

MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA COMO FATOR PROMOTOR DA EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO DE RONDÔNIA – UM ESTUDO DE CASO

Jorge Luiz dos Santos Leal
João Felipe Rammelt Sauerbronn



MODERNIZAÇÃO E FACILITAÇÃO NA INTERFACE DO USUÁRIO COM O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS ATRAVÉS DA REESTRUTURAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL

Lílian Tomii



MODERNIZAÇÃO E FACILITAÇÃO NA INTERFACE DO USUÁRIO COM O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS ATRAVÉS DA REESTRUTURAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL

Lílian Tomii

RESUMO

A reestruturação do Departamento de Processamento e Distribuição Processual teve início em fevereiro de 2010 a partir da realização de diagnóstico que identificou que o departamento estava operando em sua capacidade máxima. Para o desenvolvimento do trabalho, a equipe fez uso do método do ciclo PDCA aplicado à reestruturação de organizações e processos como defendem Falconi e Rummler & Bracher. Como resultado alcançado, pode-se apontar as melhorias trazidas à sociedade, através de um melhor atendimento às partes e advogados. Ao final de 2011, será resultante desse trabalho: a implantação do peticionamento eletrônico, a centralização de protocolos, o agendamento de atendimento, a criação de apoio administrativo ao departamento além da implantação de melhorias na informação processual no sítio do Tribunal de Justiça do RS e no portal do advogado. Pelo exposto, o Tribunal de Justiça do RS será capaz de garantir maior segurança e transparência no trâmite dos processos com a eliminação de erros e garantia de que os dados dos processos estarão disponibilizados para as partes e advogados no ato da movimentação.



1 INTRODUÇÃO

A realidade do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul é diferenciada em razão dos mais diversos aspectos. Podemos citar alguns: o Estado é líder em demandas judiciais no país por grupo de 100 mil habitantes e ter uma taxa média de crescimento em torno de 10%. Podemos observar a evolução tanto da demanda judicial quanto da taxa média de crescimento nos gráficos abaixo:

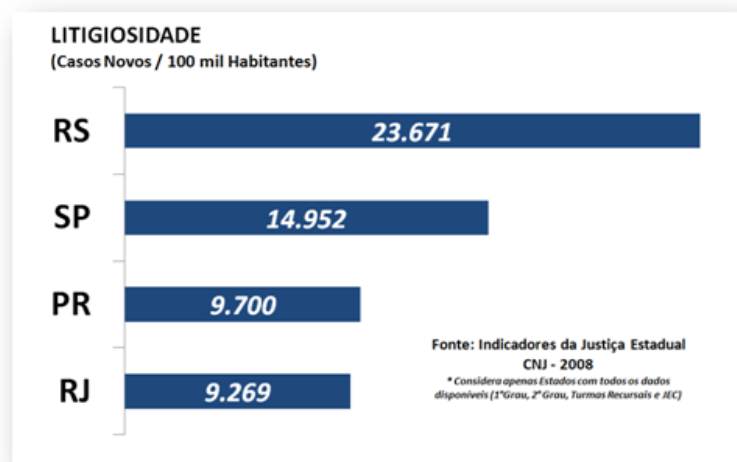


Figura 1: Comparativo entre Estados. Quantidade de novos processos para cada 100 mil habitantes. Dados do CNJ, 2008.

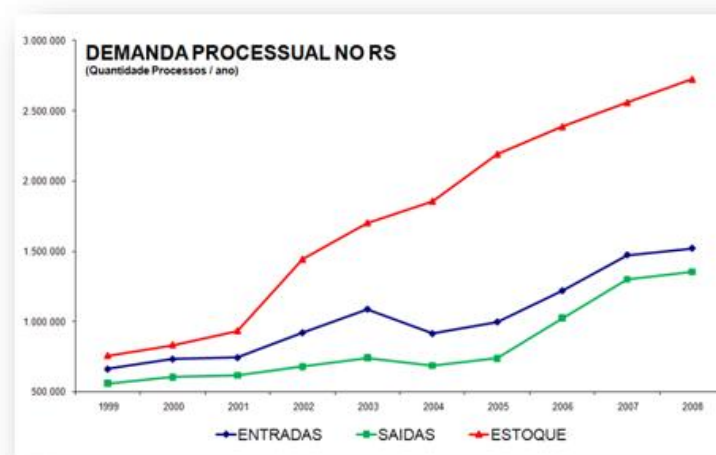


Figura 2: Evolução da demanda processual no Rio Grande do Sul. Quantidade das Entradas, Saídas e Estoque de processos no RS, ano a ano.



Somam-se a esse elevado número de ingresso alguns outros fatores, tais como a quantidade de sentenças por magistrados, a qual praticamente dobrou nos anos de 2006 a 2008, como fica evidente no gráfico a seguir.



Figura 3: Evolução temporal da quantidade de processos sentenciados por magistrado no Poder Judiciário Gaúcho.

Não bastasse o exposto, este cenário é agravado por outros aspectos, como o nível de escolaridade da população, a facilidade de acesso e o alto grau de confiança no Poder Judiciário, além de uma cultura adversarial típica da sociedade gaúcha.

No Departamento de Processamento e Distribuição Processual, infelizmente a situação não se distancia do cenário apresentado na Justiça Gaúcha. O volume de trabalho praticamente dobrou entre 2004 e 2009, o que levou a uma diminuição drástica na vazão do Departamento. Inicialmente o índice era de 96% em 2004 para, somente, 65% em 2009. Desnecessário dizer que tal queda no desempenho do Departamento afeta diretamente partes e advogados, que têm suas demandas atendidas em tempo mais elevado.



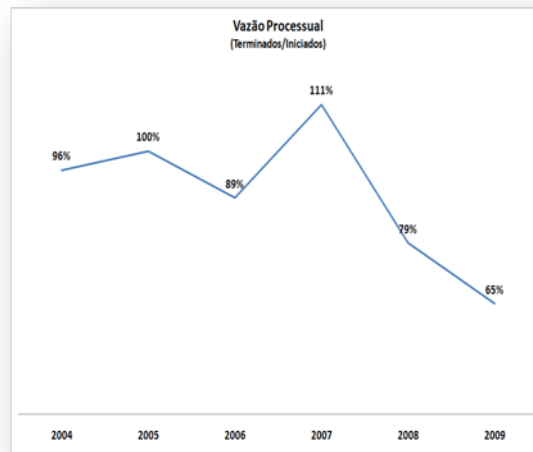
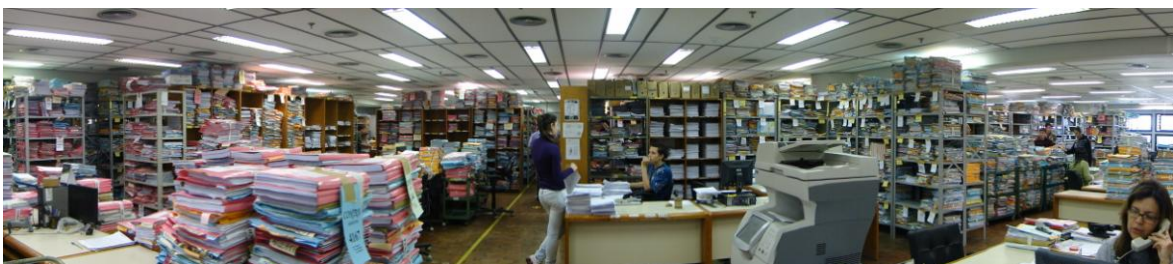


Figura 4: A vazão processual do Departamento, depois de um pico em 2007, vem caindo drasticamente.

Com a diminuição do índice de vazão, intensificou-se a formação de estoque de autos a serem processados, trazendo com isso grande demanda de espaço físico para armazenamento desses processos em espera.

As imagens abaixo demonstram a situação do Departamento de Processamento de Recursos Especiais e Recursos Extraordinário, que alcançara sua capacidade máxima de trabalho.



Com o objetivo de melhorar os processos internos a assim melhor atender a demanda da sociedade, fez-se uso da metodologia do ciclo do PDCA para se alcançar o aumento da celeridade processual e como consequência melhor atender partes e advogados usuários do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

O detalhamento dos objetivos do trabalho está no capítulo 2 deste trabalho, enquanto a metodologia é explanada no capítulo 3 e, por fim, a conclusão é dada no capítulo 4.

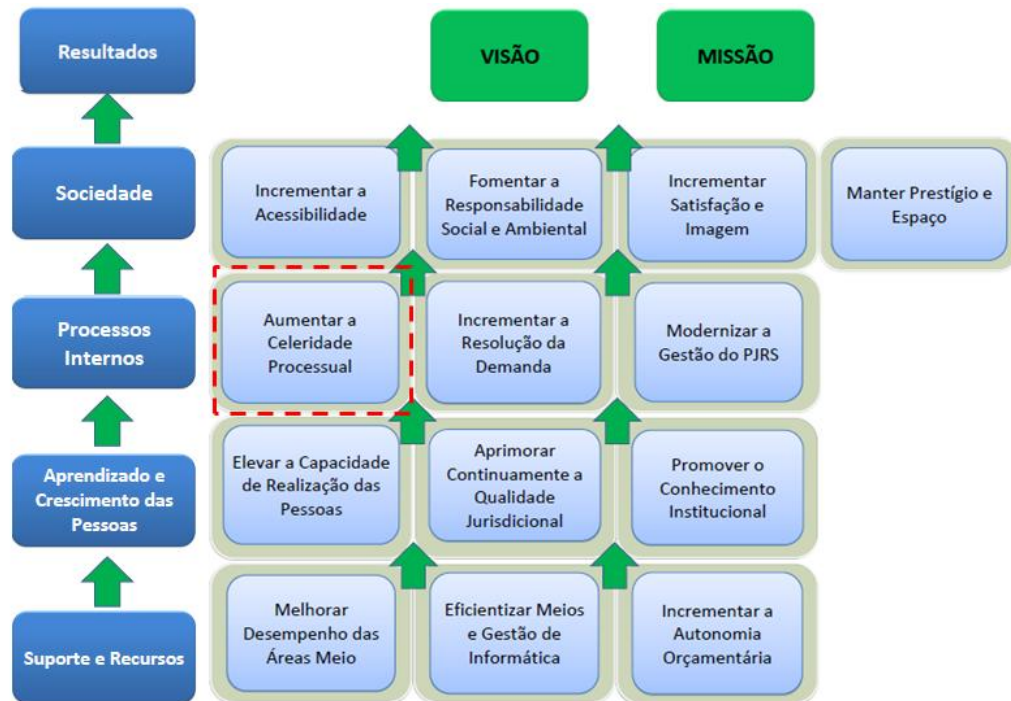
A reestruturação do Departamento de Processamento de Recursos Especiais e de Recursos Extraordinários e Distribuição Processual é apoiada pelo Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do RS, brevemente explicado a seguir.

