

# Defensoria Pública do Estado de São Paulo, participação social e acesso à justiça

*Public Defenders' Office of the State of São Paulo, social participation and access to justice*

Edilene Mendonça Bernardes<sup>1</sup>, Carla Aparecida Arena Ventura<sup>1</sup>

DOI: 10.1590/0103-1104201912020

**RESUMO** O presente estudo tem por objetivo analisar espaços para a participação social e alternativas institucionais para a garantia de acesso aos direitos de pessoas com sofrimento mental, na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Trata-se de relato de experiência de imersão na referida instituição, no período de 2012 a 2015, no qual as autoras realizaram entrevistas semiestruturadas com ativistas, profissionais e usuários do serviço. Para o escopo do presente artigo, foram selecionados os conteúdos temáticos específicos dos diálogos sobre participação social e acesso à justiça. A análise dos resultados identificou quatro eixos temáticos fundamentais: i) presença de espaços institucionais previstos em regimento para a participação social; ii) características da participação social distintas na instituição, de acordo com o período analisado; iii) a construção de um modelo de atuação que possibilita o acompanhamento individual de pessoas com sofrimento mental; iv) iniciativas de monitoramento, fiscalização e acompanhamento da implantação das políticas públicas de saúde mental.

**PALAVRAS-CHAVE** Participação social. Saúde mental. Defensoria Pública.

**ABSTRACT** *The present study aims to analyze spaces for social participation and institutional alternatives to ensure access to justice to the rights of individuals with mental illness at the Public Defender's Office of the state of São Paulo, Brazil. It consists of an experience emergence report at said institution, conducted from 2012 to 2015, in which the authors performed semi-structured interviews with activists, professionals, and service users. For the scope of this article, we selected specific thematic content of the dialogues on social participation and access to justice. The resulting analysis identified four principal thematic axes: i) the presence of institutional spaces provided for in the regulation of social participation; ii) diverse social participation characteristics in the institution, according to the analyzed period; iii) construction of an action model to enable individual follow-up of people with mental illness; iv) monitoring, supervision, and follow-up initiatives for the implementation of mental health public policies.*

**KEYWORDS** *Social participation. Mental health. Public Defender Legal Service.*

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo (USP), Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (EERP) – Ribeirão Preto (SP), Brasil. [edilenemb@usp.br](mailto:edilenemb@usp.br)



## Introdução

A Defensoria Pública se caracteriza como uma proposta inovadora no sistema de Justiça, que objetiva ampliar o acesso à justiça, auxiliando na efetivação da garantia de assistência jurídica integral e gratuita àqueles considerados como hipossuficientes.

Adentrar essa instituição possibilita o acesso a uma história singular na luta pela garantia dos direitos humanos no Brasil. Apesar de prevista na Constituição de 1988, em São Paulo, a Defensoria foi implantada somente em 2006, resultante da mobilização de mais de 400 entidades politicamente organizadas. Tal peculiaridade repercute na presença da sociedade civil na luta pelo acesso à justiça, desde a elaboração do anteprojeto da instituição à definição de agenda nos dez anos de sua existência.

A análise de informações relativas ao período que antecede à criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) possibilita identificar um histórico de participação da sociedade civil em resposta ao que foi denominado pelos representantes dos movimentos sociais como ‘fragilidade do acesso à justiça’. O ‘Movimento pela Defensoria Pública’ teve início com 300 entidades e chegou a mais de 400 no lançamento do ‘Manifesto pela criação da Defensoria’, em junho de 2002, ocasião em que o acesso à justiça no Estado de São Paulo passou a ser amplamente divulgado pelo Movimento, nacional e internacionalmente<sup>1</sup>.

