência Estadual

- | |
|---|
| <p>25 - Atuar judicial e extrajudicial contra os impactos sociais e ambientais dos grandes empreendimentos viários em todo Estado de São Paulo, exigindo transparência, democratização e controle social.</p> <p>26 - Atuar na fiscalização dos relatórios e estudos de impacto ambiental e impacto de vizinhança dos grandes empreendimentos do Estado de São Paulo.</p> |
|---|

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 53 - Meta incluídas no PAI referente às propostas nº 25 e 26

<p>Atuar contra os impactos sociais e ambientais decorrentes de grandes empreendimentos viários, industriais e demais modalidades, realizando, dentre outras providências, análise de relatórios de estudo de impacto ambiental e de vizinhança;</p>
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada em implementação: Diversos são os PA's que tratam dessa questão, além da III Jornada da Moradia Digna que vai discutir o impacto dos mega projetos na cidade. Diversos procedimentos administrativos tratam de grandes empreendimentos viários (como o caso dos trechos sul e norte do Rodoanel). Além disso, a III Jornada da Moradia Digna discutiu o impacto dos mega projetos na cidade.

Tabela 54 - Proposta nº 27 aprovada na II Conferência Estadual

<p>27 - Atuar judicial e extrajudicialmente para fiscalizar os Conselhos Municipais de Política Urbana e Meio Ambiente.</p>

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 55 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 27

<p>Acompanhar a atuação dos Conselhos Municipais de Política Urbana e Meio Ambiente;</p>
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada não implementada: Estrutura ainda reduzida do Núcleo de Habitação e Urbanismo.

Não existe nenhuma atuação específica sobre conselhos gerais de política urbana pelo Núcleo de Habitação. Existe o assessoramento de comunidades em que existe Conselho Gestor de ZEIS, inclusive com propositura de ação.

Dificuldades encontradas: com relação ao meio ambiente, trata-se de atribuição do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos.

Tabela 56 - Proposta nº 28 aprovada na II Conferência Estadual

28 - Fortalecer o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, com ampliação do número de Defensores Públicos com dedicação exclusiva.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 57 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 28

Fortalecer o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, com ampliação do número de Defensores Públicos com dedicação exclusiva;

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada implementada: A partir de janeiro de 2011 o Núcleo conta com duas pessoas com dedicação exclusiva e contará com três a partir de março.

Tabela 58 - Proposta nº 29 aprovada na II Conferência Estadual

29 - Atribuir ao Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo os assuntos concernentes ao meio ambiente urbano.
--

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 59 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 28

Atribuir ao Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo os assuntos concernentes ao meio ambiente urbano, por ocasião de conflitos entre direito à moradia e direito ao meio ambiente;
--

No relatório de monitoramento, a proposta foi considerada implementada: Temas com constante atuação do Núcleo de Habitação e Urbanismo.

Sempre quando há conflito entre direito ao meio ambiente e à moradia, o Núcleo atua com base na premissa de que eles não são conflitantes, mas sim complementares e que, por exemplo, o fato de uma área ser ambientalmente protegida não necessariamente impede a manutenção de famílias nela moradoras, nos termos da Resolução 369/06 do Conama.

Percebemos que as seguintes propostas, aprovadas na II Conferência Estadual, não foram incorporadas ao Plano de Atuação Institucional:

Tabela 60 - Propostas aprovadas na II Conferência Estadual não incorporadas ao PAI

- 1 – Realizar cursos e debates, em parceria com a Escola da Defensoria Pública do Estado (EDEPE), para capacitação de lideranças e profissionais das entidades conveniadas, com atuação em tutela coletiva, visando a educação em direito urbanístico e ambiental.
- 2 – Elaborar cartilha sobre direito e defesa à cidade, moradia e meio ambiente a ser divulgado nos cursos e perante a população em geral.
- 3 - Acompanhar os processos de regularização de terra de quilombolas, indígenas e ocupantes das áreas públicas da União.
- 4- Acionar o Poder Público por dano ambiental em razão da implantação da Via Norte e da via Cambuí (São José dos Campos).
- 5 - Regularização judicial de terras urbanas e rurais, respeitando e reconhecendo o direito e cultura das comunidades tradicionais e caiçaras do Vale do Ribeira na preservação da mata atlântica, utilizando-se do usucapião especial e outras medidas legais.
- 6 - Adequação da Estrada Turística (altura no número 3750) e da Av. Comendador José de Matos, nº 386, para a garantia da máxima segurança de tráfego das pessoas que residem na Aldeia Guarani do Jaraguá (por exemplo, lombadas, faróis, faixas, controles de velocidade etc).
- 7 - Atuar para efetivar o princípio da gestão democrática da cidade na elaboração e revisão dos planos diretores municipais a fim de evitar fraudes perpetradas pelo poder público.
- 8 - Atuar para garantir acesso a moradia digna para a população.
- 9 - Atuar pela regularização dos nomes e números de ruas nas zonas urbanas e rurais, incluindo o CEP, observando o Plano Diretor.
- 10 - Estimular os órgãos competentes na reparação dos danos suportados pela população em razão do barulho dos aeroportos e grandes empreendimentos viários do Estado de São Paulo e, no trecho Sul do Rodoanel/ECOVIAS, bem como a alça da Av. Jacu Pêssego.
- 11 - Atuar especificamente na questão dos moradores instalados nas rotas previstas na área do rodoanel, que estão sofrendo desapropriação pelo DERSA/ECOVIAS, bem como moradores que vivem ao longo da rodovia dos imigrantes.
- 12 - Atuar no combate à monocultura em geral, especialmente no plantio dos eucaliptos.
- 13 - Atuar pelo respeito a mata ciliar nas questões de plantio de pinos e eucaliptos e construção de barragens.
- 14 - Atuar na defesa do patrimônio histórico e do direito à moradia dos ex trabalhadores da Cerâmica Weiss, em São José dos Campos.

Foram aprovadas na II Conferência Estadual as seguintes moções:

Tabela 61 – Moções aprovadas na II Conferência Estadual

<p>1 – Moção de repúdio:</p> <p>Nós, delegados da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, registramos nosso repúdio ao poder público pela utilização recorrente da violência, do abuso de poder e da criminalização dos movimentos sociais nos conflitos urbanos e rurais, especialmente em despejos e desapropriações. É imprescindível a atuação dos órgãos estatais em conformidade com a garantia dos direitos do cidadão, evitando-se assim ameaças à construção da democracia.</p> <p>2 – Moção de apoio ao MTST:</p> <p>Nós, delegados da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, vimos manifestar nosso apoio ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e aos demais movimentos sociais que lutam por moradia e dignidade humana, e que por diversas vezes sofre com a repressão policial e a criminalização.</p> <p>3 – Moção de repúdio:</p> <p>Nós, delegados da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, demonstramos o repúdio a política imposta pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que não garante a participação das populações tradicionais no Plano de Manejo, na implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e no cumprimento das leis ambientais.</p> <p>4 – Moção contra o Rodoanel:</p> <p>Nós, delegados da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, solicitamos que a Defensoria Pública acompanhe e fiscalize os processos de licenciamento nos próximos trechos Leste e Norte do Rodoanel, devido aos vários problemas que ocorreram e estão ocorrendo nos trechos Oeste e Sul. No trecho Sul, por exemplo, a represa Billing foi afetada no seu ecossistema, com nascentes soterradas, grande parte da vegetação da Mata Atlântica destruída, morte de animais em extinção e transtornos à população local. O Rodoanel está colocando em risco a manutenção dos mananciais e a produção de água na Região Metropolitana de São Paulo.</p>

3.3. III Ciclo de Conferências (2011 – 2012)

No dia 25 de agosto de 2011, o Primeiro Subdefensor Público Geral do Estado, Davi Eduardo Depiné Filho, ao apresentar ao CSDP a proposta de Plano de Atuação, destaca que, a partir do monitoramento dos dois Planos anteriores e da análise da metodologia empregada nos respectivos Ciclos, alguns ajustes foram feitos no formato das Conferências quanto ao estabelecimento de limites às proposições apresentadas, visando à otimização dos trabalhos e ao aprimoramento do mecanismo de monitoramento. A reformulação da metodologia tentou corrigir pequenas distorções, baseando-se em modelos que adotam como premissa a necessidade de priorização das propostas pelos próprios participantes (DPESP, 2011, fl. 04).

A partir do III Ciclo, a temática de Meio Ambiente foi agregada ao eixo de Cidadania e Direitos Humanos, e Conflitos Agrários, ao eixo de Habitação e Urbanismo (DPESP, 2011, fl. 07).

A III Conferência Estadual da DPESP, realizada nos dias 12 e 13 de agosto de 2011, aprovou as seguintes propostas no eixo temático Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários. Em algumas delas, a Conselheira Marcia Regina Garutti propôs sugestões de mudanças, conforme parecer do dia 22 de setembro de 2011:

Tabela 62 - Proposta nº 1 aprovada na III Conferência Estadual

1- Aperfeiçoar os canais de diálogo entre a Defensoria Pública e os movimentos sociais para: A) Promover educação em direitos relacionada à temática de habitação e urbanismo; B) Assessorá-los juridicamente; C) Promover audiências públicas; D) Promover cursos de formação de lideranças e assessoramento dos movimentos sociais e associações de moradores de bairro; E) Defender os militantes dos movimentos sociais e comunidades vulneráveis em processo de criminalização.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Dada a imprecisão conceitual do termo “movimentos sociais”, marcado pela equivocidade, cambiante conforme contextos históricos, políticos, sociais e econômicos diferentes, que pode significar até mesmo um projeto resultante da articulação de ideias, tendências, ideologias e de ações, proponho a substituição por “sociedade civil organizada”, o qual me parece menos ambíguo e confuso.

Quanto às finalidades da aproximação:

- a. Promover educação em direitos relacionada à temática de habitação e urbanismo: tal atividade se insere nas atribuições institucionais da Defensoria Pública, especialmente no que se refere à informação, conscientização e motivação da população carente a respeito de seus direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, inciso II da LC 988/06).
- b. Assessoria jurídica: Entendida como assistência jurídica integral, judicial e extrajudicial, prestando aos necessitados orientação permanente sobre seus direitos (artigo 5º, inciso II da LC 988/06).
- c. Promoção de audiências públicas: É a audiência pública o instrumento do diálogo estabelecido com a sociedade, visando a busca de soluções para determinada demanda social, indispensável para que a Defensoria Pública atenda aos anseios da sociedade (artigo 5º, inciso II da LC 988/06).
- d. Promoção de cursos de formação de lideranças e assessoramento dos movimentos sociais e associações de moradores de bairro: em cotejo com as alíneas anteriores, por conter repetição de conteúdo, proponho a seguinte redação: “promoção de cursos de capacitação relacionados à matéria, aos seus integrantes”.
- e. Defesa de militantes dos movimentos sociais e comunidades vulneráveis em processo de criminalização: observo que a defesa judicial de hipossuficientes é atribuição da Defensoria Pública, devendo ser esgotados os meios legais disponíveis para isto, independentemente da posição social, condição econômica, convicção política, religiosa ou qualquer outra, não havendo razão para a previsão específica, sob pena de tratamento desigual.

Sugiro, assim, a seguinte redação:

“Aperfeiçoar os canais de diálogo entre a Defensoria Pública e a sociedade civil organizada, prestando assessoria jurídica, promovendo atividades de educação em direitos, cursos de capacitação e audiências públicas relacionados à temática de habitação e urbanismo”. (DPESP, 2011, fls. 144-145)

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 63 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

1- Aperfeiçoar os canais de diálogo entre a Defensoria Pública e os movimentos sociais para: A) Promover educação em direitos relacionada à temática de habitação e urbanismo; B) Assessorá-los juridicamente; C) Promover audiências públicas; D) Promover cursos de formação de lideranças e assessoramento dos movimentos sociais e associações de moradores de bairro; E) Defender os militantes dos movimentos sociais e comunidades vulneráveis em processo de criminalização.

As atividades referentes a essa meta foram estruturadas da seguinte forma:

I. Promover educação em direitos relacionada à temática de habitação e urbanismo.

Ação iniciada / ação continuada

I.a. Elaborar cursos sobre habitação e urbanismo para agentes do CAM e sociedade civil.

Foram realizados um seminário para sociedade civil em outubro de 2011 sobre a Copa de 2014; um curso de capacitação para defensores e agentes em março de 2012; um seminário para a sociedade civil sobre os instrumentos de regularização fundiária em dezembro de 2012, em conjunto com o Ministério da Justiça e IBDU; a IV Jornada da Moradia Digna em 2013 em que foi discutida a criminalização dos movimentos sociais de moradia. Além disso, foi formado um Grupo de Trabalho de Habitação, juntamente com o CAM, Plantão Cível e Fazenda, para pensar a questão da habitação estrategicamente.

I.b. Elaborar cartilhas e folders.

Foi lançado folder sobre despejo em área pública e sobre o problema das enchentes. Outros materiais em fase de diagramação. Temáticas abordadas: dicas sobre compra segura, enchentes, regularização fundiária. Além disso, foi lançada cartilha de Regularização Fundiária.

I.c. Realizar os cursos em todo o Estado.

Não houve resposta.

II. *Prestar assessoria a associações sem fins lucrativos e que não possuam condições financeiras para contratação de advogado particular.*

Ação continuada.

III. *Promover audiências públicas debatendo a temática de habitação e urbanismo.*

Participação em várias e provocação da Audiência Pública no TJ sobre a constitucionalidade da concessão especial de uso para fins de moradia. Realização da Audiência Pública, juntamente com o Ministério Público Federal, sobre os impactos sociais da Copa de 2014, em fevereiro de 2013.

IV. *Promover a defesa de pessoas hipossuficientes que sofram processos de criminalização em razão de sua militância em movimentos sociais.*

Proposição de HC para trancar inquérito policial contra moradores que respondiam por crime de desobediência em razão de não terem saído de suas casas quando a Prefeitura os notificou para tanto (ordem concedida).

IV.a. *Elaborar cartilha sobre a temática.*

Não houve resposta.

IV.b. *Elaborar e realizar cursos e debates sobre a criminalização de pessoas que atuam em movimentos sociais.*

Realizada uma oficina sobre o tema na IV Jornada da Moradia Digna, realizada no dia 03 de março de 2013.

Tabela 64 - Proposta nº 2 aprovada na III Conferência Estadual

<p>2 – Atuar junto ao Poder Público postulando a implementação de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda e pessoas em situação de rua, especialmente nas áreas demarcadas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), áreas centrais e de mananciais. Postular também a regularização fundiária e urbanística, bem como a infraestrutura e os equipamentos públicos nas comunidades de baixa renda.</p>
--

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Manifesto-me pelo acolhimento da proposta, diante de sua legalidade e conveniência, com a seguinte redação:

“Atuar junto ao Poder Público postulando: 1 - a implementação de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda e pessoas em situação

de rua, especialmente nas áreas demarcadas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), áreas centrais e de mananciais; 2 - a regularização fundiária e urbanística; e 3 – a implantação da infraestrutura necessária e os equipamentos públicos nas comunidades de baixa renda.” (DPESP, 2011, fl. 146)

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 65 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

Atuar junto ao Poder Público postulado a implementação de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda e pessoas em situação de rua, especialmente nas áreas demarcadas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), áreas centrais e de mananciais. Postular também a regularização fundiária e urbanística, bem como a infraestrutura e os equipamentos públicos nas comunidades de baixa renda.

Estrutura de atividades:

- I. Buscar, extra e judicialmente, a implantação de políticas públicas habitacionais para população de baixa renda e pessoas em situação de rua.

Ação continuada. Abertura do PA nº 27/2011 – trata das ZEIS do Centro da Cidade.

- II. Priorizar o atendimento da população de baixa renda e pessoas em situação de rua das áreas demarcadas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), áreas centrais e de mananciais.

Ação continuada.

- III. Buscar, extra e judicialmente, a implantação de equipamentos e políticas públicas nas comunidades vulneráveis e hipossuficientes.

Trata-se de premissa de atuação do Núcleo. Dificuldade encontrada: proposta muito ampla, que comporta temas e ações muito distintos.

Tabela 66 - Proposta nº 3 aprovada na III Conferência Estadual

3 - Atuar, extrajudicial e judicialmente, de forma prioritária, nos mega projetos e Copa de 2014, com vistas a salvaguardar o direito à moradia e o direito à cidade de forma a evitar despejos forçados e os efeitos da especulação imobiliária, em especial em áreas definidas pelo Plano Diretor como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social).

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Manifesto-me pela aprovação da tese, com alteração redacional, acrescentando a condição de vulnerabilidade da comunidade atingida por eventual intervenção do Poder Público ou de particulares, excluindo as cláusulas “extrajudicial

e judicialmente”, uma vez que a atuação da Defensoria Pública assim já se processa, nos seguintes termos:

“Atuar de forma prioritária nos mega projetos e Copa de 2014, com vistas a salvaguardar o direito à moradia e o direito à cidade, de forma a evitar despejos forçados e os efeitos da especulação imobiliária, em especial em áreas definidas pelo Plano Diretor como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social)” (DPESP, 2011, fl. 147).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 67 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3

Atuar, extrajudicial e judicialmente, de forma prioritária, nos mega projetos e Copa de 2014, com vistas a salvaguardar o direito à moradia e o direito à cidade de forma a evitar despejos forçados e os efeitos da especulação imobiliária, em especial em áreas definidas pelo Plano Diretor como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social).

Estrutura de atividades:

I. Acompanhar as atividades do Comitê Popular da Copa.

Ação em execução, o Núcleo é integrante do Comitê Popular da Copa.

II. Realizar atendimento jurídico e educação em direitos nas comunidades atingidas.

Atividade continuada.

II.a. Elaborar projeto e cronograma de atendimento e educação em direitos buscando enfatizar temas de interesse das comunidades específicas.

Atividade iniciada em outubro de 2011, como atendimento móvel e a realização de Seminário. Realização de atendimento móvel em comunidade atingida e proposição de ação judicial requerendo a declaração da CUEM para a Comunidade da Paz.

II.b. Executar o projeto.

II.c. Promover a realização de audiências públicas.

O Núcleo promoveu, juntamente com o Ministério Público Federal, em fevereiro de 2013, uma Audiência Pública sobre os impactos sociais da Copa de 2014. Vale notar que o Núcleo participa de diversas audiências públicas promovidas pelo MP, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal, sobre temas ligados à habitação e urbanismo.

II.d. Realizar cursos, palestras e seminários.

Sem resposta.

III. Atuação judicial.

Ação continuada.

Tabela 68 - Proposta nº 4 aprovada na III Conferência Estadual

4 – Criar um núcleo especializado de conflitos agrários, no interior do Estado de São Paulo, que tenha como atribuições, dentre outras, assessorar os movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários, fiscalizar ocupação de terras públicas por empresas privadas e buscar, extrajudicial e judicialmente, a regularização fundiária de assentamentos agrários.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

A atividade constante da proposição acima está contemplada nas atribuições do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, sem embargo de sua especialidade, requerendo, sem dúvida, capacitação técnica e expertise na forma de intervenção.

Contudo, esta circunstância não é suficiente para justificar a criação de núcleo específico para o enfrentamento de tais questões, bastando que os próprios integrantes do Núcleo sejam capacitados e se especializem na matéria.

A redação da proposta também não é suficientemente clara no ponto em que, ao Defensor Público, se atribui a fiscalização de ocupação de terras públicas por empresas privadas, vale dizer, em que medida se daria esta fiscalização.