1.1 O alinhamento do trabalho com o planejamento estratégico

A modernização e facilitação na interface do usuário com o Tribunal de Justiça do RS através da reestruturação do Departamento de Processamento e Distribuição Processual esta inserido no Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Em seu mapa estratégico, a reestruturação do departamento encontra-se dentro do objetivo Aumentar a Celeridade Processual.

Objetivo do Planejamento Estratégico onde há impacto do Gerenciamento Matricial dos Serviços Judiciários:





A Visão de Futuro do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul contempla a necessidade de se atuar com foco na melhoria dos índices de satisfação da sociedade.

“A Visão do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul é tornar-se um Poder cuja grandeza seja representada por **altos índices de satisfação da sociedade**; cuja força seja legitimada pela **competência e celeridade**, com que **distribui justiça**, cuja riqueza seja expressa pela **simplicidade dos processos produtivos**, pelo **desapego a burocracias e por desperdícios nulos**. Ou seja, uma Instituição **moderna e eficiente no cumprimento do seu dever**.”

O grande desafio é buscar a integração do sistema de gestão aos três principais eixos estratégicos que dão suporte à Visão do Poder Judiciário: a busca de maior celeridade e competência jurisdicional, o foco na simplicidade dos processos e desapego às burocracias e a necessidade de trabalhar com desperdícios nulos.

Para cada eixo foram estruturadas frentes de trabalho para dar suporte à Visão do Poder Judiciário Gaúcho como uma instituição moderna e eficiente no cumprimento do dever, sendo a reestruturação de Departamento Processual uma dessas frentes, inserida, no mapa estratégico da organização, precipuamente dentro do objetivo estratégico “Aumentar a celeridade processual”.



2 OBJETIVOS

A reestruturação que está em andamento no Departamento Processual tem dois objetivos principais:

- Garantir maior segurança e transparência no trâmite dos processos com a eliminação de erros e garantia de que os dados dos processos estarão disponibilizados para as partes e advogados no ato da movimentação;
- Garantir que a distribuição de 90% dos documentos entrantes no 2º grau seja realizada em até 48 horas.

Esses objetivos visam a atender à sociedade de forma mais célere, rápida, eficiente e com segurança de informação.

Para que os objetivos principais sejam alcançados, estabeleceram-se como ações principais deste projeto:

- A implantação do peticionamento eletrônico;
- A centralização de protocolos;
- O agendamento de atendimento para grandes escritórios;
- A criação de apoio administrativo ao Departamento;
- A implantação de melhorias na informação processual no sítio do Tribunal de Justiça do RS e no portal do advogado.

3 METODOLOGIA

A reestruturação do Departamento de Processamento e Distribuição Processual teve início em 08 de fevereiro de 2010 a partir de reunião com representantes da 1ª Vice-Presidência, Magistrados, Direção Geral e Direção Judiciária deste Tribunal. Nessa reunião e ao longo do diagnóstico realizado no Departamento nos quatro dias que se seguiram, decidiu-se pela reestruturação da distribuição processual e do processamento de recursos especiais e extraordinários devido à sua operação na capacidade máxima na época e também devido ao impacto direto que o trabalho desse Departamento exerce no atendimento às demandas da sociedade.



A partir da identificação desses fluxos de trabalho como críticos foi iniciada a fase de mapeamento da situação atual. Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se o método idealizado por Shewhart e divulgado por Deming, denominado de ciclo PDCA.

3.1 O método PDCA

O método do PDCA foi introduzido no Japão no período pós guerra, idealizado por Shewhart e divulgado por Deming, que mais tarde levou o método para os Estados Unidos. O ciclo aplicado por Deming tem por princípio tornar processos de gestão mais claros e mais ágeis.

O PDCA, apesar de ter sua origem na área de administração, pode ser utilizado em qualquer organização, pois organiza o trabalho a fim de possibilitar o atingimento de resultados dentro de um sistema de gestão.

O método é dividido em quatro fases, contemplando uma fase de planejamento (do inglês *plan*), uma fase de execução (do inglês *do*), a fase de verificação dos resultados (do inglês *check*) e por último a fase de acompanhamento (do inglês *act*) em que se padronizam todos os resultados que foram alcançados conforme planejado e se atua na correção dos resultados que não corresponderam ao esperado.



Figura 5: Ciclo do PDCA desenvolvido por Shewhart e divulgado por Deming.



Conforme explica Vicente Falconi Campos, em seu livro Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia (1994) os passos são os seguintes:

P (plan/planejamento): na fase que dá início ao trabalho, faz-se necessário, primeiramente, estabelecer uma meta a ser atingida ou identificar o problema. Nesse caso, problema é definido como aquilo que impede o alcance dos resultados, ou seja, o alcance da meta. De forma mais simplificada, problema é a distância entre o patamar em que a organização de encontra hoje e onde ela deseja chegar. No caso do Tribunal de Justiça do RS, o problema é o tempo de atendimento aos usuários e demandantes por justiça e o prazo considerado ideal.

Outra etapa dessa fase de planejamento é a análise do fenômeno. Isso significa a coleta e análise dos dados relativos ao problema, ou seja, tempo médio de atendimento da demanda judicial. Em seguida deve-se fazer a análise do processo. Nesse caso, não é feita referência ao processo judicial, mas sim ao fluxo de atividades relacionadas aos magistrados e servidores deste Tribunal de Justiça. A análise de processo busca descobrir as causas fundamentais do problema ou dos problemas identificados e, por fim, deve-se elaborar um plano de ação, para documentar tudo que se pretende fazer e também criar o compromisso do trabalho com todos aqueles envolvidos.

D (do/execução): a segunda fase do método tem como objetivos principais realizar, executar as atividades conforme o plano de ação. É nesse momento que as mudanças acontecem.

C (check/verificação): a terceira fase do método de Shewhart e Deming é uma das mais importantes. Na fase de verificação é realizado o monitoramento e avaliação periódica dos resultados. Assim como é realizada a avaliação de processos e seus resultados, confrontando-os com o planejado. Objetivos, especificações e estado desejado são comparados e as informações são consolidadas, muitas vezes em formato de relatórios. Nessa fase também é feita a atualização da Gestão à vista.

A (act/ação): A fase que encerra o ciclo do PDCA determina que os resultados atingidos conforme o planejado, ou seja, a meta devidamente alcançada, devem ser padronizados. Eventualmente é realizada a revisão do plano de ação, para o caso de resultados que não refletiram o esperado. O importante nesta fase é agir de acordo com o avaliado e de acordo com os relatórios, eventualmente determinar e confeccionar novos planos de ação, de forma a melhorar a qualidade, eficiência e eficácia, aprimorando a execução e corrigindo eventuais falhas.



É importante ressaltar que, embora o ciclo do PDCA seja representado por um círculo dividido em seções iguais, a duração de cada fase não é igual. Deve-se dedicar tempo considerável na etapa de planejamento, pois a análise bem feita garante a redução expressiva de riscos, tornando assim, muito mais fácil o alcance da meta estabelecida. A dedicação de tempo ao planejamento é uma das principais vantagens do ciclo PDCA, pois garante o alcance da meta.

3.2 Os três níveis do desempenho

Uma instituição deve ser entendida como um sistema, no qual todas as suas funções interligadas colaboram para o resultado final objetivado. Esse sistema, a partir de entradas de insumos (informação, matéria-prima, etc.) realiza o processamento desses entregando os produtos finais ao qual se propõem.

A fim de melhor entender a visão de sistemas da instituição, podemos dividi-la em três níveis. Esses níveis são: o da Organização, o do Processo e o do Trabalho Executor.

O primeiro nível, o da Organização, é responsável pelo estabelecimento de estratégia clara para toda a instituição, com sua devida comunicação e alinhamento. Sem uma estratégia clara, os resultados atingidos são pífios, pois as funções, que são as sub-partes da organização, tornam-se subutilizadas.

Aproximando mais o foco de nosso sistema, encontra-se o segundo nível, o de Processo. Pode-se compreender que, na verdade, a organização é um conjunto de processos e funções interligados, estabelecendo uma relação cliente-fornecedor interno, ou seja, o produto de um processo interno é a entrada do processo interno seguinte. Parte-se, então, para a definição de processo. Segundo RUMMLER (pg.55), um processo de negócio é uma série de etapas criada para produzir um produto ou um serviço. Conforme a definição, pode-se inferir que é pelos processos que a organização entrega os resultados necessários para a sua sobrevivência.

O terceiro e último nível da organização é o do trabalho executor. Por melhor que se tenha uma estratégia bem definida com processos delineados que gerem resultados, sem pessoas qualificadas alocadas em cargos adequados uma organização não prospera. RUMMLER afirma que para um melhor desempenho das pessoas elas devem ser capazes, bem treinadas, inseridas em um cenário com expectativas claras, mínima interferência na tarefa, conseqüência de reforço, e avaliação de desempenho apropriada.



3.3 O método PDCA para a reestruturação de processos

Um projeto bem-sucedido de Aperfeiçoamento do Processo é aquele em que uma equipe interfuncional ataca uma necessidade do negócio, criando um processo eficiente e eficaz (RUMMLER, pg. 140).

Utilizando a proposta de aperfeiçoamento do Processo de RUMMLER em conjunto com o método PDCA, chegamos à divisão apresentada a seguir.

- Etapa 1 :Definição da questão crítica do negócio:

Nessa etapa, a administração deve definir a partir de um problema ou oportunidade potencial, um objetivo que impacta a meta da instituição. Como exemplo, podemos citar uma questão crítica do negócio “Estabelecer uma margem de 20 % na linha de carros populares” ou “Distribuir todos os processos judiciais entrantes em 48 horas”.

- Etapa 2: Mapeamento da estrutura e cadeia de processos:

Essa etapa tem como objetivo definir quais processos serão aperfeiçoados de maneira a alcançar o objetivo da questão crítica do negócio. Para uma priorização mais eficiente, algumas ferramentas são recomendadas como a cadeia de processos, que demonstra o fluxo de agregação de valor do processo produtivo, a lista para checagem de desconexões, que trata-se de uma ferramenta rápida e de fácil uso para de detectar problemas frequentes e a matriz de agregação de valores, que possibilita classificar os processos em uma relação de criação valor e o inverso do seu custo.