*A gente mobilizou vários segmentos da sociedade, e a OAB foi a grande instituição contrária à criação da Defensoria Pública. Para a Procuradoria Geral do Estado, já existia um serviço de assistência judiciária, a PAJ, e estava resolvido. Mas a gente queria um órgão público pra defender a população necessitada, que é o que está na lei. O maior agressor, autor de crimes contra a população, é o Estado! Fizemos muito movimento para criação, junto com o Sindicato dos Procuradores. Ali que conseguimos elaborar o projeto de lei pra criação da Defensoria, com as nossas propostas. (ativista político).*

Após a aprovação da legislação estadual<sup>2</sup>, indaga-se como se caracteriza a participação dos movimentos sociais nos diferentes momentos da história da DPESP. A busca por essa compreensão se realizou a partir do convite da pesquisadora à reflexão sobre o tema, nos diálogos estabelecidos com ativistas e profissionais que estiveram presentes na DPESP desde a luta por sua implantação até os dias atuais. Identifica-se um período inicial caracterizado por uma simbiose entre instituição e sociedade civil. São descritos os diferentes espaços previstos no projeto para a participação e o controle social, e as características da ocupação desses espaços institucionais por representantes de diferentes movimentos sociais, além de críticas e preocupações em relação ao futuro dessa participação.

*Eu vejo a transição do projeto para a efetivação da participação com fluxos e contrafluxos. A gente vive, principalmente no começo da Defensoria, uma espécie de simbiose. Uma instituição engatinhando, se desenhando, e o movimento social ainda como sujeito desse espaço. A Defensoria é uma instituição diferenciada quando se compara com as demais instituições de justiça, mas hoje ela é uma instituição em disputa. O modelo que se foi desenhado está em disputa. Eu não olho hoje e tenho a certeza de que esses mecanismos institucionalizados garantirão, de fato, uma diferença institucional, como havia sido combinado. (representante da ouvidoria).*

*Tem os caminhos dentro desse projeto para participação, mas funciona mal. Aquelas ‘conferências públicas’, eles querem limitar a discussão. A ‘Ouvidoria’ é o único órgão pra discutir com a população. No ‘Conselho Superior’, tem um ‘Momento Aberto’ para a população. Havia um bom diálogo entre nós e eles, que foi se afastando. Eu acho que tem gente que prioriza participar da ‘Conferência’. Tem outros que priorizam a participação direta nos ‘Núcleos Especializados’. No ‘Momento Aberto’, eu não vejo outro movimento participando. A própria estrutura da Defensoria é extremamente democrática, a estrutura que*

*nós fizemos e que eles estão pondo em prática. Nós precisamos da democracia, nós precisamos ter participação, nós precisamos de justiça. Então, nós temos que ter participação na Defensoria. A democracia, pra funcionar, se não tiver povo organizado, não funciona. Pode deixar a porta aberta, que não vai funcionar nada. Se não tiver o povo organizado, chegar e falar 'eu quero isso', não adianta. Não vou responsabilizar a Defensoria pela falta da participação popular. (ativista político).*

Relatos de participantes no estudo e na análise do projeto da instituição, e de seu regimento, evidenciam a presença de diferentes espaços para a participação social, visando garantir o acesso à justiça da população que vive em maior vulnerabilidade social<sup>3</sup>. No presente relato, a atenção se volta, especificamente, para a análise das alternativas da DPESP a fim de garantir o acesso aos direitos de pessoas com sofrimento mental.

## **Alternativas para o acesso à justiça das pessoas com sofrimento mental na DPESP**

No início dos trabalhos da DPESP voltados especificamente para as demandas de saúde mental, as pessoas não sabiam exatamente o que seria realizado, entretanto, era bem claro o que não queriam estabelecer. Não queriam construir nenhuma atuação que pudesse ser contraditória em relação à missão da instituição, de ampliação do acesso à justiça. Não queriam nenhuma atuação que fosse divergente da cultura institucional, que trazia em seu DNA a participação social e a luta pela defesa dos direitos humanos. As atuações foram se estabelecendo, envolveram atendimentos individuais ou familiares, contatos e ações junto à rede de serviços, assessorias técnicas realizadas por psicólogos e assistentes sociais aos defensores públicos, conciliações,

mediações e composições de conflitos. Havia uma consciência de se construir práticas sem seguir modelos apropriados de outras instituições. Era imperativo, conseqüentemente, permanecerem atentos às características de existência do cidadão que buscava o serviço, o que representava desafio a ser vencido cotidianamente pelos profissionais.