Ante o exposto, manifesto-me pela não aprovação da proposta. (DPESP, 2011, fls. 145-146).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 69 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4

Criar um núcleo especializado de conflitos agrários, no interior do Estado de São Paulo, que tenha como atribuições, dentre outras, assessorar os movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários, fiscalizar ocupação de terras públicas por empresas privadas e buscar, extrajudicial e judicialmente, a regularização fundiária de assentamentos agrários.

Estrutura de atividades:

- I. Elaborar estudo de viabilidade de constituição do núcleo especializado de conflitos agrários ou de destacar defensores do NHABURB para atuar na temática ou de criar uma Comissão Permanente de Trabalho.

Discussão sobre essa questão em andamento junto à Administração Superior e outros núcleos. Diz respeito à organização interna da Defensoria Pública. Há participação ativa do Núcleo nesse debate interno, no qual parte-se do que existe hoje na Defensoria Pública sobre atuação em tutela coletiva, que é a Deliberação nº 139 do CSDP.

II. Instituir a solução identificada no item I.

Dificuldades encontradas: criação de Núcleo não depende de deliberação interna de Núcleo, mas de reorganização institucional.

Tabela 70 - Proposta nº 5 aprovada na III Conferência Estadual

5 – Destinar defensor público especializado na área de Habitação e Urbanismo em cada unidade e, na impossibilidade, um defensor público especializado em cada Regional.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Pela aprovação da proposta, não havendo óbice legal para tanto, entretanto, condicionando-a à disponibilidade de Defensores Públicos para isto, sem prejuízo da atuação em outros assuntos, especialmente naqueles em que deve haver prioridade de atendimento (DPESP, 2011, fl. 147).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 71 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5

Destinar defensor público especializado na área de Habitação e Urbanismo em cada unidade e, na impossibilidade, um defensor público especializado em cada Regional.

Estrutura de atividades:

I. Reestruturar a atuação dos defensores públicos especializados na área de Habitação e Urbanismo.

O Núcleo encaminhou sugestão à Administração Superior para estruturar a implementação de uma tutela efetiva na área de habitação e urbanismo, que se pauta pela premissa de uma atuação descentralizada e ao mesmo tempo harmônica no Estado. Essa proposta também está em processo de debate interno, junto com outros núcleos.

Dificuldade encontrada: Passa por reestruturação interna na Defensoria, que não depende de deliberação interna de núcleo, mas da Administração Superior.

I.a. Identificar as unidades que contam com defensor especializado e como cada unidade trata a temática.

Coletadas e sistematizadas as informações prestadas.

I.b. Elaborar estudo de viabilidade para destinar um defensor público especializado na área de Habitação e Urbanismo para cada unidade ou, na impossibilidade, um defensor público especializado em cada Regional.

Atividade iniciada com o debate sobre a implantação da Deliberação nº 139. Participação intensiva, junto com os demais Núcleos e 1ª Subdefensoria sobre o tema de implantação da Deliberação nº 139.

I.c. Implementar a solução encontrada no item I.b.

Indicação da estrutura para implementação de uma tutela efetiva na área de habitação e urbanismo.

Sobre a temática da descentralização da atuação em habitação e urbanismo, o Relatório de Monitoramento (2011, pp. 2-3)¹³ aponta que essa questão é controvertida dentro da instituição:

Com relação à proposta de criação de núcleo de conflito agrário no interior (4.3), cumpre observar que não há ainda opinião formada acerca da conveniência/necessidade de sua implantação, ou se a descentralização (e, portanto, interiorização) efetiva do Núcleo de Habitação e Urbanismo, bem como sua ampliação para abranger essa temática, atenderia a essa demanda. Uma questão que também se coloca é se essa segunda solução atenderia à proposta tal como aprovada na Conferência - isso é, se a demanda é pela atuação de fato na temática de conflitos agrários, independente do formato desse atendimento, ou se esse formato (no caso, a criação de um núcleo específico) é aspecto intrínseco da proposta.

O Relatório de Monitoramento (2011, p. 1) ainda argumenta que algumas propostas

trazem, na verdade, não propostas pontuais, mas premissas de atuação – vale anotar, premissas que sempre pautaram a atuação do núcleo (como prezar pela atuação extrajudicial, postular que as áreas de baixa renda tenham equipamentos públicos, necessidade de prévio planejamento e participação popular para intervenções urbanísticas). Nesses casos, foi realizada uma justificativa nesse sentido e os PAs referentes a essas propostas foram arquivados, uma vez que não há uma questão específica a ser acompanhada pelo núcleo. Em razão disso, acreditamos que seria interessante, no próximo Ciclo de Conferências, que houvesse essa distinção entre as propostas aprovadas, isso é, aquelas que se tratam de diretrizes, e aquelas que são propostas de uma atuação mais concreta.

¹³ Disponível em: < <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5405>>. Acesso em 29 de jul. de 2019.

Tabela 72 - Proposta nº 6 aprovada na III Conferência Estadual

6 – Fortalecer a integração das ações da Defensoria Pública e dos núcleos para que a próxima Jornada da Moradia integre outros temas de Direitos Humanos.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Traz-se à análise a atuação integrada dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública, visando, no caso em exame, a inclusão de temas de Direitos Humanos na pauta da próxima Jornada da Moradia.

Pela aprovação da proposta, com a seguinte redação: “Fortalecer a integração entre os Núcleos Especializados, de forma que sejam incluídos na pauta da próxima Jornada da Moradia, outros temas de Direitos Humanos (DPESP, 2011, fl. 147).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 73 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

Fortalecer a integração das ações da Defensoria Pública e dos núcleos para que a próxima Jornada da Moradia integre outros temas de Direitos Humanos.

Estrutura de atividades:

- I. Incluir os outros Núcleos Especializados na realização e na escolha dos temas da Jornada da Moradia.

Todos os Núcleos foram convidados para participar das reuniões. Convite a todos os coordenadores de Núcleos para darem oficinas que fizessem uma relação entre os temas de seus respectivos Núcleos e a questão da habitação. Deram oficinas os Núcleos de Discriminação, Racismo e Preconceito, Defesa dos Direitos da Mulher e Situação Carcerária. Além disso, o Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania participou de uma das mesas do Seminário.

Tabela 74 - Proposta nº 7 aprovada na III Conferência Estadual

7 – Garantir que a população socialmente vulnerável tenha acesso amplo e irrestrito aos programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais, inclusive, àqueles que tenha restrição ao crédito e que tenha membro com deficiência intelectual ou transtorno mental, sempre respeitada a ordem de inscrição, bem como garantir a manutenção de contratos decorrentes destes programas e incentivar os processos de autogestão.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Manifesto-me pelo acolhimento da proposta, porém, com alteração de redação, substituindo-se o verbo “garantir”, uma vez que a Defensoria Pública poderá utilizar os meios legais disponíveis para alcançar tal fim.

“Promover o acesso da população socialmente vulnerável aos programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais, inclusive àquelas pessoas com restrição ao crédito, com prioridade às famílias que tenham membro com deficiência intelectual ou transtorno mental, sempre respeitada a ordem de inscrição, buscando a manutenção de contratos decorrentes destes programas e o incentivo os processos de autogestão” (DPESP, 2011, fl. 146).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 75 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7

Garantir que a população socialmente vulnerável tenha acesso amplo e irrestrito aos programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais, inclusive, àqueles que tenha restrição ao crédito e que tenha membro com deficiência intelectual ou transtorno mental, sempre respeitada a ordem de inscrição, bem como garantir a manutenção de contratos decorrentes destes programas e incentivar os processos de autogestão.

Estrutura de atividades:

- I. Analisar a legislação aplicável às pessoas socialmente vulneráveis visando o acesso aos programas de financiamento público para a aquisição de moradia.

Pesquisa sendo realizada com a União, Estado e Municípios sobre os programas existentes e as respectivas regras. Ainda em processo de pesquisa, com a análise dos dados fornecidos por meio de ofícios encaminhados em sede de procedimento administrativo destinado para este fim. A) Abertura do PA nº 26/2011 – trata dos programas de financiamento público para aquisição de unidades habitacionais existentes, em especial no que se refere a critérios de atendimento e lista de espera. B) Abertura do PA nº 26A/2011 – trata dos programas de pós-ocupação dos programas habitacionais.

- II. Pesquisar como tem se dado o cumprimento de tais normas pelo Poder Público e de, eventualmente, ampliar o acesso aos programas.

A pesquisa do item I, subsidia este item.

- III. Estabelecer diálogo com o Poder Público para tratar da temática.

A pesquisa do item I, subsidia este item.

- IV. Elaborar material sobre a temática, como forma de educação em direitos.

A pesquisa do item I, subsidia este item.

Dificuldade encontrada: Da forma como está formulada a proposta, não depende da Defensoria Pública, mas sim do Poder Executivo.

Tabela 76 - Proposta nº 8 aprovada na III Conferência Estadual

8 – Priorizar o atendimento às comunidades que serão atingidas por intervenções urbanísticas de forma a propiciar o diálogo da comunidade com o Poder Público, evitando-se que haja intervenção urbanística sem prévio plano de urbanização e, quando necessário, reassentamento em áreas próximas, dotadas de infraestrutura, sempre precedida de participação popular.

Nessa proposta, a Conselheira Marcia Regina Garutti assim se manifestou:

Proponho a aprovação da tese, porém com alteração redacional:
 “Priorizar o atendimento às comunidades que serão atingidas por intervenções urbanísticas, de forma a propiciar o diálogo da comunidade com o Poder Público, evitando-se que aquela aconteça sem prévio plano de urbanização e, quando necessário, reassentamento em áreas próximas, dotadas de infraestrutura, sempre precedido de participação popular” (DPESP, 2011, fl. 45).

No Plano de Atuação Institucional, a meta foi assim construída:

Tabela 77 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 8

Priorizar o atendimento às comunidades que serão atingidas por intervenções urbanísticas de forma a propiciar o diálogo da comunidade com o Poder Público, evitando-se que haja intervenção urbanística sem prévio plano de urbanização e, quando necessário, reassentamento em áreas próximas, dotadas de infraestrutura, sempre precedida de participação popular.

Estrutura de atividades:

- I. Realizar o acompanhamento jurídico dos moradores de comunidades com intervenções urbanas, quando não constituído advogado.

Ação continuada.

I.a. Acompanhar a realização de intervenções urbanas com impactos para os moradores locais.

Ação continuada.

I.b. Oferecer suporte jurídico a essas comunidades, quando em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência.

Propositura de ação questionando o processo de aprovação do Plano de Urbanização da ZEIS localizada dentro do perímetro do Projeto Nova Luz, em razão da ausência de efetiva participação popular (julgada procedente para anular o plano).

II. Mediar o diálogo das comunidades com o poder público responsável pela intervenção.

Ação continuada.

II.a. Promover reuniões e debates nas áreas em que houver intervenção, especialmente naquelas onde houver necessidade de desocupação.

Ação continuada.

Núcleo atua em diversos casos de intervenção urbanística e em todos eles pauta-se pelos seguintes princípios: existência de participação popular no processo, que a remoção seja a última opção e que, se necessário, o reassentamento seja feito na mesma região.

Em 30 de setembro de 2011, a Conselheira Juliana Garcia Belloque manifestou-se no processo com o argumento de que a DPESP tem realizado as Conferências sem considerar o prazo existente por força de lei para o envio da proposta orçamentária, o que deve ocorrer em julho. Assim, faz o registro para que o próximo Ciclo de Conferências seja realizado no início do ano, “de modo a possibilitar a elaboração do plano anual de atuação e da proposta orçamentária levando-se em consideração as propostas nele aprovadas” (DPESP, 2011, fls. 161-162).

3.4. IV Ciclo de Conferências (2013 – 2014)

A IV Conferência Estadual da DPESP aprovou as seguintes propostas no eixo temático Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários. No dia 06 de abril de 2015, no seu voto, o Relator do Plano no CSDP, Wagner Ribeiro de Oliveira, apresentou sugestões de alteração e de exclusão de propostas aprovadas na IV Conferência Estadual, advindas da Administração Superior (DPESP, 2015, fls. 197-198).

Tabela 78 - Proposta nº 1 aprovada na IV Conferência Estadual

<p>1 – Garantir defensor público especializado na área de habitação e urbanismo e defensor para conflitos agrários, inclusive em conflitos territoriais de comunidades tradicionais, em cada unidade e, na impossibilidade, um defensor público especializado em cada regional.</p>

No Plano de Atuação Institucional, essa proposta foi assim recepcionada:

Tabela 79 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

Garantir defensor público especializado na área de habitação e urbanismo e defensor para conflitos agrários, inclusive em conflitos territoriais de comunidades tradicionais, em cada unidade e, na impossibilidade, um defensor público especializado em cada regional.

Atividades:

- a) Elaborar proposta de deliberação do Conselho que crie cargos de defensores com atribuição para atuar na temática.
- b) Processo de discussão no Conselho sobre o tema (consulta pública etc).
- c) Implementar a deliberação do CSDP (efetiva criação da função, garantia da estrutura necessária).
- d) Apoio aos defensores e agentes especializados na temática, por meio de capacitação e suporte constante.

A proposta foi considerada parcialmente implementada, com o Procedimento Administrativo nº 29/2011, em que houve o mapeamento das Unidades quanto à existência de Defensores Públicos com atuação específica na área; o encaminhamento de proposta de Deliberação do Conselho Superior que cria a função de Coordenador de Habitação, Urbanismo e Questões Agrárias no dia 06 de dezembro de 2013 (aguarda votação no CSDP); a expedição de ofícios aos Municípios que contam com Unidade da Defensoria Pública requisitando informações sobre as condições habitacionais, tais como número de assentamentos precários, existência de política pública de atendimento habitacional e legislação específica.

Além disso, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo compareceu no Momento Aberto do Conselho Superior da Defensoria Pública, no segundo semestre de 2015, para solicitar o julgamento da proposta de Deliberação.

Tabela 80 - Proposta nº 2 aprovada na IV Conferência Estadual

2 – Atuar na fiscalização dos programas sociais de habitação na escolha dos contemplados e no cumprimento da legislação, por exemplo com relação à demanda dirigida da CDHU, à Lei “Cidade Illegal” e Lei “Minha Casa Minha Vida”; garantindo-se transparência.

No Plano de Atuação Institucional, essa proposta foi assim recepcionada:

Tabela 81 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

Atuar na fiscalização dos programas sociais de habitação na escolha dos contemplados e no cumprimento da legislação, por exemplo com relação à demanda dirigida da CDHU, à Lei “Cidade Legal” e Lei “Minha Casa Minha Vida”; garantindo-se transparência.

Atividades:

- a) Identificar qual o regramento utilizado pelos órgãos para cada um dos programas.
- b) Identificar se esse regramento está de acordo com a legislação.
- c) Adotar eventuais medidas para cobrar o cumprimento da lei pelos programas e a transparência das filas.
- d) Fiscalizar, de forma permanente, a transparência das filas e o respeito aos critérios fixados.

A proposta foi considerada parcialmente implementada, com o Procedimento Administrativo nº 26/2011, em que ofícios enviados à Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, Secretarias Estadual e Municipal de Habitação; foi feita uma recomendação à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) para divulgar lista das pessoas inscritas na COHAB, empreendimentos, famílias atendidas; foi feita uma reunião com o Secretário (SEHAB) que comprometeu-se a divulgar as listas de inscritos, os critérios de seleção, bem como os empreendimentos a serem entregues; foi firmado um TAC com o Ministério Público para divulgação das informações (prazo 60 dias); e foi enviado um ofício às Subprefeituras para que informem se existe o setor para recebimento das inscrições

Em reunião com a Coordenadoria de Assistência Social da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo (CAS/SEHAB) foram discutidas formas de evitar as falhas no pagamento do auxílio aluguel, dentre outras questões pertinentes ao fluxo de encaminhamento dos usuários à SEHAB para pedido administrativo de atendimento habitacional. Em 17 de novembro de 2015 a Secretaria Municipal de São Paulo implementou novo sistema que permitirá que as famílias tenham acesso ao auxílio aluguel por meio de cartão magnético. A medida tem por objetivo evitar falhas e fraudes no recebimento do auxílio que, atualmente, é regulamentado pela Portaria nº 131/2015.

Tabela 82 - Proposta nº 3 aprovada na IV Conferência Estadual

3 – Atuar, extrajudicial e judicialmente, de forma prioritária, nos mega projetos e Copa de 2014, com vistas a salvaguardar o direito à moradia e o direito à cidade de forma a evitar despejos forçados e os efeitos da especulação imobiliária, em especial em áreas definidas pelo Plano Diretor como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social) (reiteração de proposta do III Ciclo).

No Plano de Atuação Institucional, essa proposta foi assim recepcionada:

Tabela 83 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3

Atuar, extrajudicial e judicialmente, de forma prioritária, nos mega projetos e Copa de 2014, com vistas a salvaguardar o direito à moradia e o direito à cidade de forma a evitar despejos forçados e os efeitos da especulação imobiliária, em especial em áreas definidas pelo Plano Diretor como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social).

Atividades:

- a) Acompanhar as atividades do Comitê Popular da Copa.
- b) Acompanhar comunidades que estejam ameaçadas de remoção em razão de mega projetos.
- c) Buscar alternativas para garantir o respeito ao direito de posse de moradores de áreas irregulares em caso de desapropriação.

A proposta foi considerada parcialmente implementada, com o Procedimento Administrativo nº 21/2011, cujo objeto foi acompanhar intervenções urbanísticas decorrentes da Copa do Mundo de 2014. Em termos de atividades, houve o mapeamento das áreas, envio de ofícios com requisições, o acompanhamento das remoções e respectivos atendimentos habitacionais, a abertura de procedimentos administrativos específicos: Parque Linear Jacú-Pêssego (PA 21B); obras viárias (PA 21C).

No Procedimento Administrativo nº 46/2012, cujo objeto foi acompanhar os trabalhos do Comitê Popular da Copa, houve a realização de reuniões mensais, a organização de audiência pública e a participação na Comissão Especial da Copa de 2014.

No Procedimento Administrativo nº 57/2012, o objeto consistiu em acompanhar remoções das famílias atingidas (Buraco Quente e Comando) na primeira etapa da construção do Monotrilho

No Procedimento Administrativo nº 05/2014, o objeto foi acompanhar remoções das famílias que serão atingidas na segunda etapa da construção do Monotrilho.

Tabela 84 - Proposta nº 4 aprovada na IV Conferência Estadual

4 – Cobrar da Prefeitura o rápido cadastramento dos loteamentos regularizados perante a Secretaria da Fazenda.
--

No Plano de Atuação Institucional, essa proposta foi assim recepcionada:

Tabela 85 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4

Cobrar da Prefeitura o rápido cadastramento dos loteamentos regularizados perante a Secretaria da Fazenda.
--

Atividades:

- a) Pactuação entre Núcleo e Unidade de São José do Rio Preto, sobre o papel de cada órgão de execução na execução dessa proposta.
- b) Prestar o suporte requerido pela unidade.

A proposta foi considerada parcialmente implementada. A proposta surgiu na unidade de São José do Rio Preto, que se destaca pela atuação do Poder Público Municipal na regularização fundiária de áreas irregulares, até por ser esse o principal problema habitacional na região. A unidade se responsabilizou pelo monitoramento dessa questão, acionando o núcleo quando se fizesse necessário.

Nos meses de novembro e dezembro de 2015 o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo participou de reuniões com o Presidente do Programa Estadual Cidade Legal e com a Coordenadoria Municipal de Regularização Fundiária da cidade de São Paulo em busca de uma atuação conjunta na regularização de todo o Estado.