- Etapa 3: Mapeamento da situação atual dos processos:

Essa etapa visa a descrever o estado atual dos processos priorizados, o que inclui avaliar, em um primeiro momento, as interfaces do processo (entrada, saída, suporte e legislação), para, em um segundo momento, desenhar o sequenciamento de todas as atividades que fazem parte do fluxo. É durante essa segunda etapa que se listam as desconexões no processo, estudam-se suas causas e propõem-se sugestões de melhorias preliminares. Com o processo atual retratado, o responsável pelo processo deve aprovar as diretrizes que guiarão a sua reestruturação.



- Etapa 4: Reprojetado dos processos:

A partir das diretrizes anteriormente definidas e das melhorias listadas para solucionar as desconexões, a equipe que desenhou o processo atual deve reprojetar o processo como uma cadeia de agregação de valor. Do processo ideal proposto, os indicadores de mensuração intermediários e de resultado são definidos e os padrões gerenciais escritos. São esses padrões que garantem, junto com a matriz de capacitação, que o nível do trabalho executor atinja suas metas desenvolvendo as atividades da melhor maneira.

- Etapa 5: Definição das ações a serem realizadas para que a nova situação seja alcançada;

Ao término do reprojetado, elabora-se o plano de implementação do novo processo com a priorização e a cronogramação das ações a serem realizadas para a transição do projeto atual para o projeto ideal.

- Etapa 6: Execução das ações pela equipe:

Nessa etapa, as ações definidas no plano de implementação devem ser executadas conforme a linha de base de tempo proposta.

- Etapa 7: Verificação do andamento do Plano de Implementação e Ação

Para verificar se o projeto está com o andamento dentro do previsto tanto no prazo quanto escopo, são necessárias reuniões de acompanhamento da liderança do projeto com a equipe responsável pela implementação. Nessa reunião, o andamento de todas as ações previstas e qualidade de entrega dos resultados são verificados. Caso haja ações com problemas na execução, a causa de não alcance das metas deve ser analisada e novas ações complementares devem ser propostas para que o projeto retome a execução esperada. Caso as ações concluídas atinjam o resultado, padrões para a sua manutenção devem ser estabelecidos e a equipe deve ser treinada para sua correta execução.

3.4 A importância da reestruturação

O Departamento Processual é uma das maiores unidades do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, não só no que diz respeito ao volume de trabalho, mas também à multiplicidade de atividades desenvolvidas. A atuação do



Departamento permeia toda a atividade jurisdicional exercida no âmbito do Tribunal: está presente antes da prestação jurisdicional, por meio da distribuição processual, está presente ao longo da tramitação dos processos nos órgãos julgadores, por meio do cadastramento das petições e incidentes processuais; e está presente mesmo após a prestação jurisdicional, configurada na prolação dos acórdãos pelos diversos órgãos julgadores, quando do processamento dos recursos especiais e extraordinários.

A reestruturação do Departamento Processual tem grande importância no que diz respeito ao bem-estar dos servidores, na medida em que possibilitará um ambiente laboral mais saudável e organizado, com reflexos na qualificação, no nível de motivação e de produtividade. Além disso, a reestruturação proporcionará que o Departamento execute as tarefas de distribuição processual e de processamento dos recursos especiais e extraordinários de forma mais rápida e livre de erros, o que evitará redistribuições, retrabalhos decorrentes da necessidade de correção de dados processuais ou de rotinas cartorárias, que poderiam levar à ocorrência, inclusive, de nulidades processuais, e outros tipos de atraso na tramitação processual, fazendo com que aumente o nível de satisfação dos usuários internos (Magistrados) e externos (Advogados), e, acima de tudo, fazendo com que a atividade jurisdicional possa ser prestada pela Instituição de forma mais eficiente e célere, atingindo, portanto, o objetivo estratégico no qual está o projeto inserido, enquanto maior anseio da sociedade com relação à atuação do Poder Judiciário.

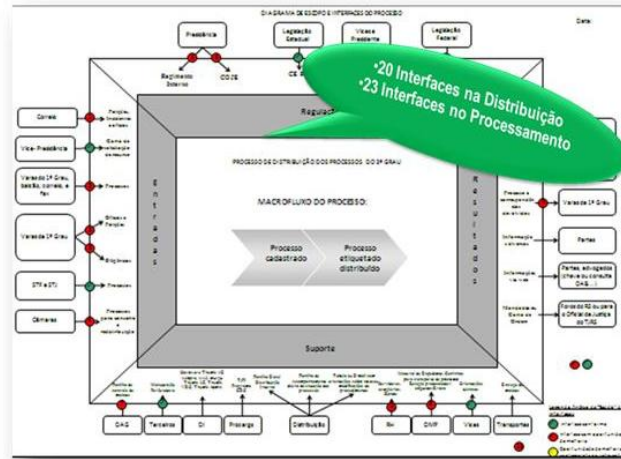
3.5 A reestruturação do Departamento de Processamento e Distribuição Processual do TJRS

O diagnóstico realizado no Departamento levantou e analisou informações tais como o volume de processos em estoque no departamento, o volume de processos a que se dá andamento diariamente, a quantidade de peças entrantes por dia, o tamanho da equipe entre outras informações.

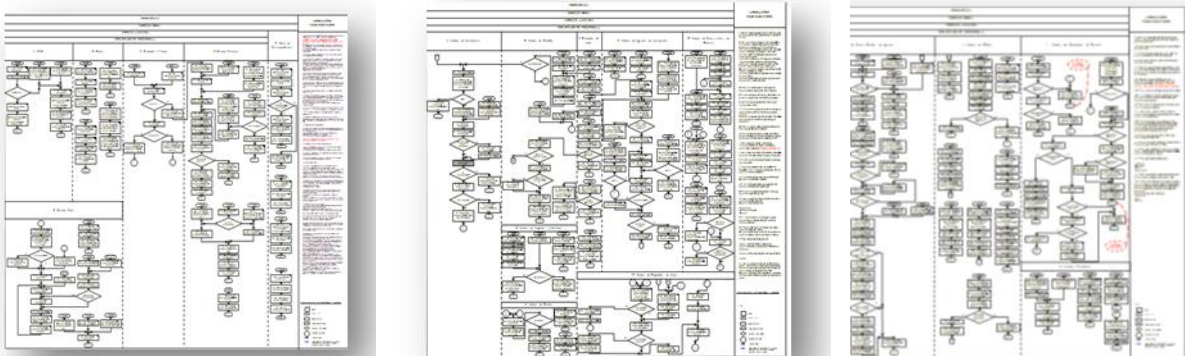
A partir do estudo que constatou que o Departamento está em realidade operando na sua capacidade máxima, partiu-se para a elaboração do Diagrama de Escopo e Interface do Processo (DEIP), que tem como objetivo visualizar todas as interações do Departamento com entes externos dentro das categorias: Entrada, Resultados, Suporte e Regulamentação.



A seguir é possível observar o desenho do DEIP. Foram realizados 25 encontros entre servidores e desses encontros resultaram a identificação de 43 interfaces com possibilidade de melhorias.



Após a elaboração do DEIP, passou-se ao desenho da situação dos processos atuais. Somando-se as atividades do processo de distribuição processual e do processo de processamento de recursos especiais e recursos extraordinários o resultado foi de 374 atividades envolvendo 19 agentes. Para ilustrar a complexidade e o longo caminho percorrido pelas peças e processos que entram no Departamento é apresentado abaixo o fluxograma resultante dessa etapa.



As melhorias foram compiladas de acordo com o problema ao qual se referiam:

PROBLEMA	SUGESTÃO	IMPACTO
Frequente ocorrência de redistribuição de processos ou processos com peças faltantes.	Adoção de sistema de pré-cadastro de documentos.	Agilidade no trabalho.
	Verificação mais criteriosa dos documentos no momento do protocolamento.	Redução na ocorrência de erros.
Inserção e busca de informações feitas manualmente em sistemas diversos.	Unificação de sistemas (Orientações CNJ).	Melhora na imagem do Departamento Processual junto aos seus usuários.
	Disponibilização de informações via <i>web</i> .	Redução na ocorrência de erros.
	Automação de tarefas.	Redução na ocorrência de erros.
Leiaute inadequado para execução das atividades	Revisão do leiaute dos setores de processamento e distribuição, inclusive com a centralização da entrada de documentos.	Agilidade no trabalho.
		Redução no trânsito interno (uso de elevadores)
		Aumento da motivação
Perda de tempo excessiva por interrupções para atendimento telefônico.	Simplificação da linguagem utilizada na Consulta Processual, permitindo que partes consultem informações sem a necessidade de auxílio técnico.	Agilidade no trabalho.
		Motivação.
		Redução na ocorrência de erros.
Instabilidade e insegurança no acesso aos sistemas.	Salvamento automático da informação na tela.	Segurança na movimentação dos processos.
	Criação de perfis de usuários para a movimentação nos sistemas.	



Equipamentos de informática obsoletos e insuficientes.	Priorização para a distribuição de novos equipamentos.	
	Aquisição de equipamento de numeração de páginas automático.	Agilidade no trabalho.
	Revisão dos documentos a serem obrigatoriamente numerados.	
Ocorrência de horários de picos na entrega de documentos e peças.	Adoção de agendamento de horário de atendimento para a Procuradoria Geral do Estado (PGE), Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP) e grandes escritórios de advocacia.	Agilidade no atendimento.
Material de expediente e mobiliário estão fora dos padrões de conformidade.	Revisão do Termo de Referência dos itens de uso freqüente.	Eliminação do desperdício de material.
	Utilização de mobiliário ergométrico.	Mais agilidade na autuação.
	Utilização de mobiliário mais resistente.	Aumento da segurança no trabalho.

Assim que se teve uma visão interna clara da situação atual, foi então possível olhar para fora a fim de executar melhorias que trouxessem benefícios para o Departamento, para a equipe de trabalho, mas principalmente para os usuários do Poder Judiciários Gaúcho.