Nesse espaço em que se desejava construir práticas que pudessem ser diferenciadas e coerentes com a proposta institucional, as pessoas que buscavam a Defensoria foram, aos poucos, tendo visibilidade em suas dores, dificuldades e demandas. Passaram a ter um espaço de escuta, de existências. A instituição pôde ampliar a percepção das diferentes formas de não existências socialmente produzidas<sup>4</sup>, e passou a ser convocada a buscar possibilidades de atuação e de transformação daquelas realidades.

A instituição, criada e organizada tendo grande participação social, com espaços previstos para a continuidade dessa participação<sup>5</sup>, incorporou, em sua estrutura, dimensões para que vozes até então silenciadas, realidades sociais invisibilizadas, chegassem ao sistema de Justiça. As demandas de saúde mental começaram a se fazer presentes. Predominantemente, familiares de pessoas que faziam uso abusivo de álcool e drogas em busca de acesso aos serviços de saúde e internação; pessoas com transtornos mentais com queixas de perseguição e/ou violência, pensamento confuso, solicitando defesa; familiares buscando internação de pessoas com transtornos mentais; situações envolvendo divórcio, pensão alimentícia e/ou guarda de filhos, dificuldades de acesso aos serviços e às políticas públicas; situações de violência doméstica ou entre moradores de rua.

A atuação dos profissionais foi se desenhando internamente na DPESP, com trabalhos de atendimento e de mediação, conciliação ou composição extrajudicial de conflitos. Ainda, paralelamente, em trabalhos junto à rede pública de serviços de saúde e de assistência social.

Pela frequente demanda e complexidade dos atendimentos, a Defensoria passa a se deparar com desafios na área da saúde mental, solicitações de familiares para internação e interdição de usuários de drogas ou pessoas com transtornos mentais, um terreno de difícil percurso, no qual a supressão de direitos pode ir em direção contrária à proposta da garantia de direitos. A atuação na área traz, também, outros desafios. Questões sobre os motivos que levam famílias a precisarem chegar a solicitar a supressão de direitos de seus familiares com certa frequência e/ou a sua internação. Neste sentido, surgem outros espaços de atuação importante da Defensoria: o controle das políticas públicas; o trabalho de mapeamento e articulação com a rede; e a atuação em fiscalização de clínicas e/ou comunidades terapêuticas. Algumas possibilidades começam a surgir, tanto na direção de atuar em demandas coletivas quanto em trabalhos de articulação com a rede de serviços.

Nos trabalhos com a rede pública, um dos aspectos que foi se estabelecendo e vem ganhando espaço refere-se à atuação em educação em direitos. Defensores públicos, psicólogos e assistentes sociais, ao estabelecerem contato com os diferentes serviços municipais, passam a ser referência dentro da DPESP, e vão se engajando nas atividades dos Conselhos Municipais, no Centro de Atenção Psicossocial (Caps), no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e na Unidade Básica de Saúde (UBS), entre outros, levando informações e orientando profissionais e a população daquele território sobre procedimentos possíveis para a garantia de direitos. Importante papel em iniciativas de educação em direitos tem sido desenvolvido pela Escola da Defensoria Pública, que tem assumido a temática da saúde mental na organização de eventos estaduais e nacionais.

Observa-se, nessa descrição das atividades, uma ênfase institucional em trabalhos extrajudiciais e de educação em direitos, duas vertentes que estão sendo fortalecidas na construção do modelo de atuação em saúde

mental da DPESP. Paralelamente, psicólogos e assistentes sociais seguem instrumentalizando tecnicamente defensores em casos de judicialização, elaborando laudos e contra-laudos, de maneira que possam contar com informações psicossociais na avaliação dos casos. Exemplo desta atuação acontece em situações nas quais pais perderam a guarda de seus filhos por serem usuários de drogas ou por apresentarem dificuldades relacionadas a transtornos mentais. Com esta iniciativa de construção de defesa com trabalhos interdisciplinares, amplia-se a garantia dessas pessoas de serem ouvidas, de serem visibilizadas em seus processos judiciais.