Tabela 86 - Proposta nº 5 aprovada na IV Conferência Estadual

5 – Implementar a Defensoria Pública em todas as comarcas do estado, para permitir a efetividade das demandas populacionais, descentralizando o Núcleo especializado de Habitação e Urbanismo, ampliando o número de defensores públicos e a equipe multidisciplinar nas unidades.
--

No dia 06 de abril de 2015, no seu voto, o Relator do Plano no CSDP, Wagner Ribeiro de Oliveira, assim se manifestou (DPESP, 2015, fls. 197-198).

Entende a Administração Superior que a meta, na forma como posta, é inexecutável para o período de vigência do Plano de Atuação, razão pela qual houve proposição de ajuste na redação conforme a seguir exposto: “Expandir a Defensoria Pública para outras comarcas do estado, para permitir a efetividade

das demandas populacionais, descentralizando o Núcleo especializado de Habitação e Urbanismo, ampliando o número de defensores públicos e a equipe multidisciplinar nas unidades.” (fls. 197-198)

A Ouvidoria, por sua vez, em parecer do dia 22 de maio de 2015, apresenta uma proposta alternativa à da Administração Superior (DPESP, 2015, fl. 227), com a justificativa de que “o estudo de impacto e das prioridades de expansão dessa área de atuação pode ser feito o quanto antes, para compor os debates a respeito das prioridades na expansão da Defensoria na primeira oportunidade”:

Expandir a Defensoria Pública para outras comarcas do estado, para permitir a efetividade das demandas populacionais priorizando a descentralização do Núcleo especializado de Habitação e Urbanismo no estudo de expansão de 2015, ampliando o número de defensores públicos e a equipe multidisciplinar nas unidades.

No dia 31 de maio de 2015, o conselheiro Pedro Antonio de Avellar apresentou manifestação e, ao referir-se à proposta acima, considerou:

Voto contrariamente à inclusão dessa meta no Plano Anual de 2015 (...). A Ouvidoria acrescentou apenas à proposta a priorização da descentralização do Núcleo. Ora, estamos cuidando do plano de atuação da Defensoria para 2015, em que provavelmente nem mesmo teremos o ingresso de nenhum Defensor de novo concurso. Como pode a Administração prometer a descentralização desse Núcleo já em 2015 (...)? (DPESP, 2015, fl. 240).

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim recepcionada:

Tabela 87 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 5

Expandir a Defensoria Pública para outras comarcas do estado, para permitir a efetividade das demandas populacionais, descentralizando o Núcleo especializado de Habitação e Urbanismo, ampliando o número de defensores públicos e a equipe multidisciplinar nas unidades.

Atividades:

- a) Expandir a Defensoria Pública para outras comarcas do estado.
- b) Elaborar proposta de deliberação do Conselho que crie cargos de defensores com atribuição para atuar na temática.
- c) Processo de discussão no Conselho sobre o tema (consulta pública etc)
- d) Implementar a deliberação do CSDP.
- e) Apoio aos defensores e agentes especializados na temática, por meio de capacitação e suporte constante.

No Procedimento Administrativo nº 29/2011, houve o mapeamento das Unidades quanto à existência de Defensores Públicos com atuação específica na área; o encaminhamento de proposta de Deliberação do Conselho Superior que cria a função de Coordenador de Habitação, Urbanismo e Questões Agrárias no dia 06 de dezembro de 2013 (aguarda votação no CSDP); expedição de ofícios aos municípios que contam com Unidade da Defensoria Pública requisitando informações sobre as condições habitacionais, tais como número de assentamentos precários, existência de política pública de atendimento habitacional e legislação específica.

O Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo compareceu no Momento Aberto do Conselho Superior da Defensoria Pública, no segundo semestre de 2015, para solicitar o julgamento da proposta de Deliberação.

Tabela 88 - Proposta nº 6 aprovada na IV Conferência Estadual

6 – Criar grupo de trabalho nas unidades da Defensoria Pública do Estado para tratamento das questões urbanísticas, habitacionais e agrárias, com participação de representantes da sociedade civil e com garantia de realização de reuniões mensais.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim recepcionada:

Tabela 89 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 6

Criar grupo de trabalho nas unidades da Defensoria Pública do Estado para tratamento das questões urbanísticas, habitacionais e agrárias, com participação de representantes da sociedade civil e com garantia de realização de reuniões mensais.

Atividades:

- a) Implementação da proposta nº 1 até c).
- b) Articulação com sociedade civil da unidade/regional para formação do grupo de trabalho.
- c) Coordenar o trabalho do grupo.

A proposta foi considerada parcialmente implementada, com o Procedimento Administrativo nº 29/2011, em que houve o mapeamento das Unidades quanto à existência de Defensores Públicos com atuação específica na área; o encaminhamento de proposta de Deliberação do Conselho Superior que cria a função de Coordenador de Habitação, Urbanismo e Questões Agrárias no dia 06 de dezembro de 2013 (aguarda votação no

CSDP); a expedição de ofícios aos municípios que contam com Unidade da Defensoria Pública requisitando informações sobre as condições habitacionais, tais como número de assentamentos precários, existência de política pública de atendimento habitacional e legislação específica.

O Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo compareceu no Momento Aberto do Conselho Superior da Defensoria Pública, no segundo semestre de 2015, para solicitar o julgamento da proposta de Deliberação.

Tabela 90 - Proposta nº 7 aprovada na IV Conferência Estadual

7 – Atuar em favor das pessoas em situação de rua e outros segmentos vulneráveis, com a criação de núcleos de defesa dos interesses difusos coletivos desta população, buscando incluí-los nas demandas dirigidas dos empreendimentos habitacionais direcionados às pessoas de baixa renda.

No seu voto, o Relator do Plano no CSDP, Wagner Ribeiro de Oliveira, assim se manifestou (DPESP, 2015, fls. 197-198).

Em relação a presente proposta, entendeu-se ser desnecessária, eis que já há atuação do Núcleo de Direitos Humanos para as pessoas em situação de rua. A criação de um Núcleo específico carece de estudo aprofundado. Sugeriu-se, então, a seguinte redação: “Ampliar o atendimento especializado em favor de pessoas em situação de rua e outros segmentos vulneráveis buscando incluí-los nas demandas dirigidas dos empreendimentos habitacionais.”

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim recepcionada:

Tabela 91 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 7

Ampliar o atendimento especializado em favor de pessoas em situação de rua e outros segmentos vulneráveis buscando incluí-los nas demandas dirigidas dos empreendimentos habitacionais.

- a) Buscar implementação de política pública de locação social no Estado.
- b) Estudar se os programas de financiamento possuem cota para essa população.
- c) Se sim, fiscalizar o cumprimento dessas cotas.
- d) Acompanhar processo de discussão sobre o PDE, defendendo a criação de política pública específica para família de faixa de até um salário mínimo.
- e) Buscar, junto às prefeituras, a implementação de políticas públicas habitacionais específicas para esse público.

A proposta foi considerada parcialmente implementada com o Procedimento Administrativo nº 11/2013, que teve como objeto acompanhar a revisão do Plano Diretor do município de São Paulo, uma vez que uma das principais preocupações é a garantia de

que o novo plano diretor aponte uma política pública que atenda especificamente as famílias de renda familiar de até um salário mínimo.

Em termos de atividades, houve participação em audiências públicas, nas reuniões do grupo/coletivo que discute o projeto de lei, no seminário do Instituto Pólis, e na elaboração de carta aberta e documento contendo sugestões de emendas ao PL 688/13.

O Procedimento Administrativo nº 10/2012 teve como objeto apurar eventual violação decorrente da omissão em implantar o Programa de Locação Social disciplinado na Lei Estadual nº 10365/99, uma vez que o Programa é destinado a prover moradias às famílias de baixa renda. Um mandado de injunção foi distribuído em outubro de 2015.

Em termos de atividades, foram enviados ofícios aos entes federados que confirmaram a inexistência de Decreto Regulamentar; foi feito estudo sobre a existência de programa similar nos outros Estados e países; foi adotado o mandado de injunção como forma de salvaguardar o direito à moradia no caso; foi constituído um grupo de indivíduos em situação de vulnerabilidade social (idosos cadastrados há anos para obter atendimento habitacional), aguardando a juntada dos documentos pertinentes.

O Procedimento Administrativo nº 36/2014 teve como objeto estudar Programas Habitacionais para a população em situação de rua. Além disso, há atuação em parceria com o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos e atendimento jurídico à população em situação de rua realizado pela Defensoria desde 2011 – POPRUA.

Aprovada a Resolução nº 61/2014 do Conselho Municipal da Habitação de São Paulo que estabelece critérios adicionais para o PMCMV – FAR, complementa os critérios nacionais de seleção de beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida, bem como prioriza demanda enquanto mecanismo de prevenção e mediação de conflitos fundiários.

O Relator, após fazer a leitura e análise do conteúdo do Plano Anual de Atuação apresentado pela Administração Superior, entende que contempla as demandas da sociedade civil contidas nas propostas resultantes da IV Conferência Estadual, votando pela sua aprovação na forma como foi proposto (DPESP, 2015, fls. 204 e 205).

No dia 08 de maio de 2015, o Conselheiro Horácio Xavier Franco Neto apresentou voto-vista. Ciente de que as propostas são atribuídas para implementação e monitoramento pelos Núcleos Especializados, relatou que, assim que o processo chegou em mãos, expediu mensagem eletrônica a todos os coordenadores de Núcleo, sendo que apenas a

coordenadora do Núcleo de Habitação e Urbanismo respondeu, afirmando que a implementação das propostas fica condicionada à aprovação, pelo CSDP, da proposta de criação de Coordenadorias Regionais (DPESP, 2015, fl. 207).

Menciona a ocorrência de alteração dos enunciados provenientes da Conferência e o significado que pode acarretar:

Poder-se-ia questionar a alteração de alguns enunciados, como proposto, já que tal alteração muda e altera significativamente aquilo que fora objeto de apelo popular, o que, em tese, deslegitimaria toda a construção da sociedade que se envolveu e se mobilizou para que as propostas fossem aprovadas.

A meu ver, o melhor seria então rejeitar as propostas e não alterá-las, mas a solução encontrada parece menos gravosa e busca conciliar possibilidade da Administração e desejos da sociedade civil, que se vê representada nesse colegiado pela Ouvidoria Geral (fls. 207-208).

Assim, o conselheiro acompanhou integralmente o voto do Relator, sem qualquer acréscimo ou supressão (DPESP, 2015, fl. 208).

No dia 22 de maio de 2015, o Ouvidor Geral da DPESP, Alderon Pereira da Costa, apresentou sua manifestação, formulada “em conjunto com representantes da Sociedade Civil, integrantes do Conselho Consultivo e parceiros da Ouvidoria-Geral e tem por objetivo propor importantes reflexões a este colegiado a respeito do processo participativo das Conferências Públicas da Defensoria” (DPESP, 2015, fl. 210).

A Ouvidoria Geral destaca que a proposta de Plano de Atuação para o exercício de 2015 foi apresentada ao CSDP em janeiro de 2015, após decorridos 13 meses da IV Conferência Estadual da DPESP, ocorrida em 06 e 07 de dezembro de 2013 (DPESP, 2015, fl. 210).

Tendo em vista que o Plano de Atuação formulado pela 1ª Subdefensoria Pública Geral altera a redação de 17 das 50 propostas devidamente aprovadas pela sociedade civil no IV Ciclo de Conferências, na fase de transposição das propostas para o Plano de Atuação, a Ouvidoria Geral defende

a manutenção dos textos originais aprovados em Conferência, considerando que mesmo a prática de alterar, sem necessariamente rejeitar propostas, pode ser vista como um movimento que deslegitima esse importante mecanismo de participação, à medida que se coloca no juízo da instituição pública a análise de pertinência sobre os anseios apresentados pela Sociedade Civil (DPESP, 2015, fl. 211).

A fim de enfatizar a necessidade de busca por maior efetividade das diretrizes aprovadas nas conferências, a Ouvidoria menciona duas moções aprovadas pela sociedade civil no IV Ciclo:

Mocão de esperança (aprovada na Conferência Estadual):

A DPE foi criada em 2006 pela luta da sociedade civil. Já estamos no 4º Ciclo de Conferências e temos uma Defensoria em franco crescimento. No entanto, o que se vê, infelizmente, é que a maioria das propostas aprovadas pela sociedade civil, como, por exemplo, a óbvia exigência de pedido de liberdade em todos os casos defendidos pela Defensoria, não foi implementada. Tamanho desrespeito às deliberações populares acarreta o esvaziamento das conferências e o progressivo descrédito de instituição.

Por essas razões, com a esperança de que ainda é possível construir uma Defensoria Pública norteada pela vontade do povo, exigimos que as propostas aprovadas na presente conferência e nas conferências anteriores sejam efetivamente implementadas (DPESP, 2015, fl. 212).

Moção de repúdio (aprovada na Pré-Conferência da Regional Central, Criminal e de Infância e Juventude da Capital):

A defensoria pública foi criada em 2006 pela luta da sociedade civil. Já estamos no 4º ciclo de conferência e já temos uma Defensoria em franco crescimento. No entanto, o que se vê é que a maioria das propostas aprovadas pela sociedade civil não foi implementada. Esperamos que a Defensoria não se encaestele, que ela não nos use, as Conferências, como mera propaganda para dizer que a sociedade civil tem espaço nela. Aguardamos que as propostas aprovadas nesta conferência sejam efetivamente implementadas (DPESP, 2015, fls. 212-213).

A Ouvidoria Geral também menciona uma proposta, apresentada na Pré-Conferência da Regional Central, Criminal e de Infância e Juventude da Capital, no eixo de política institucional, cuja finalidade é a de buscar mais efetividade para o mecanismo das Conferências da DPESP. A proposta foi aprovada na Pré-Conferência e foi a mais votada do eixo, na etapa estadual:

Promover audiências públicas trimestrais, com convocação obrigatória dos delegados das Conferências da Defensoria Pública de São Paulo – DPESP, para prestação de contas e monitoramento da implementação das diretrizes aprovadas nos Ciclos de Conferências, a contar do último dia da Conferência Estadual (DPESP, 2015, fl. 213).

Contudo, segundo a Ouvidoria, a primeira reunião da Comissão de Monitoramento aconteceu em 27 de fevereiro de 2014 e a Comissão Organizadora dos Ciclos convocou a primeira audiência pública com delegados e delegadas apenas em 22 de abril, após provocação da Ouvidoria com base na diretriz acima, aprovada na Conferência (DPESP, 2015, fl. 213).

Nova audiência pública com os delegados seria realizada apenas em 03 de dezembro de 2014, também por provocação da Ouvidoria, da qual não foi produzido um relato oficial, embora tenham sido feitas solicitações de envio dos materiais referenciados (DPESP, 2015, fl. 213).

A Ouvidoria ainda cita que, em 2015, não foi feita reunião específica para tratar do monitoramento das diretrizes do IV Ciclo e, no plano proposto, a proposta de audiências públicas para monitoramento não foi contemplada. Por isso,

A negativa de se organizar para realizar tais eventos com a periodicidade desejada pela Sociedade Civil é um indicativo sobre a disposição da instituição para assimilar mecanismos de monitoramento que podem se mostrar mais atenciosos e presentes (DPESP, 2015, fl. 214).

Para concluir o ponto da credibilidade social dos Ciclos de Conferências, a Ouvidoria menciona os resultados de uma pesquisa realizada pela gestão da Ouvidoria-Geral de 2010-2014 que apontaram para o esvaziamento da participação da sociedade civil em 20 das 22 Pré-Conferências Regionais, e reitera os termos de uma manifestação apresentada na oportunidade de apreciação do Plano de Atuação em 2011, quando o CSDP se deparou com a questão da possibilidade de alteração da propostas aprovadas em Conferência:

Fruto de ampla mobilização popular, a Defensoria Pública de São Paulo – DPESP inovou desde sua criação ao trazer entre seus mecanismos de participação os Ciclos de Conferências, ocorridos bianualmente no intuito de constituir a base do Plano de Atuação da instituição.

As Conferências da Defensoria vêm ao encontro do processo de democratização das instituições públicas e, mais do que isto, abrem precedente sem igual ao promover a participação popular no âmbito do sistema de justiça, conhecido e criticado como o mais impermeável dos três Poderes.

Os princípios e diretrizes definidos nos Ciclos de Conferências da DPESP seguem a lógica deliberativa e normativa apontada acima e despertam em seus idealizadores-destinatários a legítima expectativa de ver seus anseios atendidos, já que construídos a partir de um amplo debate sobre a realidade social, econômica e política do estado que permite identificar problemas e apontar possíveis soluções que envolvam a atuação da Defensoria.

Nesse contexto, estes princípios e diretrizes não deixam espaço para questionamento sobre conveniência e oportunidade, visto que expressam concretamente as vicissitudes enfrentadas por cada um dos participantes das Conferências no seu dia-a-dia e só por estes podem ser priorizadas ou relativizadas (DPESP, 2015, fls. 214-215).

A Ouvidoria-Geral destaca, em particular, uma proposta aprovada em Conferência no eixo de política institucional e totalmente rejeitada pelo Plano elaborado pela Administração Superior: a criação de Conselhos Consultivos regionais da Ouvidoria.

Embora em uma audiência pública a Administração Superior tenha colocado a necessidade de previsão legal para a instituição do mecanismo, a Ouvidoria-Geral defende a possibilidade de implementação pela via administrativa, sem a necessidade de previsão legal, e, caso necessário, uma proposta de alteração legislativa para instituir a demanda. Além disso, a Ouvidoria-Geral critica o argumento da Administração Superior

segundo o qual o assunto teria se esgotado com ampla participação do Conselho Consultivo no próprio CSDP, em discussão do processo¹⁴ que tratava do sistema de atendimento da Ouvidoria e das Subouvidorias. Para a Ouvidoria, além de tal proposta ter sido aprovada também no II Ciclo de Conferências, o fato de ter sido deixada em aberto em um momento não implicaria na sua rejeição posteriormente (DPESP, 2015, fls. 215-217). Assim, afirma:

Com isso, **de forma consciente, a proposta foi reiterada, para ser retomada**. É crucial que não seja promovido qualquer tipo de deslegitimação da iniciativa, inclusive porque a proposta converge com uma preocupação central da Ouvidoria, em sua atividade de gestão das Subouvidorias, qual seja a de garantir participação social nas Unidades mais afastadas da capital, em complemento às limitações práticas enfrentadas por Defensores/as que realizam sua atuação pela Ouvidoria acumulando as atividades com diversas outras demandas. (...)

O que é relevante acrescentar, neste ponto, é que na Audiência Pública realizada em 3 de dezembro de 2014, em três oportunidades a ideia de rejeitar a proposta de criação dos Conselhos Consultivos Regionalizados foi veementemente refutada em mais de uma oportunidade, sem que a 1ª Subdefensoria Pública-Geral se pronunciasse sobre as observações da Sociedade Civil em sua proposta enviada ao Conselho Superior.

A 1ª Subdefensoria Pública Geral afirmou que há meios alternativos para a consecução dos objetivos de participação social, sugerindo que a atuação de Defensores/as Coordenadores/as e Subouvidores/as poderia substituir a participação direta da Sociedade Civil por meio do mecanismo proposto (...) (DPESP, 2015, fls. 217-218).