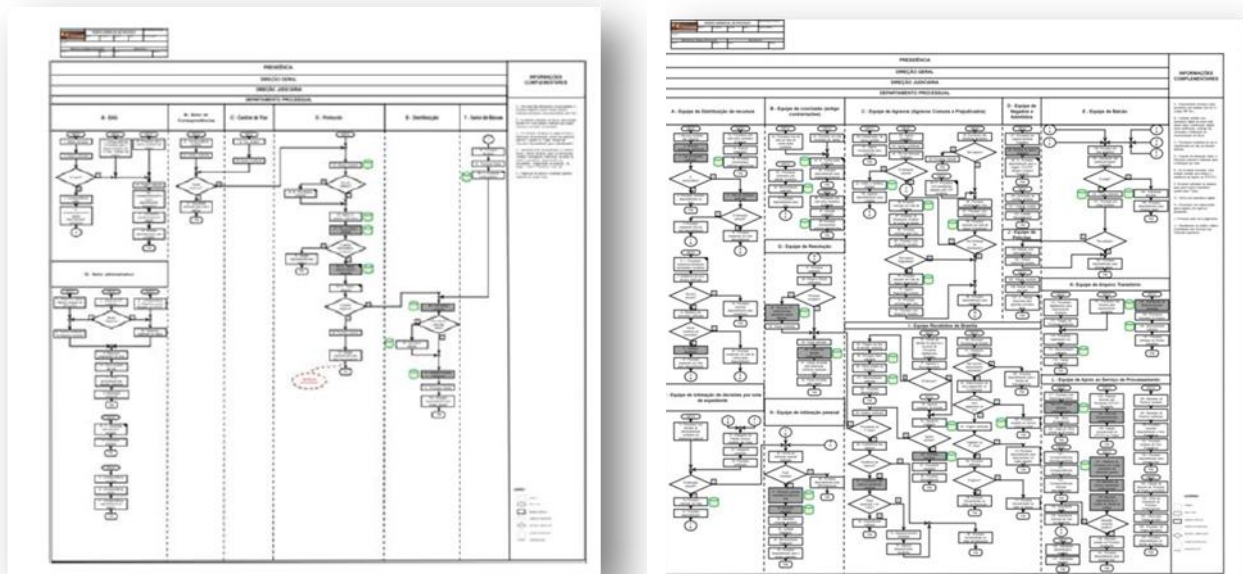
As diretrizes para esse reprojeto foram as seguintes:

- As ações de modernização do Departamento Processual, embora referentes aos processos tramitantes em meio físico, deverão estar voltadas para a virtualização dos processos;
- A integração dos sistemas utilizados deverá seguir as orientações do CNJ;
- As melhores práticas identificadas nos demais tribunais devem ser implantadas, visando tornar o TJRS referência nacional na área de distribuição.



O primeiro passo no desenho do que seria a nova situação do Departamento foi o reprojeto dos dois processos inicialmente identificados como críticos: o processo de distribuição processual e o processo de processamento de recursos especiais e recursos extraordinários. Com melhorias na execução das atividades e automação de algumas delas, foi possível a redução de 46% dessas atividades.

A seguir são apresentados os novos fluxos:



Entre as principais mudanças que surgiram com o fluxo, podem ser destacadas:

- O peticionamento eletrônico;
- A centralização do protocolo;
- O agendamento de atendimento;
- A criação do apoio administrativo e
- A implantação de melhorias na informação processual.

O peticionamento eletrônico permite que petições sejam entregues via Portal do Advogado na *internet*, sem a necessidade de deslocamento até o Tribunal de Justiça para a entrega de documentação. A partir da implantação dessa melhoria, prevista para julho de 2011, os usuários do TJRS terão os seguintes benefícios:



possibilidade de envio da petição de qualquer lugar que tenha conexão com a *internet*; possibilidade de envio da petição a qualquer momento dentro do prazo da nota; redução de custos com a eliminação da necessidade de impressão da petição ou deslocamento até o prédio do Tribunal de Justiça do RS; celeridade processual além de maior agilidade e conforto no atendimento.

Com a alteração de leiaute, os dois protocolos existentes hoje serão unificados em um único espaço no primeiro andar do prédio. O protocolo unificado permitirá o recebimento de qualquer documento ingressante no TJRS. Dessa forma, não só o protocolamento será mais ágil e prático, será também de mais fácil acesso, ficando próximo ao saguão da entrada. A previsão de finalização dessa alteração é agosto de 2011.

Outra mudança resultante desse reprojeto será a criação, até setembro de 2011, de sistemática de agendamento para retirada de processos em carga. Os usuários em foco são representantes da Procuradoria Geral do Estado, Ministério Público, Defensoria Pública e ainda grandes escritórios de advocacia. O objetivo desta mudança é melhor organizar a força interna de trabalho, realizando a preparação dessas cargas nos horários de menor afluxo de público, e agilizar o atendimento, na medida em que o interessado não necessitará aguardar no cartório enquanto os processos são localizados.

Até dezembro de 2011 será criado, também, o Serviço de Apoio Administrativo, responsável por todas as atividades administrativas (marcação de férias, registros de frequência, realização de comunicações administrativas) e pelo atendimento ao público. Ao longo dos levantamentos realizados para o reprojeto, foi verificado que em torno de 10% do tempo dos servidores é despendido em atendimentos (telefônicos ou presenciais). Assim, a criação desse Serviço possibilitará que as demais unidades de trabalho fiquem focadas nas atividades-fim do Departamento, com benefícios à celeridade processual, e também possibilitará a qualificação da atividade de atendimento ao público, que será realizada por uma equipe especializada nessa tarefa.

Também prevista pelo reprojeto e já realizada, está a melhoria das informações processuais no sítio desse Tribunal. Houve complementação da



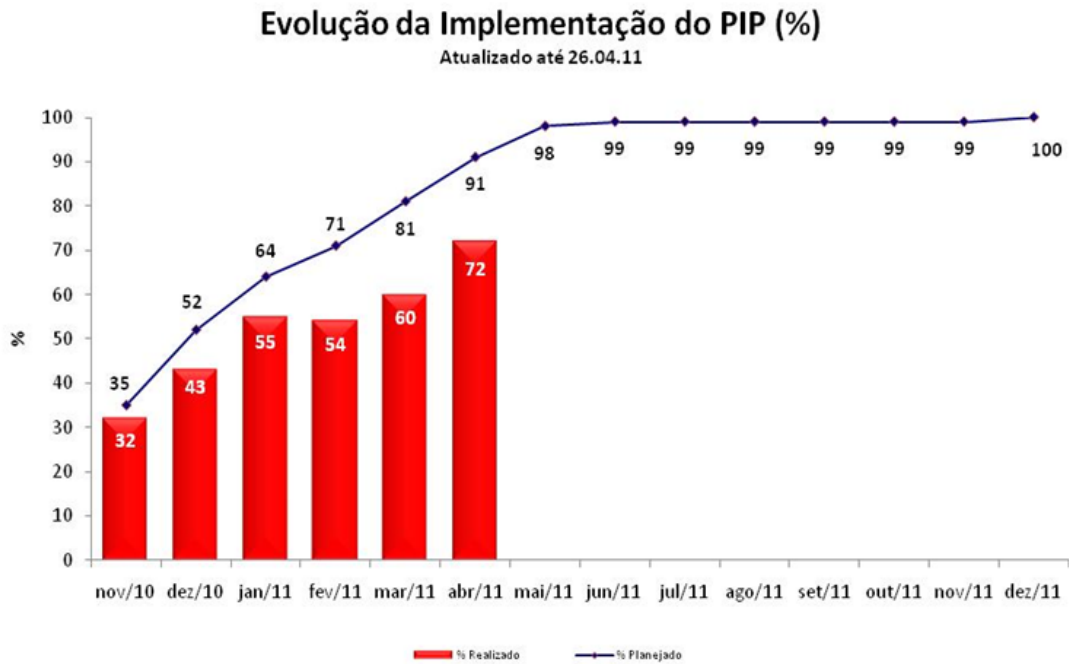
consulta processual. As modificações foram as seguintes: consulta por número da OAB para o Tribunal de Justiça (inclusão do filtro por período de movimentação para processos ativos; detalhamento dos dados do processo – parte, classe/natureza, órgão julgador e última movimentação – na relação de processo do advogado); consulta aos dados do processo de 2º grau (inclusão do número do processo de 1º grau no cabeçalho da página inicial; detalhamento dos dados do processo - parte, classe/natureza, órgão julgador e última movimentação – na relação de processos reunidos); consulta aos dados de 1º grau (detalhamento dos dados do processo - parte, classe/natureza, órgão julgador e última movimentação – na relação de processos de 2º grau). A inclusão de mais informações, filtros e detalhamento de dados tem o objetivo de facilitar a realização de buscas de dados processuais no sítio do Tribunal, e de proporcionar informações processuais mais claras, seguras e precisas. Haverá também melhorias nos sistemas de informação utilizados no Tribunal de Justiça do RS que trarão maior confiabilidade nas informações às partes além de maior agilidade no trâmite processual. Outras melhorias projetadas nessa área dizem respeito à integração dos diversos sistemas de informática utilizados (Themis1G, Themis2G Expedição, TJP, Themis2G e Panoramix). Esses sistemas, hoje, já possuem alguns pontos de interação, mas a integração total possibilitará aos usuários informações processuais muito mais rápidas, confiáveis e precisas.

Seguindo o método escolhido para esse trabalho, todas as mudanças e ações previstas são agrupadas em um documento chamado Plano de Implantação do Processo (PIP). O PIP foi dividido em quatro grupos de ações: Aquelas relacionadas às mudanças de processos, ações que resultarão em mudança de estrutura, ações de tecnologia e informação e um último grupo de ações que determinam a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrões (POPs), que nada mais são do que guias ou manuais de como executar as novas atividades do processo e treinamento daquelas pessoas que deverão executar essas atividades.



4 CONCLUSÃO

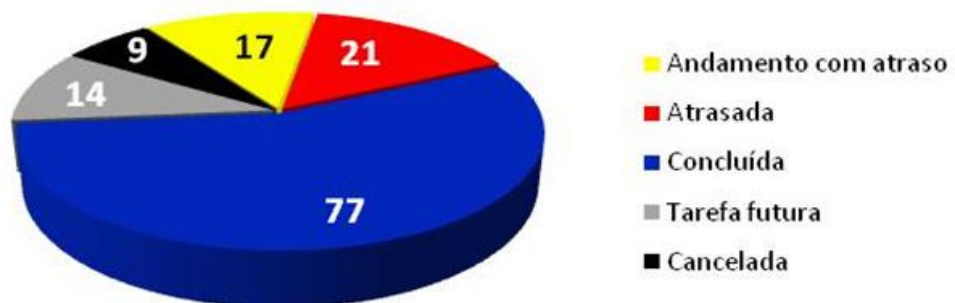
O término desse projeto está previsto para 31 de dezembro de 2011. Até março de 2011, 19% do cronograma fora concluído, embora abaixo do ritmo esperado.



