

Cavalcante: Sobre a ouvidoria externa da Defensoria Pública

A Defensoria Pública da União (DPU) e as dos estados, desde a respectiva previsão constitucional originária e inaugural, vem gradativamente evoluindo suas funções institucionais para fazer jus às cada vez mais complexas e intrincadas demandas de massa, como expressão de instrumento do regime



Para reequilibrar os pesos da balança de uma sociedade tão

desigual quanto a brasileira, necessita-se de instrumentais suficientes para que o cidadão possa ter vez e voz de forma qualificada, tanto judicial quanto extrajudicialmente. Daí a importância das previsões contidas nos artigos 5º, LXXIV, e 134 da Constituição Federal, qualificando o órgão de defesa dos vulneráveis como responsável pela missão de promover os direitos humanos através da assistência integral e gratuita.

Ciente dessa missão de estar cada vez mais próximo do vulnerável é que a instituição previu, a existência de um órgão interno representativo da sociedade civil que seja originada da mesma e que sirva de espaço privilegiado de diálogo com os diversos entes representativos dessa sociedade: a ouvidoria externa.

As ouvidorias públicas podem ter os mais diversos desenhos ou arranjos institucionais que perpassam necessariamente pelo grau de comprometimento dos gestores e das instituições com valores como transparência, controle social, prestação de contas e a vontade de se tornar um órgão público representativo dos anseios sociais, da diversidade e da pluralidade, de modo acessível e democrático.

As ouvidorias possuem em um de seus enfoques o conceito de governança pública de *accountability*, tanto vertical quanto horizontal, que em apertada síntese revelaria o dever dos órgãos decisórios de prestar contas de suas decisões à sociedade. E, mais que isso, o de permitir que a própria sociedade possa ter voz e ser efetivamente construtora da política pública a ser desenvolvida, influenciando positivamente na tomada de decisão.



O modelo de ouvidoria pública no país é relativamente novo em termos históricos. Foi inaugurado no estado do Paraná por meio do Decreto 22, de 15/3/1991. Contudo, era totalmente vinculado ao Poder Executivo, sendo indicado pelo mesmo e fruto de injunções político-partidárias do mandatário de plantão. Era espécie de unidade administrativa para coletar reclamações na prestação do serviço e apoiar as soluções para o mesmo. Foi um avanço notável, mas bastante acanhado para as necessidades sociais.

Com efeito, no seio da instalação tardia da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que se deu apenas com a Lei Complementar Estadual 988, de 1/1/2006, houve grande articulação da sociedade civil organizada para a criação em nível estadual do órgão responsável pelo *Estado defensor*. A mora legislativa foi, de certo modo, compensada com um arcabouço normativo inovador, que previu pela primeira vez em um órgão do sistema de justiça o desenho de uma ouvidoria externa, integrada por pessoas estranhas ao corpo funcional da Defensoria Pública, escolhidas entre representantes de entidades organizadas da sociedade local.

Frise-se que esse modelo inaugurou um paradigma revolucionário e, embora sempre sujeito a aperfeiçoamentos, representou e representa um grande ponto de fortalecimento e mesmo oxigenação das fileiras defensoriais, destacando-se a exponencial redução do risco sempre existente e real de *encastelamento*, com a captura dos gestores e do corpo funcional em geral por interesses meramente corporativistas de seus membros e eleitores.

Explique-se. Se por um lado é fundamental que grande parte de seus cargos em comissão e similares sejam exclusivos de membros da instituição, inclusive o cargo máximo de defensor público ou defensora pública-geral, visando a bloquear interferências políticas indesejáveis dos demais poderes (em missão reveladora de uma vocação de contrapoder ou contramajoritária), por outro é fundamental que haja o necessário equilíbrio entre essas *reservas de poder interno* e a presença forte da sociedade civil na fiscalização dos atos defensoriais, servindo de verdadeira intermediária entre as aspirações justas da sociedade por um serviço cada vez mais eficiente e as dificuldades históricas do órgão do sistema de Justiça fortemente vitimado por um real subfinanciamento orçamentário, impossibilitado de dar vazão a contento às mais diversas demandas em todas as comarcas. Isso é o que se denomina como função *ombudsman*.

Nesse sentido, inspirada na legislação paulista, rumou a legislação federal, com a inclusão expressa dos artigos 105-A, 105-B e 105-C na Lei Orgânica 080/1994 (com a redação dada pela Lei Complementar federal 132/2009), em vislumbrar uma ouvidoria obrigatoriamente Externa, escolhida por meio de candidatos integrantes da sociedade civil organizada e multifacetada.

Espanta que, passados 12 anos da determinação legal federal, a metade das Defensorias Públicas ainda não possui esse modelo alvissareiro efetivamente implantado!



De acordo com a recente Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021, organizada pelo Condege, DPU, CNCG, divulgada no último dia 21, apenas 14 unidades da federação concretamente seguem a normativa nacional. As razões pela incompletude do processo de implantação de tão importante instrumento, obtidas em levantamento empírico, são as mais diversas, desde a falta de adequação da legislação estadual à lei federal, até a falta de um consenso de como realizar a regulamentação interna das ouvidorias nos moldes preconizados na lei federal.

Não é de se ignorar, sublinhe-se, que as ouvidorias externas são ocupadas por pessoas, e tais, por óbvio, não são indenes de críticas. Algumas experiências negativas em dadas circunstâncias históricas em determinadas unidades da federação, devem servir de aprendizado e resultar em aperfeiçoamento do modelo e dos métodos de escolha e de controle do exercício ético do cargo, exatamente como ocorre em qualquer função pública, jamais servindo de mote para abandonar o modelo que vem de fato dando certo e sendo positivo na esmagadora maioria dos casos.

A princípio, sem olvidar que cada Defensoria possui peculiaridades próprias e um tempo de maturação diferenciado, parece-nos que isoladas experiências negativas vêm servindo como argumento de resistência exatamente pelo receio do que o modelo tem de mais positivo: uma ouvidoria autônoma, que fiscalize o serviço institucional por meio de órgãos integrados por entidades externas e advindas do seio popular como controle social das políticas públicas internas e das decisões administrativas de gestão, além de instigar a instituição a, de fato, prestar contas do serviço público oferecido, bem como de realizar escuta qualificada e empoderamento da sociedade civil organizada, em uma relação horizontalizada, democrática e inovadora.

Não à toa que, ainda de acordo com a citada pesquisa, e embora presente em metade das Defensorias Públicas (DPEs, DPDF, e DPU), o número de atendimento da ouvidoria externa ao cidadão vulnerável assistido da Defensoria cresceu 124% em apenas dois anos, saltando de 30.948 em 2018 para 69.375 em 2020!

Outro ponto forte de uma ouvidoria externa ciente de suas atribuições e de sua legitimação social é o de realizar auxílio ao controle democrático da atuação defensorial no que se denomina juridicamente de representatividade adequada, ou seja, se a atuação da Defensoria Pública em dada situação concreta, de fato tem suas bases fundantes nas reais aspirações populares e sociais as quais representa judicial ou extrajudicialmente.

Tal missão pode se perfectibilizar por meio da inserção do ouvidor ou ouvidora geral nas discussões relativas à formulação de enunciados elaborados pelo Conselho Superior, pelas Corregedorias Gerais ou mesmo pelas Escolas Superiores das Defensorias Públicas, que sirvam de parâmetro de atuação ou mesmo recomendação na adoção de teses institucionais respeitando a independência funcional da área finalística. Do mesmo modo, na participação ativa das discussões atinentes ao plano anual de atuação dos órgãos de execução, na promoção de direitos humanos a nível *interna corporis*.



A colaboração das ouvidorias externas nessas temáticas, e em muitas outras, denota espécie de cooperação propositiva fundamental para que a instituição não se desgarre de sua missão constitucional, vedando a reprodução de mais exclusões no campo jurídico e até mesmo frustrações de legítimas aspirações da sociedade.

Ter uma ouvidoria pública externa formada por legítimos e fieis representantes da sociedade civil, aliada à estrutura administrativa adequada, é a garantia de que a Defensoria Pública jamais perderá seu *cheiro de povo*, sua condição especialíssima de dar vez e voz aos marginalizados, visto que sua principal força e missão é verdadeiramente atender ao público-alvo em seus direitos de um modo eficiente, vanguardista, estratégico e humanizado. Isso resulta em atuações judiciais e extrajudiciais que sejam condizentes com as legítimas expectativas sociais no Estado defensor, e que desaguem no aperfeiçoamento de seus serviços, na interlocução horizontalizada com os vulneráveis, e mais do que patrocinar direitos em juízo ou fora dele, que causem uma verdadeira emancipação cidadã ao público-alvo. Essa é a razão de existir da instituição.