A Ouvidoria-Geral também aponta as fragilidades do Plano de Atuação e do mecanismo de monitoramento dos Ciclos de Conferências, dentro do que prevê a Deliberação CSDP nº 36/2007, além da necessidade de compatibilização temporal entre a aprovação do Plano de Atuação e do orçamento da instituição:

A Ouvidoria-Geral recebeu manifestações de integrantes da própria instituição ressaltando o fato de que, em nível Regional, não há a definição de responsáveis pela implementação das demandas. O formato de Plano de Atuação formulado pela Administração Superior corrobora essa visão, ao não destacar, em cada proposta, quem será responsável e/ou mobilizado/a para sua execução. Apontam-se apenas colunas de prazo de início e fim, além de uma coluna com previsão de estado, preenchida, na grande maioria dos casos, como “iniciada”. Ademais, é fundamental firmar um compromisso para que a formulação do Plano de Atuação seja feita logo após a finalização da Conferência Estadual, no início do ano par subsequente, para que haja sua aprovação antes da apreciação da proposta orçamentária do ano de interesse, que, pela sistemática atual, deverá sempre ser o ano ímpar subsequente – ano em que já se realiza um novo Ciclo de Conferências (DPESP, 2015, fls. 218-219).

¹⁴ Processo CSDP nº 271/2012.

Sobre as propostas aprovadas em Conferência e alteradas quando incorporadas ao Plano de Atuação, a posição da Ouvidoria é pela reconsideração. Também solicita a inclusão, no Plano, da previsão de responsáveis pela implementação de cada proposta e por seu monitoramento, com periodicidade para disponibilização de relatório e realização de devolutivas ativas para a sociedade civil (DPESP, 2015, fl. 219).

A Ouvidoria-Geral encerra sua manifestação afirmando a existência de tensões entre sociedade civil e DPESP no tocante ao encaminhamento dado às Conferências e uma aposta na narrativa democratizante presente na criação da instituição:

A Sociedade Civil vem expressando em diversas oportunidades a indignação com relação a essas iniciativas, considerando que **a Defensoria não apenas é uma instituição pública; ela tem características diferenciadas** em relação aos demais órgãos públicos e do sistema de Justiça, porque foi criada [pela] mobilização social, com demandas expressas pela efetivação do direito constitucional à participação, e uma participação contínua.

Se os Ciclos de Conferência são uma forma de concretizar essa demanda, a Administração e seu **Conselho Superior, como órgão máximo da instituição, têm a responsabilidade de garantir esse Direito.**

Não haverá esvaziamento do mecanismo de participação das Conferências. Certamente haverá efetiva pressão pela concretização do que foi aprovado no último Ciclo de Conferências, como deverão crescer os apelos para se criarem mecanismos de monitoramento mais rigorosos (DPESP, 2015, fls. 219-220).

3.5. V Ciclo de Conferências (2015 – 2016)

No dia 10 de janeiro de 2017, no seu voto, o Relator do Plano no CSDP, o conselheiro Leandro de Col Loss, indica que a Conferência Estadual foi realizada em 05 de dezembro de 2015, enquanto a apresentação da proposta do plano pela Primeira Subdefensoria Pública Geral deu-se em 14 de outubro de 2016, ou seja, dez meses após o início do primeiro ano objeto do plano, o que prejudica a efetividade das Conferências. Assim, o Relator reitera as críticas diversas vezes tecidas ao espaço das Conferências pelo Decano do CSDP, Conselheiro Pedro Antonio de Avellar, no que se refere à extemporaneidade da apresentação das propostas (DPESP, 2016, fls. 52 e 53).

No entendimento do Relator, a fim de evitar a natural frustração de expectativas da sociedade civil, deve-se evitar a inclusão de propostas claramente inexecutáveis, em homenagem à transparência e em prestígio à credibilidade dos Planos de Atuação (DPESP, 2016, fl. 53).

A V Conferência Estadual da DPESP aprovou as seguintes propostas no eixo temático Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários:

Tabela 92 - Proposta nº 1 aprovada na V Conferência Estadual

1 – Mapeamento pela Defensoria Pública de todas as comunidades do Município, aproximando-se das lideranças e da comunidade, visando a concretização da assistência jurídica integral, auxiliando na luta pela regularização fundiária, urbanística, implementação de políticas públicas, bem como acompanhando as reintegrações de posse e remoções forçadas.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim incorporada:

Tabela 93 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

Mapeamento pela Defensoria Pública de todas as comunidades do Município, aproximando-se das lideranças e da comunidade, visando à concretização da assistência jurídica integral, auxiliando na luta pela regularização fundiária, urbanística, implementação de políticas públicas, bem como acompanhando as reintegrações de posse e remoções forçadas.

Atividades:

a) Tabular informações colhidas no âmbito de PA do Núcleo acerca do mapeamento dos problemas habitacionais e legislação local nas cidades em que a DPESP atua. Após o levantamento de informações colhidas acerca do mapeamento dos problemas habitacionais e legislação local nas cidades em que há Defensoria Pública, as informações foram compiladas e encaminhadas aos membros da instituição através dos informativos mensais produzidos pelo Núcleo. Destaca-se que o sucesso da atividade depende das informações prestadas (ou não) pelos Municípios.

b) Realizar ações de educação em direitos para capacitação de lideranças.

Foram realizados cursos na Capital (junho/2016), Ribeirão Preto (setembro/2016), Campinas (março/2017) para capacitação de lideranças a respeito de ações possessórias coletivas. Além disso, o Núcleo promoveu os seguintes eventos/oficinas de capacitação: “Critérios de Indenização da Posse”; “Ciclos de Debate no Centro Cultural da Ocupação São João”; “Brasil, África do Sul e Bélgica: lutas e experiências na construção do direito à moradia e à cidade”; “Acesso ao Saneamento Básico”; “Roda de Conversa – Direito à moradia da pessoa idosa”; “A regularização fundiária no Brasil”; “Lei 13.465/2017: a defesa da moradia no contexto do novo marco legal da regularização fundiária urbana.” Representantes do Núcleo participaram também de outros eventos de educação em direi-

tos como debatedores. Destes, destacamos: “Curso de Mediação de Conflitos Avançados/GCM”; “Seminário Moradia e População de Rua”; “Palestra – Direito à Moradia e participação popular (CIC/Norte – Jaçanã/Tremembé)”; “Roda de Conversa – Casa Restaura-me”; “Roda de Conversa – Rede de proteção social Raposo Tavares”, dentre outras atividades.

- c) Acompanhar reintegrações de posse e remoções forçadas nos procedimentos instaurados no Núcleo de Habitação e Urbanismo.

Acompanhamento de reintegrações de posse e remoções forçadas nas comarcas que contam com a atuação do Núcleo (Itapevi, Suzano, Itapeçerica da Serra, Poá, Salesópolis, São Pedro, Igarapava, Louveira, Embu das Artes, Bertioga, Jaguariúna, Lins, Taubão da Serra, Barueri, Ferraz de Vasconcelos, Arujá, Serrana, São Caetano do Sul, Sumaré). No período correspondente ao presente monitoramento, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo passou a acompanhar 63 casos de remoções forçadas de comunidades, sendo 9 no litoral, 13 no interior, 3 na capital e 38 na região metropolitana.

Tabela 94 - Proposta nº 2 aprovada na V Conferência Estadual

2 – Que a Defensoria Pública atue para expandir o programa de locação social, por exemplo, expandindo o modelo da Vila dos Idosos Pari I para as 32 subprefeituras, com no máximo 60 unidades por empreendimento.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim incorporada:

Tabela 95 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

Que a Defensoria Pública atue para expandir o programa de locação social, por exemplo, expandindo o modelo da Vila dos Idosos Pari I para as 32 subprefeituras, com no máximo 60 unidades por empreendimento.

Atividades:

- a) Prosseguir no acompanhamento de mandado de injunção coletivo para regulamentação de lei estadual nº 10.365/1999.

Esgotamento das medidas judiciais no âmbito do mandado de injunção coletivo visando a regulamentação da lei que institui a locação social no Estado de São Paulo após trânsito em julgado do acórdão que negou os pedidos formulados pela Defensoria Pública.

Diante da negativa judicial, a Defensoria Pública prosseguiu nas tratativas extrajudiciais visando a regulamentação do programa de locação social no âmbito estadual, inclusive mediante a realização de reuniões com deputados/as estaduais para tratar do assunto. Atividade concluída.

- b) Acompanhar a revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, incentivando a expansão da locação social.

Acompanhamento e monitoramento da revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, mediante a realização de reuniões com a Secretaria Municipal de Habitação e vereadores/as da Câmara Municipal de São Paulo.

- c) Realizar audiência pública com moradores da Vila dos Idosos.

Realização de audiência pública na Vila dos Idosos. Atividade concluída.

- d) Pleitear a expansão do modelo de locação social junto ao Governo Municipal.

Mapeamento da existência da locação social nos Municípios em que a Defensoria Pública do Estado está instalada e recomendação da expansão do programa nas cidades em que não existe. Foram realizadas reuniões com Deputados Estaduais para tratar de possível proposta de lei que regulamente o programa de locação social em âmbito estadual.

A Defensoria Pública atuará no fomento à expansão do programa de locação social no âmbito municipal mediante o encaminhamento de projeto de lei às Câmaras Municipais das localidades que não contam com regulamentação do referido programa.

Tabela 96 - Proposta nº 3 aprovada na V Conferência Estadual

3 – Criar Núcleo Regional de Habitação, Urbanismo e Conflito Agrário em cada Regional da Defensoria.
--

No seu voto, o Relator do Plano no CSDP, o conselheiro Leandro de Col Loss vota pela rejeição de algumas propostas constantes no Plano: no eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários”, a proposta “Criar Núcleo Regional de Habitação, Urbanismo e Conflito Agrário em cada Regional da Defensoria”, “uma vez que, sem prejuízo da análise do mérito do pleito no momento oportuno, não caberia à Administração, com

mais de um assento e voto neste Colegiado [CSDP], comprometer-se à aprovação de proposta de Deliberação já existente e pendente de apreciação.” (DPESP, 2016, fl. 55).

No dia 23 de fevereiro de 2017, em vista ao processo, a conselheira Fabiana Botelho Zapata apresentou seu voto, no qual buscou fornecer maiores elementos de compreensão aos pontos rejeitados pelo voto do Relator. Com relação à proposta de criação de Núcleos Regionais de Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários, argumenta que o Núcleo Especializado em tal temática “propôs-se a continuar defendendo sua proposta de atenção regionalizada à atuação em habitação e urbanismo, participando em todos os espaços oportunos de discussão pelo Conselho. (...) Em nenhuma atividade foi previsto comprometimento com a aprovação da proposta (...)” (DPESP, 2016, fl. 61).

No dia 30 de março de 2017, a defensora pública Luiza Lins Veloso, coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da DPESP, apresentou manifestação no sentido de que a proposta de atuação regionalizada em habitação e urbanismo não fosse rejeitada. Argumenta que: a) a proposta ora rejeitada já foi anteriormente aprovada, com texto similar, nas I, III e IV Conferências da DPESP e, em todas as oportunidades, o CSDP aprovou e inseriu a proposta no respectivo Plano de Atuação; b) a aprovação da mesma proposta em três edições anteriores das Conferências, desacompanhada de plena execução, não implicou na descrença na instituição, fazendo com que os delegados eleitos reiterassem o pleito na V Conferência quanto à intensificação da atuação da DPESP no âmbito de habitação e urbanismo; c) a aprovação de três Planos de Atuação anteriores, com a mesma proposta, jamais implicou na punição de órgãos de execução da instituição pela Corregedoria Geral da DPESP; d) a criação de Núcleo Regional de Habitação e Urbanismo não se confunde com a proposta apresentada nos autos do processo CSDP nº 355/2013, pendente de julgamento, que busca a edição de deliberação para criar a figura estratégica do coordenador regional de habitação; e) as propostas aprovadas nas Conferências da DPESP não são voltadas para a Administração Superior e Núcleos Especializados, mas à instituição como um todo, nela inserido o CSDP, órgão deliberativo da DPESP; f) a proposta possui pertinência com as finalidades institucionais, nos termos do artigo 5º da Lei Complementar nº 988/2006, e com o Código de Processo Civil, no capítulo que trata das ações possessórias, quando determina a intimação pessoal da DPESP para atuar em conflitos fundiários coletivos; g) a proposta não sobrecarrega os defensores públicos do interior, ou de qualquer unidade da instituição, posto que, com a criação de

Núcleos Regionais de Habitação e Urbanismo, propõe-se a criação de estrutura que possibilite a atuação estratégica; h) a rejeição da proposta frustra justa expectativa criada pela população hipossuficiente com o advento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) (DPESP, 2016, fls. 79 e 80).

No dia 31 de março de 2017, o Ouvidor Geral Externo da DPESP, Alderon Costa, apresentou parecer opinativo relativo à proposta de Plano de Atuação. No parecer, o Ouvidor relata que, na sessão do CSDP do dia 10 de março de 2017, estiveram presentes no Momento Aberto diversas lideranças para falar especialmente das propostas que, até então, não seriam aprovadas nos termos do voto do relator. Com relação à proposta de atuação regionalizada em habitação e urbanismo:

O Senhor Benedito Roberto Barbosa, representante da Central de Movimentos Populares, explicitou que a proposta de descentralização do Núcleo de Habitação e Urbanismo foi uma solicitação da sociedade civil na V Conferência Estadual, em razão da grande demanda que há no interior do estado em relação a conflitos envolvendo a posse. Dessa forma, a ideia de defender a descentralização do trabalho do Núcleo, considerando o conjunto de conflitos pela posse que se espalham pelo estado, a saber Ribeirão Preto, baixada Santista e Campinas, tinha como objetivo fortalecer a luta pela terra e moradia. Tudo isso porque a Defensoria não está conseguindo, a partir da configuração atual do Núcleo, ampliar a atuação nessas demandas.

Houve, de acordo com ele, a deliberação pela descentralização do Núcleo, já que muita gente do interior do estado demanda o trabalho do órgão, que infelizmente está muito concentrado na capital, em função de estar aqui localizado. Ainda de acordo com ele, há preocupação expressa das próprias Defensoras Públicas e Defensor Público coordenadores do Núcleo em abranger essa atuação. Finalmente, informa que é necessário refletirmos sobre a atuação do Conselho Superior, visto que aparentemente tem a intenção de rever as propostas, mas, ao mesmo tempo, deveria apenas encaminhar o que foi decidido pela Sociedade Civil e não se manifestar de forma contrária ou colocar qualquer tipo de obstáculo àquilo que foi deliberado pela sociedade civil.

Solicitou, por fim, reunião com o Relator Leandro e, complementarmente, que a Primeira Subdefensoria Pública-Geral realizasse uma reunião pública para a discussão da descentralização dos núcleos, garantindo e respeitando a deliberação das conferências, nas quais houve a participação do corpo da Defensoria e que, à época, não apresentou nenhum empecilho para a aprovação da proposta agora em discussão.

Em relação à proposta [trabalhar pela descriminalização do aborto], Dito manifestou solidariedade às presentes e informou que o Conselho não poderia deliberar de forma contrária ao que foi aprovado nas Conferências, ou seja, não fazer constar no Plano de Atuação, a luta pela descriminalização do aborto (DPESP, 2016, fls. 87 e 88).

No mesmo sentido,

O Senhor Nelson de Cruz e Souza, endossou o que foi dito pelo Senhor Benedito e disse que gostaria que o Relator Leandro tivesse uma reunião com as entidades que participaram das conferências, para que não fique parecendo que o Conselho Superior quer se sobrepor às conferências – espaço de participação da sociedade civil dentro da instituição.

Questionou, no mesmo sentido, por qual razão há necessidade de uma nova mobilização, já que aparentemente é o Conselho Superior que decide e que desmancha o que foi construído pela sociedade civil nas Pré-Conferências e na Conferência Estadual. Indaga sobre a necessidade de esclarecer essas questões, uma vez que as entidades que representam a sociedade civil não terão condições de mobilização para as próximas conferências se não existir a clareza de que as Conferências valham para a construção da política institucional. Nesse sentido, explicita a importância da descentralização do Núcleo de Habitação e Conflitos Fundiários, considerando o fato de que não há condições de os/as Defensores/as da capital irem até locais mais afastados da capital, onde sabidamente ocorrem diversos conflitos pela manutenção da posse. De acordo com o Sr. Nelson, a luta aqui é pelo próprio direito e pela sobrevivência, não é só lutar pelo direito à moradia, é pela sobrevivência e direito à cidade, porque se o povo não tiver o direito à cidade, a ser garantido pela Defensoria Pública, não há sentido em se lutar. Finaliza com a proposta de que seja feita uma reunião com o relator e, quem sabe uma audiência pública, para que as pessoas possam esclarecer as razões para a descentralização (DPESP, 2016, fls. 88 e 89).

Após essas falas, o processo voltou à discussão na reunião do dia 24 de março de 2017, quando o Relator informou que seria necessário enfrentar a questão sobre o papel do CSDP diante do Plano de Atuação: o órgão teria o poder de revisar ou mesmo de rejeitar alguma proposta? A partir da análise dos artigos 19, 31, 34 e 64 da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, o Relator entende que o CSDP não é apenas um órgão homologador do Plano de Atuação, mas deliberativo (DPESP, 2016, fl. 94).

A Ouvidoria-Geral, em sua manifestação, argumenta que o Plano de Atuação é elaborado a partir de propostas deliberadas e aprovadas nas conferências que viabilizam a participação social, mas a lei atribuiu ao CSDP um papel fundamental na regulamentação, organização e aprovação do texto final do Plano de Atuação. Está garantida a gestão da instituição pelo CSDP, mas o seu direcionamento político-estratégico deve ser construído com ampla participação nos processos devidamente constituídos para tanto (DPESP, 2016, fl. 95).

A Ouvidoria chama a atenção para o fato de que não há previsão normativa para que o CSDP delibere, de forma unilateral e sem a prevista ampla participação social, sobre as propostas anteriormente aprovadas, o que implicaria em extrapolação de suas atribuições legais. Ao CSDP caberia apenas a tarefa de aprovar o Plano de Atuação, referendando as decisões tomadas em âmbito participativo, sem que haja – como ocorre com outras atribuições legais do Conselho – a possibilidade de rediscussão, elaboração ou liberação das propostas do Plano de Atuação (DPESP, 2016, fls. 95 e 96).

Ainda, a Ouvidoria Geral realiza algumas denúncias:

É importante atentarmos para o fato de que o que está em debate neste processo não é meramente a legalidade ou exequibilidade das propostas aprovadas no V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública. O que está em jogo – e, estejam certos, a sociedade civil já demonstrou que não tem a menor dúvida sobre esse ponto – é a contrariedade do atual Conselho com o exercício independente do controle social. Ao julgar e excluir as decisões aprovadas nos ciclos de conferência; ao arrogar para si competência não prevista na legislação de alterar e redesenhar o plano de atuação; ao intencionar obter o controle total do processo de eleição do Ouvidor-Geral; ao desqualificar Usuários/as, Servidores/as e membros da sociedade civil que procuram expor suas demandas e críticas à instituição no Momento Aberto, o Conselho Superior demonstra uma preocupante e inflexível tendência ao esvaziamento dos mecanismos de controle social.

Infelizmente, falas recentes que escutamos neste espaço simplesmente fortalecem a percepção de que há projetos em curso para limitar o papel da sociedade civil nos anos vindouros, revertendo, portanto, uma importante conquista popular e revogando a colaboração que sempre marcou - e ainda marca, em muitos casos - a história desta instituição.

Não podemos deixar de notar, ainda, que esta revisão verticalizada, se for de fato imposta no dia de hoje, significará uma alteração do conteúdo da deliberação popular mais de um ano após a sua realização, sem que tenham sido convocados/as os delegados e as delegadas que foram legitimamente eleitos com esta atribuição. A demora para a apresentação de uma proposta formal de plano de atuação e a delonga em sua aprovação contribuem para minar a efetividade das conferências, cujo formato atual recebe duras críticas por parte da sociedade civil e de alguns membros da carreira. A Ouvidoria-Geral se dedica ao monitoramento da prestação de contas da Defensoria Pública à sociedade sobre o resultado das conferências e da implementação dos planos de atuação e, por essa razão, compreendemos ser inafastável a necessidade de tecer críticas fundamentadas à maneira como está sendo feita a gestão deste processo pela instituição.

As conferências têm sofrido com a queda na participação, ciclo a ciclo. Identificamos problemas na organização e divulgação do evento em inúmeras regiões e pudemos constatar que muitos/as Defensores/as não estavam preparados/as para as atividades e para as funções de moderação. Infelizmente, a falha na metodologia também significa um baixo aproveitamento da riqueza das discussões e muitos relatórios acabam se debruçando exclusivamente sobre as propostas, sem registros mais detalhados e que poderiam contribuir para a tarefa deste Conselho Superior de repensar a rotina e a gestão da instituição. Precisamos ser capazes de enxergar a população como aliada da Defensoria Pública na tarefa de melhorar as condições do serviço prestado e de incidir sobre as estratégias políticas regionais e estaduais. Para otimizar o trabalho dos/as participantes fez falta, por exemplo, materiais explicativos sobre a Defensoria Pública que contextualizassem aos presentes as suas atribuições.

Outro desafio que a Ouvidoria enfrenta é a criação de um modelo eficaz de monitoramento do plano de atuação. É necessário que haja transparência máxima para que toda a população – e em especial delegados e delegadas – seja regularmente informada a respeito das medidas adotadas pela Defensoria Pública para implementar as pautas estratégicas. Foram, inclusive, aprovadas medidas como a criação de indicadores para mensurar a evolução e qualificar este acompanhamento. Notamos, no entanto, um distanciamento da instituição com relação ao seu público nos dois anos que seguem à realização de um ciclo de conferências, por exemplo, com a demora para a elaboração do plano de atuação, com a falta de documentação das reuniões de monitoramento realizadas (por meio de atas, gravações e transmissões ao vivo) e, ainda, com a baixa repercussão midiática deste monitoramento.

A Ouvidoria compreende que a avaliação que os ciclos de conferências vêm recebendo da sociedade – e que culmina com a queda em sua participação – está diretamente relacionada à ausência de mecanismos efetivos e consistentes

de monitoramento e cobrança de resultados. A administração da Defensoria Pública e o Conselho Superior ainda estão por demonstrar que consideram as conferências e a participação social uma prioridade, sob o risco de continuarem sendo alvo de duras críticas, as quais a Ouvidoria não pode se furtar a escutar e transmitir (DPESP, 2016, fls. 96-98).

Em sua manifestação, a Ouvidoria-Geral expõe elementos relevantes acerca das propostas inicialmente rejeitadas pelo voto do relator. Com relação à criação de Núcleos Regionais de Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários, em cada Regional da DPESP, no plano inicialmente formulado, foram previstas as seguintes atividades: a) apresentar manifestação no CSDP requerendo que seja pautado o processo nº 355/2013, sobre a criação de Núcleos Regionais de Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários na DPESP; b) apresentar manifestação no CSDP, no âmbito do processo nº 135/2011 (que trata de atribuições), para garantir atuação regionalizada em habitação e urbanismo; e c) apresentar manifestação sobre atuação regionalizada em habitação e urbanismo em qualquer outro processo que trate de expansão institucional ou de definição de atribuições. O próprio Núcleo de Habitação e Urbanismo seria o único responsável por essas atividades e não dependeria de nenhum órgão externo para a sua efetivação, visto que a única previsão é a de apresentar manifestações favoráveis no CSDP à regionalização do Núcleo. Contudo, a Ouvidoria-Geral não concorda com tais atividades previstas, “visto que não fazem valer a verdadeira vontade da sociedade civil de criação, em si, de núcleos regionalizados (...)”. Também discorda do argumento do Conselheiro Relator de que “(...) não caberia à Administração, com mais de um assento e voto no Conselho Superior, comprometer-se com a aprovação de proposta de Deliberação já existente e pendente de apreciação”, uma vez que o plano de atuação não prevê qualquer comprometimento da Administração, conforme sugerido (DPESP, 2016, fl. 99).

A Ouvidoria retoma o histórico dos quatro Ciclos de Conferências com relação a essa demanda: no I Ciclo, em 2007, uma das proposta aprovadas foi “a criação e implementação de Núcleos Regionais de Habitação e Urbanismo para o fim de intermediação e assessoria técnico-jurídica envolvendo as questões ambientais, habitacionais, agrárias e urbanísticas”. Na impossibilidade de criação dos Núcleos Especializados de forma permanente, a Administração sugeriu, naquele momento, que fosse criado um núcleo temporário com mutirões de atendimento. Ou seja, com pouco mais de um ano de existência,

a sociedade civil já demandava da DPESP a capilarização do Núcleo para outras localidades, pois a luta pelo direito à cidade se dá em diversas regiões e não apenas na capital e na região metropolitana (DPESP, 2016, fl. 100).

Em 2009, no II Ciclo, uma das propostas aprovadas nesse eixo foi “a descentralização da defesa dos direitos coletivos relacionados à temática do Núcleo de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente”. Em 2011, no III Ciclo, uma das propostas aprovadas tinha como objetivo “criar um núcleo especializado de conflitos agrários, no interior do Estado de São Paulo, que teria como atribuições, dentre outras, assessorar os movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários, fiscalizar ocupação de terras públicas por empresas privadas e buscar, extrajudicial e judicialmente, a regularização fundiária de assentamentos agrários” (DPESP, 2016, fl. 100).

Em 2013, no IV Ciclo, foi solicitado que “a Defensoria Pública garantisse um defensor/a público/a especializado/a na área de habitação e urbanismo e defensor para conflitos agrários, inclusive em conflitos territoriais de comunidades tradicionais, em cada unidade e, na impossibilidade, um/a Defensor Público/a especializado/a em cada regional” (DPESP, 2016, fl. 100).

Conclui que

(...) em vez de simplesmente desconsiderar uma histórica pauta dos movimentos sociais que atuam em colaboração com a Defensoria Pública, a medida adequada a ser adotada pela administração superior é a elaboração de uma estratégia para a concretização deste pleito, ainda que a médio prazo.

Não aprovar essa proposta no Plano de Atuação proveniente do V Ciclo de Conferências vai de encontro ao que a Defensoria deve fazer: ouvir àqueles/as que sofrem, todos os dias, com demandas ligadas à moradia. É importante reafirmar, Conselheiros/as, que desde 2007, ou seja, há 10 anos, a sociedade civil demanda a criação de Núcleos Regionalizados que prestem assistência jurídica na área de habitação e urbanismo em outras cidades do estado e que o andamento disso ainda pende de discussão e é de responsabilidade unicamente deste Conselho Superior (DPESP, 2016, fls. 101).

Ao concluir o seu parecer, a Ouvidoria requer que a apreciação dos pedidos evite “o silenciamento da sociedade civil aqui representada” (DPESP, 2016, fl. 106). Os pedidos são:

- (i) Que o Plano de Atuação seja integralmente aprovado, nos termos do art. 31, inciso XIX, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006;
- (ii) Que o Conselho Superior se comprometa com o monitoramento efetivo das metas, observando os indicadores criados para tanto;
- (iii) Que o Conselho Superior, ainda, se comprometa com a prestação de contas à sociedade em todas as fases de implementação do plano de atuação – ou seja, que a cada dois meses nós avaliemos o que está sendo implementado pela instituição, as atividades encontradas e as possibilidades de avançarmos na concretização dessas propostas;

- (iv) Que o Conselho reconheça os espaços das Conferências como um espaço legítimo de participação popular e democrático, de escuta e deliberação, não o reduzindo, nas suas fases subsequentes, a uma mera formalidade;
- (v) Que a discussão do caráter “utópico” ou não das propostas seja feita nas Conferências, e não no Conselho Superior, que não é representativo da sociedade civil;
- (vi) Que a Comissão Organizadora e, principalmente, o Conselheiro eleito para acompanhar o VI Ciclo de Conferências se debruce sobre as críticas apresentadas neste parecer pela Ouvidoria e os demais questionamentos da sociedade civil para contemplar, na organização do próximo ciclo de conferências a efetividade, ampla participação e correção dos problemas identificados nos ciclos anteriores (DPESP, 2016, fls. 106 e 107).

Em 31 de março de 2017, foi juntada a publicação do extrato de ata da 510ª Sessão Ordinária em que o CSDP deliberou, por maioria dos votos, com relação às divergências: a proposta de criação de Núcleos Regionais de Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários foi mantida no plano de atuação por maioria dos votos, sendo vencidos os conselheiros Leandro de Col Loss, Pedro Antonio de Avellar, Horácio Xavier Franco Neto e Octavio Ginez de Almeida Bueno, que votaram pela rejeição da proposta.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim incorporada:

Tabela 97 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3

Criar Núcleo Regional de Habitação, Urbanismo e Conflito Agrário em cada Regional da Defensoria.
--

Atividades:

- a) Apresentar manifestação no Conselho Superior requerendo seja pautado o Processo nº 355 de 2013, sobre a criação de Núcleos Regionais de Habitação, Urbanismo e Conflito Agrário na Defensoria Pública.

Formulada proposta no Conselho Superior da Defensoria Pública para criação dos coordenadores regionais (autos nº 355/2013).

- b) Apresentar manifestação, no âmbito do processo CSDP 135/11 (que trata das atribuições) para garantir atuação regionalizada em habitação e urbanismo.

Apresentou-se manifestação, no âmbito do processo CSDP nº 135/11 (que trata das atribuições) para garantir atuação regionalizada em habitação e urbanismo.

- c) Apresentar manifestação sobre atuação regionalizada em habitação e urbanismo em qualquer outro processo que trate da expansão institucional ou definição de atribuições.

Apresentou-se manifestação sobre o “Plano de Atuação da Defensoria Pública do Estado” para o exercício de 2016/2017, ocasião em que se defendeu a aprovação da proposta aprovada na V Conferência Estadual da Defensoria Pública.

Tabela 98 - Proposta nº 4 aprovada na V Conferência Estadual

4 - Pressionar o Poder Público para garantia de prévio fornecimento de moradia digna antes de qualquer remoção de famílias.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim incorporada:

Tabela 99 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 4

Pressionar o Poder Público para garantia de prévio fornecimento de moradia digna antes de qualquer remoção de famílias.

Atividades:

- a) Postular, nas ações judiciais que envolvem remoções forçadas, atendimento habitacional prévio.

Requerimento de atendimento habitacional prévio nas ações judiciais que envolvem remoções forçadas. Encaminhamento de material contendo tese jurídica para embasar pedido de atendimento habitacional prévio a remoções forçadas a todos/as os/as defensores/as do Estado.

- b) Acompanhar ação cautelar nº 666/2015 na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em que se postula, dentre outros pedidos, a recomendação ao Estado Brasileiro de adoção de critérios mínimos para remoções forçadas.

Em 25 de julho de 2016, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos remeteu à Defensoria Pública informe indicando que havia solicitado ao Estado pedido de informações.

- c) Cobrar do Poder Público, mediante expedição de ofícios, recomendações e reuniões, que garanta prévio fornecimento de moradia digna antes de remoções.

Em novembro de 2017, foi apresentada nota técnica ao projeto de Lei Orçamentária do Município de São Paulo para 2018, salientando a necessidade de expansão de verbas para programas de atendimento habitacional provisório e definitivo de pessoas vulneráveis, para proteção, promoção e efetivação do direito à moradia no Município de

São Paulo. A apresentação da nota técnica foi acompanhada da participação de audiências públicas para analisar o projeto de lei, bem como foram realizadas reuniões com o vereador relator do projeto, vereador líder do governo e vereador líder da oposição. O Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo recebeu da Secretaria Municipal da Fazenda a informação de que, após a discussão do orçamento municipal na Câmara Municipal, que contou com a participação da Defensoria Pública, o orçamento para a Secretaria Municipal de Habitação aumentou de R\$494.771.610,00 para R\$579.770.593,00. Foi informado, ainda, que outras medidas serão tomadas ao longo de 2018, para expansão de recursos orçamentários adequados para a implementação e efetivação das políticas públicas de habitação popular.

As seguintes propostas não foram incluídas no Plano de Atuação Institucional:

Tabela 100 - Propostas aprovadas na V Conferência Estadual não incorporadas ao PAI

- | |
|--|
| <p>5 – Atuar politicamente para garantir prioridade de atendimento habitacional e de financiamento de moradia em local estruturado e atendido por equipamentos e serviços públicos às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, especificamente aquelas previamente cadastradas em atendimento habitacional do Município e que não consigam pagar aluguel, residam “de favor” em casa de terceiros ou em cortiços. Esta proposta foi excluída do Plano de Atuação por demandar atuação que desconsidera os critérios de vulnerabilidade que orientam a atuação da Defensoria Pública.</p> <p>6 - Atuação da Defensoria Pública junto às concessionárias de água e esgoto para que as unidades habitacionais de baixa renda tenham suas contas individualizadas.</p> |
|--|

3.6. VI Ciclo de Conferências (2017 – 2018)

No dia 13 de setembro de 2018, no seu voto, a Relatora do Plano no CSDP, a conselheira Fernanda Maria de Lucena Bussinger menciona que a proposta de plano foi apresentada pela Primeira Subdefensoria Pública-Geral em junho de 2018. Contudo, “a apresentação do voto vista apenas se deu agora (três meses após) em razão do intenso trabalho que se sucedeu no Conselho Superior nos meses de junho e julho (escolha dos coordenadores de núcleo; escolha da Corregedora-Geral; questões relativas aos Defensores Itinerantes; processo de distribuição dos novos cargos, entre outros), além das interrupções do expediente e das sessões para Copa do Mundo e o meu gozo de férias no mês de agosto” (DPESP, 2018, fl. 29).

No entanto, considera que houve um “avanço com relação à justa crítica tecida pelo relator dos autos relativos ao Plano de Atuação do biênio 2016/2017, no que toca à

ocorrida demora no envio do Plano. Isto porque aquele Plano havia sido remetido em outubro de 2016 e votado apenas em janeiro de 2017” (DPESP, 2018, fl. 29).

A relatora apresenta alguns dados sobre a decrescente participação popular nos Ciclos de Conferências, considerando o VI Ciclo e a média dos três Ciclos anteriores:

Tabela 101 – Comparativo quanto à quantidade de participantes externos nas Pré-Conferências Regionais em 2015 e 2017

Regional	Quantidade de participantes externos		
	2015	2017	Variação
ABCD	31	28	-10%
Araçatuba	46	77	67%
Bauru	19	33	74%
Campinas	81	33	-59%
Central + Norte Oeste	49	44	-10%
Guarulhos	29	33	14%
Jundiaí	15	11	-27%
Leste	42	25	-40%
Marília	30	23	-23%
Mogi das Cruzes	42	32	-24%
Osasco	42	3	-93%
Presidente Prudente	31	38	23%
Ribeirão Preto	58	56	-3%
Santos	32	10	-69%
São Carlos	25	78	212%
São José do Rio Preto	49	22	-55%
São José dos Campos	88	83	-6%
Sorocaba	28	9	-68%
Sul	53	70	32%
Taubaté	60	43	-28%
Vale do Ribeira	175	158	-10%
Total	1025	909	-11%

Fonte: Voto da Relatora no Processo CSDP nº 427/2018

Tabela 102 – Comparativo quanto à quantidade de participantes externos nas Pré Conferências Regionais em 2011, 2013, 2015 e 2017

Regional	Quantidade de participantes externos					
	2011	2013	2015	Média	2017	Variação sobre a média
ABCD	102	112	31	82	28	-66%
Araçatuba	74	55	46	58	77	32%
Bauru	27	30	19	25	33	30%
Campinas	70	44	81	65	33	-49%
Central	59	108	33	67	44	-34%
Guarulhos	32	22	29	28	33	19%
Jundiaí	44	22	15	27	11	-59%
Leste	82	122	42	82	25	-70%
Marília	67	26	30	41	23	-44%
Mogi das Cruzes	29	41	42	37	32	-14%
Norte-Oeste	27	9	16	17	44	154%
Osasco	116	77	42	78	3	-96%
Presidente Prudente	36	23	31	30	38	27%
Ribeirão Preto	62	77	58	66	56	-15%
Santos	111	30	32	58	10	-83%
São Carlos	35	38	25	33	78	139%
São José do Rio Preto	69	57	49	58	22	-62%
São José dos Campos	48	60	88	65	83	27%
Sorocaba	62	68	28	53	9	-83%
Sul	38	46	53	46	70	53%
Taubaté	54	59	60	58	43	-25%
Vale do Ribeira	43	98	175	105	158	50%
Total	1287	1224	1025	1179	909	-23%

Fonte: Voto da Relatora no Processo CSDP nº 427/2018

A Relatora, antes de iniciar o seu voto propriamente dito, apresenta algumas reflexões acerca dos dados das tabelas acima:

As razões para tal são alheias ao objeto deste voto, mas suponho que indiquem ou desinteresse da sociedade civil quanto à definição dos rumos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo ou, também, a descrença na exequibilidade das metas aprovadas nas conferências.

Por uma razão ou por outra – ou quem sabe em razão de ambas ou de outras, ainda – fato é que o universo de pessoas da sociedade civil que estão representadas nas propostas apresentadas é baixo e comporta reflexão deste Conselho Superior e da carreira como um todo (DPESP, 2018, fl. 30).

A conselheira relatora apresenta sua concordância com o método empregado pela Primeira Subdefensoria Pública Geral na elaboração do plano, “de extrair o anseio da sociedade civil expresso em cada uma das propostas, adaptando o ‘Resultado Esperado’ de cada uma aos limites legais e institucionais da nossa Carreira, se necessário” (DPESP, 2018, fl. 31).

A conselheira relatora realiza uma série de sugestões nas propostas constantes no plano, a fim de “garantir que a colheita de informações realizada pelos Núcleos – bem como a elaboração de peças e ofícios – efetivamente chegassem ao/à Defensor/a ‘da ponta’” (DPESP, 2018, fl. 30).

Isto porque são os núcleos locais de produção de saber especializado e de maior abrangência territorial. Ademais, por vezes o/a Defensor/a Público/a atuante na banca não acompanha todas as atividades realizadas pelos Núcleos em razão do nosso conhecido volume de trabalho do dia-a-dia (DPESP, 2018, fl. 30).

A relatora faz um comentário específico quanto a uma particularidade observada nas propostas constantes no plano relativas ao eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários”: “em todas as propostas, há sugestão de atividade de ‘realizar consulta aos/às delegados/as, sobre estratégias para implementação das propostas’” (DPESP, 2018, fl. 33).

Em consulta à Primeira Subdefensora-Geral Juliana Belloque me foi esclarecido que se trata de antiga demanda da sociedade civil no sentido de que haja maior efetividade no monitoramento das conferências.

O NEHAURB é um dos núcleos cuja atividade é mais de perto acompanhada pela sociedade civil organizada e entendeu ser possível – e na prática inclusive já se iniciaram – atividades de consulta periódica aos Delegados, para que sejam envolvidos previamente na discussão acerca dos caminhos a serem escolhidos para implementação das propostas.