Das ações previstas, 56% estão em andamento dentro do prazo ou finalizadas.

Status de Implementação do PIP

Acumulado até 26.04.11



As principais ações com status futuro de conclusão se referem às melhorias de sistema e a implementação do peticionamento eletrônico. Com o término do projeto de reestruturação, o Departamento Processual possuirá estrutura compatível com o desafio da implementação do processo virtual.

Ao se apresentar o trabalho e seu andamento a membros da OAB do Rio Grande do Sul, entre os presentes o próprio presidente, Sr Cláudio Pacheco Prates Lamachia, foi exposto o interesse do Tribunal de Justiça em trabalhar juntamente com os advogados do Estado. Na oportunidade foi, inclusive, exposto o custo que este Tribunal terá com a impressão das petições que em breve ingressarão no 2º grau pelo peticionamento eletrônico. Um custo que será absorvido pela estrutura a fim de colaborar com o acultramento dos envolvidos com as novas tecnologias.

A OAB, através de seu presidente, se mostrou parceira do Tribunal, se dispondo a veicular notícias em seu site na internet para demonstrar aos advogados que este trabalho está sendo feito a quatro mãos. Ainda em sua fala, o presidente Lamachia mencionou que em seus quatro anos à frente da Diretoria da OAB, este período é um dos mais significativos, pois TJRS e OAB conquistaram uma aproximação nunca antes vista. Ele ressaltou que essa é a atitude correta, pois assim é possível levar vantagens à sociedade, que é a destinatária final de todos esses serviços. Os advogados já se deram conta que são protagonistas no processo de virtualização – que iniciou-se com a reestruturação que está sendo realizada no Departamento de Processamento e Distribuição Processual – e não apenas destinatário. Todo o entrosamento entre OAB e TJRS demonstra que o trabalho de reestruturação que vem sendo realizado, embora árduo, é altamente recompensar e que está atingindo seu objetivo principal que é prestar um melhor atendimento aos demandantes por justiça, ou seja, a sociedade.

Os resultados atingidos até o momento só foram possíveis devido ao grande envolvimento e participação da estrutura do Poder Judiciário conjugado com os fatores críticos de sucesso Liderança, Conhecimento Técnico e Conhecimento Gerencial.



Ao longo desse trabalho, o Departamento de Processamento e Distribuição Processual vem obtendo ganhos expressivos em sua gestão, o que se reflete através de acompanhamentos sistemáticos das ações e metas.



5 REFERÊNCIAS

Para o desenvolvimento e realização desse trabalho foi utilizado como referência o livro *O Gerenciamento da Rotina do Dia-a-Dia*, de Vicente Falconi Campos (1994). Além dessa referência, foi consultada também a obra de Geary A. Rummler e Alan P. Brache, intitulada *Melhores Desempenhos das Empresas – Ferramentas para melhoria da qualidade e da competitividade* (1992).

A referência bibliográfica foi complementada por todos os dados do Departamento, fornecidos pelo Departamento de Informática deste Tribunal, além do conhecimento adquirido pela equipe ao longo dos anos de execução das atividades do Departamento. Exemplo claro disso são as sugestões de melhorias que surgiram resultantes das entrevistas realizadas com todos os servidores e estagiários da área.



AUTORIA

Lílian Tomii – Diretora do Departamento.

Endereço eletrônico: tomii@tj.rs.gov.br



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA JUSTIÇA: O CASO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO

Luciana Zaffalon Leme Cardoso
Tatiana Whately de Moura



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA JUSTIÇA: O CASO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO

Luciana Zaffalon Leme Cardoso

Tatiana Whately de Moura

RESUMO

O trabalho pretende investigar o percurso de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo especialmente no que se refere às inovações democráticas por ela introduzidas no Sistema de Justiça brasileiro, o que se analisará pela criação dos processos de participação social na gestão da instituição, notadamente através de ciclos de conferências aos quais se vinculam os planos anuais de atuação desta Defensoria. As conferências públicas representam práticas participativas que permitem que os cidadãos se envolvam na definição de diretrizes institucionais e no acompanhamento da fiscalização de ações e projetos desenvolvidos pela instituição. A pesquisa que resulta no projeto apresentado se volta ao Poder Judiciário no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e ao papel das Defensorias Públicas neste cenário, assim como à contextualização de conflitos sociais no estado de São Paulo e à análise histórica da abrangência da assistência jurídica neste estado, à luz da administração pública, da ciência política e dos direitos humanos.



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA JUSTIÇA: O CASO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO

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

As inovações advindas da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) parecem representar, no entanto, uma fenda no inacessível universo das instituições de nosso Sistema de Justiça, na medida em que se cria um novo paradigma participativo, através da Lei Complementar Estadual 988, de 09.01.2006, que encontra claro reflexo na estrutura da Lei 132/2009.

O notável atraso na criação da Defensoria Paulista, efetivada apenas no ano de 2006, desencadeou um intenso processo de participação popular, que culminou com a criação do *Movimento pela Defensoria Pública*¹, que congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos² para a urgente observância do texto constitucional que, desde 1988, dispôs sobre a criação das Defensorias Estaduais.

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

As inovações observadas na Lei 988/2006, que criou a Defensoria Paulista (e em parte consolidadas na Lei 132/2009), não constituem uma democratização espontânea, mas são, em verdade, fruto de um contexto de atraso político que desencadeou uma mobilização social capaz de viabilizar a incorporação,

¹ Representantes de diversas entidades e movimentos da sociedade politicamente organizada, mobilizados pelo que denominaram como *fragilidade do acesso à justiça*, advinda da inexistência da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, lançaram, em 24 de junho de 2002, o "*Movimento pela Defensoria Pública*".

² Representantes deste *Movimento* reivindicaram, por anos (tanto através de mobilizações e debates, quanto através do encaminhamento de propostas formais e realização de audiências públicas), que o Governador do Estado de São Paulo, a quem se vinculava a competência, apresentasse à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei de criação da Defensoria Pública em São Paulo.



no texto legal, das prioridades construídas pelos protagonistas do *Movimento pela Defensoria Pública*.

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

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

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

A criação de Ouvidoria externa e os processos de Conferências³, por exemplo, podem representar uma oportunidade de se rever a forma pela qual as instituições que fazem parte do Sistema de Justiça Brasileiro se abrem às opiniões

³Como se verá mais detalhadamente no transcrito deste texto, a DPESP realiza, como forma de gerar subsídios para a construção de seu plano anual de atuação, consultas populares que envolvem os destinatários da assistência jurídica, para que as prioridades de atuação possam ser identificadas. Este modelo de consulta, amplamente consolidado no Poder Executivo Federal, implica em local, regional e estadualmente (no caso do Executivo Federal também nacionalmente) consultar aqueles que serão os destinatários da política pública, ou, no caso em análise, da prestação jurisdicional, para que de forma mais legítima e próxima das realidades global e regionais se possa elencar os pontos prioritários de intervenção.

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



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

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

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

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, desde sua criação, conta com a participação direta de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais em sua estrutura e, também, tem em sua fundação o exercício da fiscalização externa, exercida pela Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo.

OUVIDORIA EXTERNA

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

No caso da DPESP a sociedade politicamente organizada está representada, através da Ouvidoria-Geral, no corpo institucional da Defensoria Pública, tanto através do próprio Ouvidor-Geral quanto através de seu Conselho Consultivo composto por 19⁴ membros da sociedade politicamente organizada, que

⁴ Sendo 11 membros titulares e oito suplentes.



acompanham as atividades da Defensoria, além de formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a Defensoria.

Nos termos da Lei Complementar nº 988/2006, a Ouvidoria-Geral é órgão superior da Defensoria Pública do Estado, devendo participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores. Trata-se do órgão encarregado de receber denúncias, reclamações ou sugestões dos membros e usuários da Defensoria.

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

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

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

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

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

Observemos, brevemente, outras alterações advindas da Lei 132/2009. Este dispositivo legal estabelece como uma das novas funções da Defensoria Pública a de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, para a composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação,



conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. Outra das novas funções é a de *promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico*.

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

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

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

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

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

Da leitura do respectivo dispositivo legal constante da Lei 132/2009, que prescreve que *caberá ao Conselho Superior aprovar o plano de atuação da Defensoria Pública do Estado, cujo projeto será precedido de ampla divulgação*, é



possível apreender que ficará a critério de cada Defensoria a institucionalização da participação social, o que não guarda semelhança com o modelo paulista, que taxativamente prevê a participação direta, como já explorado neste artigo.

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

No exercício de suas funções compete à Ouvidoria-Geral, seguindo o novo modelo: propor aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública do Estado medidas e ações que visem à consecução dos princípios institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados; além de promover atividades de intercâmbio com a sociedade politicamente organizada e estabelecer meios de comunicação direta desta com a Defensoria Pública; e receber sugestões e reclamações, adotando as providências pertinentes e informando o resultado aos interessados. Também cabe à Ouvidoria a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública.

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

Em síntese, se a Lei 132/2009 representa um avanço para todas as Defensorias do país, o que é inquestionável sob a ótica de uma desejável democratização do acesso à justiça, o mesmo não se pode dizer quanto à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que em sua legislação original deu passos mais largos do que a Lei Federal.



Espera-se, no entanto, que a Defensoria que aqui se toma como exemplo, pelo histórico que lhe deu origem e pelos méritos dos quais pode se vangloriar, principalmente pela ousadia do pioneirismo de que foi sujeita, não retroceda, e atente para o fato de que a Lei Federal estabelece o mínimo, cabendo aos Estados o avanço, a coerência com seus princípios e compromissos.

Ao passo que a Lei 132/2009⁵ fixa a Ouvidoria-Geral como órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição, a Lei 988/2006⁶ a estabelece como órgão superior, que deve participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores.

Se neste ponto o retrocesso fica patente, mesmo em seus primeiros significados, o semântico e o simbólico (a conversão de um órgão superior em um órgão auxiliar) o inverso também é verdadeiro, cabendo a todos os Estados, que passarão agora, por força da Lei Complementar 132/2009, a contar com suas Ouvidorias externas e que podem, na mesma toada, utilizá-la como critério legal mínimo, principiando suas legislações para além da fiscalização externa auxiliar, alcançando mesmo a proposta da gestão participativa, já tão consagrada nos Poderes Executivo e Legislativo quanto atrasada no Sistema de Justiça.

CONFERÊNCIAS PÚBLICAS

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

A democratização dos processos decisórios existentes na DPESP potencialmente implica na legitimação do exercício de sua função de garantidora da cidadania dentro do Poder Judiciário à medida que, através da participação social,

⁵ Lei 132/2009: “Art. 105 – A: A Ouvidoria-Geral é órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição.”

⁶ Lei Complementar 988/2006: “Artigo 36 – A Ouvidoria-Geral é órgão superior da Defensoria Pública do Estado, devendo participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores.”



passa a ser possível a compreensão do exato quadro de exclusão da ordem jurídica que precisa ser superado, do que precisa ser priorizado. Consideramos, assim, a participação como instrumento para que as desigualdades aflorem na forma de questões prioritárias e possíveis soluções coletivas.

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

As conferências públicas não constituem experiência nova na história política brasileira – a primeira conferência nacional aconteceu em 1941 -, mas elas passaram a adquirir contornos mais amplos, abrangentes, inclusivos e frequentes nas últimas décadas (POGREBINSCHI, 2010). Muitos governos têm aderido às novas práticas participativas e deliberativas, no entanto, é a primeira vez que este modelo se insere no universo do Sistema de Justiça.

“O principal pressuposto a nortear tais experiências, portanto, é o de permitir que os cidadãos envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, em particular na formulação, execução e controle de políticas públicas (...).As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma” (POGREBINSCHI, 2010, p. 14).

O Ciclo de Conferências⁷ é realizado a cada dois anos e tem como objetivo garantir ao cidadão a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e o acompanhamento das ações e projetos desenvolvidos pela instituição, bem como pretende elaborar, em conjunto com a sociedade politicamente organizada, o Plano Anual de Atuação da Instituição, conforme disposto no artigo 6º, III, §3º⁸ e artigo 7º, §3º⁹ da Lei Complementar 988/2006.

⁷ Como Ciclo de Conferências entende-se não apenas a Etapa Estadual da Conferência da DPESP, mas também as Pré-Conferências Regionais que a precedem.

⁸ Lei Complementar 988/2006: “Artigo 6º - São direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública: (...) III - a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores. (...)§ 3º - O direito previsto no inciso III deste artigo será efetivado através da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais da Defensoria Pública, do Plano Anual de Atuação da Defensoria Pública e da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, na forma desta lei.”



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.

No que se refere ao modelo, prevê a legislação estadual que a Conferência e as pré-conferências regionais podem se desenvolver sob a forma de palestras, painéis, debates e grupos de trabalho que permitam a formulação de propostas pelos delegados, observadores e convidados.

O plenário da Conferência Estadual, onde as deliberações são tomadas em votação por maioria simples, é composto por todos os delegados, observadores e convidados presentes, e é presidido pelo Defensor Público-Geral do Estado, auxiliado pelo Diretor da Escola da Defensoria e pelo Ouvidor-Geral da Defensoria Pública, que exerce a vice-presidência dos trabalhos, auxiliados pelos representantes da sociedade politicamente organizada.

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

Nas pré-conferências regionais os participantes propõem, debatem e votam propostas a serem encaminhadas para a etapa estadual. Na Conferência Estadual os representantes eleitos (delegados) debatem e votam as propostas encaminhadas pelas regionais.

O objetivo da democracia participativa, segundo Elster (2007), é a transformação e a educação dos cidadãos. As práticas participativas não são apenas um instrumental mas um fim em si mesmas.

De acordo com Manin (2007), a deliberação é um processo para tornar-se informado. E os indivíduos não possuem, de início, um conjunto completo de preferências. Seus desejos iniciais estão frequentemente em conflito, não só porque

⁹ Lei Complementar 988/2006: “Artigo 7º - À Defensoria Pública do Estado são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e subordinação ao disposto no artigo 99, § 2º, da Constituição Federal, cabendo-lhe especialmente: (...)§ 3º - A Defensoria Pública do Estado deverá contar com um plano anual de atuação, cuja elaboração terá que ser precedida da realização de Conferência Estadual e de Conferências Regionais, a cada dois anos.”



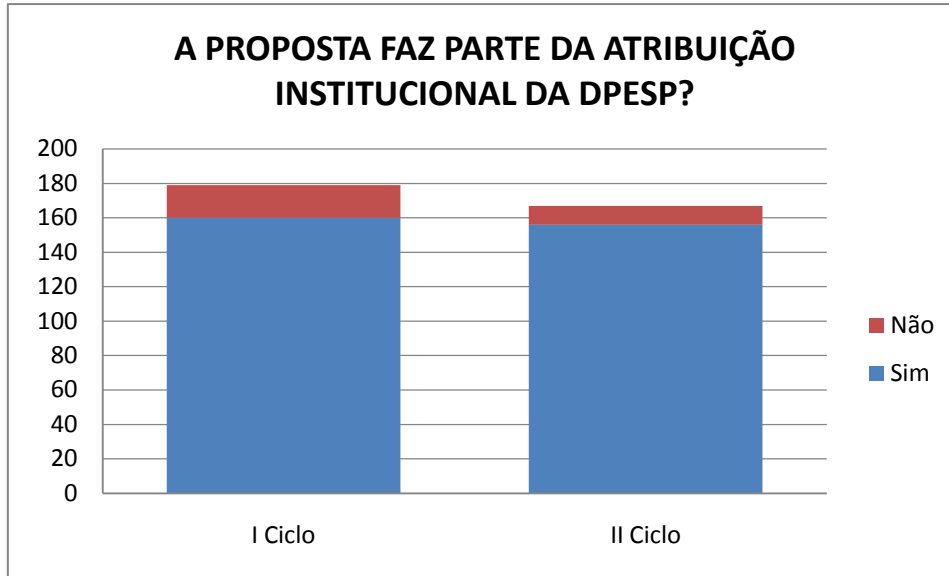
diferentes indivíduos aspiram por coisas diferentes, mas também porque um mesmo indivíduo tem desejos que se chocam entre si. Assim, durante a deliberação política os indivíduos adquirem novas perspectivas tanto em relação às soluções possíveis quanto a suas preferências. A deliberação tende a aumentar a informação e a localizar as preferências dos indivíduos. É um processo discursivo e racional, da qual a persuasão faz parte. A vontade da maioria é legítima por ser determinada ao final de um processo deliberativo em que todos participaram, ou seja, a legitimidade é dada pelo procedimento que precede a decisão, tão necessário quanto o princípio da maioria (MANIN, 2007).

O ponto principal do argumento de Manin (2007) é que a informação não é completa, a deliberação é um modo de se informar. A deliberação informa tanto sobre soluções, quanto sobre necessidades e preferências. Para Manin (2007) a fonte de legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas o processo de sua formação, ou seja, a deliberação. Uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas a deliberação de todos.

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

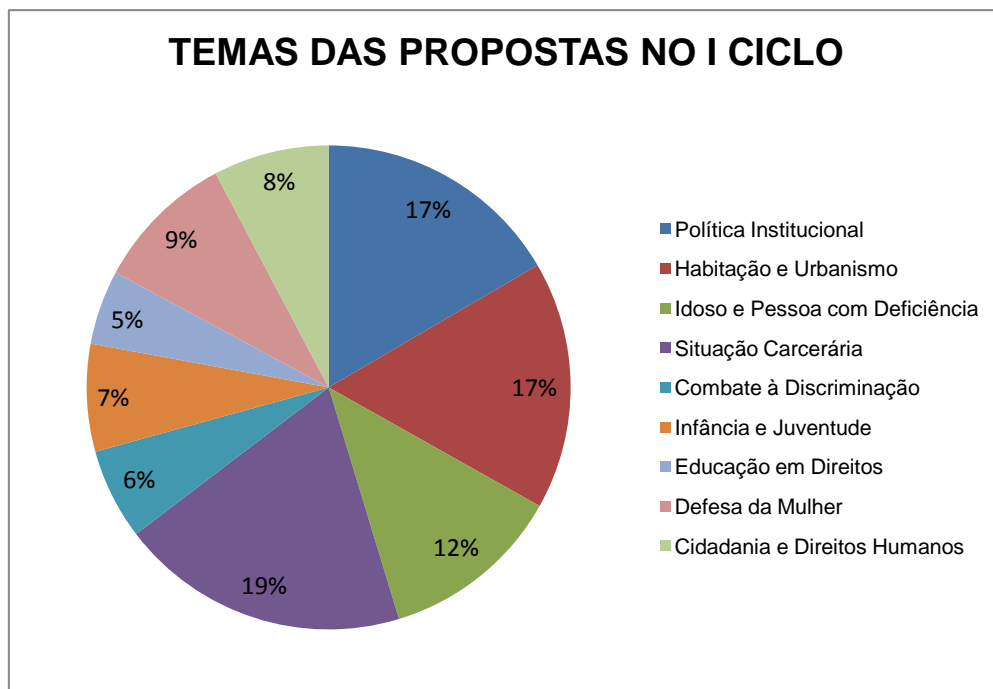
No I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública foram aprovadas 181 propostas e no II Ciclo foram 168 propostas. Dentre as propostas aprovadas nas Conferências Públicas, 8,7% não fazem parte das atribuições institucionais da Defensoria Pública, sendo que, destas, 19 correspondem a propostas do I Ciclo de Conferências e 11 do II Ciclo. Portanto, 28 propostas não compõem as definições legais que pautam as atribuições da Defensoria Pública e, assim, não são passíveis de concretização pela DPESP.





As propostas foram divididas em nove temas: política institucional; habitação e urbanismo; idoso e pessoa com deficiência; situação carcerária; combate à discriminação; infância e juventude; educação em direitos; defesa da mulher; e cidadania e direitos humanos.

No I Ciclo de Conferências, 19% das propostas referiam-se a situação carcerária, 17% a políticas institucionais, 17% a habitação e urbanismo, 12% a idoso e pessoa com deficiência, 9% defesa da mulher, 8% cidadania e direitos humanos, 7% infância e juventude, 6% combate à discriminação e 5% educação em direitos.



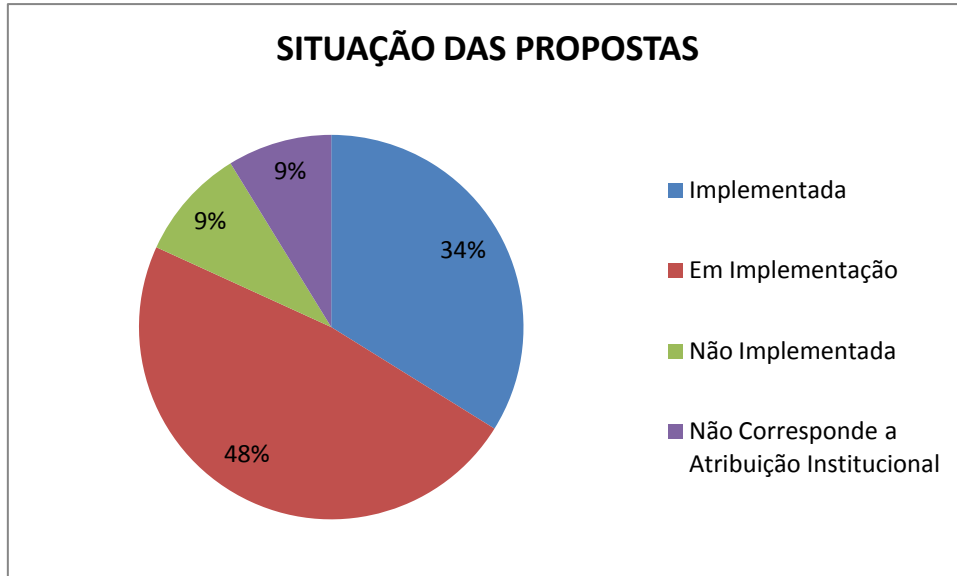
Já no II Ciclo houve algumas modificações na proporção das temáticas. As propostas mais votadas referem-se a políticas institucionais (20%), seguidas do tema habitação e urbanismo (16%). Combate à discriminação, que no I Ciclo correspondeu a 6% das propostas, foi o terceiro tema mais recorrente, com 15% das propostas, seguidas pela temática do idoso e da pessoa com deficiência (13%), infância e juventude (11%), defesa da mulher (8%), situação carcerária (8%), educação em direitos (5%) e cidadania e direitos humanos (5%).

“Por mais que a realização das conferências e a implementação de seus resultados não sejam, com poucas exceções, respaldadas por leis e dependam, portanto, da vontade política dos governos federais, as mesmas já se encontram sobremaneira institucionalizadas de forma a dispor de alguma autonomia no seio do próprio Estado (POGREBINSCHI, 2010, p. 18)”. Entretanto, na Defensoria Pública de São Paulo, a implementação das metas aprovadas nas conferências estão respaldada pela lei que a institui (Lei Complementar Estadual n. 988/2006), uma vez que prevê a elaboração do Plano Anual de Atuação a partir da realização de Conferência Estadual e Conferências Regionais.

Desse modo, analisamos a situação em que se encontram as propostas aprovadas no I e II Ciclo de Conferências Públicas da Defensoria. As propostas foram classificadas a partir de três status. As propostas foram consideradas como implementadas quando (a) todas as ações relacionadas a ela tiverem sido realizadas, se esta tiver prazo final; e (b) quando as questões já sofreram intervenções institucionais que cumprem o objetivo do enunciado, se este for de caráter contínuo. As propostas foram classificadas como em implementação quando as ações concretas para a sua realização foram iniciadas mas não finalizadas, seja ela de caráter contínuo ou pontual. E, por último, foram analisadas as propostas não implementadas. Para cada proposta implementada ou em implementação, foram descritas as ações realizadas pela Defensoria que correspondem aos objetivos propostos e as dificuldades encontradas; já para as propostas não implementadas foram expostas as justificativas/dificuldades.

Dentre os enunciados aprovados no I e II Ciclo de conferências, 34% das propostas foram implementadas, enquanto que 48% estão em fase de implementação e 18% não foram implementadas. Dentre as propostas que não foram implementadas, metade não corresponde à atribuição institucional da Defensoria.





A Deliberação nº 49 do Conselho Superior da Defensoria Pública regulamenta o monitoramento contínuo das ações voltadas à implementação dos enunciados constantes dos relatórios das Conferências. A referida Deliberação institui uma Comissão permanente de Monitoramento das Propostas das Conferências, que é responsável por organizar os relatórios de monitoramento preenchidos pelos órgãos da Administração Superior, pelos Coordenadores Regionais, pelos Coordenadores dos Núcleos Especializados e pelo Diretor da Escola da Defensoria Pública (EDEPE). Este regulamento garante a responsabilidade institucional quanto às metas propostas pela sociedade civil.

A autonomia, segundo Gutmann e Thompson (2007), é compatível com a delegação de decisões importantes, mas é preciso saber justificar a delegação. As autoridades precisam prestar contas de suas decisões. Uma instituição é democrática na medida em que é responsiva em relação às decisões que toma. Para estes autores, a exigência de prestação de contas é a chave da democracia deliberativa.

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

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



atribuições, mas, para que alcance os princípios que a regem, a Instituição não apenas deve se apoderar desta construção, como, sobretudo, observá-la como parâmetro para suas prioridades.

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

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

PARTICIPAÇÃO SOCIAL – VALORIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PARADIGMA PARTICIPATIVO (OU SUPERAÇÃO DO CARÁTER MANDATÓRIO)

A análise que se realiza do modelo criado pela DPESP, que encontra reflexo parcial na nova Legislação Federal, mas que se espera ver nacionalmente implementado, se pauta pela natureza das inovações verificadas. Há a previsão legal de fiscalização externa (Ouvidoria) e de participação social na gestão (Ciclos de Conferências), o que assumiria, de acordo com o modelo apresentado por Dagnino (2002), um *caráter mandatário*.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Como previsto no artigo 31, inciso III¹⁰, da Lei Complementar nº 988/2006, é o Conselho Superior da DPESP o órgão que tem o poder normativo sobre a Instituição, que a regulamenta e delibera, que, enfim, disciplina as atividades da Defensoria Pública. Dentre as atribuições deste Conselho podemos destacar, por exemplo, a aprovação do plano anual de atuação da Defensoria e a fixação das rotinas de atuação dos Defensores Públicos.

¹⁰ Lei Complementar 988/2006: “Artigo 31 - Ao Conselho Superior compete: (...) III - exercer o poder normativo no âmbito da Defensoria Pública do Estado”.



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

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

É possível identificar, na Lei 988/2006, que organiza a DPESP, o fundamento desta abertura. Lê-se, em seu artigo 29, que o Conselho Superior se reunirá ordinariamente uma vez por semana, em dia previamente estabelecido. O parágrafo 4^o¹¹ deste artigo estabelece que nas sessões públicas será franqueada a palavra a qualquer pessoa, membro ou servidor da Defensoria Pública.

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

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

Este trabalho não intenta fazer um escalonamento entre as inovações observadas na Defensoria Paulista, nem tampouco entre as que ilustram a superação do caráter mandatório, porém destaca-se que, se para a criação do

¹¹ Lei Complementar 988/2006: “Artigo 29 - O Conselho Superior reunir-se-á ordinariamente uma vez por semana, em dia previamente estabelecido, e, extraordinariamente, quando convocado pelo seu Presidente ou por proposta de ao menos 5 (cinco) de seus membros. (...) § 4º - Nas sessões públicas será franqueada a palavra a qualquer pessoa ou membro ou servidor da Defensoria Pública, nos termos do regimento interno do Conselho Superior.”



chamado Momento Aberto podemos identificar um fundamento legal que lhe deu origem, o mesmo não ocorre com a participação social na definição das teses institucionais adotadas pelos Defensores após realização anual de encontro destinado a este fim, como se verá abaixo.

A Lei 988/2006¹² vincula aos Núcleos Especializados da DPESP, dentre outros encaminhamentos, o estímulo ao intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas; e à Escola da Defensoria, órgão auxiliar da Instituição, atribui a competência para organizar encontro anual dos Defensores Públicos para a definição de teses institucionais, que deverão ser observadas por todos os membros da carreira, constituindo parâmetros mínimos de qualidade para atuação e elencando as estratégias e temas que deverão ser priorizados na rotina de atendimento.

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

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

A participação social passou a ser contemplada a partir do II Encontro Anual de Defensores Públicos, realizado em 2008. Por iniciativa da Ouvidoria este mecanismo restou consolidado em Deliberação do Conselho Superior da DPESP que disciplina a organização dos Encontros e prevê, que, assim como os Defensores

¹² Lei Complementar 988/2006: “Artigo 53 - Compete aos Núcleos Especializados, dentre outras atribuições: (...) III - realizar e estimular o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas; Artigo 58 - A Escola é órgão auxiliar da Defensoria Pública do Estado, competindo – lhe: (...) XV - organizar encontro anual dos Defensores Públicos para a definição de teses institucionais, que deverão ser observadas por todos os membros da carreira, constituindo parâmetros mínimos de qualidade para atuação;”.



Públicos e os Núcleos Especializados, também a Ouvidoria-Geral poderá propor teses relacionadas às atribuições da Defensoria Pública do Estado.

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

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

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

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

As propostas até hoje recebidas discorrem sobre variados temas: defesa dos direitos e da integridade do idoso, da criança e do adolescente; garantias processuais a presos estrangeiros; liberdade provisória; direito à moradia e à propriedade imóvel; atuação multidisciplinar junto à população de baixa renda; e acesso à justiça a pessoas em situação de maior vulnerabilidade, em relação à idade, gênero, estado físico, mental, social, econômico, cultural ou orientação sexual.

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



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

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

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

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

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

Historicamente, de acordo com Sadek (2005), o processo de ampliação dos direitos da cidadania representa uma expressiva diminuição nos níveis de exclusão social. O existência de mecanismos de participação e de deliberação no sistema de justiça resulta, de um lado, no aumento da informação e, de outro, em uma atuação institucional responsiva.



REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.defensoria.sp.gov.br>.



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

_____. Relatório Final da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, de junho de 2007. Disponível em: <www.defensoria.sp.gov.br>.

ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. . In: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

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

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

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

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

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, v.1, n.1, 2007.

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

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

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



MOVIMENTO PELA DEFENSORIA PÚBLICA. Disponível em:
<www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br>.

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

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais, participação social e processo legislativo in: *Série Pensando o Direito*, n. 27, 2010.

SADEK, M. T. . Efetividade de direitos e acesso à justiça. In: Renault, Sérgio; Bottini, Pierpaolo. (Org.). *Reforma do Judiciário*. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, v. 1, p. 272-291.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar Nº 988, de 09 de janeiro de 2006

_____. Constituição do Estado de São Paulo. Lei Complementar Nº 1098, de 4 de novembro de 2009.

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

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



AUTORIA

Luciana Zaffalon Leme Cardoso – Ouvidora-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Endereço eletrônico: luzaffalon@gmail.com

Tatiana Whately de Moura – Assessora Técnica da Defensoria Pública de São Paulo
Endereço eletrônico: tatiwm@gmail.com



MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA COMO FATOR PROMOTOR DA EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO DE RONDÔNIA – UM ESTUDO DE CASO

Jorge Luiz dos Santos Leal
João Felipe Rammelt Sauerbronn

RESUMO

O presente trabalho discute rumos da modernização da Justiça trazida pela Constituição de 1988 e pela Reforma do Judiciário realizada através da Emenda 45/2004, em conjunto e com especial ênfase para o princípio da eficiência acrescido ao artigo 37, *caput* pela Emenda 19/1998. O artigo discute e analisa o que se entende por eficiência em administração, em administração pública e no Poder Judiciário. Para tanto, apresenta as Operações Justiça Rápida Itinerante e Justiça Rápida de Execução Penal implantadas na Justiça estadual de Rondônia como estudo de caso, visando apurar se estas podem ser consideradas como efetiva modernização da Justiça e se atendem ao princípio da eficiência nas suas execuções. A implantação do CNJ em 2005 trouxe para o dia-a-dia dos Tribunais a necessidade de se utilizar técnicas de gestão e instrumentos de avaliação de desempenho, em busca da eficiência e da eficácia. A utilização de estatísticas e fixação de metas são exemplos meritórios de sua atuação. Ao final do estudo de caso, observou-se que o primeiro programa atende aos anseios da população e propõe-se a sua continuidade, enquanto que o segundo deveria ser repensado.



MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA COMO FATOR PROMOTOR DA EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO DE RONDÔNIA – UM ESTUDO DE CASO

O presente trabalho tem como objetivo investigar a modernização da Justiça como fator promotor da eficiência, tomando como referência dois programas implantados pelo Tribunal de Justiça de Rondônia chamados Justiça Rápida Itinerante e Justiça Rápida Itinerante de Execução Penal. Buscou-se descobrir se tais programas, que têm o intuito de modernizar a Justiça estadual, geraram aumento de eficiência e se eles são efetivamente benéficos para a população.

Para tanto, foi estudado não apenas o conceito de eficiência, mas também os conceitos de eficácia e efetividade, que são paralelos e interligados com o conceito de eficiência. Para completa compreensão da discussão foi necessário tratar também das reformas do Estado e do Poder Judiciário, assim como dos aspectos relacionados à modernização da administração pública.

A visão geral é de que o Poder Judiciário deve à sociedade uma atuação mais próxima e transparente e mais célere (SADEK, 2004). Acredita-se que o aumento real da eficiência do Judiciário esteja baseado no incremento da celeridade no julgamento dos processos. O reclamo da população, muito mais do que a qualidade de suas decisões, é direcionado para a incapacidade de julgar em tempo razoável os conflitos de interesses que lhe são submetidos.

A Emenda Constitucional 19/1998, dentre outros pontos relevantes para a reforma do Estado, trouxe um elemento que é central nesta dissertação. Diz respeito ao princípio da eficiência incluído no *caput* do artigo 37. Essa emenda tem grande relevância para o estudo do Poder Judiciário e do próprio Estado brasileiro, uma vez que faz parte de um programa maior de reforma do Estado, a reforma gerencial ou gestão voltada para resultados (ABRÚCIO, 2007), programa esse implantado na segunda metade da década de 1990 do século passado. Atuando em três frentes diferentes, essa reforma teve papel importante no enfrentamento da crise existente na época e atuou na modificação do paradigma da gestão do Estado, com a reforma do seu aparelho administrativo.



A reforma do aparelho do Estado teve como finalidade implantar no serviço público em geral métodos de gestão próprios de empresas privadas, seguindo uma tendência de reforma que ocorria em vários países. A partir de então, a busca pela eficiência e o controle das atuações administrativas passou a ser orientada pelos resultados e não mais pelos processos, como típico da atuação burocrática anteriormente implantada. A lógica dessa reforma do Estado foi tornar os métodos de gestão da coisa pública muito mais próximos da experiência das empresas privadas, que demonstram maior rapidez, flexibilidade com obtenção de resultados melhores e menores custos.

A Emenda Constitucional 45/2004 iniciou o processo de reforma do Judiciário e teve impacto profundo sobre o funcionamento da Justiça, que passou a ser enquadrado com base em quatro dimensões: a) duração razoável do processo; b) proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial e a respectiva população; c) funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional; e d) distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição. Além disso, foi criado o Conselho Nacional de Justiça. Assim, nos âmbitos judicial e administrativo, foram assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação e, além disso, passaram a ser atribuídas responsabilidades aos membros do Judiciário. Como vemos essa reforma demonstra claramente seu caráter advindo da perspectiva gerencialista, que atacava dois males observados na administração burocrática: ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade.

Dentro do Poder Judiciário ficou estabelecido que eficiência está baseada no julgamento dos processos com maior celeridade (AMARAL, 2002). De fato, julgar maior número de processos no mesmo tempo, e com os mesmos custos, equivale a ser mais eficiente (ARAÚJO e BESSA, 2010). Contudo, a ideia existente por traz da cobrança por celeridade está diretamente vinculada ao atendimento de todos os processos apresentados (BEDAQUE, 2007). Evidente que julgar todos os processos deve ser o objetivo do poder. Contudo, isso é medida de eficácia, não de eficiência. O Judiciário é mais ou menos eficaz, de acordo com o percentual de processos julgados (CASTRO, 2006).



A abordagem metodológica foi baseada no método de estudo de caso, conforme proposto por Yin (2005). Escolheu-se a Justiça Itinerante no estado de Rondônia, consubstanciada em dois programas distintos, a Justiça Rápida Itinerante e a Justiça Rápida Itinerante de Execução Penal como caso de estudo, pois esses pareciam ser os melhores representantes da reforma do judiciário, tomando-se como característica principal a busca pela celeridade. Além disso, esses programas apresentavam disponibilidade de acesso aos dados, o que permitiu que fossem apurados resultados objetivos. Como complemento, esses programas permitem levar Justiça às pessoas que não podem ir aos fóruns regulares e contribuem para evitar rebeliões, servindo para pacificar o meio social onde são realizadas, além de permitir fazer uma avaliação do ponto de vista dos meios utilizados e dos resultados alcançados.

Do ponto de vista da eficácia, os programas são evidentemente produtivos, já que atendem todas as pessoas que necessitam da prestação jurisdicional. A Justiça Rápida Itinerante e a Justiça Rápida de Execução Penal (Operação Ressoar), quando realizadas, atendem a toda a população que busca a solução de seus conflitos de interesses (no primeiro caso) e a averiguação da regularidade da execução da pena (no segundo caso).

Do ponto de vista da efetividade, observa-se que apenas o primeiro deles preenche as condições para ser considerado efetivo. A Justiça Rápida Itinerante leva a Justiça até as pessoas que não conseguem chegar ao Judiciário, às regiões distantes e desprovidas do aparelho estatal necessário. Age como promotor da pacificação social, o que é reconhecido pela população. Entrega aquilo que deve ser entregue a cada um. A única questão ainda não totalmente esclarecida diz respeito à periodicidade dessas operações. Não foi possível apurar se esse serviço deveria ser realizado mais vezes nos mesmos locais.

Quanto ao programa Justiça Rápida de Execução Penal (Operação Ressoar), vê-se que ele não é efetivo, já que lhe falta um requisito: a melhor utilização dos recursos existentes, apesar de eficaz, falta-lhe eficiência. Isso ocorre porque a estrutura existente da Vara de Execuções Penais, onde todos esses feitos têm seu andamento regular, tem todas as condições de realizar o trabalho com a sua capacidade instalada. Não há notícia de problemas na vara e seu funcionamento não teve ainda falhas apontadas.



Existe uma cobrança muito grande de maior celeridade para a atuação do Poder Judiciário, como se somente a rápida decisão dos processos garantisse a paz social. Ela também depende da qualidade dessas decisões e está vinculada à Constituição e às leis. Contudo, sobre a gestão do Judiciário, é possível fazer mudanças e aperfeiçoamentos para permitir que as decisões certas sejam proferidas em tempo útil e mais breve.

Tomando como base o estudo de caso realizado, é possível verificar que o Tribunal de Justiça de Rondônia não tem uma avaliação de custos dessas operações e deve realizá-la, pesando recursos e benefícios alcançados, a fim de apurar o seu grau de eficiência. O estudo comprovou que a primeira delas é mais eficiente do que os Juizados Especiais. Deve buscar descobrir se há meios alternativos de atender à população com despesa menor (um exemplo a ser analisado seria um foro distrital em Extrema de Rondônia, localizada a 340 quilômetros da sede da comarca), realizando um planejamento específico sobre essa questão.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP. Edição Especial Comemorativa 67-86, Rio de Janeiro. 2007.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo*. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 14, junho-agosto, 2002. Acesso em 20.07.2010. Disponível: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%20-2006-CARLOS%20CINTRA.pdf> .

ARAÚJO, Igor Vidal e BESSA, Luiz Fernando Macedo. *Eficiência e Efetividade no Poder Judiciário: O Estado da Arte e Proposições de Pesquisas*. Anpad. In: *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*. Vitória, 2010.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo e Técnica Processual*. 2ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2007.

CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública*. Anpad. In: *Anais do XXX Encontro ANPAD*. Salvador, 2006.

SADEK, Maria Tereza. *Poder Judiciário: Perspectiva de Reforma*. *Opinião Pública*, v.10, n. 1, p. 01-62, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre. Bookman, 2005.



AUTORIA

Jorge Luiz dos Santos Leal – Juiz de Direito – Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Endereço eletrônico: mppj@fgv.br

João Felipe Rammelt Sauerbronn – Professor Adjunto - FGV Direito Rio.

Endereço eletrônico: joao.sauerbronn@fgv.br