Exemplos de experiências exitosas proliferam em todo país. No Rio de Janeiro, uma iniciativa notável da ouvidoria local resultou em atendimentos previamente organizados nos quais o defensor e a defensora pública literalmente saíam de seus gabinetes, subiam os morros e atendiam aos vulneráveis dentro das próprias comunidades em que residiam, ouvindo seus relatos e constatando *in loco* as dificuldades experimentadas pelos assistidos. Outra experiência inovadora adotada em alguns estados é a chamada posse popular, na qual aprovados em concurso público para área-fim do órgão tomam posse no cargo não nos gabinetes refrigerados ou auditórios ou palácios, mas em um local público e aberto de grande concentração popular, já inserindo *ab initio* o novo membro ou nova membra na realidade local que terá que representar em seu mister profissional.

No Pará, a ouvidoria externa liderou uma potente consulta pública à sociedade civil organizada, fomentando uma construção coletiva quanto à rediscussão da política de cotas na instituição, visando subsidiar e legitimar o Conselho Superior na análise do regulamento do próximo concurso para defensor público e defensora pública.

Recentemente, o Conselho de Ouvidorias Gerais das Defensorias Públicas inaugurou um novo e importante espaço de interlocução com a sociedade civil e o atendimento dos direitos dos vulneráveis com a criação de comissões temáticas por meio de coordenações nacionais para realizar, de modo aperfeiçoado e direto, o diálogo com entidades e setores com pautas específicas e interdisciplinares, o que demanda certo grau de especialização para a exata compreensão e o estabelecimento de estratégias adequadas e condizentes de atuação.

Em suma, os ganhos com uma ouvidoria externa são enormes. Precisam e devem ser espalhados e consolidados em definitivo!



Ao fim, um conclamo: vamos pintar a Defensoria Pública de todo Brasil com ouvidorias externas representativas da sociedade civil organizada e pela mesma escolhida, com estrutura administrativa condizente e munida de independência de atuação na fiscalização dos atos, na transparência, na fiel interlocução com grupos historicamente marginalizados que mereçam especial proteção do Estado, para que a instituição jamais de desvie de sua precípua missão: ser expressão e instrumento do regime democrático, promovendo os direitos humanos dos vulneráveis.

Referências bibliográficas

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Fendas democratizantes: mecanismos de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: Editora Juspodvm. 2014. v. 1. (Segunda Tiragem).

CARVALHO, Sabrina Nasser de. Defensorias Públicas e processos coletivos: desafios na implementação dos direitos sociais. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: Editora Juspodvm. 2014. v. 1. (Segunda Tiragem).

COMPARATO, Bruno Konder. *Ouvidorias públicas como instrumento para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania*. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. (org.). *Ouvidoria Pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio, 2021.

GIFFONI, Johny Fernandes; GUTERRES, Marco Aurelio Vellozo. *Autonomia e Vulnerabilidade : da opressão ao empoderamento*. In: ROCHA, Bheron; MAIA Maurilio; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro. (Coord.). *Autonomia & Defensoria Pública: aspectos constitucionais, históricos e processuais*. Salvador: Editora Juspodvum, 2018.

GUEDES, Cintia Regina. A defensoria pública e a participação democrática dos interessados nos processos estruturantes e na efetivação de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias de; ROCHA, Jorge Bheron; PITTARI; Mariela; MAIA, Maurilio Casas. (org.). *Teoria geral da Defensoria Pública*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2020.

LYRA FILHO, Rubens. Paradigmas de Ouvidoria Pública e proposta de mudança. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. (org.). *Ouvidoria Pública brasileira: reflexões, avanços e desafios* Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio, 2021.

NASCIMENTO, Marcos Henrique Caetano do. A educação em direitos no âmbito da Defensoria Pública e seu desafio de implementação. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: Editora Juspodvm. 2014. v. 1. (Segunda Tiragem).



PESQUISA Nacional das Defensorias Públicas, 2021. Disponível em:
<http://pesquisanacionaldefensoria.com.br>. Acesso em: 22 maio, 2021.

SADEK, Maria Tereza Ainda. *Defensoria Pública: a conquista da cidadania*. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri. (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: Editora Juspodvm. 2014. v. 2. (Segunda Tiragem).

SILVA, Franklin Roger Alves; ESTEVES, Diogo. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

Date Created

27/05/2021