Muitos casos não chegam espontaneamente à porta tradicional da triagem, e os profissionais da DPESP precisam estar atentos a tais demandas, que necessitam que eles se desloquem até os locais em que estas se encontram. Neste sentido, merecem destaque visitas a diferentes instituições de internação, asilos, comunidades terapêuticas e trabalhos desenvolvidos junto aos moradores de rua. Espaços que abrigam demandas de saúde mental, que necessitam de ‘portas alternativas’ de acesso à justiça.

É de fundamental importância o trabalho da DPESP junto às lideranças comunitárias, ativistas e representantes de movimentos sociais, que permanecem atentos às diferentes demandas relativas ao público atendido pela Defensoria e, também, à atuação dos diferentes órgãos governamentais na implantação de políticas públicas.

Uma das portas de acesso da instituição para as lideranças se pronunciarem é a Ouvidoria, que exerce papel de articulação política dessas demandas. Outra porta que tem sido de importância fundamental para as demandas de saúde mental é o Núcleo Especializado de Cidadania e Direito Humanos.

Dessa maneira, encontram-se exemplificados os principais aspectos que poderão contribuir para a reflexão sobre o modelo de trabalho que está sendo construído pela DPESP, assim como os espaços institucionais para a abordagem do tema de saúde mental.

O objetivo desta análise refere-se à busca por alternativas, possibilidades plurais e concretas, simultaneamente utópicas e realistas, que se vão construindo no presente por meio das atividades de cuidado<sup>4</sup>. Entende-se que, a partir da análise do que está sendo construído hoje, com as experiências que estão sendo disponibilizadas diante da construção de propostas que incluam as diferentes formas de não existência relacionadas com as demandas de saúde mental, torna-se possível pensar em diferentes alternativas para a atuação da DPESP perante a temática.

O foco de uma leitura da atuação da DPESP sob uma perspectiva de acesso à justiça, no sentido amplo, e a observação de relatos das práticas em diferentes áreas de atuação, ilustram a reconhecida proposta de ‘movimentos das ondas’ para a superação dos obstáculos de acesso<sup>6</sup>. Observa-se que, simultaneamente, a instituição executa as diferentes formas de enfrentamento dos obstáculos: por ações de defesa individual daqueles que não possuem recursos, a primeira onda; as atuações coletivas diante das violações de direitos de grupos vulneráveis, a segunda onda; e o investimento em procedimentos extrajudiciais e de mediações de conflitos, a terceira onda.

Visualiza-se a assistência jurídica descrita na primeira onda cappellettiana por meio da atuação na construção de defesas que incluam a realidade social, o leque de dificuldades socioeconômicas e emocionais das pessoas que permaneceram historicamente excluídas do sistema tradicional de Justiça e da sociedade como um todo.

Por outro lado, os trabalhos que colocam em foco as demandas coletivas relacionadas às necessidades de pessoas com deficiência para que se cumpra o direito de locomoção, o combate às diferentes formas de violência vivenciadas por pessoas em situação de rua, as ações movidas contra os municípios para que se cumpra a implantação de políticas públicas de saúde e de assistência social, além do acompanhamento e a cobrança da devida implantação de serviços de saúde mental de acordo com a política de desinstitucionalização, são

exemplos de atuação da Defensoria voltados para a demanda de saúde mental coletiva, conforme descrito na segunda onda cappellettiana.

Partindo do entendimento de que o acesso à justiça possui um sentido mais amplo do que o de acesso ao judiciário, que representa a possibilidade de buscar alternativas voltadas para a solução pacífica de ameaças ou impedimentos de direitos, se pode pensar que as práticas baseadas no trabalho de escuta qualificada, aprofundada, e a ênfase em mediações, conciliações ou composição extrajudicial de conflitos estão sendo construídas na direção de proporcionar o exercício da cidadania com condições mais dignas de existência. O trabalho da DPESP junto à rede de serviços públicos com ênfase na orientação de direitos, possibilidades de encaminhamentos, parcerias e práticas de educação em direitos segue na mesma direção. A sociedade passa a ser envolvida em diferentes iniciativas, que visam desobstaculizar os caminhos de acesso aos direitos. A observação das práticas descritas possibilita identificar constantes buscas por superação de barreiras que dificultam o acesso à justiça para a população atendida pela Defensoria. A educação em direitos junto aos profissionais de serviços públicos, as atividades conjuntas com a rede de serviços e a atuação junto à comunidade em geral para orientação sobre direitos e sobre os serviços são exemplos de atuações que caracterizam a expansão da concepção clássica da justiça de atuação em litígios. Práticas que ilustram a terceira onda cappellettiana.