Tal método é bastante salutar no sentido de sanar as recorrentes críticas recebidas pela população que já ocasionaram inclusive uma “moção de esperança” no IV Ciclo de Conferências no sentido de que “(...) *ainda é possível construir uma Defensoria Pública norteadas pela vontade do povo, exigimos que as propostas aprovadas na presente conferência e nas conferências anteriores sejam efetivamente implementadas*” e na “moção de repúdio” na mesma ocasião no sentido de que “*a Defensoria não se encaestele, que ela não nos use, as Conferências, como mera propaganda para dizer que a sociedade civil tem espaço nela. Aguardamos que as propostas aprovadas nesta conferência sejam efetivamente implementadas.*”

Ideal seria que todos os núcleos adotassem tal procedimento. Todavia, entendo que não havendo previsão expressa neste sentido em nossa legislação, não é razoável prever obrigatoriedade do procedimento. Ademais, a implementação depende de outros fatores tais como o envolvimento da sociedade civil organizada com os núcleos, a própria natureza das propostas, entre outros – o que certamente difere de um Núcleo para outro (DPESP, 2018, fls. 33-34).

No dia 21 de setembro de 2018, o Ouvidor-Geral da DPESP, Willian Fernandes, apresentou seu parecer. A Ouvidoria concorda com o diagnóstico, apresentado pela relatora, que aponta para a decrescente participação popular nos ciclos de conferências, fazendo as seguintes considerações:

As duas hipóteses aventadas pela relatora, de desinteresse da sociedade civil e de descrença na exequibilidade das metas aprovadas, devem ser seriamente consideradas pela Defensoria-Geral, a fim de mobilizar o aparato institucional para maior envolvimento nos processos seguintes. Sem prejuízo, a própria Ouvidoria-Geral colocou em curso o programa “Ouvidoria Volante”, que tem tido como resultado a mobilização permanente da sociedade civil em todas as regionais, o que pode contribuir para o processo de mobilização da sociedade para ocupar estes espaços (DPESP, 2018, fl. 43).

A Ouvidoria, ao avaliar a participação social no VI Ciclo de Conferências, tece algumas considerações:

No que tange aos problemas relacionados à organização e cronograma, as ordenações regionais, em seus respectivos relatórios, acenaram para os limites do atual modelo do Ciclo. Destacam-se, entre outros pontos, a necessidade de reavaliação do calendário do evento e estratégias institucionais de estímulo à participação (DPESP, 2018, fls. 45-46).

Diante da constatação desses limites, a Ouvidoria busca relacionar a redução do número de participantes com os possíveis entraves que têm impedido a execução do Plano na sua totalidade:

Primeiramente, assim como destacou a nobre relatora, é importante observar que muitas entidades, organizações e movimentos sociais avaliam continuamente se vale a pena depositar energia em espaços institucionais, como o Ciclo de Conferências, haja vista a baixa efetividade dos resultados, pouco materializados pela Defensoria. Na medida em que aumenta a percepção de que obstáculos têm impedido a realização das propostas, bem como a produção de conhecimento sobre as ações e os responsáveis envolvidos, observa-se uma tendência de participantes repensarem a prioridade dada ao Ciclo de Conferências da Defensoria Pública.

É também essencial considerar a relação da Defensoria com a sociedade civil pós-Ciclo de Conferências. No processo de organização das Pré-Conferências, as regionais divulgam o mecanismo, mobilizam e explicam como o público daquela região deve se organizar para participar. Não é por acaso que muitas demandas cobram políticas relacionadas às “portas de entrada” da DPESP, ou seja, acesso às regionais/unidades. O poder de decisão quanto à formulação do Plano de Atuação, no entanto, fica reservado à Administração Superior, especialmente aos Núcleos Especializados. Isso é compreensível, já que se trata de uma tarefa institucional de competência técnica do órgão. Contudo, também dificulta o acesso à informação daqueles grupos que não atuam ou não têm vínculos cotidianos com os órgãos localizados na região central da capital.

Logo, para além de organizar o Ciclo e elaborar o Plano, passa a ser papel fulcral da Administração desenhar um fluxo institucional que permita à DPESP criar diretrizes, fomentar o diálogo constante com as unidades e cobrar ações dos/as coordenadores/as regionais, e dos Núcleos Especializados, no que diz respeito à mobilização, informação e formação da sociedade civil no período entre ciclos.

Nesse sentido, poderia haver inclusive, como defende esta Ouvidoria, a ampliação das comissões regionais. Nessa ampliação, por exemplo, poderiam ser incluídos agentes assistentes sociais e psicólogos/as do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM), que em razão de suas atribuições podem contribuir significativamente com a articulação da rede de serviços e movimentos sociais locais. Além disso, a função da Edepe poderia ser otimizada nesse processo, cumprindo uma tarefa estratégica de fornecer insumos à Administração e à população acerca dos conteúdos que constam nos eixos do Plano de Atuação (...) (DPESP, 2018, fls. 45-46).

A Ouvidoria destaca o zelo com a integralidade das propostas no Plano, mantidas em seu teor original, conforme vieram das Conferências, o que contribui com o registro histórico, monitoramento social e preservação da legitimidade das instâncias das Conferências (DPESP, 2018, fl. 46). A Ouvidoria ainda reconhece o avanço obtido na forma de apresentação do Plano, “que parece ter atingido bom nível de maturidade” (DPESP, 2018, fl. 46):

A opção por elaborar uma espécie de “meta”, nomeada como “resultado esperado”, contribui para a visualização da essência de cada proposta e de onde, com ela, se deseja chegar. O indicador explicitado é imprescindível para o monitoramento, bem como a indicação do prazo de realização das ações. E as atividades listadas passam a cumprir a função estratégica de evidenciar os passos concretos a serem gradativamente dados, mas, para além disso, vincular os atores institucionais às ações efetivas que devem ser tomadas.

Contudo, segundo a Ouvidoria, essa melhora na elaboração do Plano impõe desafios importantes:

Espera-se que essa boa forma de estruturação do Plano ajude a superar a ausência de uma cultura institucional de planejamento, avaliação e discussão coletiva dos resultados alcançados. As experiências com o monitoramento de planos anteriores têm demonstrado que o distanciamento entre o resultado esperado e a prática efetivada também se deve à falta de implementação de mecanismos suficientes para informar a sociedade sobre o andamento das ações, e permitir o seu acompanhamento real.

Por esse motivo, a Defensoria precisa enfrentar o desafio de qualificar os órgãos responsáveis pela execução das ações – e seus respectivos quadros técnicos – com ferramentas para o planejamento e a coordenação das atividades elencadas com a sociedade civil e as unidades. Isso inclui instrumental teórico e técnico para o tratamento e mensuração de dados, já bastante difundidos no campo de gestão de políticas públicas. Parece oportuno, ainda, comprometer a Assessoria de Comunicação Social com a construção de sistemas de informações que alcancem o público-alvo e os/as profissionais da instituição, compartilhando o que está sendo feito e as dificuldades inerentes ao processo de discussão de política pública (DPESP, 2018, fls. 46-47).

A Ouvidoria apresenta algumas propostas para a implementação do Plano de Atuação: a vinculação do Plano de Atuação ao orçamento da Defensoria, um sistema de monitoramento virtual e público do Plano, a inclusão do monitoramento do Plano trimestralmente na pauta do Conselho Superior, o monitoramento setorial pelos Núcleos

Especializados e Ouvidoria, e a apresentação anual da evolução do Plano ao Conselho Consultivo da Ouvidoria (DPESP, 2018, fls. 49-51).

Sobre a vinculação do Plano de Atuação ao orçamento da Defensoria, a Ouvidoria afirma:

Por lógica de gestão e planejamento públicos, é fundamental que o Plano de Atuação esteja atrelado ao Orçamento de Defensoria. Mais que isso, se a instituição, de fato, prioriza as conferências e as propostas advindas da população, seria importante que o Plano não apenas estivesse nítido, mas contribuísse para a construção do referido orçamento. O descompasso temporal na apresentação de ambos, Plano e Orçamento, para aprovação no Conselho Superior demonstra este desalinhamento. Uma infelicidade, considerando que, se para o ano de 2018, em curso, nem se considerou o Plano de Atuação, porque não havia; para 2019, com o orçamento já aprovado, parece, mais uma vez, que o Plano padece de amparo orçamentário. É preciso que as atividades elencadas no Plano tenham condição de execução e que se aumente o nível de efetividade do Plano, que é a grande crítica feita pelos delegados e delegadas. Para tanto, a Ouvidoria sugere que as propostas do Plano de Atuação e do Orçamento da Defensoria caminhem juntas, e que o Plano obtenha cada vez mais espaço orçamentário (DPESP, 2018, fl. 49).

A Ouvidoria ainda lembra que há previsão legal para que a elaboração da proposta orçamentária obrigatoriamente leve em conta o Plano Anual de Atuação, conforme disposto no artigo 19, inciso X, da Lei Complementar nº 988/2006: “Artigo 19 – São atribuições do Defensor Público-Geral do Estado, dentre outras: (...) X – elaborar a proposta orçamentária anual da Defensoria Pública do Estado, atendendo aos princípios institucionais, às diretrizes estabelecidas no plano anual de atuação e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias;” (DPESP, 2018, fls. 49-50).

Com relação ao sistema de monitoramento virtual e público do Plano, a Ouvidoria recomenda:

A Defensoria deve ter uma plataforma virtual que permita o monitoramento *online* da evolução da execução do Plano, não apenas pelos seus operadores, mas por toda a população. A plataforma deve ser pública, plenamente acessível, com interface atrativa e recursos de fácil manuseio, considerando o público usuário da instituição. Nela, deve aparecer o percentual de cumprimento das metas, de forma real. O objetivo da plataforma é a publicidade das atividades, a transparência das ações e a medição do nível de atingimento dos resultados esperados (ou metas), dentro do prazo previsto. Para a sociedade civil, isso aumenta o índice de confiança institucional e a segurança de que as propostas priorizadas estão concretamente sendo consideradas e implementadas pela Defensoria Pública. A plataforma tem também outra função, interna, para os órgãos e núcleos da Defensoria: ela passa a ser uma ferramenta de trabalho, que permite a atualização das metas, a inclusão de atividades realizadas, a postagem de relatórios, materiais e fotos, e a convocação para reuniões, cursos e encontros que vão debater os temas (DPESP, 2018, fl. 50).

Cita como exemplo a Prefeitura de São Paulo que, entre 2013 e 2016, manteve um sistema de monitoramento virtual facilitado e prático, além da importância da iniciativa

para manter ativa a mobilização entre os períodos dos ciclos, quando ocorre a evasão dos delegados e movimentos (DPESP, 2018, fl. 50).

Acerca da inclusão do monitoramento do Plano quadrimestralmente na pauta do Conselho Superior, a Ouvidoria aponta:

Ainda no campo do monitoramento, é essencial que o Conselho Superior, como órgão máximo da Defensoria, aproprie-se integralmente do Plano. O Conselho pode e deve ser a instância que vai cobrar, do ponto de vista da coordenação institucional, o seu bom andamento, sendo o zelador de sua efetividade. Para tanto, a Ouvidoria propõe que uma apresentação sobre o estágio do Plano de Atuação conste na pauta do Conselho Superior a cada quatro meses. O órgão interno responsável ficará a cargo de discorrer sobre a situação da implementação e os Núcleos e demais instâncias envolvidas podem ser chamadas a participarem, tratando especificamente de algum tema ou atividade. Os conselheiros/as poderão, também, requisitar explicações específicas, em período a ser determinado procedimentalmente, acerca de determinados pontos que lhes preocupam mais. Ademais, o Momento Aberto, nessas sessões, poderão ser dedicados a esse monitoramento, com a participação de delegados e delegadas que queiram detalhar itens que julguem problemáticos. A Ouvidoria e os Núcleos Especializados podem auxiliar nessa organização.

A função de acompanhamento do Plano, além de ser atribuição institucional do Conselho, servirá, inclusive, para ampliar a segurança da sociedade civil sobre o seu cumprimento e para cobrar, com a regularidade necessária, a ação dos responsáveis.

A apresentação quadrimestral no Conselho Superior, é medida de fácil execução, que contribuirá para que este colegiado se aproprie da evolução da implementação do que foi pactuado com a sociedade (DPESP, 2018, fl. 50).

Sobre o monitoramento setorial pelos Núcleos Especializados e Ouvidoria,

Propõe-se que haja uma dinâmica de monitoramento temático do Plano de Atuação, a ser realizado pelos Núcleos Especializados, em conjunto com a Ouvidoria. O monitoramento se orientará pelos eixos dispostos no Plano e constará de reuniões periódicas, de regularidade trimestral. Essas reuniões resultarão em relatórios periódicos, a serem encaminhados para a Primeira Subdefensoria, órgãos responsáveis pelas atividades do Plano e para os delegados e delegadas das Conferências. Nas reuniões temáticas, além de defensores/as e delegados/as, podem estar presentes advogados/as populares e entidades afetas ao debate do acesso à justiça, nas múltiplas temáticas, repactuando estratégias, quando for o caso e, coletivamente, esclarecendo dúvidas sobre as dificuldades encontradas para a implementação das propostas. Essa presença qualificará programática e politicamente o monitoramento temático das propostas (fl. 51).

Por fim, acerca da apresentação anual da evolução do Plano ao Conselho Consultivo da Ouvidoria,

No Conselho Consultivo da Ouvidoria estão representantes de entidades e movimentos sociais com ligação muito próxima à atuação da Defensoria. Propõe-se uma apresentação de periodicidade, no mínimo, anual a este Conselho, para que ele possa acompanhar o debate, propor alternativas e, especialmente, envolver suas redes, compostas dos mais diversos temas de atuação social, na realização do Plano (DPESP, 2018, fl. 51).

No dia 30 de novembro de 2018, Florisvaldo Antonio Fiorentino Junior, Terceiro Subdefensor Público-Geral do Estado, ao se pronunciar sobre as manifestações feitas pela

Ouvidoria-Geral, o conselheiro reconhece a relevância do relatório do último ciclo de conferências, oportuno para o aperfeiçoamento dos ciclos futuros, e a preocupação com o monitoramento da execução do plano de atuação e com a transparência dos dados. Contudo,

Quanto a estas sugestões referentes ao monitoramento, entendo que deva haver interlocução mais próxima e aprofundada sobre o assunto entre a Ouvidoria-Geral e a Primeira Subdefensoria Pública-Geral para identificação de todas as evoluções possíveis no processo contínuo de monitoramento, temática que não impede a imediata aprovação do Plano, objeto deste processo, o que se mostra conveniente uma vez que as propostas já estão há alguns meses pendentes de aprovação por este Colegiado.

A partir desta interlocução, é possível que se extraiam inclusive necessidades de mudanças na Deliberação 36/2007, que regulamenta e organiza os ciclos de conferências da Defensoria Pública, medida que vem se mostrando como oportuna ao longo dos últimos ciclos, mas que exige reflexão e debate mais apurado, sendo tema que alarga o escopo do presente procedimento e traz, inclusive, como conveniente a realização de algumas mesas de debates, envolvendo outros órgãos (DPESP, 2018, fl. 56).

No dia 30 de novembro de 2018, o CSDP deliberou, por unanimidade, aprovar parcialmente a proposta apresentada pela Primeira Subdefensoria Pública-Geral, nos termos do voto do conselheiro Florisvaldo Antônio Fiorentino Júnior, que complementou o voto da relatora (DPESP, 2018, fl. 57).

A VI Conferência Estadual da DPESP aprovou as seguintes propostas no eixo temático Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários:

Tabela 103 - Proposta nº 1 aprovada na VI Conferência Estadual

<p>1 – Regionalização do atendimento nas áreas de habitação, urbanismo e conflito agrário, em cada regional da Defensoria Pública, com a realização do mapeamento de todas as comunidades dos municípios que a compõem e com a criação de equipe multidisciplinar em áreas técnicas relacionadas, dentre as quais engenharia, arquitetura, geologia, antropologia, sociologia, psicologia, história, assistência social, entre outras ciências humanas, agrárias e sociais.</p>

Com relação à proposta, a Ouvidoria aponta que

A proposta de regionalização dos núcleos (...) tem sido uma demanda recorrente nos ciclos de conferências; persiste o apelo popular para que a Defensoria descentralize a atuação em tutela coletiva alcançando regiões de fora da capital, assim como organize, de forma estratégica e com ampla escuta à carreira e à sociedade politicamente organizada, o funcionamento e atribuições das defensorias de tutela coletiva no âmbito das regionais, conforme previsto na Deliberação nº 139/09, normativa ainda não implementada (DPESP, 2018, fl. 48).

Assim, recomenda a retomada do processo CSDP nº 355/2013, que disciplina os procedimentos administrativos de tutela coletiva, com etapas de consulta à carreira e à sociedade civil, e a apresentação de manifestação no CSDP (fl. 48).

No Plano de Atuação Institucional, essa proposta foi assim recepcionada:

Tabela 104 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 1

Regionalizar atendimento nas áreas de habitação, urbanismo e conflito agrário, em cada regional da Defensoria Pública, com a realização do mapeamento de todas as comunidades dos municípios que a compõem e com a criação de equipe multidisciplinar em áreas técnicas relacionadas, dentre as quais engenharia, arquitetura, geologia, antropologia, sociologia, psicologia, história, assistência social, entre outras ciências humanas, agrárias e sociais.

Como resultado esperado, prevê-se a atuação da Defensoria mapeada e manifestação sobre regionalização do atendimento em matéria de habitação e urbanismo apresentada ao CSDP.

Atividades:

- a) Realizar reunião com Ouvidoria-Geral para definição de estratégias de implementação da proposta.

Foi realizada reunião com o Ouvidor Geral no dia 23/01/2019, para discutir sobre a tutela coletiva e a regionalização dos Núcleos.

- b) Realizar consulta aos/às delegados/as, sobre estratégias para implementação das propostas.

Foram retomados os diálogos com os movimentos sociais que compareceram à reunião anterior. No dia 30 de agosto de 2018, reuniram-se com o Núcleo Especializado a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia, os delegados do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo e moradores de comunidades, o Núcleo de Direito à Cidade da Universidade de São Paulo, Defensores e Defensoras populares, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), UDMC e Conjunto Habitacional Pequiá de Carapicuíba.

- c) Encaminhar memorando para Administração Superior e membros/as do CSDP para consulta sobre ações cabíveis para regionalização do atendimento em habitação e urbanismo.

Não foi encaminhado o memorando. Porém foram realizadas reuniões com a 1ª Subdefensoria, com Conselheiros/as e com os Núcleos para tratar sobre a expansão institucional e a tutela coletiva. A questão foi submetida à plenária. Será designada uma reunião em continuidade com os/as Conselheiros/as.

- d) Mapear atuação da Defensoria nas áreas cível/fazenda, mediante envio de memorando às Unidades, para consulta sobre atuação em matéria de habitação e urbanismo.

Foram encaminhados memorandos. Trinta unidades responderam os memorandos. Os dados apresentados foram sistematizados pelo NEHABURB.

- e) Mapear, nas cidades onde há unidade da DPESP, comunidades com demandas de habitação e produzir georreferenciamento para subsidiar apresentação a ser enviada ao CSDP.

Foram realizadas reuniões com a 1ª Subdefensoria, a Assessoria Cível e a Assessoria de Convênios para analisar a possibilidade de estabelecer convênio com essa finalidade (em 19/09/2018). Reunião marcada para o dia 27/06/2019 com Assessoria de Convênios da Defensoria Pública para verificação do andamento sobre os convênios de assessoria técnica (IRFUP, PEABIRU, LABGRIS) e ampliação dos convênios já existentes (CREA e CAU) para realização de perícias complexas e consulta sobre a possibilidade de realização de convênio para o georreferenciamento das comunidades atendidas pela Defensoria Pública. Ademais, o NEHABURB elaborou os termos de cooperação com os Laboratórios da FAU/USP, Labcidade e Labhab. Atualmente, aguarda-se o trâmite interno da Faculdade de Arquitetura da USP para assinatura dos termos. Tais laboratórios poderão auxiliar no mapeamento dos conflitos fundiários.

- f) Apresentar manifestação em todo procedimento no CSDP afeto a criação ou alocação de cargos de defensores/as ou servidores/as ou definição de atribuições de defensores/as, visando a implementação da proposta.

Foi apresentada manifestação na consulta pública sobre a expansão de cargos, Processo CSDP nº 613/2015, em 03/08/2018.

- g) Retomar o Processo CSDP nº 355/2013 que tem como objeto a proposta de deliberação apresentada pelo NEHABURB e que cria a função de Coordenador (a) de Habitação e Urbanismo e Questões Agrárias e disciplina os procedimentos administrativos de tutela coletiva, com etapas de consulta à carreira e à sociedade civil, e apresentar manifestação no Conselho Superior.

O tema foi pauta de discussão nas reuniões ordinárias de abril e maio do NEHABURB. No dia 07 de junho foi realizada reunião com a Conselheira relatora do Processo CSDP nº 355/2013, Bruna Simões, com os Conselheiros Carolina Gurgel e Danilo Soares e com a plenária do NEHABURB para falar sobre o andamento da proposta apresentada pelo Núcleo.

Tabela 105 - Proposta nº 2 aprovada na VI Conferência Estadual

2 – Atuação contra a criminalização dos movimentos sociais na área de conflitos agrários e de habitação, no campo e na cidade, com levantamento de dados, destacamento de responsáveis e defesas estratégicas das lideranças.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim recepcionada:

Tabela 106 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 2

Atuar contra a criminalização dos movimentos sociais na área de conflitos agrários e de habitação, no campo e na cidade, com levantamento de dados, destacamento de responsáveis e defesas estratégicas das lideranças.

Como resultado esperado, informações sobre criminalização de movimentos sociais compiladas, teses jurídicas de defesa elaboradas, nota técnica elaborada e apresentada, atuação estratégica definida e iniciada.

Atividades:

- a) Realizar reunião com Ouvidoria-Geral para definição de estratégias de implementação da proposta.

No início do mandato da nova Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, foram retomados os diálogos com os movimentos sociais. No dia 30 de agosto de 2018, reuniram-se com este Núcleo Especializado a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia, os delegados do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo e moradores de comunidades, o Núcleo de

Direito à Cidade da Universidade de São Paulo, Defensores e Defensoras populares, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), UDMC e Conjunto Habitacional Pequía de Carapicuíba. Foi realizada outra reunião com o Ouvidor Geral no dia 23/01/2019, em que participaram a defensora pública Vanessa Chalegre e a socióloga Marilene Alberini.

- b) Realizar consulta aos/às delegados/as, sobre estratégias para implementação das propostas.

Foram solicitadas informações aos Delegados pelos e-mails cadastrados (mensagem encaminhada no dia 11/04/2018). Não houve respostas.

- c) Elaborar memorandos/ofícios para regionais da DPESP, Assessoria Criminal, advogados populares e entidades externas para levantar informações sobre o tema. Foram elaborados os memorandos. Fase de sistematização das respostas.

- d) Solicitar informações para DPE de outros estados para ver como abordam a matéria.

Foram encaminhados ofícios. Estamos sistematizando as respostas.

- e) Realizar reunião com NESC e NCDH para elaboração de estratégias.

Foi realizada reunião com o NESC e Assessoria Criminal. Nesta reunião foram feitos os seguintes encaminhamentos: a) compilação de teses para a defesa de lideranças em casos de furtos de energia elétrica e de água e crimes ambientais; b) realização conjunta de eventos (seminários e educação em direitos); c) verificação de casos concretos de processos e inquéritos envolvendo lideranças acusadas de crimes de furto de energia elétrica/água e ambientais. Também foi designada reunião com o NCDH para o dia 16/01, às 14h. No dia 05/02 foi realizada reunião com o NCDH e representantes do MTST para discutir a atuação da Defensoria Pública no combate à criminalização dos movimentos sociais. Encaminhamentos: o MTST enviará ao Núcleo relatório sobre as tentativas de criminalização contra o movimento e será realizado evento sobre a temática. Realizado evento pelo NEHABURB em parceria com o NCDH e NESC no dia 25/04/2019 no auditório da Defensoria Pública com o tema “Criminalização dos Movimentos Sociais”. Será elaborado caderno de artigos sobre o tema, em decorrência do evento. Participação

em reunião no dia 16/05 com a entidade ‘Artigo 19’ para discutir a análise dos PLs em trâmite que versam sobre as alterações na Lei Antiterrorismo.

- f) Elaborar teses jurídicas para defesa de pessoas criminalizadas por seu envolvimento com movimentos sociais de moradia, a partir das informações levantadas nas atividades C, D e E e divulgar em espaço próprio no site.

Vide informação consignada supra.

- g) Remeter ao/à coordenador/a de cada unidade os materiais dos itens B, C e D pertinentes a sua cidade/competência territorial, conjuntamente com modelos de ofícios e iniciais para eventual atuação.

Não foram remetidos os materiais mencionados. Ainda não implementada, aguardando compilação das informações.

- h) Elaborar nota técnica sobre o PL 9.604/2018, que trata da criminalização de ocupações rurais e urbanas.

Foi anexada ao PA Nota Técnica elaborada pela Comissão de Mobilidade Urbana e Moradia da ANADEP sobre o PL nº 9604/2018.

Tabela 107 - Proposta nº 3 aprovada na VI Conferência Estadual

3 – Atuar no sentido de estabelecer um protocolo único e transparente para os procedimentos de cumprimentos de ordem de reintegração de posse / imissão de posse, valorizando mecanismos de mediação de conflito, que garantam os direitos humanos da população afetada e evitem a violência do Estado.

No Plano de Atuação Institucional, a proposta foi assim recepcionada:

Tabela 108 - Meta incluída no PAI referente à proposta nº 3

Atuar no sentido de estabelecer um protocolo único e transparente para os procedimentos de cumprimentos de ordem de reintegração de posse / imissão de posse, valorizando mecanismos de mediação de conflito, que garantam os direitos humanos da população afetada e evitem a violência do Estado.

Como resultado esperado: informações para construção de protocolo de reintegração de posse recolhidas e organizadas, protocolo elaborado, auxílio prestado a parlamentares para elaboração de projetos de lei e atuação estratégica definida e iniciada.

Atividades:

- a) Realizar reunião com Ouvidoria-Geral para definição de estratégias de implementação da proposta.

Foram retomados os diálogos com os movimentos sociais. No dia 30 de agosto de 2018, reuniram-se com este Núcleo Especializado a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia, os delegados do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo e moradores de comunidades, o Núcleo de Direito à Cidade da Universidade de São Paulo, Defensores e Defensoras populares, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), UDMC e Conjunto Habitacional Pequiá de Carapicuíba.

- b) Realizar consulta aos/às delegados/as, sobre estratégias para implementação das propostas.

A reunião realizada (mencionada no item A), contou com a participação dos delegados.

- c) Solicitar informações de entidades e movimentos sociais sobre elementos para construção de protocolo único de reintegração de posse.

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo encaminhou, ainda, ofícios ao Escritório Modelo da PUC-SP “Dom Paulo Evaristo Arns”, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Programa de Moradia Digna do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, União dos Movimentos de Moradia – UMM, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST. Recebemos contribuições dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública: Cidadania e Direitos Humanos, Defesa da Mulher e Defesa do Consumidor. As informações ainda não aportaram ao Núcleo.

- d) Realizar reunião para colaboração na criação de protocolo único para reintegração de posse com profissionais que acompanham reintegrações de posse.

Encaminhou-se Memorando (nº 222) à Corregedoria Geral da Defensoria Pública para auxílio no diálogo com a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de

São Paulo, a fim de estabelecer parâmetros e normas mínimas que deverão ser observadas pelos membros do Tribunal em relação ao cumprimento de ordens que impliquem em remoção de grande número de pessoas. Atividade em andamento.

- e) Realizar reunião com Ouvidoria-Geral, delegados/as e membros/as da sociedade civil para definição de estratégias de implementação da proposta a partir das informações coletadas nas atividades A, B, C e D.

Vide item A.

- f) Subsidiar parlamentares para elaborar projeto de lei sobre a matéria.

O Núcleo recebeu a provocação da Coordenadoria de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) para apresentar manifestações sobre a Proposta de Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos sobre as soluções garantidoras de direitos humanos e medidas protetivas em situações de conflitos coletivos possessórios rurais e urbanos. Elaboramos a manifestação solicitada. Sobreveio a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

- g) Definir estratégia de atuação para observação de protocolo mínimo para reintegração de posse, incluindo a possibilidade de minutar projeto de lei (em âmbito estadual ou federal) sobre o tema a partir das atividades anteriores.

Nesta reunião de trabalho (mencionada no item A) foram apresentadas as seguintes propostas de encaminhamento: a) sistematizar as normativas existentes sobre protocolo de reintegrações de posse (a sistematização foi concluída); b) diante do extrato deste protocolo, criar modelo de peças judiciais para apresentar a juízes e servir como objeto de recursos judiciais (pendente); c) sistematizar proposta que contemple diferentes tipos de ocupação (posse nova, velha, com ou sem bens móveis, urbanos e rurais) e apresentar este protocolo para candidatos nas eleições (pendente); d) o material a ser produzido deve ser enviado para os demais atores para que eles divulguem (pendente); e) trazer Defensores reconhecidos na temática e que trabalham “na ponta” para este debate (pendente). Eleger dois municípios onde estão estes defensores e realizar eventos no interior com os

movimentos (organização do primeiro evento na cidade de Araraquara). Atividade em andamento.

4. A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E DINÂMICAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO

Nesse capítulo, buscarei analisar os achados empíricos da pesquisa à luz do referencial teórico. As experiências institucionalizadas de participação gestadas no marco da CF/88 e no âmbito do regime político dos Poderes Executivo e Legislativo inspiraram a criação, no caso da DPESP, de institucionalidades participativas, como os Ciclos de Conferências. Considerando a DPESP como um subsistema da política pública de acesso à justiça, os movimentos sociais têm utilizado essa oportunidade institucional não apenas para disputar modelos alternativos de políticas para a Defensoria, como para propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

Em termos de modelo alternativo de políticas para a Defensoria, o perfil das propostas aprovadas nas Conferências no eixo temático habitação, urbanismo e conflitos agrários aponta para uma demanda de atuação junto às instâncias do Poder Judiciário, com a propositura e defesa em ações judiciais. Demanda também uma atuação extrajudicial, nos aspectos da promoção da educação em direitos, do fortalecimento do vínculo da instituição com os movimentos sociais, e do envolvimento da DPESP junto à rede de políticas habitacionais, urbanas e de serviços públicos.

Já em termos de inovação institucional, uma proposta recorrente em todos os Ciclos de Conferências do período analisado refere-se à descentralização e à regionalização da atuação em habitação e urbanismo. Contudo, a implementação de tal proposta vem permanecendo dependente de deliberação e de implementação pelo CSDP, um centro de poder que parece operar fora do controle dos processos políticos públicos das Conferências (TILLY, 2013).

Embora a DPESP tenha incorporado em sua estrutura institucional mecanismos de interação com a sociedade civil organizada para promoção da democracia interna, como as Conferências, os dados coletados e pesquisas mais recentes (CRANTSCHANINOV, 2018) sugerem um processo de desmobilização e de esvaziamento desses espaços institucionais de participação.

O Relatório de Gestão da Ouvidoria Geral da DPESP (gestão 2010-2014) apresenta alguns dados relativos ao mapeamento do III e do IV Ciclos de Conferências realizados em 2011 e 2013, respectivamente, coletados com o objetivo de verificar se houve

aumento ou refluxo da participação. A partir dos relatórios produzidos pelas comissões organizadoras locais das Pré-Conferências e isolando a categoria sociedade civil de outros segmentos sociais¹⁵, foram analisados e codificados os dados registrados especificamente nas fichas de inscrição incorporadas aos relatórios.

A Ouvidoria destaca que, no período compreendido entre o III e o IV Ciclos de Conferências, houve um aumento aproximado de 50% do quadro de defensoras e defensores públicos em atuação no Estado (de 400 para 600), havendo a expectativa de que esse aumento se refletisse em crescimento do público nas Conferências. Contudo, pelo levantamento realizado, embora o número total de pessoas inscritas no III e no IV Ciclos de Conferências tenha aumentado (de 1437 para 1513), houve um refluxo da participação da sociedade civil, considerando o desempenho individual de 12 unidades regionais entre o III e o IV Ciclos: Norte-Oeste, Guarulhos, Osasco, Araçatuba, Bauru, Campinas, Jundiaí, Marília, Presidente Prudente, Santos, São José do Rio Preto e Taubaté. Dentro da categoria sociedade civil, o grupo composto por pessoas que declararam participar de entidades e movimentos sociais diminuiu no período (de 406 para 360), enquanto o grupo cidadãos (pessoas que não declararam pertencer a alguma organização social) teve um aumento significativo no número de inscrições do III para o IV Ciclo (de 420 para 566).

Outro Relatório de Gestão da Ouvidoria Geral da DPESP (gestão 2014-2018), que acompanhou o V e o VI Ciclos de Conferências, problematiza essas últimas edições, que têm sido alvo de questionamentos em razão de alguns fatores, tais como: a) o menor protagonismo atribuído à sociedade civil na etapa do monitoramento; b) a exclusão ou alteração das propostas aprovadas na etapa seguinte à Conferência Estadual; c) a demora da Administração Superior para a apresentação de uma proposta formal de Plano de Atuação; d) as condições criadas pela instituição para promover o acesso aos resultados dos

¹⁵ Os dados foram quantificados de acordo com as seguintes categorias profissionais e sociais: a) **agentes públicos(as)**: compreende os membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Conselhos de Participação nos âmbitos municipal e estadual, conforme expresso na Deliberação CSDP nº 36/2007; b) **advogados(as)**: compreende as advogadas e os advogados que não ocupam cargos públicos e não representam entidades ou movimentos sociais; c) **integrantes da Defensoria**: abarca todas e todos os profissionais que trabalham na instituição, como defensoras, defensores, servidoras, servidores, estagiárias e estagiários; e d) **sociedade civil**: abrange o público alvo da Defensoria Pública, isto é, entidades sociais, movimentos populares e pessoas que não estão incluídas nas três categorias acima mencionadas.

Ciclos de Conferências; e) o distanciamento da instituição com relação ao seu público, nos anos seguintes à realização do Ciclo.

Sobre o menor protagonismo atribuído à sociedade civil na etapa do monitoramento, o Relatório aponta que, no atual modelo de monitoramento, realizado por videoconferência a cada seis meses, delegados(as) eleitos(as) e grupos interessados em acompanhar a implementação das propostas incidem pouco sobre as estratégias políticas regionais e estaduais ou não têm notícias das etapas de construção, implementação e avaliação das propostas.

No tocante à exclusão ou alteração das propostas aprovadas na etapa seguinte à Conferência Estadual, o Relatório destaca que, em Ciclos anteriores, no processo de aprovação do Plano de Atuação no âmbito do Conselho Superior da Defensoria, propostas foram alteradas sem consulta prévia à sociedade civil, bem como delegados(as) não foram avisados quando da homologação das propostas.

Quanto à demora da Administração Superior para a apresentação de uma proposta formal de Plano de Atuação, o Relatório menciona que o atraso para o início do monitoramento dos últimos Ciclos e a demora para a elaboração do Plano de Atuação têm sido criticados por parte da sociedade civil e contribuído para a perda de legitimidade do mecanismo.

Com relação às condições criadas pela instituição para promover o acesso aos resultados dos Ciclos de Conferências, o Relatório cita um forte descompasso entre as propostas aprovadas em Ciclos anteriores e o conhecimento acerca dos seus resultados no cotidiano da instituição, ressaltando a importância de a sociedade civil ser regularmente informada a respeito das medidas adotadas para implementar as pautas estratégicas, criando-se, por exemplo, indicadores que possam mensurar e qualificar esse acompanhamento.

Por fim, a respeito do distanciamento da instituição com relação ao seu público nos anos seguintes à realização do Ciclo, o Relatório argumenta que, em tese, no processo de organização das Pré-Conferências, as Unidades Regionais divulgam o mecanismo, mobilizam e explicam como o público daquela região deve se organizar para participar. Assim, muitas demandas reivindicam políticas relacionadas às “portas de entrada” da DPESP, ou seja, ao acesso às Unidades Regionais. Contudo, o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas fica reservado à Administração Superior, especialmente aos Núcleos Especializados, o que acaba implicando na perda do vínculo com os grupos que

não atuam ou não têm laços cotidianos com os órgãos localizados na região central da capital. Portanto, um dos desafios identificados passa pelo desenho de um fluxo institucional que permita à Administração da DPESP fomentar o diálogo constante com as Unidades e cobrar ações das Coordenações Regionais quanto à mobilização e à formação da sociedade civil, no período entre Ciclos.

Outro desafio que tem sido levantado (RIZZARDI, 2015) é a necessidade da DPESP compatibilizar a sua aprovação orçamentária e o respectivo PAI, uma vez que há metas que dependem de recursos financeiros para serem implementadas.

A sociedade civil propôs a criação de canais mais efetivos de participação e avaliação dos resultados, tais como: a) informar os resultados da aplicação das propostas dos Ciclos anteriores antes do início das Pré Conferências; b) criar indicadores para mensurar e qualificar o acompanhamento das propostas, com prazos e responsáveis; c) promover reuniões descentralizadas de modo que a sociedade ajude na construção de alternativas para a implementação das propostas e mantenha um contato contínuo com a instituição; d) investir em plataformas digitais que possibilitem à Defensoria compartilhar regularmente metas e estratégias em curso, bem como eventos e projetos relacionados; e) garantir a participação ativa do setor de imprensa e comunicação da DPESP, inclusive nas etapas das Pré Conferências (auxiliando as Regionais) e de monitoramento (auxiliando os Núcleos Especializados a produzir materiais de divulgação das medidas adotadas para alcançar os resultados), de modo que as informações cheguem ao menos aos(as) delegados(as).

De acordo com o Relatório, vem aumentando a percepção de que obstáculos têm impedido a realização das propostas e a produção de conhecimento sobre as ações e os(as) responsáveis envolvidos, com a tendência de entidades, organizações e movimentos sociais avaliarem continuamente se vale a pena depositar energia em espaços institucionais e repensarem a prioridade dada aos Ciclos de Conferências da DPESP, tendo em vista os resultados concretos obtidos.

A etapa do monitoramento, apesar de ser a mais duradoura e com o potencial de problematizar os gargalos que dificultam o emprego do mecanismo em sua totalidade, foi a que menos recebeu atenção dos Ciclos de Conferências. Os esforços da sociedade civil são direcionados para os espaços de formulação e deliberação de propostas, mas pouca atenção é dada ao debate sobre como acompanhar a execução das ações e, a partir disso, produzir conhecimento sobre o alcance dos espaços participativos.

Conclui o Relatório que, transcorridos 11 anos desde a primeira edição do Ciclo, a instituição, com a participação da Ouvidoria e dos(as) delegados(as), precisa repensar a metodologia dos Ciclos de Conferências como um todo, de modo a se estimular uma participação mais ativa das Regionais (defensores e agentes do CAM) durante todo o processo de mobilização, organização, monitoramento e avaliação dos resultados, o que implica no desafio político de descentralizar algumas ações e oferecer canais mais efetivos de participação e avaliação dos resultados. Para além da etapa do monitoramento, há o debate em torno da avaliação dos resultados, de que decorre a necessidade de DPESP e sociedade avançarem na análise dos resultados obtidos até o momento e decidirem, coletivamente, o que precisa ser feito para o mecanismo avançar.

O Relatório cita exemplos de demandas originárias dos Ciclos de Conferências, mas que a DPESP ainda não ofereceu uma resposta institucional satisfatória. Um exemplo de demanda reiterada diversas vezes nos Ciclos e incluída no Plano de Atuação Institucional para os anos de 2016/2017 é a da descentralização e garantia do atendimento da Defensoria na área de habitação, urbanismo e conflitos agrários, através da criação de um Núcleo Regional de Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários em cada Regional da Defensoria, haja vista a cultura institucional de nomeação de advogados para atuação em casos de reintegração de posse, mesmo em municípios que contam com Unidades da Defensoria.

A Ouvidoria-Geral elaborou um manifesto em que faz um balanço dos dez anos da DPESP e os movimentos sociais:

Dez anos após a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que surgiu de um amplo processo de articulação entre organizações e movimentos sociais de base que lutavam por acesso à justiça, a Ouvidoria-Geral convida todos/as a realizarem um balanço da história da instituição (...) A Ouvidoria-Geral (...) está muito preocupada ao perceber que, em vários aspectos, as expectativas e esperanças depositadas pela sociedade civil na criação da Defensoria Pública estão hoje abaladas, e que muito do espírito daqueles/as militantes e Defensores/as pioneiros/as tem se perdido no cotidiano do trabalho. Como consequência desse esvaziamento do debate político, uma parcela significativa da população que acessa ou deveria acessar os serviços prestados pela Defensoria fica desinformada do que acontece dentro dela. Ao mesmo tempo, muitas das iniciativas e das inovações construídas pontualmente pelos/as trabalhadores/as da instituição acabam ficando restritas às suas próprias Unidades ou órgãos. Em um contexto de transformação da sociedade e da instituição, outro problema é a burocratização dos atendimentos e processos internos. Para além da mudança dos grupos que estão na administração da instituição e dos compromissos que cada um/a dos/as Defensores/as Públicos/as mantém individualmente, observamos com inquietação uma distância cada vez maior entre as decisões da instituição e o controle participativo da sociedade civil. É possível apontar para um processo acelerado de erosão dos mecanismos de participação social sobre as decisões importantes para o futuro da Defensoria Pública. Nesse

cenário, quanto mais aumenta a separação entre Defensoria Pública e movimentos sociais, mais a instituição se torna semelhante aos demais órgãos do sistema de justiça, reproduzindo seus traços típicos e se afastando de sua finalidade principal. É frustrante perceber que, ao cabo dos seus dez primeiros anos de existência, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ainda encontra dificuldades em dialogar diretamente com seus/suas Usuários/as e com os movimentos que os/as representam. Além disso, é muito preocupante que não haja planos claros e sistemáticos para superar esse desafio. Reconhecemos os avanços na atenção dos setores mais marginalizados de nossa sociedade, mas é possível ver que a instituição tem dificuldade para identificar quem é o seu público alvo prioritário e os modos de acessá-lo ativamente. Sentimos falta de um modelo de atendimento que faça sentido para as pessoas individual e coletivamente. Esta é, sem dúvida, uma tarefa enorme e, possivelmente, inédita. Ao mesmo tempo, é a única tarefa capaz de justificar o suor e os sonhos daqueles/as que lutaram pela existência dessa instituição.

O estudo de Zaffalon L. Cardoso (2017) a partir da hipótese de que o sistema de justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode o obstaculizar, argumenta que as disputas por afirmação corporativa dentro do sistema de justiça estão imbricadas com as disputas da política convencional, em que as pautas corporativo-remuneratórias aliam-se à agenda do Executivo dentro das instituições da justiça.

Como consequência, a autora sugere que a Defensoria Pública Paulista, apesar de ter sido criada a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social e de ter sido considerada um movimento de renovação democrática no sistema de justiça, vem inserindo-se em um processo de cooptação, com o rompimento da proximidade com os movimentos sociais e populares. A participação popular na sua gestão tem sido esvaziata através do enfraquecimento da ação da sociedade civil pelos projetos hegemônicos do Estado neoliberal (ZAFFALON L. CARDOSO, 2017).

O estudo de caso do eixo habitação, urbanismo e conflitos agrários indica que o Plano de Atuação Institucional, construído pela DPESP a partir das propostas aprovadas nas Conferências, vem repercutindo de modo bastante desigual na instituição como um todo, com ações institucionais na maior parte das vezes restritas ao Núcleo Especializado da temática. As unidades regionais e locais não aparecem implicadas na execução, na avaliação e na prestação de contas do cumprimento do Plano de Atuação. Desse modo, a DPESP vem demonstrando uma fraca capacidade institucional de mobilizar e de monitorar a incidência do Plano nas ações institucionais em nível local.

Yamamura (2018) realizou entrevistas com defensores e defensoras públicos do Estado de São Paulo a fim de analisar, dentre outros aspectos, como tais agentes percebem

as Conferências estaduais e o Plano de Atuação Institucional e, principalmente, se há vinculação entre o Plano e a rotina de trabalho dos defensores e defensoras. Com isso, argumenta que há um descompasso entre a atuação ordinária dos defensores e defensoras e as propostas aprovadas nas Conferências e presentes no Plano. Esse descompasso pode estar associado à ausência de mecanismos que conduzam a sua implementação e avaliação nas unidades.

Os Anuários Estatísticos da Corregedoria da DPESP reúnem dados referentes às atividades realizadas pelos defensores e defensoras em exercício e são produzidos com as informações lançadas por tais agentes em seus relatórios mensais. Tais documentos sugerem que a Defensoria não incorporou critérios de avaliação da carreira que considerem a adesão às ações previstas no Plano de Atuação Institucional.

Quando Tilly (2013) aponta a integração de redes de confiança aos processos políticos públicos como um dos elementos essenciais à democratização, o esvaziamento e a desmobilização em torno das Conferências da DPESP podem ser explicadas pelo enfraquecimento de tais redes nas relações entre unidades locais da Defensoria e a sociedade civil organizada. Se a aproximação entre as demandas dos movimentos sociais locais e a instituição acontece no âmbito das Pré-Conferências Regionais, o fortalecimento desse vínculo dependerá das respostas institucionais disponíveis no contexto que é acessado por aquela parcela da sociedade.

Apesar da narrativa de uma instituição democrática ser discursivamente reafirmada em documentos e eventos, o estudo sugere que o Plano de Atuação, ao propor um modelo alternativo de política institucional para a DPESP, tem ocupado um lugar periférico e residual nesse subsistema de política pública de acesso à justiça, operando com recursos limitados e não produzindo um deslocamento do domínio do modelo tradicional de prestação de serviços jurídicos (TATAGIBA, ABERS, SILVA, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa objetivou analisar as interações entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e a DPESP em decorrência dos Ciclos de Conferências ocorridos entre 2007 e 2017, a fim de compreender o modo como esse mecanismo de participação popular na gestão vem sendo percebido, disputado e encaminhado pelos atores institucionais e da sociedade civil politicamente organizada.

Para tanto, em termos de contextualização sociopolítica, considerei como marco histórico importante o período de redemocratização do Estado e da sociedade brasileira da década de 1980, que trouxe como um dos seus principais produtos a CF/88. Dois elementos me parecem relevantes no cenário constituinte: a ampliação do reconhecimento de direitos, em nível constitucional e infraconstitucional, e a proliferação de experiências participativas, a partir de diversas institucionalidades criadas com o novo modelo de regime político instituído. Essas experiências participativas buscaram romper com uma ideia de democracia restrita ao formato liberal-representativo, baseado no voto popular, e expandir o ideário democrático aos processos de produção e de tomada de decisão em subsistemas de políticas públicas, em diferentes níveis de governo.

A esfera da justiça, pensada como um sistema de política pública voltado à promoção do acesso à justiça, historicamente, no Brasil, mostrou-se resistente à institucionalização de mecanismos de participação e de controle social sobre o seu planejamento e a sua gestão institucional. No Estado de São São Paulo, os marcos jurídicos que organizam o Poder Judiciário e o Ministério Público raramente preveem modos de diálogo da justiça com a sociedade civil.

A mobilização social que compôs o processo de criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, articulada a uma agenda de democratização do sistema de justiça brasileiro, conseguiu incorporar, na Lei que a organiza, desenhos de participação e de controle social sobre o seu planejamento, gestão e avaliação institucional, de que são exemplos os Ciclos de Conferências e a Ouvidoria Geral Externa. A expectativa em torno da fundação da DPESP era de uma instituição democrática, autônoma, descentralizada e transparente.

No eixo de habitação, urbanismo e conflitos agrários, os conteúdos das propostas aprovadas em Conferências ao longo dos anos tem sido recorrente em torno de temas

como descentralização/regionalização da atuação da Defensoria em habitação e urbanismo, atuação na promoção da regularização fundiária e do fornecimento de serviços públicos essenciais, no combate à violência policial em operações de reintegração de posse e à criminalização de movimentos sociais e suas lideranças, na cobrança de políticas habitacionais para a população de baixa renda e na tutela judicial coletiva.

Esse perfil pode indicar que os movimentos sociais vem direcionando à Defensoria demandas que abrangem tanto uma atuação junto às instâncias do Poder Judiciário na defesa de direitos quanto uma atuação extrajudicial mais propositiva em políticas públicas, diante de outras esferas e redes de poder. Há uma disputa em torno da sua organização institucional e do seu modelo de atuação.

Ao longo do período analisado, a permeabilidade do PAI às propostas aprovadas em Conferências tem sido alta, ou seja, expressiva parcela das propostas aprovadas são incorporadas ao Plano, com a previsão de ações institucionais voltadas à sua implementação. Contudo, os dados presentes nos relatórios de monitoramento sugerem uma baixa capacidade institucional da DPESP em mobilizar e vincular as unidades regionais e locais quanto à execução e avaliação do PAI, nos contextos específicos em que a instituição está instalada. Tais relatórios de monitoramento apresentam, na maior parte das vezes, ações institucionais restritas aos órgãos da Administração Superior e ao Núcleo Especializado da temática.

Se é no plano local dos seus contextos de vida que as pessoas experimentam os efeitos das políticas públicas, as evidências de esvaziamento e de desmobilização em torno das Pré-Conferências Regionais da DPESP podem ser explicadas, à luz do referencial teórico, pelo enfraquecimento das redes de confiança em torno das Conferências como processos políticos públicos, o que favorece a perda de legitimidade do mecanismo. Além disso, o poder de tomada de decisão quanto à política institucional continua concentrado, sendo pouco compartilhado com os atores da sociedade civil organizada que se dirigem às Conferências.

Enquanto limitações da pesquisa desenvolvida, aponto que o estudo considerou os dados de um eixo temático específico das Conferências, qual seja, o de habitação, urbanismo e conflitos agrários. Outras pesquisas poderão ser feitas para verificar se esse padrão de comportamento da DPESP quanto à implementação e avaliação de seu PAI se repete nos outros eixos temáticos existentes nas Conferências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar Estadual nº 988, de 09 de janeiro de 2006. Organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>>. Acesso em 18 de mar. de 2019.

COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES. Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. 03 de agosto de 2015.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. **Da expectativa à (des)mobilização**: a trajetória da participação nas Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2018.

DAGNINO, Evelina. ¿**Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Processo do Conselho Superior nº 1079/2007, relativo ao I Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2007. Acesso em 17 de jul. de 2019.

_____. Processo do Conselho Superior nº 1060/2009, relativo ao II Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2009. Acesso em 18 de jul. de 2019.

_____. Processo do Conselho Superior nº 310/2011, relativo ao III Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2011. Acesso em 26 de jul. de 2019.

_____. Processo do Conselho Superior nº 060/2015, relativo ao IV Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2015. Acesso em 26 de jul. de 2019.

_____. Processo do Conselho Superior nº 519/2016, relativo ao V Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2016. Acesso em 26 de jul. de 2019.

_____. Processo do Conselho Superior nº 427/2018, relativo ao VI Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. 2018. Acesso em 26 de jul. de 2019.

_____. Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública. Material de Apoio para a II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Junho/2009a. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento%20I%20Ciclo.pdf>>. Acesso em 17 de jul. de 2019.

_____. II Relatório de Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2011a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/II_relatorio_monitoramento.pdf>. Acesso em 18 de jul. de 2019.

_____. Relatório de Monitoramento do III Ciclo de Conferências. 2013. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%C3%A2ncias/Monitoramento%2010.04.2013.pdf>>. Acesso em 26 de jul. de 2019.

_____. Relatório de Monitoramento das Propostas aprovadas na IV Conferência Estadual da Defensoria Pública. 2013a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento_das_propostas_da_IV_Conferencia_Estadual.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. Relatório de Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2017. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%a2ncias/v%20ciclo/Caderno%20de%20Monitoramento%20-%20V%20Ciclo%20de%20Confer%c3%a2ncias%20DPESP.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. 2ª Reunião de Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2017a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%a2ncias/v%20ciclo/20170710_2Caderno_Monitoramento_VCiclo.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. 3ª Reunião de Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2017b. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%a2ncias/v%20ciclo/caderno02022018.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. 1ª Reunião de Monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2018a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Caderno_de_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. 2ª Reunião de Monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2019. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/2o_Caderno_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

FÓRUM JUSTIÇA. **Redistribuição, reconhecimento e participação popular**: por uma política judicial integradora. 100 diretrizes para modelo de justiça integrador, 2015. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/miolo_100diretrizes_portugues_completo_v2-2.pdf>. Acesso em 24 de abr. de 2018.

GARGARELLA, Roberto. **Constitucionalismo latino-americano**: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: Constituinte exclusiva – um outro sistema político é possível. Organização de Luiz Otávio Ribas. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

GASPARDO, Murilo. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios**. Revista de Estudos Avançados vol. 32, nº 92, São Paulo, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065>. Acesso em 22 de jul. de 2019.

GEDIEL, José Antônio P. *et al.* **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Terra de Direitos e Dignitatis Assessoria Técnica Popular, Curitiba/PR – Brasília/DF – João Pessoa/PB, outubro/2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LAURIS, Élide. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece**: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. Tese de Doutorado em Pós-colonialismo e cidadania global. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, FEUC, 2013.

_____. **Entre o social e o político**: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. Revista Crítica de Ciências Sociais, 87, pp. 121-142, dezembro de 2009.

MACHADO, Maira Rocha. **O estudo de caso na pesquisa em direito**. In: Machado, Maira Rocha (org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. IV Ciclo de Conferências. Segundo Monitoramento. 2014. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Segundo%20Monitoramento%20ao%20IV%20Ciclo%20de%20Confer%3aancias,%20dezembro%202014.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. IV Ciclo de Conferências. Eixo Temático Habitação e Urbanismo. Terceiro Monitoramento. 2015. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/TER-CEIRO%20MONITORAMENTO%20DAS%20PROPOSTAS%20DO%20IV%20CICLO%20DE%20CONFER%c3%8aNCIAS%20HABITA%c3%87%c3%83O%20E%20URBANISMO.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. IV Ciclo de Conferências. Eixo Temático Habitação e Urbanismo. Quarto Monitoramento. 2015a. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/QUARTO%20MONITORAMENTO%20DAS%20PROPOSTAS%20DO%20IV%20CICLO%20DE%20CONFER%c3%8aNCIA%20HABITA%c3%87%c3%83O%20E%20URBANISMO.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. Primeira Reunião de Monitoramento do Plano de Atuação 2016 – 2017. Eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários”. 2017. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/1%c2%ba%20Monitoramento%20do%20Plano%20de%20Atua%c3%a7%c3%a3o%202016%20-%20Habita%c3%a7%c3%a3o,%20Urbanismo%20e%20Conflitos%20Agr%c3%a1rios.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

_____. Segunda Reunião de Monitoramento do Plano de Atuação 2016 – 2017. Eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários”. 2017a. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/2%c2%ba%20Monitoramento%20do%20Plano%20de%20Atua%c3%a7%c3%a3o%202016%20-%20Habita%c3%a7%c3%a3o,%20Urbanismo%20e%20Conflitos%20Agr%c3%a1rios.pdf>>. Acesso em 27 de jul. de 2019.

OUVIDORIA GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Os dez anos da Defensoria Pública de São Paulo e os movimentos sociais.** Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/Manifesto_Ouvidoria-Geral_10anos.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2019

Relatório de Gestão da Ouvidoria Geral (2010 - 2014). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2014_06_05_Relatorio-OG-2010-14.pdf>. Acesso em 18 de nov. de 2018.

Relatório de Gestão da Ouvidoria Geral (2014 - 2018). Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/merged.compressed.pdf>>. Acesso em 18 de nov. de 2018.

RIZZARDI, Maíra Martinelli. **Os Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Controle e Participação Social**. Dissertação de Mestrado em Direito. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2015.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Luta por direitos, rebeliões e democracia no século XXI: algumas tarefas para a pesquisa em direito**. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n. 3, pp. 609-635, 2016.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça no Brasil: índice de fragilidade dos municípios**. Realização: Open Society Foundations, Programa Cidades Sustentáveis e Rede Nossa São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/acessoajusticanobrasil.pdf>>. Acesso em 06 de jul. de 2017.

_____. **Acesso à Justiça: Visão da Sociedade**. Justitia, São Paulo, 65 (198), pp. 271-279, jan./jun. 2008.

_____. **Defensoria Pública: a conquista da cidadania**. Temas Aprofundados da Defensoria Pública. Organização de Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré. Editora Jus Podivm, pp. 19-31, 2013.

SÁ E SILVA, Fabio de. **“É possível, mas agora não”**: a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. Texto para Discussão 1567, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, janeiro de 2011.

_____. **Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em Direito no Brasil**. Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 3, n. 1, pp. 24-53, jan. de 2016.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Cartografia social e análise das experiências de assessorias jurídicas universitárias populares brasileiras**. Relatório de Pesquisa. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, FDRP/USP, 2014. Disponível em: <<http://www.najurp.direitorp.usp.br/cartografia-social-analise-experien-cias/>>. Acesso em 06 de jul. de 2017.

_____. **Enfrentamento à violência contra as mulheres e à domesticação da Lei Maria da Penha: elementos do projeto jurídico feminista no Brasil**. Tese de Livre-Docência em Direitos Humanos. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, USP, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/107/tde-22062017-093152/pt-br.php>>. Acesso em 06 de jul. de 2017.

_____. **O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres**. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, vol. 07, nº 13, pp. 81-115, 2016 Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16716>>. Acesso em 31 de ago. de 2017.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Uma concepção alargada de acesso e democratização da justiça**. In: Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça. Organização de Antonio Escrivão Filho, Darci Frigo, Érica de Lula Medeiros, Fernando Gallardo Vieira Prioste e Luciana Cristina Furquim Privato. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. Disponível em: <<http://www.jusdh.org.br/files/2015/07/Justi%C3%A7a-e-Direitos-Humanos-vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em 06 de jul. de 2017.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. **Movimentos sociais e políticas públicas**: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In.: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, pp. 106-138, 2018.

. **Movimentos sociais e políticas públicas**: repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova, São Paulo, 105: pp. 15 – 46, 2018a.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2015.

ZAFFALON L. CARDOSO, Luciana. **Fendas democratizantes**: mecanismos de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à justiça. Temas Aprofundados da Defensoria Pública. Organização de Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré. Editora Jus Podivm, pp. 33-65, 2013.

. **Participação social**: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2010.

. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa**: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2017.

YAMAMURA, Rafael Bessa. **A Defensoria Pública como instrumento político de transformação social**: entre narrativas e práticas profissionais. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, FDRP/USP, 2018.