Exemplifica-se, dessa maneira, que a atuação da DPESP, por princípios, segue na direção da proposta de ampliação de acesso à justiça para a população que mais necessita da intervenção estatal, por limitações de recursos. Entretanto, tais princípios não podem ser analisados desvinculadamente de um contexto de extrema desigualdade, e de interesses públicos e privados em rota de colisão constante. Não há, nesta leitura, a ingenuidade da crença de um caminho utópico de acesso universal.

Os objetivos bastante ambiciosos da DPESP, configurados na abrangência de sua área de atuação, somados às dificuldades socioeconômicas enfrentadas por parcela significativa da população, colocam em posição de especial preocupação o projeto de acesso à justiça conforme proposto.

De qualquer maneira, é notória a contribuição da DPESP na construção de um modelo de atuação que possibilita o acompanhamento individual de pessoas com sofrimento mental para que possam ter acesso aos mais diferentes direitos que lhes são negados. Possibilita o acompanhamento da implantação dos serviços de saúde mental para que se cumpra o proposto pela política de desinstitucionalização, não apenas na ampliação de serviços, mas no seu acompanhamento e fiscalização. De fato, o atraso na implantação de políticas públicas adequadas às necessidades das demandas, os constantes impasses provocados por um sistema de saúde híbrido, segmentado em interesses e disputas entre iniciativas públicas e privadas têm prolongado as condições de não existências sociais. Perpetuam práticas de violências em instituições irregulares, para onde muitos ainda são encaminhados, muitas vezes, com a anuência do poder público e por desconhecimento, da parte de quem encaminha, das reais condições dessas clínicas ou comunidades terapêuticas. Situação que se agrava diante da ameaça a qual está submetido o atual projeto do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil.

## Considerações finais

A análise proposta no presente relato identificou iniciativas institucionais visando à garantia dos direitos de pessoas com sofrimento mental na DPESP. Alternativas que se tornaram possíveis pela existência de uma instituição com princípios eminentemente democráticos, criada com grande mobilização da sociedade civil. Entretanto, sabendo ser inquestionável o fato de a instituição se estabelecer com a presença da sociedade civil, não se pode ignorar a autocrítica dos envolvidos sobre o esvaziamento da participação social nos espaços conquistados. A esta constatação, acrescentem-se os históricos de violações de direitos e de estigmatizações vivenciado por tal parcela da população, delineando-se a difícil trajetória de alcance das condições de dignidade humana para quem vive com sofrimento mental. Há muito trabalho pela frente!

## Colaboradores

Bernardes EM (0000-0003-2002-1362)\* contribuiu na elaboração do presente ensaio com as seguintes atividades: 1) concepção e análise dos dados; 2) revisão crítica do conteúdo; e 3) aprovação da versão final do manuscrito. Ventura CAA (0000-0003-0379-913X)\* contribuiu com as seguintes atividades: 1) concepção e análise dos dados; 2) revisão crítica do conteúdo; e 3) aprovação da versão final do manuscrito. ■

\*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

---

## Referências

1. Cardoso LZL. Genealogia da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo: Hucitec; 2010.
2. São Paulo (Estado). Lei Complementar Estadual nº 988, de 09 de janeiro de 2006. Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. 2006 [acesso em 2011 ago 20]. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2939>.
3. Bernardes EM. Saúde mental e acesso à justiça na Defensoria Pública do Estado de São Paulo [tese]. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto; 2015.
4. Santos BS. Uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. São Paulo: Cortez; 2010.
5. Cardoso LZL. Mecanismos instituídos de fiscalização externa: ouvidoria-geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e seu Conselho Consultivo. São Paulo: Hucitec; 2010.
6. Cappelletti M, Garth B. Acesso à justiça. Porto Alegre: Fabris; 1988.

---

Recebido em 11/06/ 2018

Aprovado em 04/12/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve