

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CASO
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

São Paulo

2010

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CASO
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**Dissertação apresentada à Escola
de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação
Getúlio Vargas, como requisito
para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública e
Governo.**

Linha de Pesquisa:

**Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional.**

**Orientador: Prof. Dr. Francisco
Cesar Pinto da Fonseca**

São Paulo

2010

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CASO
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**Dissertação apresentada à Escola
de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação
Getúlio Vargas, como requisito
para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública e
Governo.**

**Linha de Pesquisa:
Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional.**

Data da aprovação

____/____/____

Banca examinadora

**Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto
da Fonseca
(orientador)
FGV - EAESP**

**Profa. Dra. Marta Ferreira
Farah
FGV - EAESP**

**Prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro
Brown University, EUA**

ZAFFALON L CARDOSO, Luciana.

Participação social: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do estado de São Paulo. / Luciana Zaffalon Leme Cardoso - 2010.

192 f.

Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Defensoria pública. 2. Poder judiciário -- Brasil. 3. Assistência judiciária. 4. Justiça -- Administração -- Opinião pública. 5. Administração pública -- Participação do cidadão -- São Paulo (SP). I. Fonseca, Francisco Cesar Pinto da. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.722(81)

Para minha família e amigos, parceiros
incrivelmente inspiradores, companheiros
que tornaram este trabalho possível.

*É possível julgar o grau de civilização de
uma sociedade visitando suas prisões.*
Fiodor Dostoievski, Crime e Castigo.

RESUMO

Este 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 analisa pela criação de ouvidoria externa e de 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.

A pesquisa 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.

Palavras-chave: defensoria pública – participação social – acesso à justiça – inovações democráticas – gestão democrática.

SUMÁRIO

Introdução e problematização	10
Capítulo I: Sistema de Justiça: o Poder Judiciário no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o papel das Defensorias Públicas neste cenário	18
Poder Judiciário	22
Ministério Público	33
Poder Judiciário em Primeira Instância – casos ilustrativos	36
Defensoria Pública do Estado de São Paulo e seu público alvo – equiparação no processo de decisão política	42
Tribunal de Justiça – decisões colegiadas na justiça de segundo grau	45
Tribunal de Justiça – segundo grau também para o Ministério Público	49
Tribunais Superiores – instrumentos de aplicação nacional do direito	51
Tribunal local versus Tribunais Superiores – contraponto através da análise do julgamento de crimes de roubo e seus impactos sociais	54
À guisa de conclusão	60
Capítulo II: Genealogia da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	62
Marco Legal de criação das Defensorias Públicas Estaduais	62
Criação do <i>Movimento pela Defensoria Pública</i> – Participação de mais de 400 entidades politicamente organizadas	63
A incorporação, pelo Projeto de Lei Oficial, do Anteprojeto de Lei do <i>Movimento pela Defensoria Pública</i>	70
Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	72
À guisa de conclusão	73
Capítulo III: O Estado de São Paulo: Conflitos sociais e a abrangência da assistência jurídica pela Defensoria Pública	74
Dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado de São Paulo	75
Prestação de assistência jurídica no estado de São Paulo – três momentos	79
- 1º momento: Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ, até o ano de 2006	80
- 2º momento: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de sua criação no ano de 2006, até novembro de 2009	81
- 3º momento: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, após a promulgação da Lei Complementar Nº 1098 (4.11.2009): a criação	83

de 100 novos cargos de Defensor Público	
Sociedade civil politicamente organizada – propostas	89
Questões sociais – análise de dois casos paradigmáticos	95
Cenário definitivo – 500 cargos de Defensores Públicos para São Paulo	102
À guisa de conclusão	105
Capítulo IV: Mecanismos instituídos de fiscalização externa: Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e seu Conselho Consultivo	115
Dispositivos Legais	117
Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	119
Viabilização da participação social – Ouvidoria e espaços de participação	126
- Ciclo de Conferências para criação dos Planos anuais de atuação da Defensoria Pública Paulista	126
Participação social – superação do caráter mandatório	146
- Momento Aberto	146
- Definição de Teses Institucionais	148
Participação social – contribuições substantivas para a ampliação do acesso à justiça	154
- Convênio com Ordem dos Advogados do Brasil Seccional São Paulo	155
Modelo de Ouvidoria Externa como paradigma	159
Capítulo V: Conclusões	165
Bibliografia	170
Relação de figuras, gráficos e planilhas	176

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Este trabalho pretende analisar as inovações democráticas introduzidas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no contexto de um Sistema de Justiça historicamente marcado pela desigualdade de tratamento entre classes quanto ao acesso à justiça, sendo os desprovidos de recursos econômicos aqueles que compõem o público alvo das ações judiciais na esfera criminal.

No interior do Sistema de Justiça, a Defensoria Pública é o órgão responsável pelo atendimento jurídico e pela garantia de direitos daqueles que não têm condições de contratar advogado. Apesar de a criação das Defensorias Estaduais estar prevista na Constituição Federal de 1988, no Estado de São Paulo, que, dentre outras questões vinculadas ao acesso à justiça, concentra a maior população prisional do país, sua criação ocorreu apenas em 2006, após grande mobilização de diversos atores sociais que compuseram o *Movimento pela Defensoria Pública*, como discutiremos no segundo capítulo deste trabalho.

Quando se observa o Sistema de Justiça no Brasil deve-se destacar que o público alvo da prestação jurisdicional¹, que legalmente deve ser atendido pelas Defensorias, nunca contou com qualquer espaço de intervenção nos modos de operação do Poder Judiciário, assim como não contou com espaços de diálogo ou possibilidades de fiscalização das funções exercidas pelo Estado neste universo, diferentemente do que ocorreu com os Poderes Executivo e Legislativo.

Esse cenário de desigual acesso ao Sistema de Justiça aparentemente é modificado pelas inovações advindas da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (analisadas detidamente por este trabalho), a qual passaremos a nos referir, a partir de agora, como DPESP, na medida em que cria um novo paradigma participativo: trata-se da hipótese a ser averiguada neste trabalho. Em outras palavras, pretende-se averiguar até que ponto as inovações democráticas introduzidas pela DPESP impactam concretamente o Sistema de Justiça paulista e mesmo nacional, tendo-se como premissa que são de fato inovações e que vão na direção oposta ao legado judicial brasileiro.

Para que possamos explorar as questões vinculadas às desigualdades observadas no Sistema de Justiça e seus impactos sociais, nos dedicaremos a analisar o Poder

¹ A jurisdição, que compete aos órgãos do Poder Judiciário, é uma função do Estado, pela qual ele atua na composição dos conflitos de interesses, com o fim de aplicar o direito, em todas as esferas.

Judiciário no Brasil após a Constituição Federal de 1988, universo no qual se insere nosso problema específico, a DPESP, que, por sua vez, será observada a partir da genealogia de sua criação.

A contextualização de conflitos sociais em São Paulo, assim como a análise histórica da abrangência da assistência jurídica neste estado, serão desenvolvidas com vistas a verificar a hipótese desta dissertação.

O objetivo desta pesquisa, que define o seu recorte de análise, está focado nas *inovações democráticas* e levará em conta, essencialmente, o exercício da fiscalização externa pela Ouvidoria-Geral da DPESP e a participação social na gestão desta instituição², buscando responder à seguinte questão: as inovações democráticas observadas na Defensoria Pública do Estado de São Paulo resultam simplesmente do cumprimento de seu dever legal ou expressam a valorização institucional de um novo paradigma participativo?

O período de análise abará dois momentos distintos: de 1999 a 2005, por meio da reconstrução da genealogia do *Movimento pela Defensoria Pública*; e os três primeiros anos de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: 2006, 2007 e 2008.

Para responder aos problemas levantados pela pesquisa, optou-se pela análise das seguintes fontes documentais: 1) *Movimento pela Defensoria*: levantamento das organizações que o compuseram; 2) dispositivos legais vinculados à criação da DPESP; 3) documentos do I Ciclo de Conferências da DPESP; 4) Ouvidoria-Geral da DPESP e seu Conselho Consultivo.

Quanto ao referencial teórico, apresentado abaixo, que será aplicado de maneira mais empírica nos capítulos dedicados à análise das inovações democráticas observadas na DPESP e seu processo de criação (capítulos 2 e 4), vincula-se ao debate sobre democracia deliberativa em que os *minipúblicos* ganham especial destaque.

² Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Lei Complementar Nº 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.” E, ainda: “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.”

A releitura feita por Archon Fung (2004) sobre o conceito de “*minipúblicos*”³, assim como a análise dos cenários onde se desenvolvem “*os encontros entre Estado e Sociedade Civil*”, formulada por Evelina Dagnino, entre outros autores referenciados ao conceito de “democracia deliberativa”, constituem o principal referencial teórico desta pesquisa.

Ao propor um novo olhar sobre a magnitude do envolvimento social necessário ao aperfeiçoamento da governança democrática (entendida como *políticas públicas deliberadas*), Fung apresenta um contraponto às propostas de que *aperfeiçoamentos requerem deslocamentos de grandes placas – do comportamento associativo, da emergência e impacto de novos movimentos sociais* (FUNG, 2004, p. 173).

Fung destaca:

ativistas, fundações e mesmo alguns acadêmicos interessados em melhorar a qualidade da esfera pública têm perseguido uma ordem de projetos mais modestos. Esses esforços altamente manufaturados confiam na criação de instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas (...). Elas reúnem cidadãos, às dúzias, às centenas ou aos milhares, mas certamente não aos milhões ou às dezenas de milhões, em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. Seguindo Robert Dahl, chamarei esses esforços de minipúblicos.

(...) aqueles interessados em aperfeiçoar a esfera pública deveriam prestar mais atenção aos minipúblicos por ao menos três razões. Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Em segundo lugar, dada a fragmentação da vida cultural e política, reformas efetivas de larga escala na esfera pública podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos ao invés de um melhoramento do único grande público. Por último, mesmo aqueles que subscrevem concepções de aperfeiçoamento tectônico, macroscópico, precisarão saber algo sobre os detalhes do desenho institucional para a deliberação pública efetiva (FUNG, 2004, p. 173-174).

Fung (2004, p. 176-177) constrói quatro concepções de minipúblico:

1) O minipúblico pode ser um *fórum educativo*: que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos. As condições de deliberação nesse minipúblico se difeririam daquelas nas esferas públicas realmente existentes. Enquanto estas refletem muitos tipos de desigualdade de fundo – riqueza, gênero, educação, posição, controle sobre os meios de comunicação e produção – o minipúblico tentaria incluir equitativamente todas essas diversas vozes.

³ O autor segue, em suas formulações sobre *minipúblicos*, Robert Dahl.

2) Um segundo tipo de minipúblico pode ser chamado de *conselho consultivo participativo*: porque propõe não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas às preferências meditadas. Os conselhos consultivos desenvolvem ligações com tomadores de decisão, econômicos ou estatais, para transmitir preferências após elas terem sido apropriadamente articuladas e combinadas em uma escolha social.

3) Um terceiro tipo de minipúblico pode ser chamado de *cooperação para a resolução participativa de problemas*: cidadãos e mandatários, através da deliberação participativa, podem inventar soluções novas que alavanquem recursos e engenhosidade de ambas as esferas, cívica e estatal; a contribuição central deste tipo de minipúblico é a criatividade.

4) Uma quarta concepção é a de *governança democrática participativa*: este padrão de minipúblico procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas.

Como se poderá observar no transcorrer deste trabalho, os processos de governança democrática da DPESP podem ser analisados à luz dos quatro tipos de minipúblicos apresentados por Fung.

Tanto a Ouvidoria-Geral como o processo de Conferências da DPESP parecem formar, paralelamente, como se discutirá no quarto capítulo, espaços educativos que buscam incluir – de forma inédita – as diversas vozes que compõem o público alvo de sua atividade fim, qual seja, a assistência para a promoção do amplo acesso à justiça. O Conselho Consultivo da Ouvidoria mostra-se como exemplo prático do minipúblico apresentado por Fung como *conselho consultivo participativo*, assim como as Conferências contribuem sobremaneira para a resolução de conflitos dentro do modelo criativo apresentado pelo autor em sua definição de minipúblico no sentido de *cooperação para a resolução participativa de problemas*. Já a última concepção de minipúblico apresentada pelo autor, a de *Governança Democrática Participativa*, mostra-se como a concepção na qual o modelo da DPESP globalmente pretende se inserir: nesse sentido, este trabalho pretende avaliar o *modus operandi* da DPESP com vistas a verificar se de fato esse arcabouço conceitual se efetiva, assim como se os próprios objetivos declarados pela DPESP são aplicados.

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. É nesse sentido que se pretende

reconstruir a genealogia do *Movimento pela Defensoria Pública* e analisar a criação da DPESP: a deliberação pública cria oportunidades para que os usuários da DPESP possam criticá-la, aperfeiçoá-la e eventualmente transformar suas diretrizes. Esses mecanismos potencialmente aumentam a legitimidade da instituição, e consequentemente permitem abrir uma fenda no historicamente hermético Sistema de Justiça Brasileiro.

Minipúblicos que têm deliberação de alta qualidade e afetam a ação oficial são mais propensos a impulsionar a eficácia por meio da geração de legitimidade (FUNG, 2004, p. 188). Pretende-se analisar o caso da Defensoria Paulista à luz desta assertiva, reitere-se, buscando verificar sua aplicabilidade neste caso concreto, o que implica procedermos a um diagnóstico de seus avanços e gargalos.

Segundo Fung (2004), *um minipúblico saudável contribui para a qualidade da governança democrática de diversas maneiras*, dentre as quais aquela que diz respeito à informação aos participantes e aos cidadãos, e ao fomento das disposições e habilidades para o exercício da cidadania, notadamente no que se refere à mobilização popular. Pretende-se, nesse sentido, olhar para a DPESP buscando verificar a aplicação deste diagnóstico quanto à “saúde” do minipúblico sobre o qual se atém a pesquisa.

Não se pode perder de vista que a função precípua de um minipúblico é pressionar os representantes a servirem a fins ou projetos públicos. *A transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé* (FUNG, 2004, p. 183). Esse arcabouço se move em meio à constatação de desigualdades históricas e estruturais quanto ao acesso à justiça no Brasil, assim como à observação de que os conflitos regem a vida política, em sentido lato: conflitos entre classes sociais, que ora se apresentam de forma oculta ora aberta, o que implica analisar como o Estado reage perante a eles.

Assim, se analisará a contribuição da Ouvidoria-Geral da DPESP para a criação de um novo modelo de monitoramento no contexto do Sistema de Justiça. Busca-se verificar se, através do exercício de suas atividades e da criação de seu Conselho Consultivo, é possível identificar a criação de um minipúblico que monitora a ação oficial e se está apto a examinar as ações políticas da Defensoria, avaliando, assim, o alinhamento dessa prestação jurisdicional do Estado às aspirações sociais, que podem ser mensuradas por meio das diretrizes estabelecidas nas Conferências e outros mecanismos de participação.

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*”, contribui com novas referências:

Os cenários mais específicos desses encontros são variados (...). As dimensões ao longo das quais se dão as variações podem ser resumidas da seguinte maneira, chamando a atenção para o fato de que essas categorias não são estanques, mas se inter-relacionam:

Natureza das relações estabelecidas nos encontros:

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 mandatório, que tem implicações importantes para o funcionamento da prática.*

b) *Relações menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa (do Estado ou da sociedade civil) pode variar: são os casos do FNRU⁴, do MST⁵ e de alguns formatos de relação Estado-ONGs. Esses formatos mais fluidos abrigam objetivos, funções e procedimentos variáveis, definidos conjuntamente e mais permeáveis talvez às correlações de forças vigentes em cada caso (DAGNINO, 2002, p. 13-14, grifos nossos)*

A análise do caso da DPESP se pautará, nesse sentido, pela natureza das relações estabelecidas. Há, no caso da Defensoria Paulista, como se disse anteriormente, a previsão legal de fiscalização externa (Ouvidoria) e de participação social (Conferências), o que assumiria, de acordo com o modelo apresentado por Dagnino, um *caráter mandatório*. O que se buscará verificar é se 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.

No caso de superação do caráter mandatório observa-se que os passos dados para a consecução dos princípios ou objetivos atrelados à determinada política podem

⁴ Fórum Nacional da Reforma Urbana.

⁵ Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

representar um avanço em sua consecução, na medida em que representam a valorização dos mesmos. No recorte aplicado a este estudo observamos que as ações de potencialização do modelo participativo, implementadas sem que haja previsão legal para que ocorram (como, por exemplo, a criação do *Momento Aberto* e a participação social na Definição de Teses Institucionais, o que será analisado no capítulo 4), pode representar um avanço institucional na medida em que potencialmente explicitam a valorização institucional do modelo de gestão democrática.

Dagnino traz referências para a formulação de questionamentos acerca dos cenários existentes antes da criação da DPESP, permitindo que se questione em que medida o *Movimento pela Defensoria* colaborou com a ampliação e aprimoramento da democracia no que tange à função jurisdicional do Estado, criando, inclusive, novos espaços públicos. A verificação da possível superação do *caráter* exclusivamente *mandatário* nos processos democratizantes instituídos na DPESP levará em conta a análise dos mecanismos adotados por força de lei e a verificação da existência de outros processos participativos (não previstos em lei), resultantes da mobilização política.

O presente estudo lidará com questões que emergem da adoção de um modelo participativo, buscando identificar as inovações democráticas dele decorrentes e suas naturezas. Assim, a dissertação abordará algumas questões: 1) o Sistema de Justiça como referência para a análise da participação social na DPESP; 2) a criação de inovadores dispositivos legais pela DPESP; 3) a participação de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais no processo de criação da DPESP; e 4) os mecanismos instituídos de participação social na criação Defensoria Pública Paulista;

Nesse sentido esta dissertação se estrutura da seguinte maneira:

O primeiro capítulo se dedica a explorar o Sistema de Justiça no Brasil, por meio da apresentação das estruturas e formas de atuação de cada instituição e instância que o compõem. Para tanto, nos utilizamos do recorte criminal, tomando o todo pela parte e avaliando, através da utilização de casos ilustrativos e de pesquisa quantitativa que exploram o perfil de atuação dos magistrados do Estado de São Paulo, a atuação do Poder Judiciário.

O papel desempenhado pelo Ministério Público neste universo e as funções que competem à Defensoria Pública para a superação dos obstáculos constatados na esfera da garantia de direitos e do acesso à justiça também fazem parte desta primeira etapa do trabalho.

Este estudo também se volta à reconstrução da genealogia da criação da DPESP, destacando a participação social por meio do *Movimento pela Defensoria Pública*; se observa, por exemplo, a incorporação, pelo Projeto de Lei que criou a Defensoria, do Anteprojeto elaborado pelo *Movimento*, o que se explorará mais detidamente no segundo capítulo deste trabalho.

A exploração de dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado de São Paulo; a análise de paradigmáticos conflitos sociais observados no mesmo estado; e a apresentação do histórico da abrangência da assistência jurídica paulista compõem, por sua vez, a estrutura do terceiro capítulo, que se valerá de mapas e gráficos para explorar os cenários e contextos nos quais se inserem o exercício das funções sociais da DPESP.

A parte final se voltará à observação e análise dos mecanismos instituídos de fiscalização externa e de participação social na DPESP, inovadoramente inseridos no Sistema de Justiça brasileiro pela Defensoria Paulista. Para tanto, se abordará os dispositivos legais aplicáveis à DPESP, o exercício da fiscalização pela Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo, o I Ciclo de Conferências para criação do Plano anual de atuação da DPESP e a criação de novos espaços de participação, atentando para as contribuições substantivas deste modelo para a ampliação do acesso à justiça, assim como suas falhas e gargalos.

I – SISTEMA DE JUSTIÇA: O PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PAPEL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NESTE CENÁRIO

As Defensorias Públicas constitucionalmente se inserem no âmbito da função jurisdicional do Estado. Neste sentido, este trabalho analisará a participação social na DPESP tendo como referência o Poder Judiciário. O que se pretende é realizar um levantamento das inovações democráticas advindas da institucionalização, especificamente na esfera do Judiciário, da participação direta da sociedade politicamente organizada.

O exercício da fiscalização e da participação social na gestão da Defensoria Paulista não se esgota em si mesmo. Quando olhamos para a Defensoria temos como pano de fundo, como apontado na introdução deste trabalho, um sistema de justiça historicamente marcado pela desigualdade de tratamento entre classes, sendo os desprovidos de recursos financeiros aqueles que compõem o principal público alvo da prestação jurisdicional. Público este que não conta com espaço para qualquer interferência nos modos de operação do Poder Judiciário.

O presente trabalho tem como referência a esfera criminal do direito, que conduzirá as explorações que se empreendem. Paralelamente a este ponto de partida, o capítulo que aqui se apresenta se estruturará, essencialmente, sobre duas questões: o conceito e os mecanismos de busca e promoção de justiça social, e a análise de cenários ilustrativos do funcionamento do Poder Judiciário.

É por meio desses caminhos que se compõe a estrutura argumentativa do texto, com foco no objeto desta pesquisa: análise das inovações democráticas observáveis na DPESP através de referencial teórico construído principalmente nas obras de Evelina Dagnino (2002) e Archon Fung (2004), como se verá mais a frente.

À Defensoria Pública compete a promoção de justiça social, o que se efetiva tanto no exercício de suas funções judiciais quanto extrajudiciais. É na atuação extraprocessual que se constroem alicerces para o exercício da cidadania à medida que projetos educacionais, por exemplo, potencialmente transmitem informações aptas a disseminar o conhecimento de como se compõe e se estrutura o Estado, seus poderes e funções. Viabilizando, assim, ao menos em tese, o rompimento de ciclos geracionais de exclusão política de uma classe a qual sempre foi cerceada a participação efetiva nas esferas de decisões.

À justiça social se vincula todo o Estado, de forma geral, cabendo especialmente às Defensorias o desenvolvimento de mecanismos e interfaces capazes de viabilizar, em última análise, o condicionamento do poder aos anseios e ao exercício dos direitos sociais (através da disseminação de conhecimentos sobre como se dá a composição e o acionamento das instituições que compõem o Estado).

Neste sentido vejamos o que nos traz o artigo *O Princípio da Justiça Social como fundamento da Defensoria Pública*:

O Brasil é um país de contrastes econômicos e sociais. Enquanto determinadas regiões e setores brasileiros desfrutam de grande desenvolvimento econômico e social, a maioria da população convive em meio à miséria, à falta de serviços públicos adequados e à míngua, até, de perspectivas de vida. (...) tanto a Justiça Social como a Defensoria Pública são categorias com significados comprometidos com a mudança deste indesejável cenário econômico e social.

[...]

Justiça Social, sob a perspectiva da Ciência Jurídica, consiste em um direito da Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente, a redução dos desequilíbrios sociais e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades.

[...]

A *Defensoria Pública*, nos termos propostos, também na organização funcional do poder, correlaciona-se diretamente com o Princípio da Justiça Social, uma vez que se insere no quadro institucional brasileiro como um organismo expressamente vinculado à promoção da Justiça Social. Ou seja, um organismo capaz de estabelecer a mediação jurídica entre os necessitados e o poder público, com o que se propicia a descoberta e a concretização dos direitos daqueles. Através dessa atuação, a Defensoria Pública é uma instituição que contribui para a integração e a inclusão social do grupo de necessitados. Contribui para a inclusão social porque faz com que os necessitados deixem de ficar à margem dos benefícios do sistema político-econômico (JUNKES, 2004, p. 543).

Analisaremos, mais a frente, o exercício das funções extrajudiciais da Defensoria, buscando traçar um paralelo entre a realização das pré-conferências e a formação de um público apto à participação qualificada; a elaborar demandas; e construir propostas atentas a todas as dimensões que podem ser alcançadas com a efetivação deste instrumento de cidadania.

O presente capítulo buscará demonstrar a importância da existência de uma Defensoria Pública estruturada e forte também no que se refere à função jurisdicional propriamente dita. Através da análise de números do Sistema de Justiça, bibliografia sobre o tema e, também, transcrição de trechos de documentários que ilustram o cenário no qual se insere a atuação processual da Defensoria Pública, procuraremos evidenciar a relevância do exercício de uma defesa presente em todas as fases de um processo e,

principalmente, atuante em todos os processos daqueles que não têm condições de contratar advogados particulares. Uma Defensoria que conte, portanto, com estrutura e número suficiente de defensores para que assim ocorra.

Como apontado, é a partir da esfera criminal que se estruturará a análise que se pretende empreender do Poder Judiciário, buscando demonstrar que apenas através da plena efetivação do direito à ampla defesa se vislumbra a possibilidade de reversão dos desequilíbrios sociais presentes nos processos criminais.

Contribui com o entendimento dos conceitos que se pretende trabalhar o seguinte trecho do texto *A má-fé da Justiça*, de Priscila Coutinho, que compõe a obra *A ralé brasileira: quem é e como vive* (2009), de Jesse Souza:

Geralmente, as contradições da Justiça penal, assim como a do sistema criminal, são compreendidas a partir da separação entre “Estado” e “sociedade”. Dessa forma, quando pensamos no que é o Direito, o pensamos como algo separado da “sociedade” e intimamente ligado ao Estado. Pensamos em papéis, processos, ritos, togas e burocracia, todos esses elementos traduzindo autonomia da forma jurídica em relação ao mundo social. As partes comparecem para defender seus interesses ou prestar contas pela infração à norma, e o juiz, com base nas prescrições e princípios do sistema jurídico, produz sentenças. É como se a sociedade tivesse um funcionamento autônomo, num plano paralelo e abaixo do Estado e, quando ocorresse o conflito, o Estado fosse chamado a olhar para baixo, interferir e dar a solução. Entendendo o Direito dessa forma, seus problemas são reduzidos a questões particulares aos seus mecanismos de regulação, tais como leis pouco rigorosas ou atrasadas, processo lento, ineficaz e suscetível à impunidade, e burocracia pouco modernizada.

Essa é uma interpretação reducionista porque não é capaz de tocar nos problemas estruturais da Justiça⁶ do país. O Direito sem dúvida possui questões especificamente operacionais a serem resolvidas, mas os desafios fundamentais não estão ligados a isso. Ao contrário, eles vão além porque são próprios do tipo de sociedade que essa justiça regula. (...) nos concentramos na tentativa de compreensão do Direito Penal porque acreditamos ser esse o subcampo jurídico no qual os problemas estruturais do país influenciam de modo mais radical a aplicação da norma nas dimensões material e processual. Ou seja, pretendemos demonstrar que os maiores problemas da Justiça penal não estão ligados a procedimentos retrógrados, ao excesso de leis, à má qualidade das leis ou à suscetibilidade à impunidade, mas ao fato dos conflitos de classe historicamente construídos na sociedade se estenderam ao Estado e à aplicação do Direito Penal, de modo a determinar a falta de alternativas à reprodução da desigualdade social pelo sistema criminal (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 329-30).

O cenário que se desenha nesta etapa do texto evidencia que os fatores que não são transcritos no processo, como condições sociais, hipossuficiência econômica dos réus,

⁶ Segundo COUTINHO: “A ciência do Direito possui conceitos específicos expressos nas palavras Direito e Justiça. Neste texto, essas duas palavras expressam suas idéias básicas, quais sejam, de conjunto de regras e princípios legítimos de regulação social e de instituição que aplica as normas estabelecidas.” (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 329).

desigualdade de condições argumentativas e, muitas vezes, cognitivas entre as partes, carecem do exercício pleno do direito de defesa, para que possam ser consideradas quando do julgamento.

A maneira como se desenvolve o processo é definitiva para que o que é socialmente mais aceito e desejado entre os operadores do direito (e, mais especificamente entre os julgadores) deixe de prevalecer sobre as condições específicas de cada um dos casos, e que devem, assim, ser analisadas quando de seus julgamentos. Ainda neste sentido:

A desigualdade social influencia a aplicação do Direito Penal tanto na interação entre os aplicadores do direito e os réus da ralé (sistematicamente submetidos à Justiça Penal) quanto ao nível mais propriamente institucional, ou seja, daquilo que diz respeito à própria forma que as instituições assumiram durante a nossa história. Nesse primeiro nível, o da interação, a desigualdade se manifesta na diferença de classe entre o aplicador do Direito e o réu da ralé, a qual determina, muitas vezes, a insensibilidade de classe por parte dos aplicadores mais conservadores. No segundo nível, verifica-se que a nossa histórica desigualdade construiu instituições que não consideraram as características de uma classe social específica e esquecida enquanto classe, a ralé estrutural (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 330-31).

E ainda:

Voltando à interpretação da realidade criminal [...], ela está muito próxima daquela de juízes que chamamos de conservadores por terem uma visão de mundo que se afina com as idéias mais convencionais do campo jurídico e por serem muito permeáveis ao discurso do senso comum sobre as origens e a permanência da delinquência. Essa postura conservadora produz decisões e discursos com eficácia prática – já que magistrados fazem parte da elite do país, possuem prestígio e respeitabilidade social, e por isso seus discursos têm um poder de influência não só no campo jurídico e junto aos funcionários da Justiça, mas na esfera pública de discussão – que colaboram para conservar e legitimar a desigualdade social. [...] (Ibidem, p. 337-38)

Como não há nenhum arranjo institucional preparado para intervir massivamente em processos de socialização primária (os processos nos quais o destino de toda ralé é decidido), resta ao sistema penal a tarefa de proteger a “sociedade de bem” daqueles que podem ameaçá-la e que, muitas vezes, de fato, a ameaçam. A pressão social para que o Direito Penal seja a base normativa não de proteção de direitos fundamentais, mas de uma política de controle social, leva à frustração dos objetivos declarados do Estado de Direito e a práticas que, apesar de serem contrárias à proteção dos direitos humanos, justificam-se pelo discurso de proteção desses direitos. No momento da atividade interpretativa, o juiz selecionará os princípios, normas e elementos do caso concreto que possam fundamentar uma decisão política e socialmente sustentável. Ou seja, são circunstâncias sociais bem definidas que ditam a concretização da decisão. Por isso, o princípio da segurança

jurídica⁷ e a consideração de circunstâncias subjetivas que corroborem uma decisão condenatória e a aplicação de uma pena de prisão tendem a superar princípios como o da dignidade da pessoa humana e (que impediria o encarceramento em instituições absurdamente inapropriadas), da coculpabilidade (que pode ser considerado como causa de atenuação genérica de pena⁸, que leva em consideração a socialização que determina a delinquência, ou seja, o infrator só será culpável em razão das possibilidades sociais que lhe foram dadas), ou da vulnerabilidade (que, ao contrário de dividir a responsabilidade do crime com a sociedade, parte do pressuposto de que alguns indivíduos estão mais vulneráveis, por serem estigmatizados, à seletividade do sistema criminal) (Ibidem, p. 349-350).

Cabe à Defensoria Pública, em sua atuação processual diária e no desenvolvimento estratégico de suas funções institucionais, reverter o quadro acusatório e discriminatório que repetidas vezes, como se demonstrará abaixo, compõe o cenário da justiça criminal de nosso país, mais especificamente do Estado de São Paulo.

Poder Judiciário

Olhemos, então, para o Poder Judiciário como este se estrutura a partir da Constituição Federal de 1988. Por intermédio da apresentação de cada uma das instâncias⁹ deste Poder se pretende traçar, ao final, uma análise no que se refere a: 1) impactos sociais advindos das formas de funcionamento desta instância; 2) paridade de armas entre defesa e acusação neste cenário.

Ao olhar para a paridade de armas entre defesa e acusação o que se pretende é, em verdade, analisar quais são as reais condições que uma pessoa tem, frente ao Poder Judiciário, de ter voz, de se fazer sujeito de seus direitos, o que, no formal¹⁰ ambiente das Varas e Tribunais, depende necessariamente de um suporte técnico que viabilize sua expressão. Ou seja, busca-se verificar neste cenário se acusação e defesa têm as mesmas condições de expor suas versões sobre os fatos.

No que se refere aos impactos sociais, o que se buscará analisar são os efeitos extrajurídicos da função jurisdicional do Estado. Vale notar que a presente dissertação

⁷ Segundo COUTINHO: “No contexto aqui analisado, o princípio da segurança jurídica se refere à necessidade de que as decisões judiciais atendam minimamente às expectativas sociais e às firmadas em decisões anteriores.” (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 349).

⁸ Segundo COUTINHO: “Essa possibilidade técnica é dada pelo artigo 66 do Código Penal Brasileiro.” (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 350).

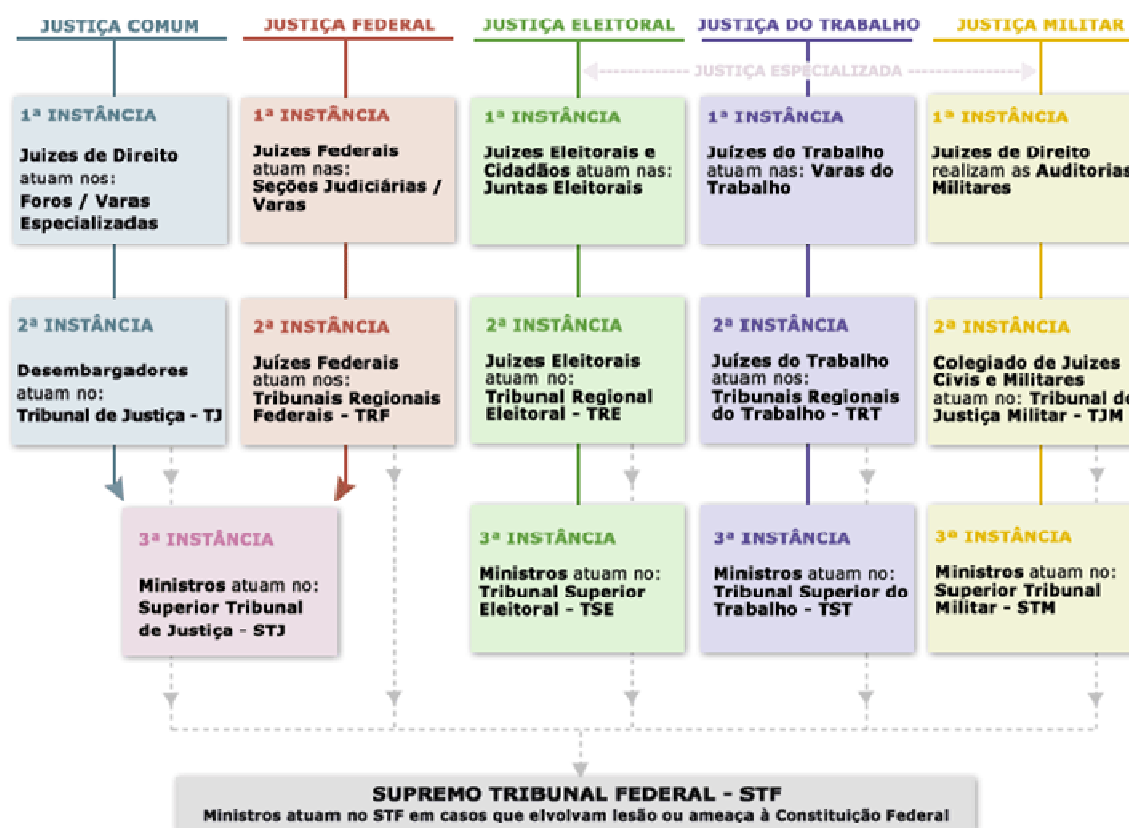
⁹ A estrutura do Poder Judiciário se fundamenta em uma hierarquia entre seus órgãos, chamados de instâncias.

¹⁰ O formalismo do Poder Judiciário se vincula, em essência, aos tramites processuais, que têm o condão de impactar de forma definitiva qualquer julgamento. O direito não é só mérito, é também processo e procedimentos, com o mesmo peso: o domínio técnico destas facetas do processo é determinante para que os resultados buscados sejam ou não alcançados, em qualquer área do direito.

tem como ponto de partida as Defensorias Públicas, neste sentido também os efeitos serão analisados tendo como foco o público alvo das Defensorias, ou seja: aqueles que não têm condições de contratar um advogado particular sem prejuízo de seu próprio sustento ou o de sua família.

Quanto ao recorte geográfico opta-se aqui pela priorização do Estado de São Paulo, uma vez que o objeto de análise desta dissertação tem como referência o caso da Defensoria Pública Paulista. Vejamos, pois, como se organiza o sistema judiciário brasileiro, de acordo com as instâncias e divisão temática:

FIGURA 1: Organograma do Poder Judiciário



Fonte: Núcleo de Estudos da Violência

Como ressaltado no início do capítulo, é a partir do recorte criminal que partirá a análise que se pretende empreender do Poder Judiciário. Tomar-se-á a parte pelo todo. É através do olhar lançado sobre esta área específica do direito que se analisará a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário, que, em verdade, segue, em sua integralidade, a

mesma estrutura e forma hierarquizada de julgamento (como vemos na FIGURA 1), mas se divide, no mérito, da seguinte forma:

- Justiça Comum (Civil e Penal)¹¹;
- Justiça Federal¹²;
- Justiça do Trabalho (Especializada)¹³;
- Justiça Eleitoral (Especializada)¹⁴; e
- Justiça Militar (Especializada)¹⁵.

Não constitui objetivo deste trabalho esgotar o estudo do Poder Judiciário, mas, para que se possa localizar a atuação da Defensoria Pública, passemos agora a analisar a Justiça Comum, onde se inserem os processos criminais, como destacado acima.

Quando um processo se inicia, ou seja, quando um fato é comunicado pela primeira vez ao Poder Judiciário, isto ocorrerá na primeira instância, onde as decisões serão tomadas por um só juiz (decisões monocráticas). Estas decisões estão sujeitas a revisão pelos Tribunais, se qualquer das partes vier a requerer o reexame deste veredicto.

Para que se possa demonstrar a importância desta instância vejamos alguns dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, em seu Levantamento *Justiça em números - 2008*:

De acordo com o gráfico abaixo, tem-se, na Justiça Estadual Comum, uma média de 6.461 casos novos por ano, para cada 100 mil habitantes¹⁶. A distribuição destes casos, que ingressam na primeira instância, que receberão decisão de um juiz singular, se dá da seguinte forma:

¹¹ Esta, que é nosso foco, julga, por exclusão, as matérias que não estão inseridas na competência definida em lei como sendo da justiça federal ou das especializadas. Normalmente, a Justiça Estadual possui duas instâncias: o Tribunal de Justiça (TJ) e os Juízes Estaduais. As atribuições dos Tribunais de Justiça dos estados estão definidas na Constituição Federal e na Lei de Organização Judiciária de cada Estado.

¹² A Justiça Federal julga as ações em que forem parte a União, autarquia ou empresa pública federal, e é constituída pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os Juízes Federais.

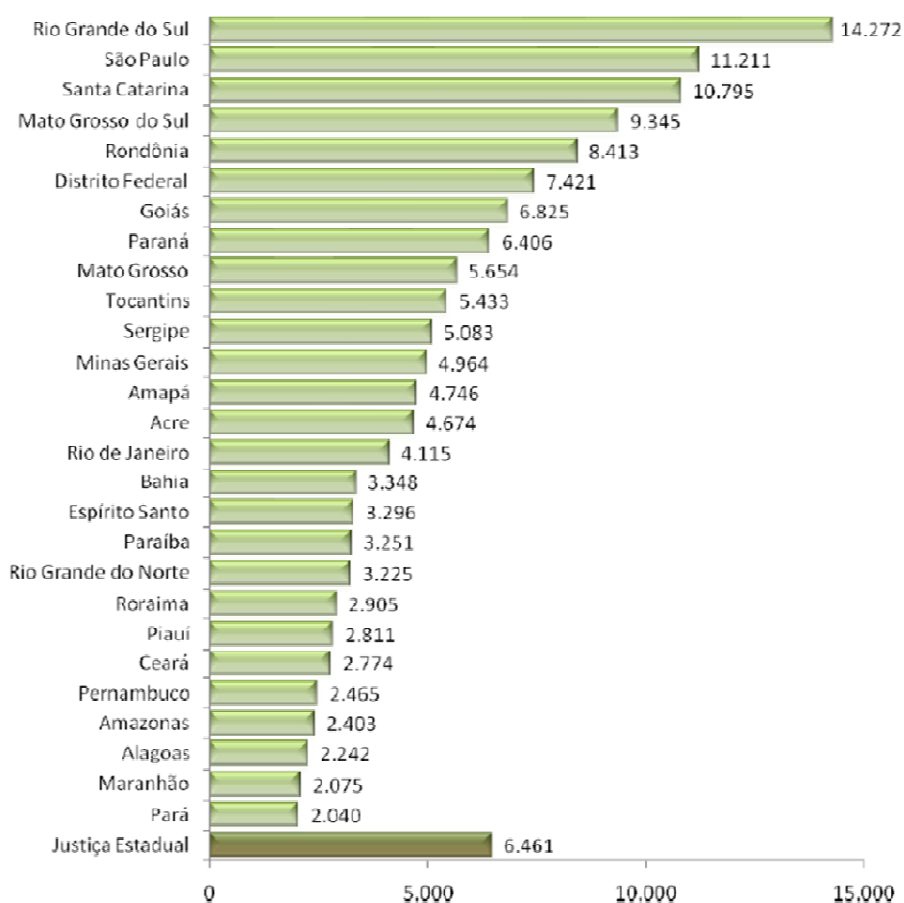
¹³ A Justiça do Trabalho julga as causas provenientes das relações de trabalho, e é constituída pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho.

¹⁴ A Justiça Eleitoral julga as causas relativas à legislação eleitoral. É constituída pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.

¹⁵ A Justiça Militar julga os crimes militares, de acordo com a respectiva previsão legal. É composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e os Tribunais e Juízes Militares.

¹⁶ O Levantamento do Conselho Nacional de Justiça tem como base todos os processos que ingressaram ou foram protocolizados na Justiça Estadual de 1º Grau no período-base (2008), excluídas as cartas precatórias, de ordem e rogatórias recebidas, recursos internos, execuções de sentença e as execuções fiscais sobrestadas e suspensas, os precatórios judiciais e RPV's (Requisições de Pequeno Valor), e outros procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente; O número de habitantes, por sua vez, é baseado nas estimativas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicadas no Diário Oficial da União, até 31 de agosto de cada ano.

GRÁFICO 1: Casos novos por cem mil habitantes no 1º Grau

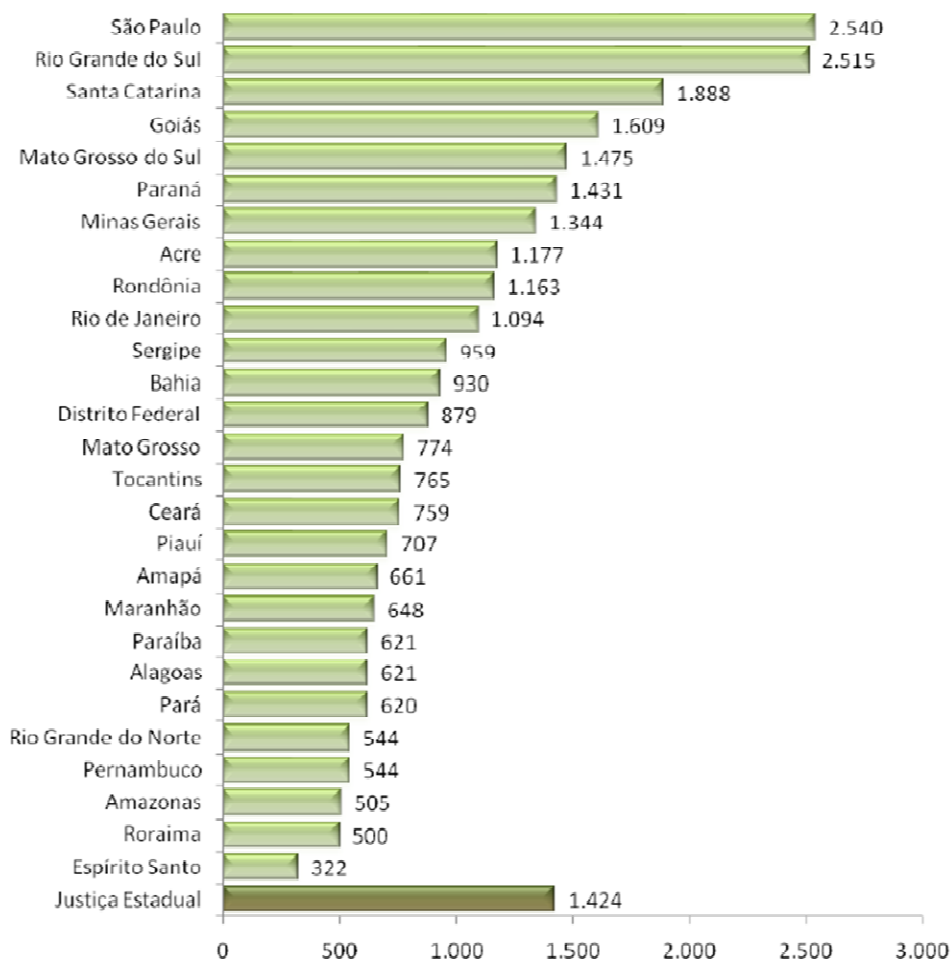


Fonte: *Justiça em números - 2008*¹⁷

O número de casos novos ganha ainda maior relevância quando olhamos para o impacto que esta demanda tem no trabalho de cada um dos magistrados. A média nacional de distribuição é de 1.424 novos processos por juiz, que se somarão aos ainda mais numerosos processo já em tramitação. Destaca-se especialmente o montante de novos processos por juiz de Primeiro Grau nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, 2.540 e 2.515, respectivamente. Vejamos, a este respeito:

¹⁷ Dados constantes do Gráfico 3.18 da publicação *Justiça em números – 2008*.

GRÁFICO 2: Casos novos por magistrado de primeira instância



Fonte: *Justiça em números - 2008*¹⁸

Ao multiplicarmos o número de novos processos por juiz de primeiro grau (2.540) pelo número de magistrados do Estado (1.810¹⁹) temos o total de 4.597.400 novos processos Em São Paulo²⁰. Quando comparamos este total com os números de Defensores Públicos e de ações ajuizadas ou respondidas pela Defensoria Paulista em 2008, temos que corresponde a 2,63% do universo de processos do mesmo ano:

¹⁸ Dados constantes do Gráfico 3.22 da publicação *Justiça em números - 2008*.

¹⁹ Dados constantes da Tabela 3.26 da publicação *Justiça em números - 2008*.

²⁰ Destaca-se que este total não se restringe, no entanto, a esfera criminal.

PLANILHA 1: Número de Defensores Públicos, de ações ajuizadas ou respondidas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 2008

Defensores Públicos	Ações			Diferença entre o total de processos ²¹ e o total de ações ajuizadas ou respondidas pela Defensoria	Percentual de processos atendidos pela Defensoria
	Cíveis	Criminais	TOTAL		
397	92.849	27.946	120.795	4.476.605	2,63%

Fontes²²: *Justiça em números - 2008* e *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*

O número de casos sob responsabilidade de cada um dos juízes²³ evidencia a importância da atuação da Defensoria Pública, uma vez que dela dependerá a efetivação da análise dos fatos vinculados a cada um dos processos em julgamento, para que não corram o risco de serem avaliados sem as considerações de suas particularidades – frente ao número de processos existentes.

Retomando a análise pela esfera criminal, vejamos como se dá o início de um processo, ou seja, como as questões tuteladas pelo Direito Penal chegam ao Poder Judiciário, mais especificamente na primeira instância.

A apuração de um crime pode ter início em i) uma informação que chega a autoridade policial (delegado de polícia) de que foi cometido um delito ou ii) pela prisão em flagrante do suposto autor do fato criminoso.

Pode ser preso em flagrante delito i) o sujeito que for encontrado praticando um ato definido por lei como criminoso; ii) aquele que, ao acabar de praticá-lo, for perseguido logo após a prática da infração em situação que faça presumir ser ele seu autor; ou iii) for encontrado logo depois com armas ou objetos que indiquem ser ele o autor do delito.

Ocorrendo a prisão em flagrante, a autoridade policial fará uma coleta inicial de provas (interrogatório do acusado, oitivas de testemunhas, perícias, entre outros) e encaminhará o auto de prisão em flagrante ao Ministério Público, órgão responsável pela acusação.

Caso entenda suficientes as provas colhidas, um membro deste órgão estatal responsável pela formulação da acusação poderá oferecer a denúncia (petição através da qual requererá ao juiz de primeira instância que seja iniciada uma ação penal). Caso,

²¹ O total de processos leva em conta também os casos em que as partes contrataram para si advogados particulares.

²² Dados constantes dos Gráficos 3.22 e 3.26 da publicação *Justiça em números – 2008* e da Tabela 27 do *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

²³ Este universo é composto tanto pelos novos casos quanto pelos processos que já estavam em tramitação.

entretanto, entenda necessária a realização de mais provas, devolverá o auto de prisão em flagrante para a polícia judiciária para a instauração de inquérito policial visando ao aprofundamento das investigações.

Não é possível analisar o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro sem observar uma problemática que se explicita estrutural: o racismo.

Esta pesquisa não se debruçará detidamente sobre o tema, mas sua relevância permite um recorte para que este pano de fundo reste caracterizado.

Sérgio Adorno, em seu texto *Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa*, cujo principal objetivo ‘foi identificar, caracterizar e explicar as causas do acesso diferencial de brancos e negros ao sistema de Justiça criminal no Brasil’²⁴, destaca que:

(...) se o crime não é privilégio da população negra, a punição parece sê-lo (ADORNO, 1996, p. 1)

Vejamos o que traz o autor em sua pesquisa:

Os dados da pesquisa -- nesta etapa, restritos à análise dos casos de roubo qualificado, que representam 37,90% da amostra -- permitiram a caracterização das ocorrências criminais, a caracterização do perfil social de vítimas e de agressores, bem como a caracterização do desfecho processual. Os resultados alcançados, até este momento, indicaram maior incidência de prisões em flagrante para réus negros (58,1%) comparativamente a réus brancos (46,0%). Tal aspecto parece traduzir maior vigilância policial sobre a população negra do que sobre a população branca. Há maior proporção de réus brancos respondendo a processo em liberdade (27,0%) comparativamente a réus negros (15,5%). Réus negros dependem mais da assistência judiciária proporcionada pelo Estado (defensoria pública e dativa, correspondendo a 62%) comparativamente a réus brancos (39,5%). Em contrapartida 60,5% dos réus brancos possuem defensoria constituída, enquanto apenas 38,1% dos réus negros se encontram nessa mesma condição. Por sua vez, a natureza da defensoria parece influenciar o direito à apresentação de provas testemunhais. Trata-se de uma garantia constitucional que tem grande peso no curso do processo penal. A pesquisa revelou que é menor a proporção de réus negros que se valem desse direito. Apenas 25,2% o fazem. Entre os réus brancos, essa proporção é mais elevada (42,3%). É elevada a proporção de réus negros que deixam de usufruir desse direito (74,8%), por comparação aos réus brancos (57,7%). (ADORNO, 1996, p. 2)

E, conclui ADORNO:

Tudo parece indicar, portanto, que a cor é poderoso instrumento de discriminação na distribuição da justiça. O princípio da equidade de todos perante as leis, independentemente das diferenças e desigualdades sociais,

²⁴ Segundo ADORNO: “Este objetivo requereu uma análise da distribuição das sentenças judiciais para crimes de idêntica natureza cometidos por ambas as categorias de cidadãos. Partimos da hipótese -- aliás, verificada e comprovada em inúmeros estudos americanos -- de que a Justiça penal é mais severa para com criminosos negros do que para com criminosos brancos”. (ADORNO, 1996, p. 2)

parece comprometido em face dos resultados alcançados. (ADORNO, 1996, p. 3)

Importante observar que a questão de classe explorada neste texto e a verificação de ações discriminatórias, apresentadas por Sérgio Adorno, não se restringem ao Poder Judiciário. Se iniciam no momento em que se dá o primeiro contato daquele que se tornará um acusado e a autoridade policial. Vejamos, neste sentido, o que traz o antropólogo Luiz Eduardo Soares em entrevista concedida à Associação Paulista de Defensores Públicos -APADEP:

No Brasil falamos muito em desigualdades: desigualdade social, de participação política, educação, acesso a oportunidades, mas acho que falamos pouco daquela que talvez seja a mais dramática, mais profunda hoje, que é a desigualdade ao acesso à Justiça. Evidente que ela está atrelada à desigualdade econômica, mas tem matizes muito perversos. A desigualdade no acesso à Justiça não se restringe ao acesso a recursos de defesas e de suas prerrogativas, inclui tudo isso, mas é mais abrangente. Começa com a abordagem policial nas ruas, que escolhe idade, classe social, gênero, e passa, evidentemente, pelo acesso aos meios de defesa, direitos e prerrogativas. A instalação efetiva de uma Defensoria que tenha no mínimo as mesmas condições de trabalho, infra-estrutura, pessoal, às do Ministério Público, além das reformas policiais, do sistema penitenciário constituem o mais urgente para que nós possamos diminuir a questão da desigualdade no acesso à Justiça.

[...]

A equidade que caracteriza a legalidade no Estado Democrático de Direito é filtrada, submetida a uma torção, subordinada a uma confecção que provoca desigualdades profundas. Esse filtro a que se submete a aplicação da lei acaba focalizando certos grupos sociais que são criminalizados e ocorre essa mesma dinâmica seletiva, que começa na abordagem policial, em todo o percurso do sujeito, através do sistema de justiça criminal. E o resultado disso é que o censo penitenciário tem características claras de classe social, de cor, etc. Então, se a Defensoria estiver bem montada, trabalhando em condições adequadas e repito, com condições de infra-estrutura, materiais, humanas e de prerrogativas legais de equivalência pelo menos ao Ministério Público, você teria provavelmente redução nesse filtro seletivo, você teria mais equidade. O sistema penitenciário seria acompanhado mais de perto de modo que você não teria mais pessoas cumprindo sentenças além do que foi determinado pela Justiça. Você teria mais possibilidades de aplicação efetiva da lei, penas alternativas, não teria a privação da liberdade como único recurso, enfim, uma série de mudanças (APADEP em Notícias, Janeiro/Fevereiro 2009, p. 5).

Importante destacar que esta fase de coleta de provas pela polícia judiciária (seja durante os atos vinculados à efetivação da prisão em flagrante, seja no curso de inquérito policial) tem caráter inquisitivo, ou seja, não é garantido o direito de defesa e o Estado não fornece defensor gratuito ao acusado que não possuir condições para contratar um privado.

Neste cenário temos a acusação (Ministério Público) atuando diretamente na construção do conjunto de provas do qual se utilizará durante o transcorrer do processo, mas não há qualquer possibilidade de o acusado pobre, já preso, sequer acompanhar o processo investigativo que pesará contra ele.

Recente alteração legislativa²⁵ garantiu o encaminhamento à Defensoria Pública, em 24 horas, de cópia da prisão em flagrante de acusado que não tenha defensor particular. Entretanto, tal providência somente ocorrerá posteriormente à efetivação do flagrante (com o conseqüente encarceramento do acusado) e à coleta inicial das provas. Ou seja, durante o interrogatório policial o acusado não contará com o suporte de um Defensor, e as primeiras provas periciais e testemunhais também serão colhidas sem a participação da Defesa.

Vejamos, neste sentido, os dados trazidos pelo *III Diagnóstico das Defensoria Pública no Brasil*, publicado em novembro de 2009 pelo Ministério da Justiça, a respeito do encaminhamento dos autos de prisão em flagrante à DPESP nos últimos dois anos²⁶: em 2007 somaram-se 7.259 comunicações e, em 2008, 31.031.

Importante destacar que também segundo o *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*, dois estados não contam com a presença de Defensores em suas Unidades Prisionais, sendo que um deles é justamente o que compõe o objeto principal deste Estudo, qual seja, São Paulo, que conta ainda com a maior população prisional do país. O outro é Pernambuco.

A publicação da Associação Paulista de Defensores Públicos de São Paulo – APADEP trouxe, a respeito tanto da atuação da Defensoria no sistema penitenciário quanto a respeito da contribuição dos Poderes Executivo e Judiciário, no que se refere às condições deste sistema, as seguintes informações:

O Estado de São Paulo possui quase a metade (cerca de 45%) de toda a população carcerária nacional. No entanto, não há sequer um membro da Defensoria Pública atuando dentro das mais de 147 penitenciárias. Em todo o Estado, 35²⁷ defensores são designados para atuarem na execução penal. O número altíssimo de processos dificulta as visitas aos presídios, que são feitas apenas esporadicamente.

[...] metade dos presos hoje em São Paulo são provisórios, muitos com excesso de prazo, que poderiam estar em liberdade ou no regime semi-

²⁵ Artigo 306 do Código de Processo Penal Brasileiro, com a redação dada pela Lei 11.449/2007.

²⁶ Dados constantes da Tabela 32 do *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

²⁷ Esclarecimento: o número total de Defensores Públicos atuantes na área criminal, como se verá no Gráfico 13 deste texto, é de 183, somando-se: varas criminais, varas de execução criminal e infância e juventude. Este número de 35 refere-se apenas aos Defensores atuantes nos processos de execução, quais sejam aqueles que se vinculam já a fase de execução de penas.

aberto. “Esse número é escandaloso. O problema é que aqui em São Paulo o Estado sempre investiu em prédios, nunca em pessoal. Só construir presídios e encher de gente não resolve, só piora. Tanto é que São Paulo registrou recentemente uma taxa de reincidência de crimes de 85%”, diz a coordenadora do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública, Carmem Silvia.

[...] Ela [Carmem Silvia] dá exemplos relativos ao Sistema Carcerário. Aqui no Estado de São Paulo vivemos uma realidade diferente. A prisão é a regra e a liberdade é exceção porque temos um Judiciário que não dá alvarás de soltura, que pouco solta. Não é a toa que quase a metade da população carcerária nacional está aqui (APADEP em Notícias, Janeiro/Fevereiro 2009, p. 4).

Retomando a exposição das fases que compõem o processo criminal temos que, durante essa etapa administrativa (ou até que seja recebida, pelo juiz de primeira instância, a denúncia e iniciada a ação penal) a quase totalidade dos acusados presos em São Paulo não tem sequer um único contato com um Defensor. A exceção se dá com os presos que contratam para si advogados particulares e têm com eles contato constante²⁸, viabilizando, assim, o exercício da defesa.

No caso do defensor nomeado pelo juízo, seja ele Defensor Público, seja advogado dativo²⁹, o primeiro contato³⁰, na maior parte dos casos, se dava³¹ minutos antes da realização do interrogatório do acusado, primeiro ato da instrução criminal.

Nesta oportunidade, além de orientar o acusado para o interrogatório, o defensor devia indagá-lo acerca da existência de testemunhas em seu favor, que seriam, então, indicadas pela defesa e ouvidas em data posterior a ser marcada pelo juízo, juntamente com as testemunhas indicadas pela acusação. Acusado e defensor voltariam a ter contato, via de regra, somente por ocasião da próxima audiência.

Se dessa forma o contato do acusado com seu defensor já não se mostrava suficiente, tornando a defesa técnica frágil, a situação atual é ainda mais grave. É que a legislação processual penal brasileira sofreu recentemente alteração³² considerável e, desde então, o processo criminal segue, em linhas gerais, os seguintes passos:

²⁸ Válido ressaltar que mesmo os presos que contam com advogados particulares, que têm disponibilidade para visitá-los em suas Unidades Prisionais, muitas vezes encontram dificuldades para ter com seus defensores uma conversa reservada que lhes permita partilhar de detalhes dos fatos que estarão em julgamento, uma vez que os locais destinados a este contato entre preso e advogado não zelam pela privacidade necessária.

²⁹ O “Dativo” é um advogado que não faz parte dos quadros da Defensoria Pública, mas que, por meio de convênio entre esta e a Ordem dos Advogados do Brasil, é nomeado para exercer a defesa do acusado carente quando não há Defensor Público disponível, recebendo, por esses serviços, honorários pagos pelo Estado.

³⁰ Assegurado pelo artigo 185, § 5º do Código de Processo Penal Brasileiro.

³¹ A utilização do verbo no passado se deve a explicitação de recente mudança legislativa que será a seguir tratada.

³² Lei nº 11.719/2008.

- 1) Oferecimento de denúncia pelo Ministério Público;
- 2) Citação do réu;
- 3) Apresentação de “resposta à acusação” (momento em que devem ser indicadas as testemunhas de defesa);
- 4) Recebimento da denúncia, pelo juiz de primeira instância; e
- 5) Audiência de instrução e julgamento, que engloba:
 - oitivas de testemunhas de acusação
 - oitiva de testemunhas de defesa
 - interrogatório do acusado
 - apresentação de alegações finais orais³³
 - pronunciamento da sentença

Destaca-se que o interrogatório deixou de ser o primeiro ato e passou a ser o último. Assim, a garantia do contato entre defensor e acusado antes do interrogatório passou para o final do processo. Ou seja, o acusado somente terá a oportunidade de conversar com seu defensor, de expor a sua versão sobre os fatos que estão sob julgamento para que o defensor possa advogar por ela, minutos antes do último momento de tramitação de seu processo na primeira instância: imediatamente antes de o defensor fazer uso da palavra pela última vez e de o juiz tomar sua decisão (proferir a sentença).

O terceiro momento do processo penal listado acima (“resposta à acusação”) ocorre sem que o acusado tenha se encontrado ou falado com seu defensor, mesmo sendo este o momento processual adequado para que a defesa possa indicar quais são as testemunhas a serem ouvidas no processo.

A inexistência de paridade de armas entre acusação (Ministério Público) e defesa já parece clara quando verificamos que a acusação tem, desde antes de efetivamente constituído o processo penal, total acesso e domínio de todas as suas ferramentas de trabalho, já a defesa não tomou contato com sua principal ferramenta de trabalho, que constitui também o fim de sua função: o acusado.

Ao Ministério Público é garantido o pleno manuseio do conjunto de provas, mas como pode a defesa exercer suas funções primeiras se não conhecer a versão do acusado

³³ As alegações finais são apresentadas durante a própria audiência, em forma de debates orais. Apenas em casos excepcionais poderá o juiz converter esta etapa oral em memoriais escritos, a serem apresentados no prazo de cinco dias.

sobre os fatos? De que se vale a defesa técnica se não tem conhecimento da versão pela qual deve advogar?

A este respeito vejamos a transcrição de um trecho da fala da Defensora Daniela Skromov, no documentário *Bagatela*³⁴:

Quando a pessoa é presa, ela queria que um advogado falasse com ela. Acontece que, como a gente tem um quadro muito reduzido, ou faz a defesa técnica, ou faz a assessoria emocional, que eu acho que também é importante. Então, a gente opta por ficar aqui, pega os flagrantes, faz a defesa técnica que ninguém vai poder fazer. O primeiro contato com o defensor natural vai ser na hora, um pouco antes da audiência, porque como defensor não consegue se deslocar para falar com todos os presos, ele desce na carceragem aqui do Fórum um pouco antes [da audiência] e conversa com o preso que ele vai defender.

Não há dúvida que a assistência psicológica não é competência dos Defensores Públicos, mas o contato com o preso, como exposto, constitui fator determinante para a elaboração da defesa técnica, não podendo, neste sentido, deixar de acontecer se a expectativa é de realização de ampla defesa.

À crítica que se exporá mais adiante ao julgamento (pelos Tribunais) de processos por lotes, que agrupam casos por suas semelhanças, sem se ater às particularidades e peculiaridades do caso concreto, aqui se volta à Defensoria que, ao não travar contato com o acusado terá como ferramenta de trabalho apenas elementos comuns a processos que tratem da mesma tipificação penal.

Se a defesa não levar em consideração todos os elementos que devem pesar no julgamento de determinado caso, e não advogar por eles, não terá o julgador ferramentas para fazê-lo e todo o processo restará comprometido.

Ministério Público

Não se pode deixar de mencionar que assim como aqui se propõe que cabe à Defensoria a promoção de Justiça Social, também o Ministério Público tem competência para fazê-lo. O promotor de Justiça tem como seu objetivo profissional o cuidado com a manutenção da ordem jurídica, a defesa dos interesses dos cidadãos e da sociedade.

³⁴ Fala de Daniela Skromov de Albuquerque, Defensora Pública do Departamento de Inquéritos Policiais de São Paulo. Minutagem da fala: 29'13'' a 30'00''.

Mesmo sem discutir a contradição dos conceitos de manutenção da ordem jurídica³⁵ instituída e os interesses da sociedade que se sujeitará aos bancos dos réus, já é possível perceber os obstáculos à atuação do Ministério Público na defesa de direitos.

Restringindo a análise ao referencial deste trabalho, que se fixa na Justiça criminal, esfera na qual ao Ministério Público cabe, com exclusividade, a acusação, temos: mesmo que se vislumbre a atuação de promotores de justiça em ações coletivas, desvinculadas da esfera penal, é difícil imaginar que determinada coletividade se sinta confortável em atribuir a defesa de seus direitos aquele que pode já ter desempenhado o papel de seu acusador, ou de alguém de sua família ou convívio próximo.

Passemos à análise da diferença estrutural existente entre Ministério Público e Defensoria Pública, ou seja, entre acusação e defesa. Na comparação entre a execução orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública nas unidades da federação em 2008³⁶, temos: em média, o orçamento executado nacionalmente pela Defensoria Pública foi de 22,01% do executado pelo Ministério Público e 7,86% do executado pelo Poder Judiciário.

Delimitando esta análise ao Estado de São Paulo, no mesmo período, temos que à Defensoria restaram apenas 6,86% do orçamento do Sistema de Justiça, enquanto ao Ministério Público e ao Poder Judiciário 19,38% e 73,75% respectivamente. No que diz respeito ao orçamento total do Estado de São Paulo em 2008, nota-se que o Poder Judiciário absorveu 4,36% dos gastos, o Ministério Público 1,14%, e a Defensoria Pública 0,41% deste total.

Os custos dos convênios mantidos pela DPESP (especialmente com a OAB-SP) para atendimento dos processos não absorvidos por este que é o órgão público estadual de defesa, serão objeto de posterior análise neste trabalho, mas já destacamos, na planilha abaixo, o impacto orçamentário que os convênios firmados para tal prestação de serviços têm no Sistema de Justiça do Estado:

³⁵ Lê-se no Artigo 127 da Constituição Federal: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

³⁶ Dados do *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

PLANILHA 2: Comparação entre a execução orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública no Estado de São Paulo

	Orçamento Executado	Percentual do orçamento executado pela Defensoria Pública	Percentual do total executado pelo Sistema de Justiça	Percentual do orçamento executado em comparação ao orçamento total do Estado
Defensoria Pública (subtraindo-se o gasto com convênios)	R\$ 82.574.439,56	19,30%	1,32%	0,08%
Defensoria Pública (gasto com convênios)	R\$ 345.295.677,44	80,70%	5,54%	0,33%
Ministério Público	R\$ 1.208.281.382,47		19,38%	1,14%
Poder Judiciário	R\$ 4.597.543.991,00		73,75%	4,36%
Total	R\$ 6.233.695.490,47		100%	5,91%

Fonte: *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil* – Ministério da Justiça³⁷

Assim, em 2008, estritamente à Defensoria Pública foram reservados 1,32% do total do orçamento de justiça, uma vez que dos 6,86%³⁸ reservados à defesa, 5,54% restaram comprometidos com os convênios.

Matéria publicada no periódico *APADEP em Notícias*³⁹, em outubro de 2009, destaca que enquanto a Defensoria Pública passaria a contar com 500 cargos, as demais carreiras jurídicas, Magistratura e Ministério Público (ambas com o mesmo status constitucional que a Defensoria Pública) além de terem 2.000 e 1.800 profissionais respectivamente, recebem em São Paulo salários maiores que o órgão de defesa.

No que se refere a valores, mesmo comparando os salários dos Defensores Públicos dos estados em 2009 com o dos membros do Ministério Público em 2004⁴⁰, existe uma notável discrepância. Quando olhamos especificamente para o Estado de São Paulo temos:

PLANILHA 3: Salários inicial e final para Defensores Públicos e Procuradores do Ministério Público no Estado de São Paulo

Ministério Público		Defensoria Pública	
2004		2009	
Inicial	Final	Inicial	Final
R\$ 10.806,00	R\$ 22.111,25	R\$ 8.663,95	R\$ 11.648,20

Fonte: *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil* – Ministério da Justiça⁴¹

³⁷ Dados constantes dos Quadros 17, 19 e 20 do *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

³⁸ O orçamento total executado pela Defensoria Paulista em 2008 (R\$ 427. 870.117,00) restou assim dividido: Gastos com pessoal - R\$ 70.416.065, 85 (16,46% do total); Gastos com investimentos - R\$ 12.158.373,71(2,84% do total); e Gastos com convênios - R\$ 345.295.677,44 (80,70 do total).

³⁹ Disponível em <<http://www.apadep.org.br>>.

⁴⁰ Dados disponíveis no *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

⁴¹ Dados constantes da Tabela 19 do *III Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil*.

O III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil aponta, entre suas conclusões, a necessidade de criação de mecanismos públicos de valorização do Defensor Público, uma vez que o mesmo valoriza o trabalho e declara possuir vocação para a atividade, mas, juntamente com a questão da falta de infra-estrutura e a questão salarial, aponta a falta de prestígio da carreira como motivo para buscar outra.

Os dados do Estado São Paulo parecem ilustrar os efeitos advindos desta desvalorização: 20% dos defensores paulistas, que entraram na instituição em 2007, já deixaram a carreira, a maioria migrando para Magistratura ou Ministério Público⁴².

Poder Judiciário em Primeira Instância – casos ilustrativos

As questões envolvidas na prática do aprisionamento podem gerar indignações e dúvidas como as apresentadas no trecho abaixo:

Como explicar o descompasso entre o discurso de diplomas legais, baseados em princípios de valorização dos direitos humanos, e a prática que contradiz cotidianamente esses discursos? Por que essa contradição é reproduzida? Por que os aplicadores do Direito, mesmo os que acham correto fazê-lo, não aplicam penas alternativas à prisão com mais frequência, já que nossas prisões não reeducam e desrespeitam sistematicamente direitos fundamentais? Aplicadores do Direito são capazes de admitir o risco de vida a que está sujeito um adolescente numa casa de internação e, ao mesmo tempo, justificar a internação com o discurso da necessidade de ressocialização do sujeito desviante (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 330).

A questão de classe parece se tornar ainda mais evidente se olharmos para o princípio de insignificância, de acordo com o qual o julgador pode desconsiderar um determinado fato como obra criminosa pela proporção que ele tem, por sua insignificância. Este princípio também é chamado de bagatela.

Vejamos a transcrição de um trecho do documentário *Bagatela* que conceitua este princípio: “Se eu te furto um alfinete, se eu te furto um palito de fósforo, isso é absolutamente insignificante. Conclusão, não se pode ver nisso um crime. A insignificância exclui o delito.”⁴³

⁴² APADEP em Notícias: Ano I – nº 07, Janeiro/Fevereiro 2009. Matéria – Um retrato do acesso à justiça em São Paulo. Página 7.

⁴³ Fala de Luiz Flávio Gomes, jurista e educador. Minutagem da fala: 4’38’’ a 4’53’’.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal⁴⁴ solidificou o entendimento de que o princípio da insignificância é aplicável ao crime de descaminho, que consiste em deixar de pagar os impostos devidos por importação ou exportação de mercadoria (ações que geralmente ocorrem entre pessoas que chegam do exterior e não realizam a devida declaração na Receita Federal para evitar o pagamento do imposto) quando o valor do tributo devido for inferior a R\$ 10.000,00.

O mesmo não ocorre, no entanto, com réus pobres com relação a furtos de bagatela⁴⁵. Vejamos, neste sentido, as contribuições do filme de mesmo nome. Observemos, inicialmente, as falas de Airton Vieira, Juiz da 4ª. Vara Criminal Central de São Paulo⁴⁶:

Hoje é uma gilete, amanhã é um quilo de carne, você vai somando nos vários supermercados, nas várias lojas, isso ganha milhões. Por outro lado, se você não punir quem faz desse tipo de ação o seu dia-a-dia, ou ainda que seja por uma vez isolada, você haverá de convir comigo o seguinte: todos nós estaríamos legitimados a entrar em qualquer supermercado e a subtrair algo na faixa de R\$5,00, R\$10,00, R\$15,00, R\$20,00. Quando eu digo R\$5,00, R\$10,00, R\$15,00 ou R\$20,00, eu estou sendo bastante condescendente. Porque há colegas meus que entendem que valores de R\$200,00, R\$300,00, R\$400,00, ou seja, inferiores a um salário mínimo, são insignificantes. E aí eu brinco com eles e falo: ótimo, eu vou começar a enfiar a mão no bolso de vocês e pegar 40, 50 reais, não é crime... Ué, o valor é irrisório. Vamos todos, então, ao supermercado, vamos abrir as portas de um estádio de futebol, pegar as 30.000, 40.000 pessoas que lá estão e vamos aqui ao supermercado. Então, vamos juntos, cada um pega o que quiser, R\$10,00, R\$15,00, R\$5,00 reais. Vejam o prejuízo que isso causa.

[...]

Nós gostamos de ter essa visão romanceada do criminoso, como se o criminoso fosse um coitado, como se o criminoso fosse alguém que a sociedade não deu oportunidades para ele. Longe disso. Fosse isso, todo pobre seria criminoso.

O julgador não é legislador. Muitas coisas que eu entendo erradas eu sou obrigado a cumprir porque eu não sou legislador, sou numa expressão vetusta, escravo da Lei, eu não sou dono da verdade, isso é uma segurança para toda a população, até porque, amanhã ou depois, o quê eu possa entender irrisório R\$5,00 ou R\$10,00, outro vai entender irrisório R\$400,00

⁴⁴ O Supremo Tribunal Federal também aplica, sem resistência, o princípio da insignificância para crimes de furto de bagatela, ocorre, no entanto, que os processos relativos a este tipo de crime não são levados, por via recursal, ao Supremo Tribunal, o que decorre de deficiências no exercício da defesa que são mais detidamente exploradas no transcorrer deste trabalho.

⁴⁵ O Código Penal Brasileiro, em seu artigo 155, §2º, dispõe que para os crimes de furto, quando cometidos por agente primário, e a coisa furtada for de pequeno valor, o juiz poderá substituir a pena de reclusão pela de detenção, diminuí-la de um a dois terços, ou aplicar somente a pena de multa. Além disso, o nosso Código de Processo Penal prevê que a prisão provisória é instituto excepcional, devendo ser aplicada tão somente quando a coerção da liberdade for necessariamente essencial para a investigação policial e para a instrução criminal.

⁴⁶ As falas de Airton Vieira, Juiz da 4ª Vara Criminal Central de São Paulo seguem, respectivamente, as seguintes minutas do filme: 5'28'' a 6'45''; 12'36'' a 13'49''; 25'47'' a 26'34''; 34'57'' a 36'12''; e 46'44'' a 48'47''.

ou R\$500,00. Outro vai levar em consideração, ainda, a vítima: ah, a vítima é um milionário, ora, então um carro popular para essa vítima milionária tem valor irrisório. Eu posso perfeitamente furtar um veículo popular que porventura ela tenha. Ah, R\$20.000,00, R\$30.000,00, para ela que tem milhões de reais, isso é, é valor de somenos. Onde iremos parar com esse raciocínio?

[...]

“Não são muitos os casos que se amoldariam, em tese, ao princípio de bagatela. Por mês, eu não chego a contá-los nos dedos de uma só mão. Sabonetes, como eu já disse, xampus, giletes, gêneros alimentícios, mas não de primeira necessidade, ou seja, bolachas, queijos, postas de bacalhau. Tem algumas coisas interessantes, sabe, nesse aspecto? Porque a pessoa não furta, via de regra, aquilo que você pode pensar que é uma necessidade premente dela. Não, não. Eu não vejo pelo menos como uma necessidade premente de alguém o uso de xampu.”

[...]

“Você contrataria, para trabalhar na sua residência, alguém para, portanto, para usufruir da intimidade do seu lar, alguém que tivesse sido condenado por furto? Eu vou ser franco: eu não contrataria. Eu não sei se você. Eu não vou ser hipócrita de dizer: ah, eu contrataria sim. Eu não contrataria.

Como eu não gostaria de trabalhar com alguém já condenado, eu não gosto de mandar alguém, por exemplo, prestar serviços à comunidade numa escola ou em um hospital porque alguém em nome dessa escola, ou em nome desse hospital, celebrou um convenio qualquer e deixou com que os seus funcionários tenham esse tipo de acesso. Eu não vejo isso como salutar.

Eu não estou querendo dizer que eu defendo a prisão sistemática de todo mundo, não é isso pelo amor de Deus. Não é isso. O que eu defendo, contudo, é que a pessoa sinta, efetivamente, uma retribuição, por parte do Estado, do mal que ela causou ao praticar um crime. Do contrario ela vai se sentir o que? Autorizada acoroçoada a praticar outros crimes, quiçá piores até.”

[...]

Se eu mantenho alguém preso é porque eu entendo que aquela pessoa ou deve permanecer presa ou deve vir a ser presa. Se ela vai sair melhor ou pior, isso não é problema meu.

Questionam-me, contudo: eu vou mandar alguém para a prisão nessas condições? Que também não são tão ruins assim, há muitos estabelecimentos prisionais onde a pessoa tem um tratamento muito privilegiado, se comparado ao tratamento que os desafortunados, porem não criminosos têm.

Lhe dou um exemplo, veja: aquele que trabalha honestamente, que mora em uma favela e que sai às 5.00 da manhã para trabalhar, pega uma ou duas conduções, trabalha 8 horas, chega em casa de volta, depois de outras 2 conduções, às 10.00 da noite, para no dia seguinte levantar outra vez às 5.00 e repetir toda essa sua triste realidade, ao final de um mês ter que, com um salário mínimo, bancar sua família: condição de saúde, estudo, lazer, e etc. aquilo que está na Constituição, nem por isso furta e rouba, tem uma vida muitíssimo pior, mas muitíssimo pior do que o pior latrocida preso hoje.

Por quê? Porque este latrocida tem café da manhã, tem almoço, tem jantar, tem cardápio balanceado, tem banho de sol, tem hora de lazer, tem visita íntima, e outros benefícios mais que este trabalhador honesto não tem.

Foi opção desta pessoa. Ela sabe o que lhe espera, não há surpresa. Ela podia ter seguido o exemplo honesto daquele trabalhador cujo exemplo eu acabei de mencionar, que apesar de sofrer, e muito, dignifica o país. Honra a população brasileira. Sofre, mas sofre com altivez, olhando nos seus olhos (BAGATELA).

Uma defesa efetiva, que tenha condições não apenas de atuar no processo enquanto o mesmo estiver tramitando nas varas de juízes singulares, como é o caso do

juiz Airton Vieira, mas, principalmente, de recorrer das decisões ali proferidas, levando o caso aos Tribunais (Estadual e Superiores, se for o caso), parece representar uma hipótese viável para a existência de possibilidades de reversão de conceitos e visões de mundo como a retratada no caso acima, que englobam, por exemplo, o entendimento de que existe um desvio social dos infratores pobres, como resultado de suas negligências éticas.

O depoimento da advogada Sônia Drigo⁴⁷, responsável pelo atendimento dos casos que são analisados neste documentário, demonstra que não se trata de um problema isolado, vinculado a um determinado juiz ou câmara criminal (como são chamadas as turmas nas quais se dividem os Desembargadores do Tribunal de Justiça), assim como não se repete poucas vezes, como se poderia supor. Enquanto fala dos mais de 70 casos que atendeu voluntariamente em seu escritório, Sônia destaca:

É sempre assim, tem leite, tem uma aqui que tem pãozinho que não tem nem valor. Você tem a moça dos envelopinhos de chá e chocolate; 4 unidades de desodorante e um achocolatado Toddynho. No total, R\$ 6,96. Para a grande maioria das Câmaras Criminais, isto é crime. É crime que tem que ser punido exemplarmente. Eu tenho casos aqui de 2 anos e 4 meses de reclusão, 3 anos e 6 meses de reclusão, por exatamente nada (BAGATELA).

O cenário retratado em *Bagatela* refere-se ao menos controverso dos crimes, o furto, que implica em dano material (neste caso insignificante), sem uso de violência. A imprescindibilidade da existência de defesa ganha proporções ainda mais evidentes quando analisamos julgamentos nos quais as acusações que pesam sobre os réus são de crimes mais graves.

Vejamos, neste sentido, a contribuição da obra *A Ralé Brasileira: quem é e como vive* (2009), ao analisar audiências exibidas nos documentários *Justiça* (2004) e *Juízo* (2007), ambos dirigidos por Maria Augusta Ramos⁴⁸.

A LUTA DE CLASSES A PORTA FECHADAS

Simone é levada até a sala de audiências. Ela cometeu um furto e estava internada numa casa de correção para meninas. Ela senta na cadeira reservada aos menores infratores, na frente da juíza e da promotora de

⁴⁷ Fala da advogada Sônia Drigo. Minutagem da fala: 13'49'' a 15'33''.

⁴⁸ Segundo COUTINHO: A interpretação proposta neste texto será feita com base em entrevistas semiestruturadas com aplicadores do Direito, as quais contribuíram para a compreensão de questões incorporadas na análise aqui construída. Baseamo-nos também nas audiências exibidas nos documentários *Justiça* e *Juízo*, ambos dirigidos por Maria Augusta Ramos. Descreveremos, na próxima parte do texto, algumas situações que demonstram o tipo de conflito instaurado no momento de aplicação do Direito Penal.

justiça. A mãe da menina está presente na audiência. Seu pavor é externalizado por um choro contido.

A promotora informa a Simone que ela teria uma remição, uma espécie de perdão da justiça porque seu ato infrator foi de baixa gravidade e porque, como diz a representante do Ministério Público, “ela tem família”. Simone pergunta: “E se eu não aceitar?” “Aí o processo prossegue”, responde a promotora. “Aí eu volto para lá? Eu não aceito”, responde Simone; e justifica: “voltar para casa é pior.” A mãe se desespera: “Não, filhinha, por favor... nós vamos sair de lá... Sabe o que é, a gente briga de vez em quando, sabe? Coisa de mãe e filha. Eu criei as minhas filhas sozinha, tenho que fazer o papel de mãe e o do pai...”

Ao dizer que prefere ficar na casa de correção a voltar para a família, Simone deixa os aplicadores do Direito surpresos: “Mas isso não é normal”, conclui a promotora, demonstrando sua perplexidade e, ao mesmo tempo, repreendendo a menina. A juíza opina: “Muito mimada, tá sendo beneficiada, pô. Muito marrenta! Não tenho estômago pra isso, não.”

A mesma juíza que se mostrou impaciente e insensível à história de Simone julga duas menores que roubaram a máquina fotográfica de um turista. “Pegaram a máquina do gringo por quê?”, pergunta a juíza. Elas respondem que tinham que comprar leite para os filhos. A juíza continua: “Roubar os outros não tem justificativa nem por filho, nem porque tá sem serviço. Tá sem serviço, vai procurar! Vocês são ladras? Vocês são ladras?” Quando a juíza pergunta se elas tinham uma faca, as meninas respondem que não, e a magistrada, explicitamente irritada, responde com a face ruborizada e a voz trêmula e estridente: “Vocês disseram: Senhor gringo, me dá a máquina, por favor?” Logo depois, repreende as meninas: “Que papel, hein, as duas com filho. É esse o exemplo que vocês querem dar para os filhos de vocês? Não tem vergonha não?” Uma delas responde: “Jamais quero que meu filho passe o que to passando agora”. A juíza diz: “Tiveram, agora segura o pepino!”

O defensor pede que a juíza considere o fato de que não há condições adequadas na casa de internação para que as menores fiquem lá com seus filhos, que isso ofenderia os direitos tanto das menores quanto das crianças. Isso seria um desrespeito às normas constitucionais do Estatuto da Criança e do Adolescente, já que devem ser priorizadas, nos casos em que menores são envolvidos, a vida e o interesse do menor. A juíza responde “[proporcionar] Condições adequadas pra elas e os filhos cabe ao Executivo, o Judiciário não tem nada com isso.” E conclui: “Direito das crianças.... eu tenho que ver o direito do turista de não ser importunado”, e tenta legitimar com a mentira que integra retoricamente o discurso: “e a necessidade de reeducação de ambas, de não cometerem outro delito.” A juíza sabe perfeitamente bem que casas de correção não reeducam e admite isso algumas vezes, como quando pergunta, ironicamente, ao menor: “ta bom lá no Padre Severino?”

A forma como a juíza reage nas audiências acima relatadas é a articulação dos sentimentos da sociedade “amiga” com relação aos “inimigos”. A não consideração tanto da desestruturação familiar como primeiro passo para a delinquência, assim como da consequência traumática desse tipo de socialização primária demonstram a insensibilidade de um tipo de aplicador do Direito aos dramas da relé, insensibilidade que compõe o *éthos* de parte da magistratura brasileira. Esse tipo de postura conservadora pode ser reproduzida porque ganha ressonância diante da sociedade. Como esta teme a delinquência e clama por medidas cada vez mais duras e racistas – no sentido amplo de racismo de classe –, essa magistratura “linha dura” tende a se perpetuar como a carismática, no sentido de ser aquela que articula os anseios do seu público: dos que são por ela “defendidos” e por quem é preciso que se faça justiça.

A visão da sociedade cindida em “amigos” e “inimigos” é claramente demonstrada na fala de um magistrado entrevistado por nós. Ele opina sobre as condições da grande maioria dos presídios no Brasil:

[...] tem que ser humanitário, mas não é humanitário [com relação aos presos] nesse auê de direitos humanos! Que os presos tão lá na cadeia em condições subumanas... e as vítimas deles? Eu vejo muitos direitos humanos de bandido, não sei o quê, não vejo ninguém falando das vítimas.

Apesar de conhecer teoricamente os direitos do preso e saber que, na prática, eles são cotidianamente violados, o magistrado mostra toda a insensibilidade aos absurdos enfrentados pelos detentos. A condição de “inimigo” supera e muito a qualidade do sujeito de direito (COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 331-333).

E, ainda:

Quadro 1 – Na ralé, a lei morre antes do pai

A audiência abaixo descrita, de um parricídio, integrante do documentário Juízo, mostra como a teatralização de um Direito Penal construído para um tipo de indivíduo idealmente construído, e aplicado aquele a quem faltam todas as disposições desse indivíduo, chega ao absurdo. As letras J, M e T simbolizam respectivamente, as falas da juíza, do menor e da testemunha, mãe do menor.

J- Por que você matou seu pai? M- Ele batia na minha mãe, me batia. Chegava em casa doidão. J- Doidão de quê? M- De cerveja e de cachaça. J- Mas se ele tava dormindo ele não tava te batendo. M- Mas ele tinha me batido antes. J- Sua mãe tava dormindo do lado dele? M- Minha mãe tava dormindo em cima da laje. J- Sua mãe tava dormindo em cima da laje? Por quê? M- Porque ela não tava falando com ele.

Ela pergunta por que o menino estava acordado àquela hora. Cogita que o menino estava usando alguma droga. J- Já arrependido? M- To. J- Tá sentindo falta dele? M- Falta não. J- O que seu pai podia te dar? M- Um pouco de carinho. J- Qual lembrança boa você tem de seu pai? M- Nenhuma. J- Ele batia no menino até desmaiar várias vezes? T- Sim, várias vezes. J- Várias vezes? T- Não, duas vezes ele desmaiou. Ele disse para levar o menino no Miguel Couto. Mas o que eu ia falar quando chegasse lá? J- Enquanto ele te surrava, você apanhava, você procurou a delegacia de mulheres? T- Não. Porque ele me batia na minha cabeça e no meu ouvido, pra não deixar marcas.

J se dirige ao menor e finaliza: Pro resto da vida você vai se lembrar disso. Se você devia efetivamente fazer isso ou não... Essa pergunta eu vou deixar pra sua consciência. Você vai ficar marcado com isso. Qualquer decisão que eu venha a tomar aqui, vai ficar a marca com você e por mais que você se sinta aliviado, porque não vai ter mais alguém te surrando, não vai ser surrado pelo seu pai, essa marca não vai apagar.

A promotora de justiça, ao opinar sobre a pena de internação, justifica: “A motivação, apesar de não ter sido violenta, não é suficiente para excluir a medida de privação de liberdade. O pai tem a figura da lei e matar o pai tem um simbolismo forte demais. Por isso eu proponho a pena de internação.”

Nessa audiência, a insensibilidade de classe e a visão fragmentada do senso comum casam muito bem com a justificação substancialista da promotora de justiça que, sem considerar a socialização do menor, marcada pela total ausência do pai enquanto autoridade e fonte de afeto e pela presença massacrante e aterrorizadora de algoz, opina pela pena mais grave justificando que a morte do pai simboliza a morte da lei, baseando tal conclusão numa pretensa erudição psicanalítica. Na verdade, a morte da lei, na vida do menor, não ocorreu quando ele matou o pai, já que, como argumentamos mais acima⁴⁹, a norma é internalizada pela mediação de um

⁴⁹ Transcrição do trecho referenciado: A precariedade da socialização dessas pessoas impede a internalização de princípios normativos como dever e responsabilidade, sejam eles derivados de normas estatais (leis, sentenças) ou sociais. Um sujeito de direito não é criado pela lei, mas socialmente construído. A internalização de valores socialmente compartilhados depende de uma série de

vínculo afetivo. Tendo sido torturado pelo pai por toda sua vida, sem ter tido, em momento algum a experiência de ter se sentido amado por ele ou por ele ter sido reconhecido enquanto sujeito de direito, autoridade do pai como norma nunca existiu (Ibidem, p. 342-343).

Defensoria Pública do Estado de São Paulo e seu público alvo – equiparação no processo de decisão política

O atraso na criação da DPESP, que se efetivou em 2006 apesar de já haver, desde a Constituição de 1988, previsão expressa para que o mesmo ocorresse, bem como sua permanência em condições desiguais frente às demais carreiras jurídicas, permite a construção de algumas hipóteses que não serão aqui esgotadas, mas que merecem destaque.

A primeira refere-se à vinculação da instituição ao seu público alvo, criando entre ambos uma equiparação. A Defensoria, assim como seus atendidos pobres, não figura entre as prioridades deliberativas do Estado (neste caso dos Poderes Executivo e Legislativo que têm, respectivamente, competência para: proposição da criação da instituição e de novos cargos; e aprovação de referidas propostas).

A criação de uma instituição que se destina, estruturalmente, ao atendimento dos necessitados, inclusive no que diz respeito às suas demandas frente ao Estado, traz em si algumas novidades que questionam a efetividade do sistema político-econômico vigente, podendo, assim, encontrar resistência nos processos decisórios deste mesmo sistema. Vejamos a contribuição de Lindblom em sua obra *O Processo de Decisão Política* (1980):

[...] o aprendizado social e a doutrinação criam um clima de opinião que mantém muitos temas fora da agenda, especialmente os que desafiam os princípios fundamentais do próprio sistema político-econômico (LINDBLOM, 1980, p. 9).

A potencialidade deste questionamento (ou desafio) do sistema vigente se explicita, por exemplo, pela possível susceptibilidade do Estado à responsabilização

experiências, de um aprendizado no qual o interesse afetivo por reconhecimento incentive o respeito às normas.

A incorporação da noção de dever ocorre a partir de experiências nas quais o atendimento às regras, desde a infância, gera prêmios como admiração e respeito. Ou seja, saber, cognitivamente, da obrigatoriedade da norma é uma forma de percepção muito distinta da efetiva compreensão dos valores que subjazem à norma. Incorporar a norma de modo a fazer com que ela presida práticas, comportamento, é diferente de simplesmente sentir medo da sanção, que é consequência do não atendimento à norma. Ao contrário do que pensam os defensores do aumento das penas e da diminuição da maioria penal, o medo ou mesmo o terror pela sanção não são os mecanismos psicológicos que levam à incorporação da disciplina (COUTINHO In SOUZA, 2004, p. 341).

judicial por suas obrigações constitucionais frente aos cidadãos atendidos pela Defensoria. Ou seja, pela conversão de incontáveis pessoas em sujeitos de direitos, como, por exemplo, aqueles que compõem a população prisional do Estado de São Paulo.

Ainda a este respeito, vale citar o contexto político que abrange a criação de uma instituição que se destina a população necessitada e que tem como protagonistas da elaboração desta demanda pessoas e entidades historicamente vinculadas a um universo de exclusão social e política. Celina Souza, em *Políticas Públicas no Brasil* (2006), destaca:

[...] na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p. 66).

Retomando Coutinho (2009) e Junkes (2004) podemos dizer que o Estado de uma sociedade tão desigual quanto a nossa é um Estado que opera compelido pela necessidade de defender, sob formas mais ou menos veladas, a parcela amiga da parcela inimiga da sociedade⁵⁰. O Princípio da Justiça Social é o que confere o direito à sociedade (incluindo-se os ‘inimigos’ que compõem a *ralé*) de exigir do Estado uma atuação vinculada à redução dos desequilíbrios sociais e comprometida simultaneamente com a garantia e a promoção da igualdade de todos os seus integrantes, no que se refere à liberdade, à dignidade e às oportunidades⁵¹.

À Defensoria resta a empreitada desse dever de realização de Justiça Social, não apenas no que se refere a direitos individuais, mas, essencialmente, naquele que tem alcance coletivo e se efetiva frente a outras esferas de governo que não somente o Judiciário.

Práticas atentas aos direitos humanos também são, evidentemente, verificáveis no Poder Judiciário. Alguns exemplos podem ser destacados, dentre eles a existência da Associação Juízes pela Democracia – AJD, que reúne, desde 1991, magistrados atentos à democratização do Poder Judiciário⁵². Outros mais podem ser observados, dentre as

⁵⁰ COUTINHO In SOUZA, 2009, p. 350.

⁵¹ JUNKES, 2004, p. 535.

⁵² Lê-se na apresentação institucional da AJD: “A AJD, entidade civil sem fins lucrativos ou interesses corporativistas, tem objetivos estatutários que se concretizam na defesa intransigente dos valores próprios do Estado Democrático de Direito, na defesa abrangente da dignidade da pessoa humana, na democratização interna do Judiciário (na organização e atuação jurisdicional) e no resgate do serviço

fontes já apresentados neste capítulo, vejamos a contribuição do juiz Marcelo Semer, da 25ª Vara Criminal de São Paulo⁵³:

Eu acho que é um equívoco imaginar que as pessoas praticam crimes exatamente porque elas não são punidas. Eu acho que é uma afirmação que não tem lastro na realidade. O excesso de punição é justamente o que aumenta a criminalidade. É o inverso, quer dizer, pessoas que poderiam estar fora vão entrando nas penitenciárias, vão tomando contato com aquela vida e, se eles tiveram poucas opções até chegar lá, eu pergunto a você que opções eles vão ter depois? (BAGATELA).

E, ainda, retomando as ilustrações de *A ralé brasileira: quem é e como vive* (2009):

A audiência de Alan é presidida por Geraldo Prado, juiz da ala progressista da magistratura brasileira, professor e autor de obras sobre Direito Penal e crítico no que se refere à necessidade de reforma do sistema criminal. O magistrado é sensível ao fato de as condições materiais de existência determinarem o destino dos réus que a ele são apresentados todos os dias. Porém, não pode orientar sua prática de aplicador da lei com esse pressuposto. Por um lado, porque não há instituições que possam, de fato, ajudar a mudar a vida desses réus, que já são condenados antes de se apresentarem ao juiz. Por outro lado, porque a única forma de proteger a sociedade, na qual não se incluem os seus inimigos – não apenas aqueles que sistematicamente atentam, como também aqueles que simplesmente se presume que possam atentar contra a vida e contra a propriedade privada –, é encarcerando aqueles que a apavoram.

[...]

A consideração da infância dos réus, se levada a cabo sistematicamente, colocaria a instituição em xeque, já que quase todos que são réus têm a mesma história de desorganização familiar, infância marcada por algum tipo de violência e fracasso escolar. A segurança jurídica, então, é invocada como justificativa principiológica e técnica para a não consideração das particularidades do caso – particularidades que, no caso da Justiça penal, justiça por excelência da ralé, vira regra – e para o direcionamento do julgamento na mera adequação do fato ao tipo penal. A má-fé institucional esquematiza os ritos e a infraestrutura do sistema criminal de modo a não haver saída para o magistrado. Mesmo quando ele é sensível aos dramas a que está inevitavelmente submetida grande parte dos réus que ele julga, na maioria das vezes, não há alternativa ao encarceramento quando se trata de um réu da ralé.

As chamadas penas alternativas à pena privativa de liberdade, comparativamente às penas de prisão, são muito pouco aplicadas para réus da ralé. Vários fatores fazem com que as penas alternativas não funcionem nunca ou quase nunca a favor dos infratores dessa classe. Do ponto de vista técnico, é muito fácil afastar a possibilidade de aplicação de penas alternativas para eles. Tendo sido a condenação por crime doloso, só pode haver a conversão se a pena de prisão não exceder quatro anos e se o crime for cometido sem violência e grave ameaça. Além disso, cabe ao juiz avaliar os “antecedentes”, a “conduta social” e a “personalidade do condenado”

público (como serviço ao público) inerente ao exercício do poder, que deve se pautar pela total transparência, permitindo sempre o controle do cidadão”. Disponível em: <www.ajd.org.br>.

⁵³ Fala de Marcelo Semer, Juiz da 25ª Vara Criminal Central de São Paulo. Minutagem da fala: 37’21’’ a 37’51’’.

para, posteriormente, decidir pela conversão da pena⁵⁴. Mais de 34% dos presos no Brasil foram condenados pelo crime de roubo. Como há grave ameaça ou violência, esse tipo de delito não pode ter a pena privativa de liberdade substituída pela restritiva de direito. Esse fato já diminui consideravelmente a conversão da pena de prisão em uma pena alternativa. Além disso, a reincidência em virtude da prática do mesmo crime impede a aplicação de pena alternativa, e é prerrogativa do juiz decidir pela substituição caso haja reincidência na prática de outros crimes (COUTINHO In SOUZA, 2009, *passim*).

A orientação dos dois juízes acima citados e as considerações feitas por Priscila Coutinho quanto às condições da rale, se moldam especialmente bem ao que se pretende ponderar: os problemas da justiça criminal não se limitam as visões de mundo dos membros do Poder Judiciário, alcançam as questões afetas à promoção de Justiça social no que se vincula a competências de outras esferas decisórias, como o Poder Executivo (responsável, por exemplo, pela criação de políticas públicas mais amplas, que não se restrinjam ao encarceramento).

As limitações estruturais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo acarretam prejuízos que ultrapassam o âmbito processual, à medida que também inviabilizam o enfrentamento de questões que compõem um pano de fundo de perenização das diferenças sociais que se evidenciam nos processos criminais.

É possível traçar um paralelo quanto à exclusão econômico-social que caracteriza os atendidos pela Defensoria, e acaba por representar um tolhimento político-participativo que potencialmente lhes permitiria reverter o pano de fundo que os cerca e a DPESP que, paralelamente, não integra o rol de prioridades estatais.

Tribunal de Justiça – decisões colegiadas na justiça de segundo grau

Como já mencionado neste capítulo, as decisões dos juízes singulares (ou de primeira instância) estão sujeitas a revisão pelos Tribunais, se qualquer uma das partes vier a requerer o reexame do veredicto ali proferido.

No caso da justiça comum, que compõe nosso recorte, é o Tribunal de Justiça que representa a segunda instância e que julgará os recursos provenientes das varas criminais singulares.

São Paulo conta com 360⁵⁵ magistrados de segundo grau, que passam, pela hierarquia, a ser denominados Desembargadores. A divisão do Tribunal de Justiça de

⁵⁴ Segundo COUTINHO: “Esses são alguns dos pré-requisitos exigidos pelo artigo 44 do Código Penal Brasileiro para a conversão da pena de prisão em pena alternativa”.

⁵⁵ Dados constantes da Tabela 3.25 da publicação *Justiça em números – 2008*.

São Paulo se dá por competências de julgamento, em três grupos: Seção de Direito Público; Seção de Direito Privado; e Seção de Direito Criminal.

As seções, por sua vez, são compostas por Câmaras⁵⁶. A Seção Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo é dividida em 16 Câmaras Criminais que contam, cada uma, com cinco desembargadores, sendo um deles o Presidente da Câmara.

Nesta etapa o julgamento do processo (já em fase de recurso) se dará de forma colegiada, sendo analisado por três⁵⁷ desembargadores. Um dos três será o relator do caso, cabendo a ele a leitura de processo, elaboração de relatório e apresentação de voto.

Na data do julgamento o desembargador responsável pelo processo lê seu relatório e apresenta seu voto, os outros dois julgadores podem acompanhar o voto do relator, votar em sentido contrário, ou buscar conhecer melhor o processo (pedindo vista do mesmo para poder estudá-lo e trazer novamente a julgamento depois disso). Ou seja, apenas se considerarem que precisam consultar o processo para melhor entendê-lo antes de julgar, os demais desembargadores entrariam em contato com o conjunto de provas que ali existe.

Seguindo a sistemática adotada na primeira parte deste capítulo, vejamos alguns dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, em seu Levantamento *Justiça em números - 2008*, na expectativa de demonstrar a importância desta instância.

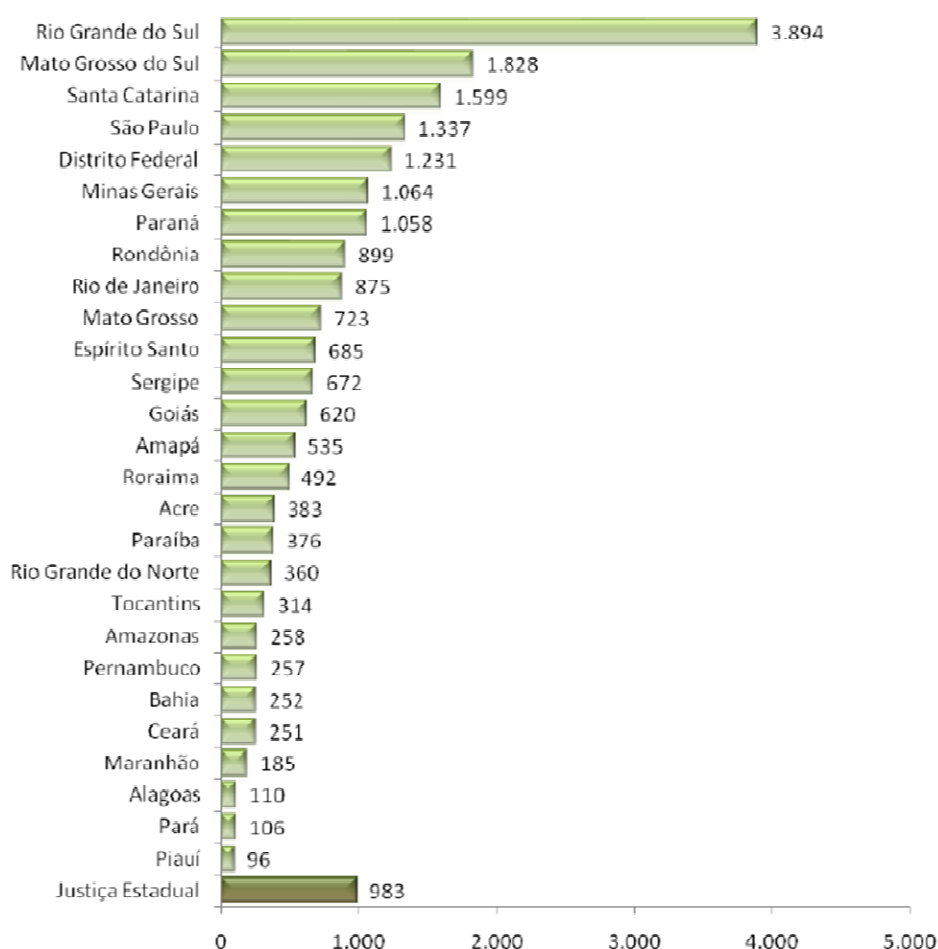
De acordo com o gráfico abaixo, tem-se, na Justiça Estadual Comum, uma média de 983 casos novos por ano, para cada cem mil habitantes⁵⁸. No Estado de São Paulo, porém, este valor atinge o montante de 1.337.

GRÁFICO 3: Casos novos por cem mil habitantes no 2º Grau

⁵⁶ De acordo com o Artigo 35 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “As Câmaras julgam os recursos das decisões da primeira instância, os embargos infringentes, os embargos declaratórios opostos a seus acórdãos, as ações rescisórias e revisões criminais de sentença, as reclamações por descumprimento de seus julgados, os agravos regimentais, *habeas corpus*, mandados de segurança e demais feitos de sua competência originária.

⁵⁷ O julgamento pelos cinco desembargadores se realizará apenas em casos de embargos infringentes, que é o recurso processual cabível das decisões não unânimes em apelações (no que se refere à esfera criminal). Ou seja: frente à diversidade de interpretações sobre determinada matéria na própria Câmara (o que se evidencia pela não unanimidade da decisão) a parte pode pedir o seu reexame, pelos cinco desembargadores, na defesa de seu interesse.

⁵⁸ O Levantamento do Conselho Nacional de Justiça tem como base todos os processos originários e recursais que ingressaram ou foram protocolizados na Justiça Estadual de 2º Grau no período, excluídas as cartas precatórias, de ordem e rogatórias recebidas e outros procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente.

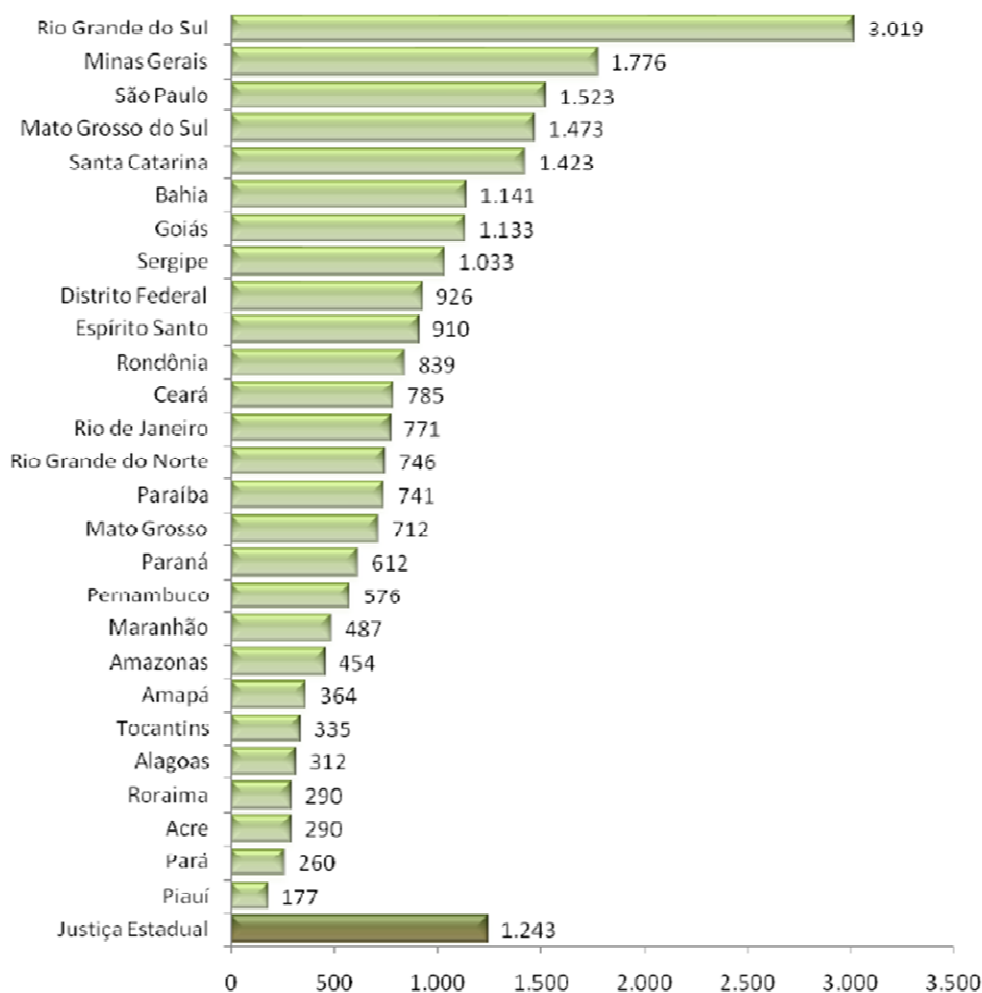


Fonte: *Justiça em números - 2008*⁵⁹

Também na segunda instância o número de casos novos ganha ainda maior relevância quando olhamos para o impacto que esta demanda tem no trabalho de cada um dos desembargadores. A média nacional de distribuição é de 1.243 novos processos por desembargador, que se somarão aos ainda mais numerosos casos já em tramitação. São Paulo apresenta um total de novos casos compatível com a média nacional. São 1.523 novos processos por desembargador paulista. Vejamos, a este respeito:

GRÁFICO 4: Casos novos por magistrado de segundo grau

⁵⁹ Dados constantes do Gráfico 3.17 da publicação *Justiça em números – 2008*.



Fonte: *Justiça em números - 2008*⁶⁰

Além dos trabalhos desenvolvidos pelos próprios julgadores também a defesa e o ministério público (acusação) podem se pronunciar. Tendo, cada um deles, quinze minutos para apresentação de suas sustentações orais o que, muitas vezes, é definitivo para o resultado daquele julgamento: se antes os dois outros juízes tomariam suas decisões baseados apenas na leitura do relatório e voto do relator, passam a ter a oportunidade de também conhecer a versão que a defesa e/ou acusação advogaram naquele caso, tendo, assim, mais elementos para realizar o julgamento.

Neste contexto, e frente ao elevado número de processos designados a cada um dos desembargadores, mais uma vez se evidencia a relevância da existência de uma Defensoria Pública capaz de atender a totalidade dos casos criminais a que ela compete, em todas as fases do processo. Para além da elaboração dos recursos cabíveis, também a

⁶⁰ Dados constantes do Gráfico 3.21 da publicação *Justiça em números – 2008*.

presença da defesa em todos os momentos do processo, principalmente no momento do julgamento, quando pode se manifestar oralmente, se mostra essencial para o exercício amplo da defesa.

Comumente se vê o julgamento de processos por ‘lotes’: são divididos por temas e, entendendo o relator que os casos apresentam os mesmos elementos, passa agrupá-los e apresentar relatórios e votos comuns aos seus colegas de sessões de julgamento – que apenas a estes dois elementos terão acesso para suas tomadas de decisão. Nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça⁶¹: “Havendo na pauta causas que envolvam a mesma matéria, ainda que diversas as partes, será facultada decisão em bloco, se não houver preferência ou sustentação oral.”

Cabe à defesa, se fizer uso da palavra, expor e explorar os fatos de cada um dos processos, para que se realize um julgamento atento às especificidades do caso que está sob análise. Os resultados de uma condenação criminal são definitivos na vida de qualquer pessoa. Não é possível imaginar que a realização de julgamentos coletivos de casos penais seja compatível com a promoção de justiça.

Tribunal de Justiça – segundo grau também para o Ministério Público

A organização do órgão de acusação na esfera criminal, o Ministério Público, se dá de forma hierarquizada, existindo mais de um grau de atuação para os membros da carreira, de acordo com sua instância de atuação.

Os promotores são os membros do Ministério Público atuantes nas varas singulares, onde promovem ações penais. Como procuradores de Justiça (função seguinte na carreira de promotor, alcançada por promoção) exercerão a mesma função, porém nos Tribunais.

As sessões de julgamento são instaladas já com a presença dos procuradores de Justiça atuantes em suas respectivas Câmaras, que se sentam no mesmo nível (acima do restante dos presentes) dos desembargadores e são, invariavelmente, consultados para que os processos tenham andamento. Ou seja, além de necessariamente se manifestarem por escrito nos processos, estão sempre presentes tanto para fazer uso da palavra (sustentações orais) em todos os casos em que entenderem pertinente, quanto para fazê-lo quando considerarem pertinente frente à presença de defensor que pretenda sustentar.

⁶¹ Artigo 130 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Não há, neste cenário, qualquer procedimento que se possa efetivar sem a presença e atuação do membro do Ministério Público: no Tribunal estará presente, em todos os momentos do processo, um membro do segundo grau da carreira.

Já a Defensoria Pública não conta com graus de carreira⁶². Não tem presença necessária nos atos do processo, nem mesmo na sessão de julgamento dos processos que estão sob seus cuidados. E, quando lá estiver presente, não se sentará no mesmo nível dos desembargadores, permanecendo fora da tribuna de julgamento (apenas subirá ao púlpito para apresentar suas alegações orais).

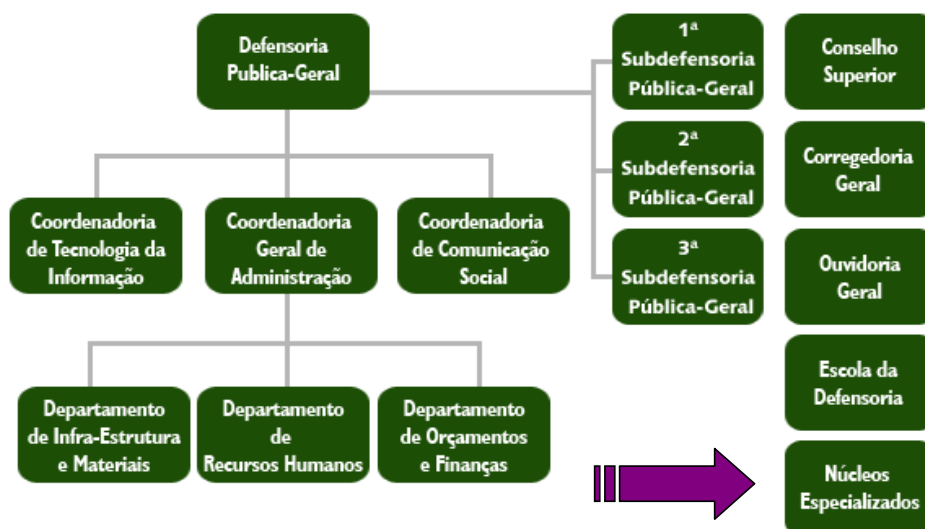
No que se refere à DPESP, a atuação frente ao Tribunal de Justiça, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal restou, por deliberação do Conselho Superior da Defensoria⁶³, atribuída a um núcleo especializado, qual seja o “Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores”.

A Defensoria de São Paulo conta com a existência de Núcleos Especializados que têm o objetivo de promover uma atuação estratégica da instituição em áreas de sensível importância, é nesta estrutura que se insere o núcleo responsável pelo atendimento nos Tribunais:

FIGURA 2: Organograma da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

⁶² Os níveis da carreira serão explorados no capítulo 3 deste trabalho, quando da abordagem da extinção do nível de substituto. No Estado de São Paulo os defensores são divididos em cinco níveis, variando apenas o tempo de carreira e os vencimentos.

⁶³ Deliberação CSDP nº 106, de 05 de dezembro de 2008, que tem como referência as disposições da Lei 988 de 2006.



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo⁶⁴

Cada Núcleo possui um Defensor-coordenador (com dedicação exclusiva ao cargo) e uma equipe de Defensores integrantes. O Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores conta com seis membros, incluindo a Defensora-coordenadora⁶⁵, que serão responsáveis pela defesa dos assistidos não só no Tribunal paulista, mas também no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, em todas as esferas do direito e não só na área criminal.

Não se pode falar em paridade de armas entre acusação e defesa nos Tribunais diante deste cenário, o que se acentua quando observamos o número de procuradores de Justiça atuantes apenas na esfera criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: a Procuradoria de Justiça Criminal de São Paulo é integrada por 155⁶⁶ procuradores.

Tribunais Superiores – instrumentos de aplicação nacional do direito

Como pudemos observar na Figura 1 deste capítulo, que ilustrou o organograma do Poder Judiciário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é a instância hierarquicamente acima dos Tribunais de Justiça estaduais. Assim como o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão máximo do Poder Judiciário, o STJ tem abrangência nacional e se constitui como Tribunal Superior. Passemos à análise da estrutura e do funcionamento dos Tribunais Superiores:

⁶⁴ Disponível em: www.defensoria.sp.gov.br. Acesso em: 18 dez. 2009.

⁶⁵ Disponível em: www.defensoria.sp.gov.br, acessado em 18 de janeiro de 2010.

⁶⁶ Disponível em: www.mp.sp.gov.br, acessado em 18 de janeiro de 2010.

O STJ compõe-se de trinta e três Ministros⁶⁷, nomeados pelo Presidente da República mediante formação de lista triíplice que contempla, alternativamente, juízes, desembargadores, advogados e membros do Ministério Público.

Este Tribunal se organiza pelo critério da especialização: existem três seções de julgamento no Superior Tribunal de Justiça. Cada seção é formada por duas turmas especializadas, e cada turma é integrada por cinco ministros.

Cabe à Terceira Seção, composta por ministros da Quinta e da Sexta Turmas, o julgamento de causas que envolvam matérias de Direito Penal. Matérias de Direito Público e Privado são cobertas pela Primeira e Segunda seções.

O processamento de uma causa no STJ segue a mesma lógica de julgamento colegiado observado no Tribunal de Justiça: a elaboração de relatório e voto caberá a um ministro que os apresentará na sessão de julgamento para que os outros dois ministros votantes possam, então, se manifestar.

Assim como ocorre nos Tribunais estaduais, se pode observar a presença do Ministério Público⁶⁸ em todo o transcorrer do julgamento (incluindo-se, necessariamente, as sessões de julgamento) e os processos que versem sobre a mesma questão jurídica, ainda que apresentem aspectos peculiares, poderão ser julgados conjuntamente⁶⁹, cabendo à defesa atuar de maneira a buscar garantir o julgamento do caso concreto, com suas particularidades e especificidades, mediante não só atuação por escrito no transcorrer do processo, mas, também, nas sessões de julgamento onde poderá fazer uso da palavra para sustentar oralmente sua versão dos fatos que ali estão em análise.

No que se refere ao andamento dos julgamentos no STJ se pode destacar uma diferença (que também se verifica no STF) em relação aos Tribunais de Justiça: a existência de um ministro revisor, além do relator, a quem compete, dentre outras funções, confirmar, completar ou retificar o relatório da causa. Sujeitam-se a revisão apenas os processos de ação rescisória (caráter cível), ação penal originária e revisão criminal o que, no entanto, não impacta a análise que aqui se faz.

⁶⁷ É a designação de Ministros a aplicável aos julgadores dos Tribunais Superiores, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal.

⁶⁸ Regimento Interno do STJ: “Art. 61. Perante o Tribunal, funciona o Procurador-Geral da República, ou o Subprocurador-Geral, mediante delegação do Procurador-Geral.”

⁶⁹ Regimento Interno do STJ: “Art. 153. Os processos conexos poderão ser objeto de um só julgamento, fazendo-se a oportuna apensação. Parágrafo único - Os processos que versem sobre a mesma questão jurídica, ainda que apresentem aspectos peculiares, poderão ser julgados conjuntamente.”

Já o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, é composto por onze Ministros, de notável saber jurídico e reputação ilibada (observa-se que não precisam compor nenhuma das carreiras jurídicas apontadas como requisito no STJ), e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

O Plenário, as Turmas e o Presidente são os órgãos do STF. Existem neste Tribunal duas Turmas de julgamento, constituídas por cinco Ministros cada, incluindo-se seus respectivos presidentes.

A sistemática de julgamento de processos no STF segue a mesma apresentada no STJ e também neste Tribunal podem ser julgados conjuntamente os processos que versarem a mesma questão jurídica, ainda que apresentem peculiaridades⁷⁰.

Todos os Tribunais firmam posicionamentos institucionais sobre questões que reiteradamente são ali submetidas à análise. Ou seja, à medida que se verifica a repetição sistemática de determinados julgamentos, o Tribunal oficializa seus entendimentos sobre aquele tema.

O conjunto de decisões de determinado colegiado de julgadores (seções, câmaras, turmas ou os próprios Tribunais) constitui a jurisprudência aplicada por aquele grupo, o que orientará seus julgamentos futuros e também influenciará não só outros órgãos colegiados do Judiciário, mas também, muitas vezes, os juízes de primeira instância, convertendo-se, inclusive, em argumento das partes (acusação e defesa).

Quando a jurisprudência sobre determinado assunto já restou pacificada entre todos (ou a maioria absoluta) os membros de um Tribunal têm-se a edição de súmulas, que representam a solidificação das teses ali julgadas e que passarão a orientar, mesmo que em tese, não apenas o posicionamento daquele Tribunal como o dos julgadores hierarquicamente submetidos a ele, já que, se houver recurso, a decisão será reformada no sentido de atender o disposto na súmula, tornando sem efeito as decisões que a contrariem.

É a partir deste ponto que melhor se ilustra a importância dos nossos dois Tribunais Superiores: à medida que ambos têm alcance nacional e são hierarquicamente superiores aos demais Tribunais, suas súmulas orientam todos os demais julgamentos, colegiados ou singulares.

⁷⁰ Regimento Interno do STF: “Art. 127. Podem ser julgados conjuntamente os processos que versarem a mesma questão jurídica, ainda que apresentem peculiaridades.”

Quando se ressalta a importância da existência de uma Defensoria equipada e estruturada para prestar ampla assistência jurídica, exercendo plenamente o direito de defesa de seus assistidos, se tem como objetivo final a atuação também nos Tribunais Superiores, não apenas para que se esgotem todas as possibilidades de recursos a que o réu pode se sujeitar na busca de seus direitos, mas, principalmente, para que se viabilize a construção de entendimentos reiterados (que pacificados compõem jurisprudências e súmulas, nesta ordem) sobre temas que afetam e interessam aos réus pobres.

No que se refere ao STF o alcance é ainda mais notável. A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi introduzida a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmulas com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Ou seja, as súmulas do STF têm o condão, quando convertidas em vinculantes, de não apenas orientar, mas especificamente vincular ao entendimento ali pacificado os julgamentos de todo país, alcançando, inclusive, outras esferas de governo em quaisquer instâncias que estiverem.

Tribunal local versus Tribunais Superiores – contraponto através da análise do julgamento de crimes de roubo e seus impactos sociais

Analisemos, neste momento, o Poder Judiciário paulista, no que compete a sua participação no processo de encarceramento neste Estado, contrapondo o posicionamento local aos do STJ e, especialmente, do STF no que se refere ao crime de roubo.

Observa-se, inicialmente, que os dados relativos ao judiciário paulista aqui utilizados se referem, principalmente, aos anos de 1999 e 2000 pela inexistência de base de dados mais atual. Os dados foram coletados no Tribunal de Alçada Criminal, que, em decorrência da Emenda Constitucional 45/2004, foi integralmente absorvido pelo atual Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁷¹.

⁷¹ A Emenda Constitucional nº 45/2004 extinguiu todos os Tribunais de Alçada (cíveis e criminais) do país. O Tribunal de Justiça de São Paulo, através da Resolução nº 194/2004, de 29.12.2004, por sua vez, determinou que os juízes dos extintos Tribunais de Alçada do Estado fossem integrados no Tribunal de Justiça, no cargo de Desembargadores.

Recentemente, o arquivo do Tribunal de Justiça de São Paulo foi privatizado e o sistema de arquivamento se estruturou de tal forma que as perspectivas de estudo ou pesquisa se mostram inviabilizadas.

O arquivo geral recebe todos os procedimentos criminais do Estado, mas não conta com um sistema informatizado de registros e não realiza a sistematização das informações relacionadas aos processos⁷², como, por exemplo, tipo penal, vara de origem, condenação/absolvição⁷³, inviabilizando a construção de uma amostra que permita desenhar uma pesquisa por tipo de crime, instância e outros recortes que interessam ao universo de estudos jurídicos.

Passemos à análise da justiça estadual em contraposição aos Tribunais Superiores, analisando os respectivos posicionamentos quanto a mais representativa fatia⁷⁴ do direito criminal, considerando os impactos sociais correlatos.

Alguns dados objetivos sobre o perfil dos presos recolhidos nos estabelecimentos penitenciários do Estado de São Paulo indicam a possibilidade de mudança dos problemas afetos à superpopulação prisional, sem a necessidade de alterações legislativas. De acordo com os dados do último Censo Penitenciário, disponíveis no site da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo⁷⁵, do universo de presos já julgados, 47% foram condenados pelo crime de roubo. Dentre os presos que ainda aguardam julgamento (provisórios), 29% também estariam sendo processados por este delito patrimonial.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), publicada em 2005⁷⁶, detectou-se que, no período de 1999 a 2000, 95% dos processos de roubo resultaram em condenação definitiva, sendo que 66% deles mereceram determinação de cumprimento de pena em regime fechado, mesmo tendo sido a pena fixada no mínimo legal (o que lhes garantiria o direito de condenação em regime semi-

⁷² Informações Prestadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

⁷³ No que se refere à primeira instância: Os processos findos são retirados nas varas de origem em caixas numeradas (há que se observar que o critério de numeração é aleatório, sendo estabelecido isoladamente por cada vara. A numeração pode conter 3, 5, 10 ou quantos dígitos se escolher, contando ou não com letras intercaladas aos números de acordo com os critérios isoladamente estabelecidos pela respectiva vara). Os processos que estão dentro das caixas são de conhecimento exclusivo da primeira instância. O setor de arquivo registra apenas o número da caixa e a vara de origem – sem qualquer informação sobre o mérito, processo ou resultado do mesmo; No que se refere à segunda instância: O setor de arquivo registra todos os processos, com os seguintes dados: nome da unidade de origem, número do processo, recurso ou ação originária, pólo ativo e pólo passivo, tão somente.

⁷⁴ Tomaremos como base o crime de roubo, pelo qual, segundo o último censo penitenciário, estão condenados 47% dos presos no Estado de São Paulo.

⁷⁵ Disponível em: <www.sap.sp.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2009.

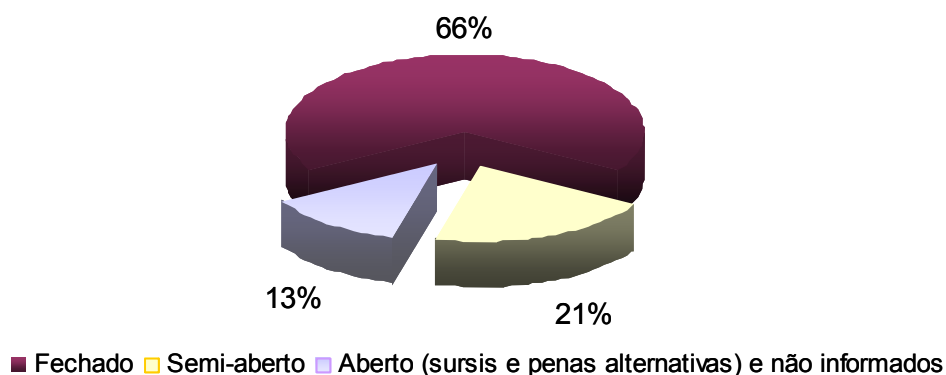
⁷⁶ Decisões Judiciais nos Crimes de Roubo em São Paulo: A Lei, o Direito e a Ideologia.

aberto). E mais, 78% dos condenados por roubo são primários, sendo que 53% deles possuem entre 18 e 24 anos de idade.

A finalidade da pesquisa foi justamente estudar a motivação das decisões judiciais na fixação quase exclusiva do regime inicial fechado para o condenado por roubo, sobretudo para o réu primário, uma vez que tal imposição se dá contrariamente às disposições do Código Penal.

O regime de cumprimento de pena só passa a ser obrigatoriamente o fechado para condenações superiores a oito anos, quando nos casos de roubo qualificado a pena padrão observada é de cinco anos e quatro meses, merecendo, portanto, a fixação do regime semi-aberto para o início do cumprimento do pena. Vejamos os dados disponibilizados na publicação:

GRÁFICO 5 : Regime de pena fixado pelo Tribunal Estadual de São Paulo



Fonte: Decisões Judiciais nos Crimes de Roubo em São Paulo: A Lei, O Direito e a Ideologia⁷⁷:

Conforme identificado qualitativamente na pesquisa, as decisões condenatórias costumam impor regime mais grave do que determina a lei, ancoradas em argumentos que encontram ressonância no senso comum (ou, retomando Coutinho (In SOUZA, 2009), na parcela amiga da sociedade), mas não parecem revestidos de legalidade: invoca-se a gravidade abstrata do delito, a periculosidade do agente ou ainda a necessidade de defender a sociedade. Vejamos alguns exemplos que se repetem, com pequenas variações, dentro das argumentações das decisões judiciais analisadas:

Em 82% dos casos analisados se tem a fundamentação baseada na gravidade abstrata do delito, quando as motivações são estabelecidas de forma genérica sem

⁷⁷ Gráficos elaborados com base nos dados constantes da Tabela 2: Regime do Acórdão Condenatório Estado de São Paulo 1999-2000.

atenção ao fato concreto que ali se julga. As decisões, neste sentido, assim se formulavam, como disposto no resultado da pesquisa: “Embora menor e primário o agente, o crime de roubo é de natureza grave, o que impõe uma resposta penal severa”.

A noção de “Periculosidade do Agente” se encontra presente em 56,86% dos casos. Nota-se o uso ideológico do termo, o que extrapola o Direito, caminhando em sentido contrário a ele. Destacamos em diversas passagens:

"o roubo [...] por si só, revela periculosidade dos agentes";
 “mesmo que o réu seja primário e com bons antecedentes, em casos de roubo qualificado pelo emprego de arma e concurso de agentes, emerge a periculosidade e capacidade criminógena da natureza mesma do delito praticado e do comportamento exercido, já que tal periculosidade é imanente e ínsita à conduta desenvolvida”;
 "em se tratando de roubo, crime cuja execução revela personalidade marcadamente perigosa, fechado é o único regime".

A defesa da “sociedade” também é utilizada como argumentação reiteradamente aplicada pelo Tribunal Paulista:

"...crime patrimonial violento vem aterrorizando a população ordeira e causando profundos traumas em suas vítimas";
 "a sofrida população ordeira e trabalhadora já não tem qualquer sossego na intranquila cidade de São Paulo";
 "...não há nada mais tragicamente real que o pavor no qual os cidadãos pacatos se vêm envolvidos pela violência de ladrões inescrupulosos";
 "quem pratica assalto e põe de sobressalto a sociedade ordeira, merece resposta penal mais enérgica”.

Em contraposição ao Tribunal do Estado de São Paulo, o STF editou, em 2003, duas Súmulas (718 e 719) que vedam a fixação de regime de cumprimento de pena mais severo do aquele determinado em lei, quando lastreadas em considerações sobre a gravidade em abstrato do delito:

“Súmula 718 - A opinião do julgador sobre a gravidade em abstrato do crime não constitui motivação idônea para a imposição de regime mais severo do que o permitido segundo a pena aplicada”.⁷⁸

“Súmula 719 - A imposição do regime de cumprimento mais severo do que a pena aplicada permitir exige motivação idônea”.⁷⁹

Nessa mesma linha, a jurisprudência consolidada no STJ reconhece a ilegalidade do regime de cumprimento fixado em tais condenações por roubo, determinando que

⁷⁸ Supremo Tribunal Federal, Sessão Plenária de 24/09/2003.

⁷⁹ Supremo Tribunal Federal, Sessão Plenária de 24/09/2003.

seja fixado o regime inicial semi-aberto, trazendo à prática jurisdicional a aplicação dos preceitos previstos no texto legal do qual se faz uso para a condenação.

Do apontado contexto paulista surge uma equação com fortes reflexos na política criminal do Estado: contabilizando-se o lapso temporal necessário à progressão de regime (1/6 de cumprimento do total da pena), temos que ao tempo em que se dá a sentença (ou a reforma desta decisão, no Tribunal), invariavelmente, o condenado já cumpriu parcela suficiente de pena para fazer jus à progressão para o regime aberto. Em outras palavras, já poderia deixar a prisão.

Pois vejamos: um sujeito, quando é preso pelo crime de roubo, em regra é detido em flagrante, já sendo, pois, enviado ao cárcere. Quando do momento de sua sentença, o que se dá aproximadamente um ano após seu aprisionamento, se sua pena se der de acordo como o padrão constatado pela pesquisa do IDDD, qual seja cinco anos e quatro meses, já terá o preso cumprido mais de 1/6 do total de sua pena, fazendo, pois, jus a progressão do regime de cumprimento de pena.

Sendo assim, se a pena for aplicada de acordo com o prescrito em nossa legislação penal e conforme restou pacificado pelo STF, o regime fixado para o cumprimento da pena será o semi-aberto e, no momento da sentença, pelo decurso do prazo, já poderá o preso ser transferido para o regime aberto de cumprimento de pena.

De acordo com a pesquisa, o Tribunal Estadual de São Paulo, assim como o faz a primeira instância, não se vincula nem à Lei que deve aplicar nem aos entendimentos pacificados pelo Superior Tribunal de Justiça e sumulados pelo Supremo Tribunal Federal. O que nos leva ao seguinte contexto: apenas nos Tribunais Superiores terá um sujeito processado por roubo condições de exercer seus direitos como expressamente previstos na legislação penal nacional.

A relevância de discussão desse tema também fora do meio jurídico se evidencia pelos impactos sociais observáveis: praticamente metade dos presos de São Paulo está detida por roubo quando não deveria estar.

A política criminal em curso conduz à superpopulação carcerária, o que, como demonstrou a pesquisa, implica no encarceramento de jovens (com menos de 25 anos⁸⁰), quando responsabilizados por seus primeiros erros⁸¹, evidenciando a existência de uma relação de causa e efeito entre condenações excessivamente severas e a

⁸⁰ Como anteriormente salientado, 52,9% dos presos por roubo no Estado de São Paulo possuem entre 18 e 24 anos de idade.

⁸¹ 78% dos condenados por roubo são primários.

deterioração do sistema punitivo. Podemos elaborar, pelo que foi observado até aqui, a seguinte equação:

Na primeira instância contamos com juízes singulares que atuam localmente; contamos também com Tribunais estaduais que deliberam sobre questões de alcance regionais. No entanto, parece estar nos Tribunais Superiores, distantes das questões e reflexos diretos de visões de mundo locais, a possibilidade de reversão dos cenários mais prejudiciais aos réus pobres.

Como tornar, então, equalizável esta problemática: de haver os cidadãos que estar sob jurisdição local diante da possibilidade de ter seus direitos garantidos apenas nos Tribunais Superiores?

A hipótese de que um resultado mais aproximado da garantia de direitos se construa através do fortalecimento das Defensorias Públicas, que devidamente equipadas teriam potencialmente condições de garantir o acesso à justiça em todas as instâncias, se necessário for, parece a mais acertada.

Voltando aos dados levantados na pesquisa realizada pelo IDDD, temos a constatação de que a ausência de defesa constituiu regra nos casos de condenação por roubo. Analisou-se, nas diversas etapas do inquérito policial e do processo penal, a ocorrência ou não de defesa e sua natureza. Em 97,69% dos casos não houve qualquer tipo de defesa no auto de prisão em flagrante, e 98,18% do total dos casos não tiveram defesa em qualquer outro momento do inquérito policial.

No que se refere ao andamento do processo já em fase de recurso, temos que mais de 98% dos casos não contou com a realização de sustentações orais nos Tribunais⁸².

PLANILHA 4: Defesa na fase recurso/apelação (em %)⁸³

Defesa	Não teve defesa	Constituída	Dativa	PAJ	Não informado	Total
Na apresentação das razões de apelação	(*)	38,02	(*)	53,72	(*)	100
Sustentação oral no Tribunal	98,84	(*)	(*)	(*)	(*)	100

Fonte: Decisões Judiciais nos Crimes de Roubo em São Paulo: A Lei, O Direito e a Ideologia.⁸⁴

⁸² No período considerado pela pesquisa a defesa dos réus pobres ainda era realizada pela Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ, como se vê na tabela.

⁸³ (*) Dados não divulgados porque apresentam coeficiente de variação superior a 15%, valor definido como limite pela pesquisa.

⁸⁴ Gráficos elaborados com base nos dados constantes da Tabela 2: Regime do Acórdão Condenatório Estado de São Paulo 1999-2000.

Se potencialmente a superação dos problemas advindos da justiça realizada local ou estadualmente, apenas por juízes de carreira, no que se refere aos réus pobres, depende, dentre outros fatores, da extensão das discussões e processos judiciais até os Tribunais Superiores, resta claro que apenas através da atuação das Defensorias Públicas pelo exercício amplo do direito de defesa de seus assistidos, levando seus processos até o último grau de jurisdição, teria o condão de criar esta ponte.

À guisa de conclusão

Repetidas vezes neste capítulo se fez referência à relevância do fortalecimento da Defensoria Pública para que se possa vislumbrar potencial superação de padrões de julgamento, de funcionamento das esferas de governo, e, por fim, de desigualdades há tempos solidificadas em nossa estrutura social.

É importante ressaltar, no entanto, que este trabalho não pretende discutir a atribuição, à Defensoria, da integralidade dos desafios apresentados, ao contrário, o que se apresenta é uma reflexão acerca dos avanços de que pode se valer a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se, paralelamente ao seu fortalecimento institucional, se fortalecer também a construção de processos participativos de gestão e de execução compartilhadas de projetos, sejam eles de assistência jurídica propriamente dita ou para o desenvolvimento de ações estratégicas.

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.

O foco deste trabalho 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 social, 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 criminal e aos seus impactos diretos, individual ou coletivamente.

Quando analisarmos mais detidamente os conceitos relativos às inovações democráticas, o faremos através de referencial teórico construído principalmente através das obras de Evelina Dagnino (2002) e Archon Fung (2004), para quem a deliberação é

um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas, criando oportunidades para aqueles que serão submetidos a uma política de criticá-la, considerar suas justificações e talvez modificá-la. Esta discussão, se realizada no Sistema de Justiça, parece poder aumentar a legitimidade da atuação do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário se encontra em uma encruzilhada em que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, legal e institucionalmente comprometida com o princípio da participação e do combate às desigualdades sociais como fundamento de suas funções, tem a chance de imprimir um novo modelo de gestão.

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. Respeitada a autonomia que há entre diferentes atores do Sistema de Justiça no Brasil, é possível admitir que o modelo da Defensoria Paulista teve a capacidade de influir sobre as práticas das demais Defensorias (agora por imposição legal de alcance nacional).

A criação de Ouvidorias externas e os processos de Conferências⁸⁵, por exemplo, podem representar uma oportunidade de se rever a forma pela qual as instituições que fazem parte do Sistema de Justiça nacional se abrem às opiniões dos atores sociais, à participação. 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.

⁸⁵ Como se explorará no capítulo 5 deste trabalho, o modelo de São Paulo 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.

II - GENEALOGIA DA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O serviço destinado à população necessitada⁸⁶ de São Paulo estava, antes da criação da Defensoria Pública Paulista, a cargo da Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, sendo esta a instituição encarregada originalmente apenas da consultoria jurídica e da defesa judicial do próprio Estado, contra o qual um de seus ‘órgãos’ internos (PAJ) havia muitas vezes de atuar quando incumbido deste papel de assistente judiciário dos necessitados.

A despeito da contradição ideológica de haver um profissional que atuar contrariamente aos interesses do Estado, a quem deveria originalmente defender como objetivo primordial de sua profissão, o trabalho dos Procuradores de Assistência Judiciária, na grande maioria das vezes, apresentava qualidade inquestionável.

A qualidade da assistência judiciária estava, porém, extremamente comprometida frente à insuficiência do número de Procuradores. Em 2005⁸⁷, por exemplo, apenas 21 das mais de 300 comarcas e foros distritais e regionais do estado eram atendidas pela PAJ, o que se analisará mais detidamente no próximo capítulo deste trabalho, quando nos dedicaremos a também apresentar o histórico da abrangência da Assistência Judiciária no Estado de São Paulo.

Ressalta-se que em todas as comarcas onde a Procuradoria não estava presente a assistência judiciária era prestada através do convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, por advogados que não têm dedicação exclusiva aos assistidos, não são fiscalizados e não têm seus trabalhos coordenados nem pelo Estado⁸⁸ nem pela própria entidade de classe que firmou o convênio, a OAB-SP.

Marco Legal de criação das Defensorias Públicas Estaduais

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, estabelece, em sua Seção III, “Da Advocacia e da Defensoria Pública”, que:

⁸⁶ A utilização do termo “necessitada” e suas variações, baseia-se no texto constitucional, que define como público alvo da prestação jurisdicional os “*necessitados*”.

⁸⁷ Utiliza-se como referência o ano imediatamente anterior à criação da DPESP, qual seja, 2005.

⁸⁸ Como ainda se analisará mais detidamente neste estudo, o trabalho desenvolvido pelos advogados conveniados se realiza segundo princípios próprios, não necessariamente vinculados àqueles que legalmente regem o serviço público, mesmo que a este fim se destine referida atuação. A assistência jurídica exercida através de convênios rege-se pelas disposições contidas nos respectivos termos de convênio.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV⁸⁹.

A despeito do texto constitucional de 1988, até o início de 2006 dois Estados da Federação ainda não contavam com suas Defensorias Públicas, quais sejam: Santa Catarina e São Paulo⁹⁰.

Apenas em 14 de dezembro de 2005 a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 18/2005, que criou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Referida Lei foi, então, sancionada pelo Governador do Estado em 09 de janeiro de 2006 - Lei Complementar Estadual nº 988 de 2006.

A sociedade politicamente organizada, através do *Movimento Pela Defensoria Pública*, composto por mais de 400 representantes de entidades e movimentos sociais, desempenhou importante papel no cenário da criação deste novo órgão, essencial à efetivação do Estado Democrático de Direito, o que exploraremos a seguir.

Criação do *Movimento pela Defensoria Pública* – Participação de mais de 400 entidades politicamente organizadas

Representantes de diversas⁹¹ 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*”.

Precederam a criação do *Movimento pela Defensoria Pública*: um seminário desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, em 1999, e a realização de audiências Públicas pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que também realizou, em 2002, um seminário sobre o tema.

Dagnino (2002) contribui para a contextualização do momento histórico no qual se inseriu o *Movimento pela Defensoria Pública* e suas demandas:

⁸⁹ Prescreve o art. 5º, LXXIV da Constituição Federal: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”

⁹⁰ Válido ressaltar que o Estado de Santa Catarina permanece, em fevereiro de 2010, ainda sem a criação de sua Defensoria Pública.

⁹¹ Inicialmente somavam-se trezentas entidades, porém este número, quando do lançamento do Manifesto pela criação da Defensoria, ultrapassava quatrocentos.

[...] na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam não só a ampliação e radicalização da própria noção de democracia mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade. Expressando essas preocupações, há na sociedade brasileira hoje uma ênfase significativa na construção de uma nova *cidadania* (Dagnino, 1994, grifos da autora). A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, *baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade* (grifos nossos). Além disso, apesar dos vários significados que esse termo tem adquirido nos últimos anos, como parte de uma disputa política pela sua apropriação, a ênfase na questão da cidadania aponta para a importância de assegurar uma das condições mesmas de existência da sociedade civil: a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade. *Uma consequência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal* (DAGNINO, 2002, p. 10, grifos nossos).

O texto de Dagnino traz referências para a formulação de questionamentos acerca dos cenários relacionados à criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: em que medida o *Movimento pela Defensoria* colaborou com a ampliação e aprimoramento da democracia no que tange à função jurisdicional do estado, criando, inclusive, novos espaços públicos?

Em setembro de 2001 o SINDIPROESP – Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – elaborou um anteprojeto de lei orgânica para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o que impulsionou determinantemente a criação do *Movimento pela Defensoria Pública* à medida que mobilizou diversas entidades politicamente organizadas e movimentos sociais, além de operadores do direito e professores universitários, que se dedicaram a debater a aprimorar referido anteprojeto.

O anteprojeto trouxe propostas inovadoras à medida que ineditamente dispunha sobre a participação social em uma Instituição que se insere âmbito do Sistema de Justiça. Duas inovações podem ser destacadas: a definição de que a Defensoria Pública deveria realizar conferências públicas para deliberar sobre o plano anual de atuação da instituição; e a criação de Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior da DPESP, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da Instituição.

Capitaneado inicialmente pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE) e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV), teve início o *Movimento pela Defensoria*, que passou a empreender debates e promover a articulação de um número cada vez maior de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais, que aderiram ao *Movimento* tanto no âmbito dos debates quanto através da subscrição do “Manifesto pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo”.

Em 24 de junho de 2002 foi realizado um Ato de Lançamento do *Movimento pela Defensoria*, com a participação de mais de 400 entidades politicamente organizadas e movimentos sociais. A questão do acesso à Justiça no Estado de São Paulo passou a ser amplamente divulgada pelo *Movimento*, nacional e internacionalmente, através da divulgação de seu manifesto.

Retomando este histórico, a Defensora Pública-Geral do Estado, Cristina Guelfi Gonçalves, atualmente em seu segundo mandato, destacou:

Histórico:

Segundo a defensora-geral, a luta pela criação da Defensoria iniciou-se com a realização de um seminário promovido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, em 1999. “Em 2001, inúmeras audiências públicas, realizadas pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia em conjunto com o Sindicato dos Procuradores do Estado (Sindproesp), debateram o assunto e mobilizaram operadores do direito, ONGs e entidades pela criação da instituição”. Relembrou Guelfi Gonçalves, para finalizar, que a luta teve seu desfecho com a sanção do então governador Geraldo Alckmin, em 9/1/2006, ao projeto de lei complementar, de sua autoria, que criou a Defensoria. A proposta havia sido aprovada pela Assembléia em 14/12/2005.⁹²

Abaixo apresentamos um panorama das Entidades Subscritoras do *Manifesto pela Criação da Defensoria Pública*:

⁹² Diário Oficial do Estado - Volume 116 • Número 129 • São Paulo, terça-feira, 11 de julho de 2006.

PLANILHA 5: Panorama das Entidades Subscritoras do *Manifesto pela Criação da Defensoria Pública*

PANORAMA DAS ENTIDADES SUBSCRITORAS DO “MANIFESTO PELA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA”	
Segmento de atuação	Listagem exemplificativa das entidades que subscreveram o Manifesto
Acesso à Justiça e Promoção de Direitos	Associação Direito ao Direito; Associação Internacional de Direito Penal; Centro de Justiça Global; Centro pela Justiça e Direito Internacional – CEJIL; Comissão Brasileira de Justiça e Paz; Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM; Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD; Instituto Pro Bono;
Ampliação da Cidadania e Justiça Social	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG; Central de Movimentos Populares – CMP-SP; Centro Dandara de Promotoras Legais Populares (SP); Centro de Articulação de Populações Marginalizadas – CEAP; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – POLIS; Instituto de Estudos de Direitos, Política e Sociedade – IEDIS; Transparência Brasil;
Associações de bairro	Ação Social de São Mateus; Associação Amigos do Bairro da Água Funda; Associação Comunitária Monte Azul; Associação de Amigos do Bairro Chácara Santa Maria; Associações de Moradores: da COHAB Adventista I; do Bairro da Água Funda (SP); Nova República – Embú das Artes (SP); do Jardim Casa Branca – Vila das Belezas; do Jardim Santa Tereza – Suzano;
Associações de trabalhadores	Associação dos Trabalhadores da Região da Mooca; Associação Paulista dos Advogados do Banco do Brasil – ASPABB; Central Única dos Trabalhadores – CUT; Central Única dos Trabalhadores do Estado de São Paulo – CUT/SP; Conselho Federal de Serviço Social – CFESS; Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – CREMESP; Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo – CRESS 9ª Região/SP; Conselho Regional de Serviço Social – Regional do Grande ABC; Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas; Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal; ASS – Prostitutas do Espírito Santo (ES);
Criança e adolescente	Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – ANCED; Associação de Mães e Amigos das Crianças e Adolescentes em Situação de Risco – AMAR; Associação Libertária da Infância e Adolescência – ALIA – Santos (SP); Associação Mogicruzense para Defesa da Criança e do Adolescente – AMDEM; Centro de Atenção aos Maus Tratos na Infância – CRAMI – Campinas (SP); Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECAs: Belém; Interlagos; Jardim Ângela; Indiana Felix S. Affonso – Lapa; Luiz Gonzaga Júnior; Mônica Paião Trevisan – Sapopemba; e Ipiranga – Casa Dez; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança;

Direitos Humanos	Associação de Apoio e Defesa aos Direitos Humanos do Alto Tietê – AADDH-AT; Centros de Defesa dos Direitos Humanos: Dom Oscar Romeiro da Região Episcopal Ipiranga; Grande São Paulo Região Oeste – CEDHRO; de Guarulhos; Pe. Ezequiel Ramin; Pe. João Bosco Burnier – Guarulhos (SP); CDH Capão Redondo; de Sapopemba – CDHS; Educação Popular – CDHEP Campo Limpo; e Evandro Lins e Silva – Presidente Prudente (SP); Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – CGGDH; Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos – CTV;
Educação	Ação Educativa; Centro de Educação e Assessoria Popular de Campinas (SP); Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae – CEPIS; Cidade Escola Aprendiz;
Entidades Religiosas	Ação de Cristãos pela Abolição da Tortura – ACAT; Católicas pelo Direito de Decidir; Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo; Federação das Associações Muçulmanas do Brasil – FAMBRAS; Federação de Umbanda e Cultos Afro-brasileiros de Diadema – FUCABRAD; Igreja Anglicana; Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil – Sínodo Sudeste; Centro de Cultura e Religião Afro-Brasileira – CENARAB (MG);
Migrantes e Imigrantes	Centro de Estudos Migratórios – CEM;
Moradia	Associações de Construção por Mutirão: 26 de Julho; Casarão; e Madre de Deus; Associação Unificada dos Loteamentos da Zona Leste (SP); Unificação das Lutas de Cortiço; União dos Movimentos de Moradia;
Mulheres	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento – AGENDE; Articulação de Mulheres de São Paulo; Associação Feminina Vila Alpina – Parque São Lucas; Casa Sofia – Jardim Ângela; Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CEFEMEA; Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM-Brasil;
Negros	Associação Beneficente 13 de Maio – Piracicaba (SP); Centro de Cultura Negra de Campo Limpo; União de Negros do Amapá – UMA (AM); União de Negros pela Igualdade – UNEGRO (SC); União dos Negros pela Igualdade – UNEGRO (BA);
Partidos Políticos	Fórum Estadual de Mulheres Negras do Partido dos Trabalhadores; Núcleo de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores (SP); Partido Socialista Brasileiro – PSB; Secretaria de Articulação Política do Partido dos Trabalhadores; Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores; Setorial de Mulheres do Partido dos Trabalhadores; Secretaria de Mulheres do Partidos dos Trabalhadores (MS); Núcleo de Mulheres do Partido Democrático Trabalhista (RJ); Coletivo Anti-Racismo do Partido dos Trabalhadores (SP);
Pessoas com Deficiência	Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência de Presidente Prudente (SP);

Poder Público - Defensorias Públicas	Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP; Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – CONDEGE; Associação dos Defensores Públicos da União – ADPU; Associações dos Defensores Públicos dos Estados: da Bahia; de Minas Gerais; de Roraima; do Ceará; do Rio de Janeiro – ADPERJ; e de Rondônia – AMDEPRO; Defensorias Públicas dos Estados: Bahia (BA), Sergipe (SE), Pará (PA), e Rio Grande do Sul (RS);
Poder Público - Judiciário	Associação Juizes para a Democracia – AJD; Associação Paulista de Magistrados – APAMAGIS; Movimento do Ministério Público Democrático – MMPD; Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão – Ministério Público Federal;
Poder Público - Legislativo	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (RJ); Câmara Municipal de São José dos Campos (SP); Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (MG);
Privação de Liberdade	Coletivo para Liberdade e Reinserção Social – Colibri; Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – ILANUD/Brasil; Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões – SEMPRI (PE);
Quilombolas	Coordenação Nacional de Quilombos (MA); Kilombo – Organização Negra do Rio Grande do Norte (RN); Organização Quilombola Rio do Norte (RN); Quilombola – Juventude do Pará (PA);
Reforma Agrária	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – Regional Grande São Paulo – MST/SP; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – Regional Ceará – MST/CE; Setorial de Mulheres do MST (MA);
Saúde	Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS – ABIA; Grupo de Apoio à Prevenção a AIDS – GAPA-BR; Instituto Brasileiro Inovações Pró-Sociedade Saudável (MS); Núcleo de Estudos para a Prevenção da Aids da Universidade de São Paulo – NEPAIDS/USP; Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Reprodutivos e Direitos Sexuais; Comunidade Terapêutica Vidas e Vidas (AM);
Sindicatos de trabalhadores	Advogados de São Paulo; Metalúrgicos de Campinas (SP); Peritos Criminais do Estado de São Paulo – SINPCRESP; Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP; Psicólogos do Estado de São Paulo – SINPSI-SP; Servidores Públicos de Americana (SP); Siderúrgicos e Metalúrgicos da Baixada Santista – Stismmtec; Alfaiates e Costureiras (RJ); Bancários do Amazonas (AM); Comerciantes de Fortaleza (CE); Servidores Públicos de Aguras (CE); Servidores Públicos do Piauí (PI); Trabalhadores da Previdência Social – SINDISPREV (RS); Trabalhadores do Serviço Social (MT);
Terceira Idade	Comissão Permanente do Idoso da Câmara Municipal de São Paulo;

<p>Universidades</p>	<p>Centro Acadêmico 22 de Agosto da Faculdade de Direito da PUC – São Paulo; Centro Acadêmico Olga Benário da Faculdade de Ciências Sociais da UNESP – Campus de Marília (SP); Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP; Centro Acadêmico XVI de Abril da Faculdade de Direito da PUC – Campinas; Centro de Estudos e Pesquisas Agrárias da Universidade Estadual Paulista – CPEA/UNESP – Campus de Marília (SP); Universidade Federal do Acre (AC); Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto; Diretório Acadêmico João Mendes Júnior da Faculdade de Direito do Mackenzie; Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” da Faculdade de Direito da PUC; Faculdade de Medicina da USP; Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (SP); Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP;</p>
-----------------------------	--

Fonte: <http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br/manifesto.htm>

Observa-se que a categorização das entidades/movimentos/universidades/núcleos, na forma como representada no quadro acima, busca apenas criar uma referência capaz de viabilizar uma apresentação fracionada nos principais segmentos de atuação representados no Manifesto.

O critério utilizado para a divisão que aqui se apresenta considerou o primeiro segmento destacado nas respectivas apresentações institucionais de cada entidade citada. Nesse sentido, as entidades religiosas ou aquelas ligadas a determinado setor do Poder Público, ou Partido Político, restaram catalogadas de acordo com esta sua fundação original. É importante ressaltar, no entanto, que as dimensões de atuação de cada entidade não são estanques e muitas vezes abrangem mais de um segmento, de forma inter-relacionada.

O objetivo do *Movimento pela Defensoria Pública* no Estado de São Paulo, de acordo com seu manifesto aberto⁹³, era impulsionar a criação de uma *Defensoria democrática, autônoma, descentralizada e transparente*:

A Defensoria Pública que queremos em São Paulo deve ser uma instituição inovadora. Para tanto, deve ser democrática, autônoma, descentralizada e transparente. Seus profissionais devem prestar serviço exclusivamente aos cidadãos, não ao governo, e ter compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos.⁹⁴

⁹³ A íntegra do manifesto pode ser acessada através do site: <<http://iddd.org.br/projetos/show/39>>.

⁹⁴ Trecho do Manifesto pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo.

Representantes deste *Movimento* reivindicaram, por anos⁹⁵, que o Governador do Estado de São Paulo, a quem se vinculava a competência, apresentasse à Assembléia Legislativa um Projeto de Lei que criasse a Defensoria Pública em São Paulo.

A incorporação, pelo Projeto de Lei Oficial, do Anteprojeto de Lei do Movimento pela Defensoria Pública

Parte fundamental do trabalho desenvolvido pelo *Movimento pela Defensoria Pública* focou-se em sua estratégia de ação, que não vislumbrou apenas o apontamento de problemas, mas também alcançou a propositura de soluções. Este mecanismo de atuação pode ser explicitado, inicialmente, pelo Anteprojeto de Lei de Criação da Defensoria, que foi apresentado à Assembléia Legislativa pelo *Movimento*.

O próprio *Movimento pela Defensoria Pública*, através de seu endereço eletrônico⁹⁶, apresenta um quadro comparativo que pretende explicitar o impacto alcançado pelo anteprojeto:

PLANILHA 6: Quadro comparativo - Anteprojeto elaborado pelo *Movimento pela Defensoria Pública* e Anteprojeto oficial

<i>Anteprojeto do Movimento</i> (características fundamentais)	Anteprojeto Oficial
Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral às pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial	Presente, embora inexistam critérios para a descentralização, que mantém a divisão estanque entre Capital e Interior, desconsiderando as semelhanças das diversas áreas da Região Metropolitana da Capital
Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carentes	Presente
Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico	Presente
Assessorar juridicamente, através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não-governamentais, especialmente aquelas de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e pela terra	Presente
Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Estes profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico aos defensores, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial	Presente

⁹⁵ Referidas reivindicações ocorreram tanto através de mobilizações e debates, quanto através do encaminhamento de ofícios e realização de audiências.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.ig.com.br/>>.

das vítimas de violência	
Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas	Ausente ⁹⁷
Implantar Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da Instituição	Presente ⁹⁸ .
Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e no treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para o atendimento qualificado às pessoas carentes	Ausente
Ter autonomia administrativa, com a eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado	Presente
Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do FAJ	Presente

Fonte: Movimento pela Defensoria

A contemplação, no projeto final, das principais propostas constantes do anteprojeto do *Movimento* parece nos permitir responder a indagação formulada no início deste capítulo, a partir do referencial trazido por Dagnino, quanto à possível observação da colaboração deste *Movimento pela Defensoria* com a ampliação e aprimoramento da democracia no que tange à função jurisdicional do estado, criando, inclusive, novos espaços públicos.

Vejamos qual seria uma possível medida, ainda segundo Dagnino, para verificação desta hipótese:

Em primeiro lugar eles [*espaços públicos*] configuram campos privilegiados de análise do eixo geral (...) que são as relações, os encontros entre a sociedade civil e governo e os modos como esses encontros podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento dos governos na direção do avanço da democracia. Isso é evidente no caso dos espaços públicos que se constituem como esforços de controle social do Estado, visando a maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como à participação efetiva na sua formulação de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão (DAGNINO, 2002, p. 11).

⁹⁷ A proposta constante do Anteprojeto de Lei elaborado pelo *Movimento pela Defensoria Pública* restou inserida no texto final do Projeto de Lei Complementar nº 18/2005, que criou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e foi sancionado pelo Governador do Estado (Lei Complementar Estadual nº 988 de 2006). Prevê o parágrafo 3º, do Artigo 7º da Lei 988: “§ 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”.

⁹⁸ Prevê o Artigo 37 da Lei 988: “O Ouvidor -Geral será nomeado pelo Governador do Estado, dentre os indicados em lista tríplice organizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CONDEPE, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, respeitado o mesmo procedimento. (...) “§ 4º - Não poderá integrar a lista tríplice a que se refere o "caput" deste artigo membro da Defensoria Pública do Estado.”

A manutenção, na Lei 988/2006, que criou a Defensoria Paulista, de demandas formuladas pelo *Movimento*, como a implementação de Ouvidoria-Geral independente, com representação no Conselho Superior, e a participação social na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas, representam uma influência direta deste na criação de novos espaços públicos.

Ressalta-se que referidas inovações não se referem apenas ao campo da assistência jurídica aos *necessitados*, ao contrário, alcançam todo o Sistema de Justiça, que vê nascer novos espaços públicos que, pela primeira vez, viabilizam o acesso a alguma de suas instâncias de decisão.

A criação da Ouvidoria-Geral e a dos Ciclos de Conferências realizados como pré-requisito para elaboração do plano anual de atuação da Defensoria se encaixam com precisão aos parâmetros apresentados por Dagnino, à medida que representam, respectivamente, maior transparência e publicização das políticas institucionais, e a efetivação da participação, na formulação destas políticas, de setores sociais.

Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Apenas em 09 de janeiro de 2006, por meio da já mencionada Lei Complementar nº 988, criou-se a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, responsável pela prestação de assistência judiciária gratuita àqueles que não podem pagar advogado sem prejuízo de seu sustento próprio ou de sua família.

Ainda que de forma precária, tendo em vista que todo o Estado contou, durante o primeiro ano de existência da nova Instituição, com apenas 87 Defensores Públicos, passando, nos anos seguintes, a 400⁹⁹, São Paulo deu o primeiro passo em direção à democratização do acesso à justiça.

A Lei Complementar Estadual nº 988/2006 organizou a Defensoria Pública e instituiu o regime jurídico da carreira de Defensor no Estado de São Paulo, para que a instituição assista aos necessitados no que diz respeito à tutela jurídica integral e gratuita, individual e coletiva, judicial e extrajudicial.

⁹⁹ O Estado conta, atualmente, com 500 cargos de Defensores, porém, como se explorará no próximo capítulo, a efetivação deste total ainda depende de realização de concurso público para admissão de novos membros da carreira.

A aprovação da referida Lei possibilitou a criação de uma das instituições vitais para a efetividade dos direitos fundamentais previstos em nossa Constituição, notadamente o “Acesso à Justiça”.

À guisa de conclusão

Como se analisará mais a frente, a DPESP, 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, integralmente composto por representantes da sociedade politicamente organizada.

Este cenário parece representar, analisado o contexto de criação da Instituição, não apenas a consecução dos objetivos do *Movimento pela Defensoria*, mas, também, a consagração dos mecanismos utilizados por este movimento.

Este trabalho parte 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, tornando-as, assim, mais legítimas.

É neste sentido que se pode também destacar a contribuição do *Movimento pela Defensoria Pública* no que se refere à instituição jurídica já criada: a deliberação pública criou oportunidades para aqueles que serão submetidos a uma política de criticá-la, considerar suas justificações e talvez modificá-la, a exemplo do que ocorreu com o próprio *Movimento*.

III - O ESTADO DE SÃO PAULO: CONFLITOS SOCIAIS E A ABRANGÊNCIA DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA PELA DEFENSORIA PÚBLICA

A compreensão da abrangência de atuação da DPESP carece da análise tanto da função social das Defensorias Públicas quanto dos dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado. O presente capítulo pretende examinar estes dois referenciais aos quais se vinculam as funções da Defensoria Paulista e que

devem, na busca pela Justiça Social, pautar os trabalhos e a organização administrativo-geográfica da instituição:

Colhe-se, enfim, que o Princípio da Justiça Social enquadra-se, nos termos propostos¹⁰⁰, como fundamento da Defensoria Pública. Isso porque aquele princípio vincula tanto o papel, a abrangência, a estruturação como os fins da Defensoria Pública. Em decorrência do Princípio da Justiça Social, a Defensoria Pública da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios deverão organizar-se em cada base geopolítica correspondente com a forma e os meios necessários à prestação de um atendimento que, da forma mais adequada possível, garanta e favoreça a redução dos desequilíbrios sociais e, ao mesmo tempo, promova a igualdade das pessoas por ela assistidas no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades (JUNKES, 2004, 536).

É importante notar que recentemente, em outubro de 2009, entrou em vigor a Lei Complementar 132¹⁰¹, que prescreve as normas gerais para organização das Defensorias Públicas nos Estados. Esta inovação legislativa (que será adiante mais profundamente explorada) constitui também um pano de fundo que não se pode deixar de considerar e, no que se refere aos objetivos deste capítulo, é válido ressaltar que seu artigo 107¹⁰² expressamente define que a Defensoria Pública deverá dar prioridade às regiões com os mais altos índices de exclusão social e densidade populacional.

Neste sentido, exploraremos os dados demográficos e os indicadores socioeconômicos municipais, atentando sempre para a existência ou não de atuação da Defensoria Pública Paulista em cada localidade. Observaremos, assim, isolada e conjuntamente: os municípios mais populosos de São Paulo e os índices de vulnerabilidade social do Estado.

No que se refere ao recorte temporal, analisaremos a área de abrangência da defesa estatal em três momentos distintos da prestação de assistência jurídica no Estado: aquele que antecede a criação da DPESP; o imediatamente posterior à instituição da Defensoria Paulista; e o que compõe o cenário atual, levando em conta os contextos e

¹⁰⁰ Ainda segundo o autor: “Justiça Social, sob a perspectiva, da Ciência Jurídica, consiste em um direito da Sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente, a redução dos desequilíbrios sociais e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades”; e “A Justiça Social, de certo modo, soa como uma exigência ética de uma Sociedade consciente de que todo ser humano deve ser respeitado em sua dignidade e deve também poder desfrutar do bem estar proporcionado pelos esforços coletivos”.

¹⁰¹ Lei Complementar 132, de 7 de outubro de 2009: Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.

¹⁰² “Art. 107: A Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.”

processos envolvidos na distribuição dos 500 cargos de Defensores Públicos que atualmente existem no Estado.

Como já pontuado nos capítulos anteriores, a questão criminal e penitenciária, quer por suas condições específicas, que denotam a urgência de tutela estatal, quer por seus impactos sociais, permeará a análise que se apresenta no transcorrer de todo este trabalho. Neste sentido, também estes dois fatores recebem especial atenção no capítulo que se apresenta, juntamente com a questão dos conflitos agrários do Estado - pelos mesmos motivos e fundamentos aqui expostos.

Dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado de São Paulo

A Defensoria Pública é expressão e instrumento do Estado Democrático de Direito, lhe cabendo promover a justiça social através, fundamentalmente, da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos daqueles que não têm condições de pagar advogados sem prejuízo de seu próprio sustento ou o de sua família.

É função e objetivo da Defensoria¹⁰³, que tem como fundamentos de atuação a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a redução das desigualdades sociais e regionais, zelar pela dignidade humana, tutelando os direitos das pessoas necessitadas, vítimas de qualquer forma de opressão ou violência.

Passemos à análise dos dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado de São Paulo para que seja possível verificar os elementos que

¹⁰³ Sobre este tema, observa-se na legislação:

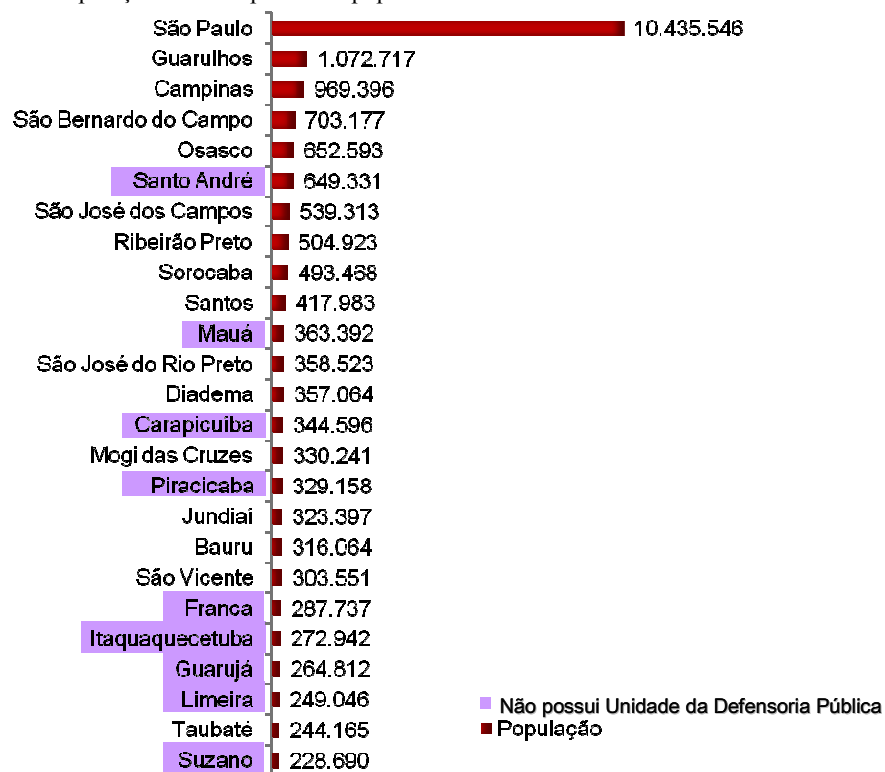
1) Lei Complementar nº 80/94 (já com as alterações decorrentes da Lei Complementar 132/09), que tem alcance nacional: “Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.”; “Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; [...]; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; [...] X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; e

2) Lei Complementar nº 988/06, que Organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Artigo 3º - A Defensoria Pública do Estado, no desempenho de suas funções, terá como fundamentos de atuação a prevenção dos conflitos e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalidade, e a redução das desigualdades sociais e regionais; [...] Artigo 5º - São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras: [...] i) a tutela dos direitos das pessoas necessitadas, vítimas de qualquer forma de opressão ou violência;

diretamente influenciam as funções da DPESP e que devem, assim, pautar os trabalhos e a organização administrativo-geográfica da instituição.

Façamos, neste sentido, a análise dos municípios já destacando as localidades que contam ou não com o atendimento da Defensoria, essencialmente sob a lógica consagrada na Lei 132 de 2009, qual seja a de que a Defensoria deve priorizar as regiões com os mais altos índices de exclusão social e densidade populacional:

GRÁFICO 6: População - Municípios mais populosos



Fonte: IBGE – Censo 2000 e Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Podemos notar que no universo dos 25 municípios mais populosos do Estado, nove não são atendidos pela DPESP¹⁰⁴, sendo que dentro deste recorte apenas Santo André figura entre os dez mais populosos, e cinco municípios não alcançam o patamar de 300 mil habitantes, notadamente: Suzano, Limeira, Guarujá, Itaquaquecetuba e Franca.

Para que se possa analisar o grau de exclusão social, utilizaremos como referência o IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, criado pela Fundação SEADE em 2000, que correlaciona características individuais e familiares, como: o ciclo de vida;

¹⁰⁴ Este cenário de abrangência das localidades atendidas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem como referência o mês de novembro de 2009, quando a instituição contava com 400 Defensores Públicos.

tipo de arranjo familiar; escolaridade; renda; formas de inserção no mercado de trabalho; condições de saúde; e suas possibilidades de desfrute dos bens e serviços ofertados pelo Estado, sociedade e mercado, classificando-os em grupos de vulnerabilidade social dentro da seguinte escala:

- 1 - Nenhuma vulnerabilidade
- 2 - Vulnerabilidade muito baixa
- 3 - Vulnerabilidade baixa
- 4 - Vulnerabilidade média
- 5 - Vulnerabilidade alta
- 6 - Vulnerabilidade muito alta

Os critérios utilizados para mencionada classificação escalonada são sucintamente apresentados na planilha abaixo:

PLANILHA 7: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS

Grupo	Dimensões		IPVS
	Socioeconômica	Ciclo de Vida Familiar	
1	Muito Alta	Famílias Jovens, Adultas ou Idosas	Nenhuma Vulnerabilidade
2	Média ou Alta	Famílias Idosas	Vulnerabilidade Muito Baixa
3	Alta	Famílias Jovens e Adultas	Vulnerabilidade Baixa
	Média	Famílias Adultas	
4	Média	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Média
5	Baixa	Famílias Adultas e Idosas	Vulnerabilidade Alta
6	Baixa	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Muito Alta

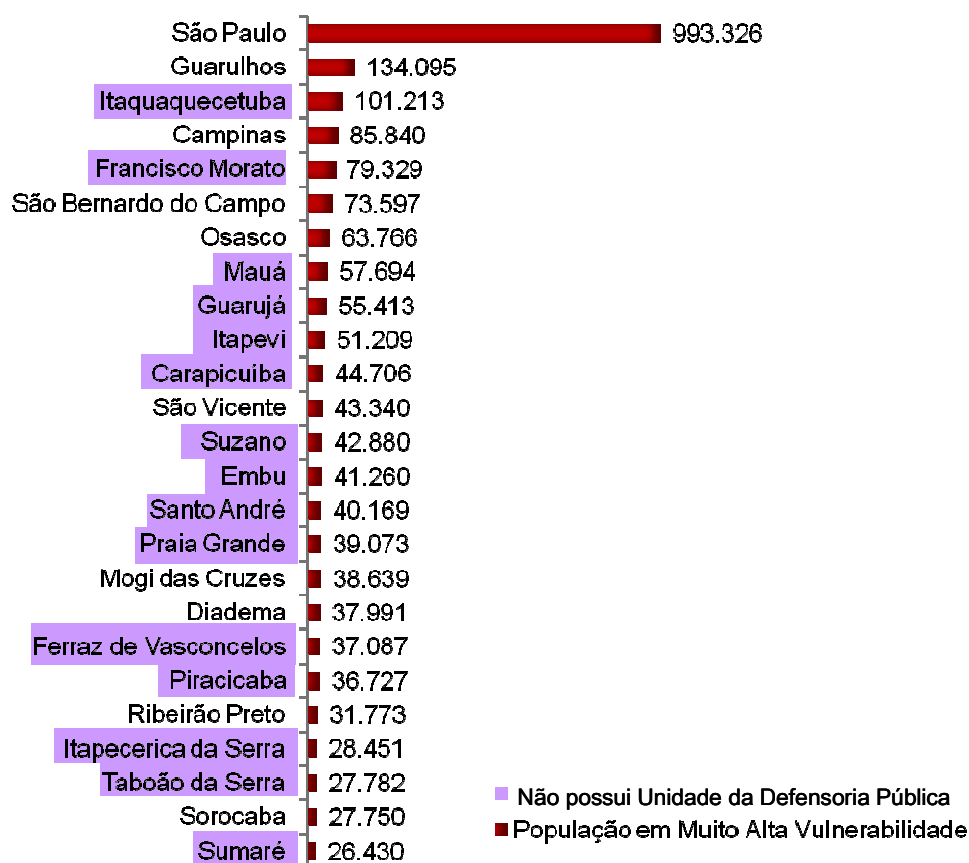
Fonte: Fundação SEADE¹⁰⁵

Ainda atentando para os princípios norteadores da Defensoria Pública, analisemos os municípios com maior população com índice de vulnerabilidade social muito alta (Grupo 6): trata-se do pior grupo “em termos da dimensão socioeconômica (baixa), com grande concentração de famílias jovens. A combinação entre chefes jovens, com baixos níveis de renda e de escolaridade e presença significativa de crianças pequenas permite inferir ser este o grupo de maior vulnerabilidade à pobreza¹⁰⁶.”

GRÁFICO 7: IPVS - Vulnerabilidade social muito alta: Municípios com maior população nesta situação

¹⁰⁵ Fonte: Seade; Metodologia. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/ipvs/pdf/metodologia.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2009.

¹⁰⁶ Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/ipvs/pdf/metodologia.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2010.

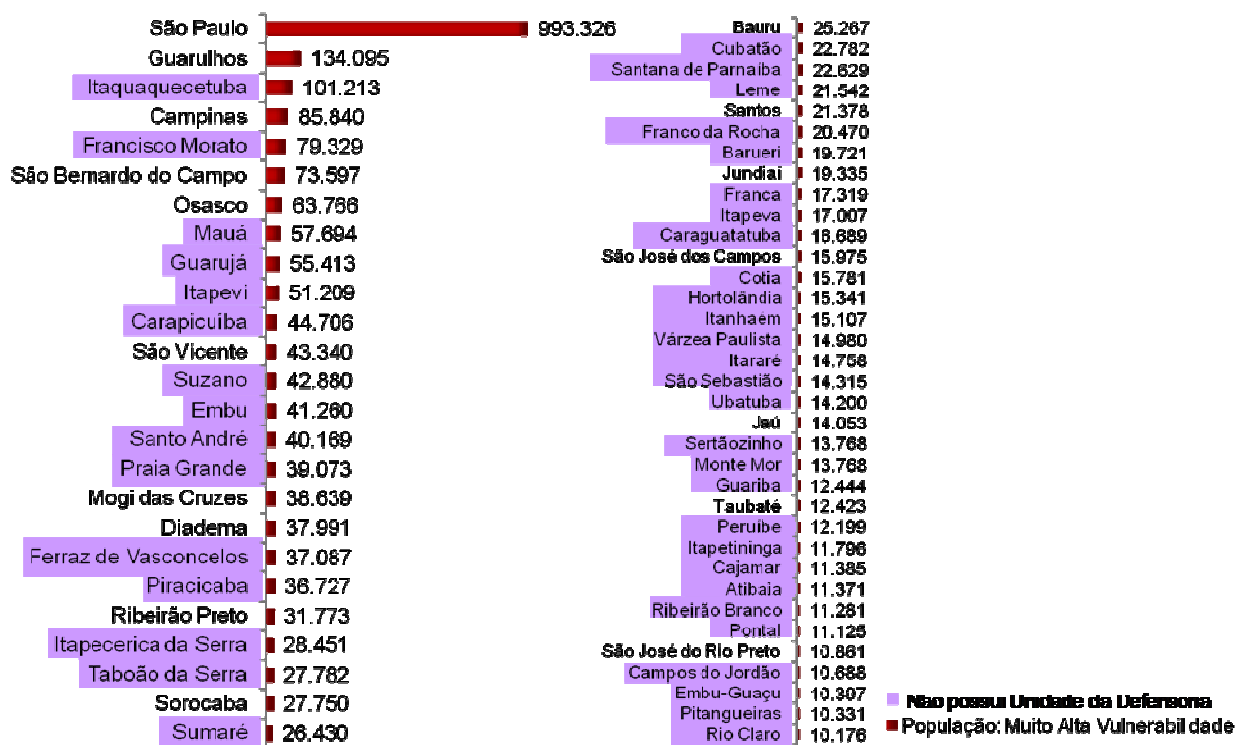


Fonte: Fundação SEADE¹⁰⁷. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Ao contrário do que ocorre com relação às localidades mais populosas, apenas dez dos 25 municípios que têm população em muito alta vulnerabilidade social contam com atuação direta da Defensoria Pública. O Estado de São Paulo conta com 60 municípios com mais de dez mil pessoas em situação de muito alta vulnerabilidade. Destes, 17 contam com unidades da Defensoria instaladas.

Gráfico 8: IPVS - Vulnerabilidade social muito alta: Municípios com mais de dez mil pessoas nesta situação

¹⁰⁷ Fonte: Seade; IBGE. Censo Demográfico 2000. Metodologia em: <www.seade.gov.br>.



Fonte: Fundação SEADE; IBGE. Censo Demográfico 2000. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

A Defensoria Pública, que atende 22¹⁰⁸ municípios do Estado de São Paulo, encontra-se, portanto, instalada em outros cinco municípios não elencados no recorte de muito alta vulnerabilidade social. São eles: Marília, com 9.825 pessoas em situação de muito alta vulnerabilidade; São Carlos, com 8.115; Araraquara, com 7.184; Araçatuba, com 5.772; e Presidente Prudente, com 3.471.

Prestação de assistência jurídica no estado de São Paulo – três momentos

A abrangência da Assistência Judiciária no Estado de São Paulo pode ser dividida em três momentos, quais sejam: 1) Antes da criação da Defensoria Pública, quando o atendimento se dava pela Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ; 2) Após a

¹⁰⁸ Este cenário de abrangência das localidades atendidas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem como referência o mês de novembro de 2009, quando a instituição contava com 400 (quatrocentos Defensores Públicos).

instalação da DPESP¹⁰⁹, quando o Estado pôde contar com a atuação de 400 Defensores atuando ainda de acordo com a lógica e estruturas herdadas da PAJ; 3) Após a entrada em vigor da Lei Complementar Nº 1098, de 4.11.2009, que criou 100 novos cargos de Defensor Público para o Estado - primeira oportunidade de a própria DPESP construir sua lógica de estruturação e/ou expansão, através da distribuição destes 100 novos Defensores no território paulista. Analisemos, assim, estes três momentos.

- 1º momento: Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ, até o ano de 2006:

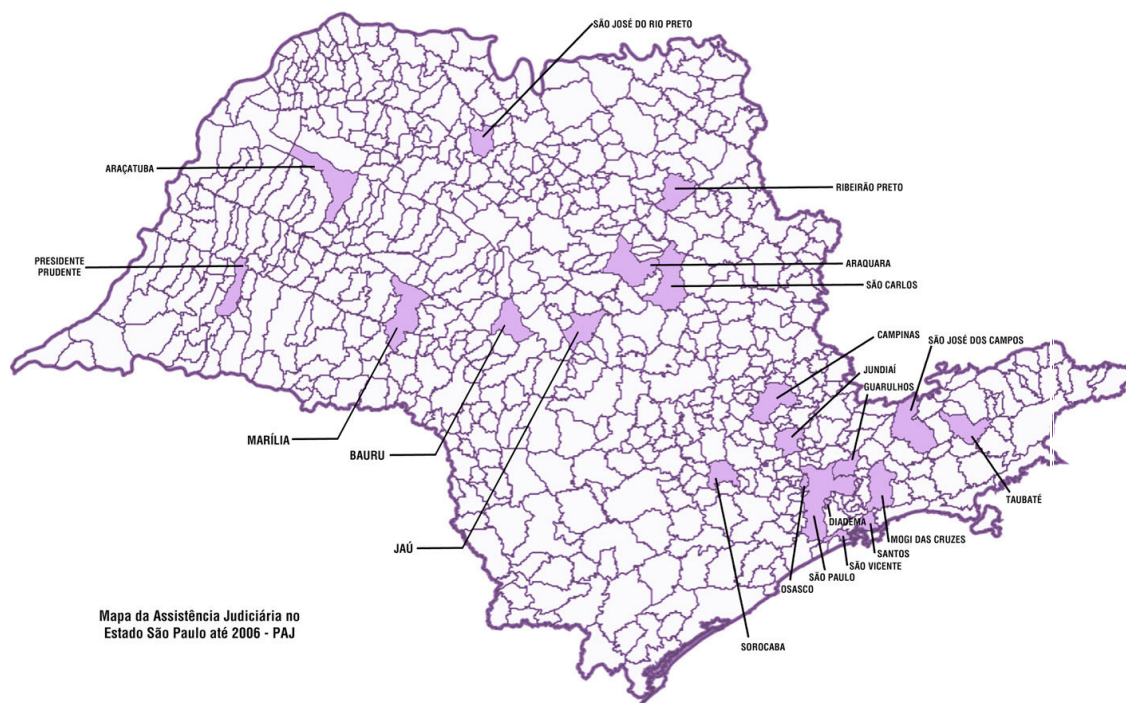
Até 2006¹¹⁰ apenas 21 das mais de 300 comarcas e foros distritais e regionais do estado eram atendidas pela Procuradoria de Assistência Judiciária. Eram elas¹¹¹: Araçatuba, Araraquara, Bauru, Campinas, Diadema, Guarulhos, Jaú, Jundiaí, Marília, Mogi das Cruzes, Osasco, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, São Vicente, Sorocaba e Taubaté:

¹⁰⁹ Válido ressaltar que no primeiro momento a DPESP estruturou-se com apenas 87 Defensores Públicos que, sendo originalmente Procuradores do Estado (atuantes na Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ), optaram pela migração para a nova carreira.

¹¹⁰ Utiliza-se como referência o ano imediatamente anterior à criação da Defensoria do Estado de São Paulo, qual seja, 2005.

¹¹¹ Mapa do acesso à Justiça no Estado de São Paulo. Disponível em: <www.movimentopeladefensoriapublica.hpg.com.br/mapa.htm>. Acesso em: 20 dez. 2009.

FIGURA 3: Mapa da assistência judiciária no estado de São Paulo até 2006



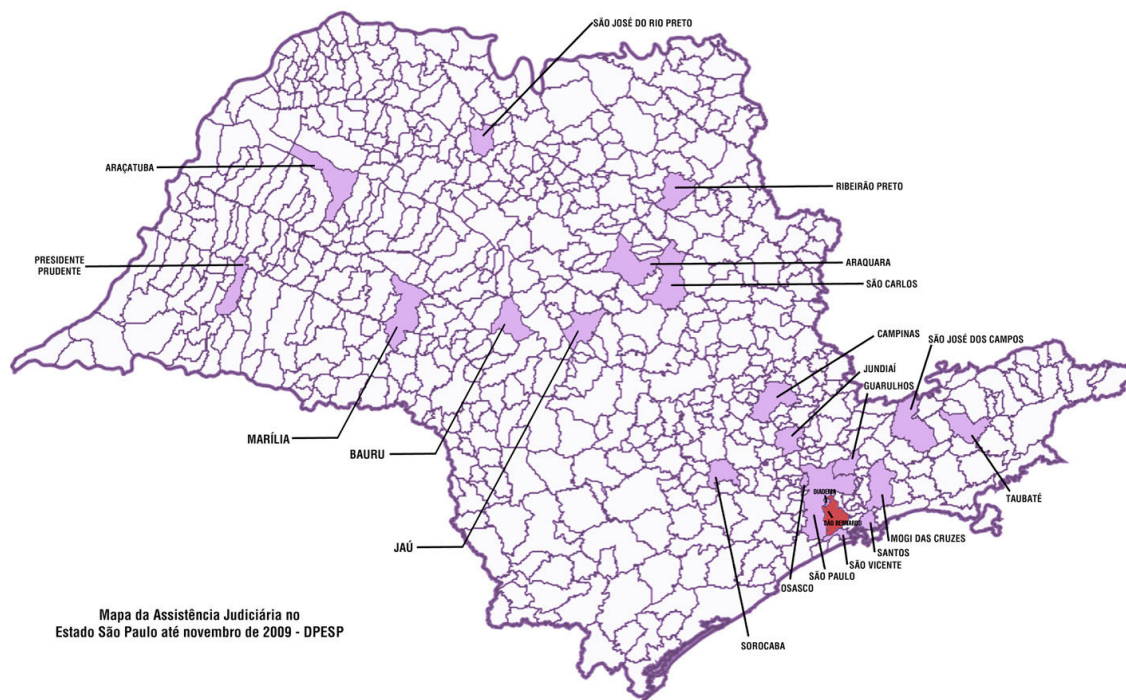
Fonte: Movimento pela Defensoria

Ressalta-se que em todas as comarcas onde a Procuradoria não estava presente a assistência judiciária era prestada, em modelo que segue em funcionamento mesmo após a instalação da DPESP, através de convênios que a Procuradoria Geral do Estado firmou com algumas entidades, dentre os quais se destaca, pela magnitude, o firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, o que será mais detalhadamente abordado no próximo capítulo.

- 2º momento: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de sua criação no ano de 2006, até novembro de 2009:

Toda a estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo existente até 4.11.2009, quando foi promulgada a Lei Complementar nº 1098, havia sido transferida da Procuradoria do Estado quando a defensoria paulista foi criada, em 2006.

FIGURA 4: Mapa da assistência judiciária no estado de São Paulo até 2009



Fonte: Movimento pela Defensoria e Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A instituição contava, então, com 400 profissionais em apenas 22 das 360 comarcas do estado. Observa-se, em vermelho, a Regional que foi criada pela Defensoria, ainda seguindo a lógica de aproveitamento da estrutura que já existia na Procuradoria de Assistência Judiciária¹¹².

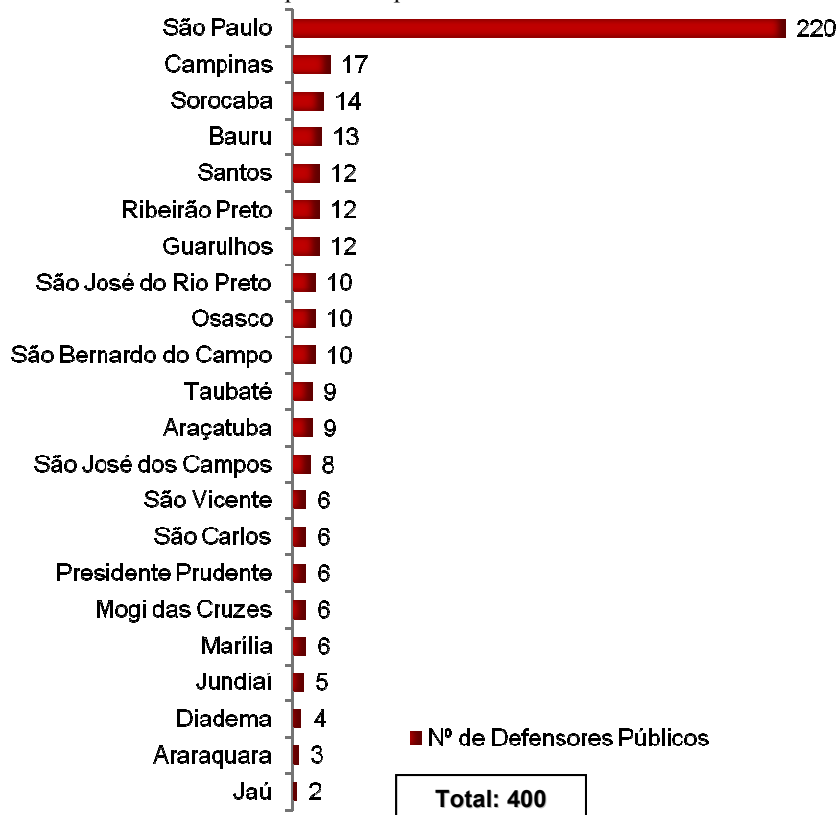
A novidade, destacada no mapa, consistiu-se na criação da Defensoria Pública sediada em São Bernardo do Campo, que, de acordo com a Deliberação nº 21 do Conselho Superior da Defensoria Pública, não apenas foi criada como passou a funcionar como sede da Defensoria Pública Regional do Grande ABCD¹¹³. Vejamos,

¹¹² Deliberação CSDP [Conselho Superior da Defensoria Pública] nº 21, de 22 de setembro de 2006: Cria as Defensorias Públicas Regionais da Capital e de sua Região Metropolitana – “O CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO [...] CONSIDERANDO (I) a necessidade de criação das Defensorias Públicas Regionais da Capital e da Região Metropolitana da Capital; (II) o critério de prioridade para as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional; (III) o aproveitamento da estrutura que já existia na Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão da Procuradoria Geral do Estado; [...] Artigo 11. Ficam criadas na Região Metropolitana da Capital as seguintes Defensorias Públicas Regionais: I – Defensoria Pública Regional do Grande ABCD; [...]”

¹¹³ Deliberação CSDP nº 21, de 22 de setembro de 2006: “Artigo 12. A Defensoria Pública Regional do Grande ABCD, com sede em São Bernardo do Campo, compreenderá além deste município, mais os seguintes: Diadema, São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.”

ainda, como se dava a distribuição dos 400 defensores pelos municípios do Estado, notando que mais da metade destes atuava na Capital.

GRÁFICO 9: Defensores Públicos por municípios com unidades da Defensoria instaladas



Fonte: nº de Defensores: 1ª Subdefensoria – Outubro 2009. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

- 3º momento: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, após a promulgação da Lei Complementar Nº 1098 (4.11.2009): a criação de 100 novos cargos de Defensor Público:

A abrangência da Assistência Judiciária no Estado de São Paulo estava, até a entrada em vigor da Lei Complementar 1098/09, que criou 100 novos cargos de Defensor Público para o Estado, ainda limitada à estrutura da Procuradoria de Assistência Judiciária. Em novembro de 2009 a DPESP teve a primeira oportunidade de

construir sua própria lógica de expansão, através da distribuição destes novos Defensores¹¹⁴.

Pela primeira vez foram criados cargos destinados especificamente para o serviço gratuito de assistência jurídica no Estado. Toda a estrutura existente até então foi transferida da Procuradoria do Estado, que não tem competência para realização de referida assistência.

Importante notar que a mesma Lei dispôs ainda sobre os níveis da carreira de defensor público do Estado, extinguindo o nível substituto. Com isso, ao ingressar na instituição através de concurso, o defensor assume o cargo diretamente no nível I¹¹⁵, o que será analisado ainda neste capítulo.

A definição dos padrões de lotação dos locais de atuação da Defensoria Pública é de competência exclusiva do Defensor Público-Geral do Estado¹¹⁶, cabendo tão somente a ele esta decisão.

Seguindo a lógica de deliberação participativa, no entanto, a DPESP adotou um caminho diverso para a definição dos referidos padrões de lotação, que contemplou: 1) criação e divulgação de proposta da própria Defensoria Pública-Geral; 2) debate desta proposta no Conselho Superior da Defensoria Pública, com designação de um relator para o processo¹¹⁷; 3) realização de consulta e audiência pública para discussão da proposta existente e recebimento de novas; 4) consolidação da proposta do Conselho Superior da Defensoria Pública após a realização dos debates; e 5) ato da Defensora Pública-Geral com definição dos padrões de lotação dos locais de atuação da DPESP: Ato Normativo nº 15/2009.

A Defensoria Pública-Geral construiu sua proposta levando em conta os seguintes critérios, por município:

- População

¹¹⁴ No primeiro momento a Defensoria contou com 33 defensores, que já haviam sido aprovados em concurso anterior (III Concurso de Ingresso, finalizado em agosto de 2009) e, assim, já encontravam-se à época da promulgação da Lei 1098/09, aptos a integrar os quadros da Defensoria Paulista. Os outros 67 cargos criados, no entanto, carecem da realização de novo concurso público para serem preenchidos, espera-se, assim a realização do IV Concurso de Ingresso.

¹¹⁵ "Artigo 87 - Fica instituída no Quadro da Defensoria Pública do Estado a carreira de Defensor Público do Estado, composta de 5 (cinco) classes, identificadas na seguinte conformidade: I - Defensor Público do Estado Nível I; II - Defensor Público do Estado Nível II; III - Defensor Público do Estado Nível III; IV - Defensor Público do Estado Nível IV; V - Defensor Público do Estado Nível V."

¹¹⁶ Lei 988/06: "Artigo 106 - O Defensor Público-Geral do Estado definirá os padrões de lotação dos locais de atuação da Defensoria Pública do Estado e procederá à classificação dos Defensores Públicos."

¹¹⁷ Conforme Extrato de ata da 21ª Sessão Extraordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública: "CSDP nº 1131/09; Interessada: Defensoria Pública – Geral; Assunto: Proposta de distribuição de 100 novos e futuros cargos; Relator: Conselheiro Luciano Alencar Negrão Caserta".

- Número de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimento até três salários mínimos¹¹⁸
- Índice de Desenvolvimento Humano
- Despesa com convênios
- Razão entre pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimento até três salários mínimos por Defensores Públicos¹¹⁹.

A íntegra da proposta elaborada pela Defensoria Pública-Geral encontra-se no ANEXO 1 deste trabalho e o quadro comparativo global, que contrapõe as propostas da Defensoria Pública-Geral, do Conselho Superior da Defensoria, e aquela que restou instituída pelo Ato Normativo nº 15/2009, no ANEXO 2.

Antes de analisarmos as contribuições da sociedade civil politicamente organizada neste processo, observemos as principais¹²⁰ diferenças constatáveis entre a proposta original da Defensoria Pública-Geral e a consolidada pelo Conselho Superior da carreira, já apontando se as mesmas restaram ou não incluídas no Ato nº 15/2009, da Defensoria Pública-Geral, que concluiu o processo de definição dos padrões de lotação dos locais de atuação da Defensoria Pública do Estado:

- A proposta original previa a criação das Unidades de Sumaré, localizada na Regional Campinas, e de Barueri, localizada na Regional Osasco (com a lotação de cinco defensores em cada uma destas novas Unidades). Nem Barueri nem Sumaré foram contempladas na proposta final, assim como não o foram nas disposições finais contidas no Ato nº 15.
- Na Regional do Grande ABCD foi criada, na proposta consolidada pelo Conselho, e mantida no Ato nº 15, a Unidade de Mauá, que não estava contemplada na proposta inicial da Defensoria-Geral.

¹¹⁸ Dado Censo Demográfico 2000. O patamar de assistência jurídica gratuita da Defensoria Pública Paulista é definido pela renda familiar: pessoas que têm renda de até três salários mínimos são aquelas que se enquadram neste patamar. No site da Defensoria Pública (www.defensoria.sp.gov.br) lê-se: “A Defensoria Pública é uma instituição pública que presta assistência jurídica gratuita e integral a pessoas que não tenham condições financeiras de pagar por este serviço, atuando em casos da Justiça Estadual. Em geral, a Defensoria atende aquelas pessoas que possuem renda familiar de até três salários mínimos. Casos excepcionais, são avaliados no atendimento presencial pelo Defensor Público.”

¹¹⁹ Dado Censo Demográfico 2000.

¹²⁰ A análise que se apresenta se dedica a todas as diferenças significativas, não se atendo, tão somente, aos casos onde houve apenas mudança do número de defensores lotados em determinada região, sem, contudo, implicar em criação ou extinção de locais de atendimento.

- A principal diferença, no entanto, refere-se à inclusão, na proposta consolidada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, e mantida no Ato Normativo nº 15, de lotação de quinze¹²¹ Defensores na 2ª Subdefensoria-Geral do Estado.

Como citado acima, a mesma Lei que criou os 100 novos cargos de Defensores também trouxe outra inovação, qual seja a de extinção do nível de Defensor Substituto, o que faz com que todos os ingressantes na carreira já assumam diretamente o cargo no ‘nível I’¹²².

Esta inovação, no entanto, trouxe um problema a ser administrado pela Defensoria: a exemplo do que ocorre com as demais carreiras jurídicas do país, os Defensores Públicos contam com garantia de inamovibilidade¹²³ – salvo quando encontram-se em situação funcional caracterizada como de substitutos.

A inamovibilidade pretende, em apertada síntese, tutelar dois aspectos da atuação do Defensor Público, quais sejam: o geográfico, para que não fique o Defensor submetido aos transtornos e à fragilidade de uma atuação jurídica itinerante (não devendo, assim, ficar à mercê de decisões hierarquicamente superiores que possam dispor a qualquer momento de sua lotação); e o relativo à sua autonomia funcional, ou seja, resta garantida a sua inamovibilidade para que não corra o risco de viciar suas ações por estas poderem potencialmente lhe colocar em situações que possam implicar em seu afastamento de determinados processos ou atribuições.

A inamovibilidade possui alguns pressupostos de natureza administrativa, dentre os quais se destaca o da prévia fixação, pelo Defensor Público-Geral do Estado, dos padrões de lotação. No caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo¹²⁴, o referencial é fixado como “locais de atuação”, divididos em Defensorias Públicas Regionais, que abrangem as Unidades do interior e do litoral, e a Defensoria Pública da Capital, que alcança todas as Unidades da região Metropolitana. Ou seja, a lotação, para

¹²¹ A proposta consolidada pelo Conselho Superior da Defensoria previa a lotação de 16 Defensores na 2ª Subdefensoria-Geral do Estado. O Ato Normativo nº 15, no entanto, fixou em 15 o número de Defensores que serão assim lotados.

¹²² A extinção do Nível de Substituto pretendeu elevar o salário inicial da carreira, para que se pudesse diminuir os efeitos gerados pela desigualdade salarial existente entre a Defensoria Pública e demais carreiras jurídicas.

¹²³ A garantia de inamovibilidade, que pode ser definida como a vedação de remoção de um membro da instituição de um cargo a outro, encontra-se fundamentada no artigo 134, § 1º, da Constituição Federal: “§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.”

¹²⁴ Artigo 4º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 988/06.

que possa seguir o padrão legal de ‘local de atuação’, deve dispor sobre a fixação de determinado Defensor em uma de suas Regionais ou respectivas Unidades¹²⁵.

As disposições do Ato Normativo nº 15/2009, no entanto, ultrapassam o referencial de “local de atuação” à medida que restou fixada a lotação de quinze Defensores na 2ª Subdefensoria-Geral do Estado.

Vejamos: a 2ª Subdefensoria-Geral corresponde, em verdade, a um órgão da administração superior da DPESP e não a um local de atuação. Vejamos a descrição sobre a organização das Defensorias Públicas na obra “Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública”:

“Os órgãos da Defensoria Pública são divididos em três grupos:

1. **Órgãos de administração superior**, que desenvolvem as atividades-meio da Instituição, dentre eles: Defensoria Pública Geral, Subdefensoria Pública Geral, Conselho Superior da Defensoria Pública e Corregedoria Geral da Defensoria Pública, existindo tais órgãos em níveis federal e estadual.
2. **Órgãos de atuação**, que desenvolvem as atividades-fim da Instituição, consubstanciados nas Defensorias Públicas e nos Núcleos da Defensoria Pública.
3. **Órgãos de execução**, que são os Defensores Públicos, agentes políticos que executam as funções institucionais” (ALVES, Francisco e PIMENTA, Marília, 2004, 131, grifo dos autores).

A Defensoria Pública de São Paulo conta com três subdefensorias, a saber: 1) Primeira Subdefensoria-Geral, que tem função administrativa; 2) Segunda Subdefensoria-Geral, que é responsável pelas Regionais da Capital e Região Metropolitana; e 3) Terceira Subdefensoria-Geral, responsável pelas Regionais do interior e litoral.

A lotação dos quinze Defensores na Segunda Subdefensoria-Geral pretendeu superar as limitações decorrentes da extinção do cargo de Defensor substituto¹²⁶, uma vez que é natural que uma instituição careça, reiteradamente, da substituição temporária ou mesmo definitiva de membros do seu quadro funcional (quer seja por licença,

125 Parecer nº 6 da Corregedoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: “Defensorias Públicas Regionais e a Defensoria Pública da Capital: [...] Portanto, os locais de atuação da Defensoria Pública são formados pelas Defensorias Públicas Regionais e respectivas Unidades, universo no qual a Defensoria Pública-Geral deve estipular quantos cargos de Defensor Público ficam ali lotados, respectivamente”.

Disponível em: <www.defensoria.sp.gov.br/>. Acesso em: 21 dez. 2009.

¹²⁶ Lê-se no Ato Normativo nº 15/2009, em seu “Artigo 4º - Os Defensores Públicos classificados na 2ª Subdefensoria Pública-Geral do Estado deverão ser designados por ato do Defensor Público-Geral para atuação em qualquer das Unidades que a integram. (redação dada pelo Ato Normativo nº 24, de 12.11.2009).”

afastamento, ou quaisquer outros motivos que criem demandas temporárias ou permanentes).

Tratou-se de uma manobra para o enfrentamento da questão surgida com a mudança legislativa. A garantia da inamovibilidade não tem caráter absoluto, podendo ceder lugar ao interesse público¹²⁷, o que permitiu a Defensoria Paulista assim dispor.

Importante ressaltar que a problemática decorrente da extinção do nível de substituto restou superada por ocasião da promulgação da Lei Complementar 1098/09¹²⁸, que transferiu ao “Defensor Público do Estado Nível I” às condições antes aplicadas ao “Defensor Público do Estado Substituto” no que se refere à inamovibilidade, o que não interferiu, no entanto, na lógica de lotação que já havia sido consolidada pela Defensoria Pública Paulista quando da distribuição dos 100 cargos criados em 2009.

Como já se disse, o atendimento jurídico nas localidades que não contam com a atuação da Defensoria Pública é realizado por meio de convênios. O mesmo ocorre com os casos e demandas não atendidos por defensores nos municípios que já contam com unidades da Defensoria, e o impacto orçamentário destes convênios também compôs a proposta formulada pela Defensoria Pública-Geral.

O Impacto orçamentário do Convênio mantido com a OAB-SP será posteriormente explorado, mas vejamos, tendo ainda como referência as regiões com maior densidade populacional, as despesas com convênios dos municípios com mais de 300 mil habitantes do Estado, em 2008:

¹²⁷ Lei Complementar 988/06: “Artigo 163 - Nenhum membro da Defensoria Pública do Estado poderá ser afastado do desempenho de suas atribuições ou procedimentos em que officie ou deva officiar, exceto por impedimento, suspeição, férias, licenças, afastamento ou por motivo de interesse público, observado o disposto nesta lei complementar.”

¹²⁸ Redação dada pela Lei Complementar nº 1.098, de 04.11.09: “Artigo 163 - Nenhum membro da Defensoria Pública do Estado poderá ser afastado do desempenho de suas atribuições ou procedimentos em que officie ou deva officiar, exceto por impedimento, suspeição, férias, licenças, afastamento ou por motivo de interesse público, observado o disposto nesta lei complementar. (...) § 2º - A regra deste artigo não se aplica ao Defensor Público do Estado Nível I e ao membro da Defensoria Pública designado para officiar temporariamente perante qualquer juízo ou autoridade.” Referida redação se deu em substituição ao seguinte texto: “§ 2º - A regra deste artigo não se aplica ao Defensor Público do Estado Substituto e ao membro da Defensoria Pública designado para officiar temporariamente perante qualquer juízo ou autoridade”.

PLANILHA 8: Convênios - despesas nos municípios com mais de 300 mil habitantes

Municípios com mais de 300 mil habitantes	População (2008)	Despesas com Convênios em reais (2008)
São Paulo	10.940.311	7.684.573,37
Guarulhos	1.298.394	5.559.421,76
Campinas	1.061.290	3.353.686,06
São Bernardo do Campo	804.399	1.270.293,50
Osasco	715.444	2.074.605,42
Santo André	676.188	3.290.357,83
São José dos Campos	622.340	1.415.958,35
Sorocaba	586.680	1.690.093,58
Ribeirão Preto	563.166	2.412.194,93
Santos	430.928	1.207.421,51
Mauá ¹²⁹	414.917	1.713.078,01
São José do Rio Preto	412.828	1.982.925,35
Carapicuíba	396.978	1.899.117,44
Diadema	392.738	2.068.513,43
Mogi das Cruzes	377.501	2.082.765,52
Itaquaquecetuba	373.358	2.526.292,88
Piracicaba	368.041	3.021.724,61
Bauru	357.132	1.268.046,98
Jundiaí	355.417	1.800.200,84
Franca	331.480	4.420.798,22
São Vicente	328.538	1.816.541,02
Guarujá	307.255	2.350.289,56
Total	22.115.323	R\$ 56.908.900,18

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Sociedade civil politicamente organizada – propostas

A participação da sociedade civil politicamente organizada neste processo de construção dos critérios de lotação dos 100 novos cargos de Defensores Públicos será aqui analisada através da sistematização apresentada pela Ouvidoria da Defensoria Pública quando da realização de consulta e audiência pública para debate do tema. A Ouvidoria apresentou propostas que contemplaram três diferentes cenários:

- Cenário 1: Equiparação da relação “responsáveis pelos domicílios com renda até três Salários mínimos por Defensor Público nas Unidades instaladas”; e instalação de novas Unidades da Defensoria Pública;

¹²⁹ Mauá não conta com nenhuma Unidade da Defensoria Pública.

- Cenário 2: Equiparação da relação “responsáveis pelos domicílios com renda até três Salários mínimos por Defensor Público nas Unidades instaladas”; e fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria;
- Cenário 3: Equiparação da relação “responsáveis pelos domicílios com renda até três Salários mínimos por Defensor Público nas Unidades instaladas”; instalação de novas Unidades da Defensoria Pública; e fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria (conjugando, assim, as propostas contempladas nos cenários 1 e 2).

Importante ressaltar que a Ouvidoria adotou como metodologia a divisão de suas propostas em dois momentos: o de implementação imediata (contando com os 33 Defensores que já se encontram aptos a tomar posse, tendo sido aprovados no III Concurso de Ingresso) e o que depende de novo concurso (que viabilizará o ingresso de 67 novos Defensores).

Os três cenários apresentados pela Ouvidoria têm em comum a proposta de redução da relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos lotados nas localidades que apresentam os maiores valores de indivíduos nestas condições. Adota-se como parâmetro a média estatal até então verificável desta relação, a saber: 5.875¹³⁰.

Para que todas as Unidades instaladas pudessem se aproximar deste referencial, estipulado como patamar, seria necessário o incremento de 33 Defensores Públicos, assim distribuídos:

PLANILHA 9: Distribuição de 33 Defensores - Redução da relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos¹³¹

Unidades	Número de Defensores
Guarulhos	13
Diadema	5
Osasco	4
São Bernardo do Campo	3
Mogi das Cruzes	2
São José dos Campos	2
Araraquara	1
Jaú	1
São Vicente	1
Jundiaí	1

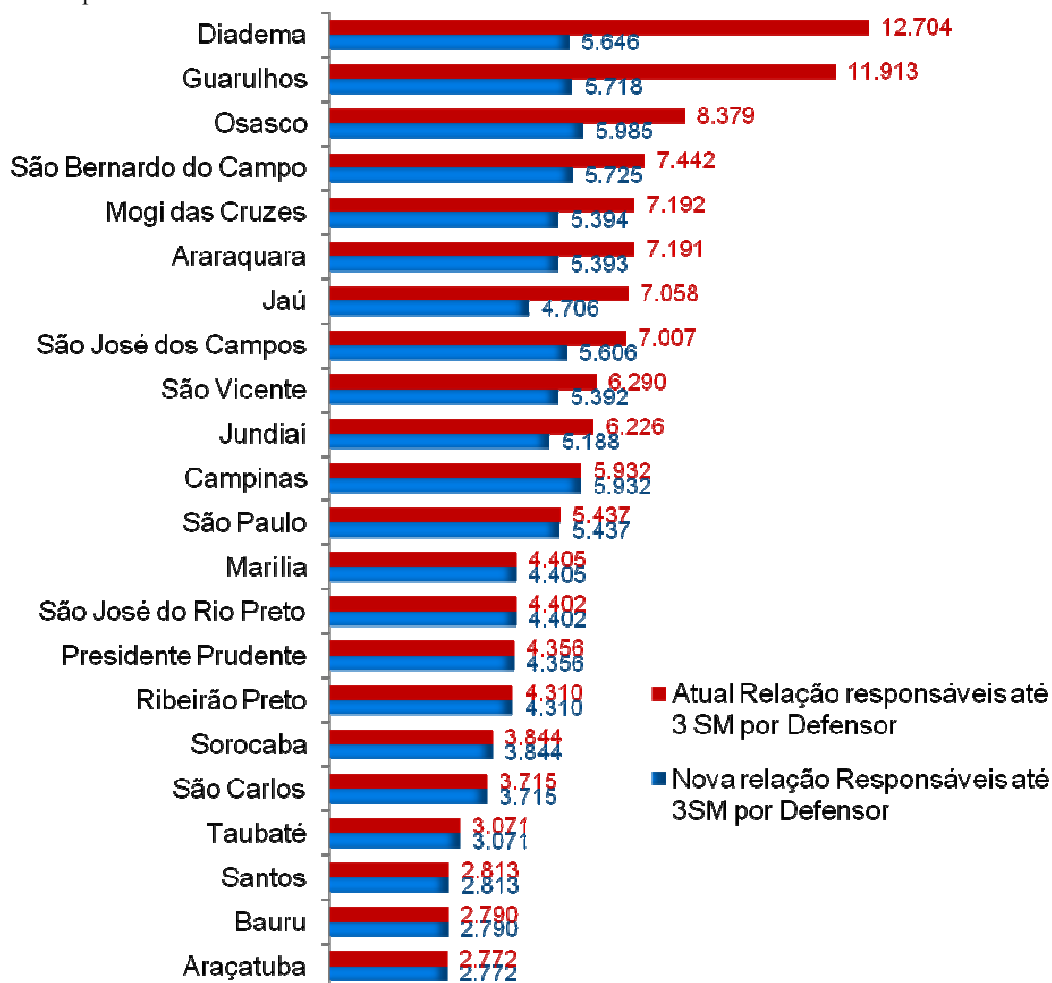
Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

¹³⁰ Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

¹³¹ Trata-se de proposta comum aos três cenários desenhados pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

Após o incremento proposto, nenhum município teria relação “responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos” maior que seis mil. O cenário assim se apresentaria:

GRÁFICO 10: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público – Municípios com unidades da Defensoria instaladas



Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

No que se refere à especificidade do Cenário 1, qual seja a instalação de novas Unidades da Defensoria Pública, observa-se que a proposta da Ouvidoria manteve-se atenta à lógica inicial. Neste sentido, propôs a criação de Unidades naqueles municípios com maior número de “Responsáveis com renda até três salários mínimos”.

Mantendo a relação entre “responsáveis com renda até três salários mínimos por Defensor” no parâmetro de 5.875 (média aritmética simples da relação nas Unidades até

então instaladas), a Ouvidoria propôs que os 67 cargos que serão criados se destinassem à criação de oito novas Unidades, sendo os cargos assim distribuídos:

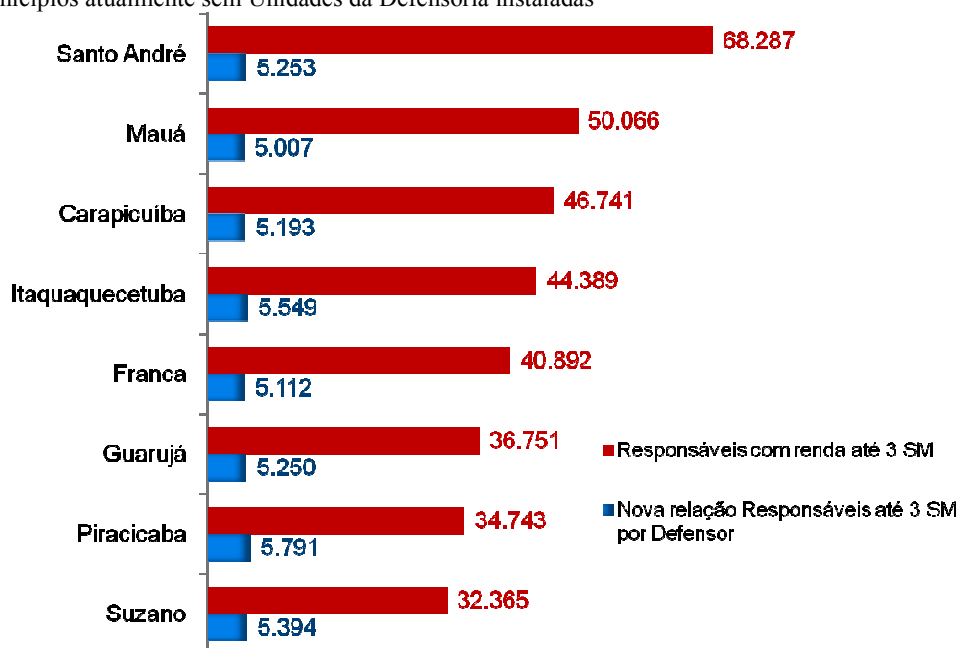
PLANILHA 10: Distribuição de 67 Defensores - Criação de nove novas Unidades¹³²

Unidades	Número de Defensores
Santo André	13
Mauá	10
Carapicuíba	9
Itaquaquecetuba	8
Franca	8
Guarujá	7
Piracicaba	6
Suzano	6

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

O cenário dos municípios que até então não contavam com Unidades da Defensoria instaladas (e têm o maior número de responsáveis com renda até três salários mínimos) restaria assim estruturado:

GRÁFICO 11: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público - Municípios atualmente sem Unidades da Defensoria instaladas



Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

¹³² Proposta vinculada ao Cenário 1 apresentado pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

O Cenário 2 tem como proposta diferenciadora o fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria. Os dados relativos à questão criminal e penitenciária serão abordados a frente, sendo assim, o que se analisará aqui é estritamente o teor da proposta da Ouvidoria, sem aprofundamento de seus contextos.

A proposta parte dos municípios com maior ocorrência de crimes, e objetiva que a relação “ocorrência de crimes por Defensor” seja reduzida em 30%, estando, assim, próxima ao patamar de 4.700 (que representa a redução em 30% da média aritmética simples observada entre as Unidades até então instaladas – 6.718).

Objetivando ainda a criação de Unidades da Defensoria em municípios onde se encontram os maiores números de pessoas encarceradas, a Ouvidoria buscou em sua proposta o estabelecimento de uma “relação Encarcerados por Defensor” próxima ao patamar de 665 (média aritmética simples observada entre as Unidades até então instaladas), o que resultou na seguinte distribuição:

PLANILHA 11: Fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria - ocorrência de crimes e número de pessoas encarceradas¹³³

Unidades já existentes	Número de Defensores
São Paulo	15
Campinas	5
Guarulhos	1
São Bernardo do Campo	2
Ribeirão Preto	4
Osasco	5
Unidades NOVAS LOCALIDADES	Defensores
Santo André	7
Franco da Rocha	11
Hortolândia	8
Serra Azul	5
Tremembé	4

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Por fim, a Ouvidoria apresentou uma terceira proposta, que tem como diferencial a instalação de novas Unidades da Defensoria Pública e o fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria, esta proposta compôs o Cenário 3.

Para que se mantenha a relação atinente ao número de responsáveis com renda até três salários mínimos no patamar de 5.875, priorizando os municípios com o maior

¹³³ Proposta vinculada ao Cenário 2 apresentado pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

número de pessoas neste perfil, dos 67 cargos à disposição, 40 (cerca de 60%) seriam dedicados a criação de quatro novas Unidades. Sendo os cargos assim distribuídos:

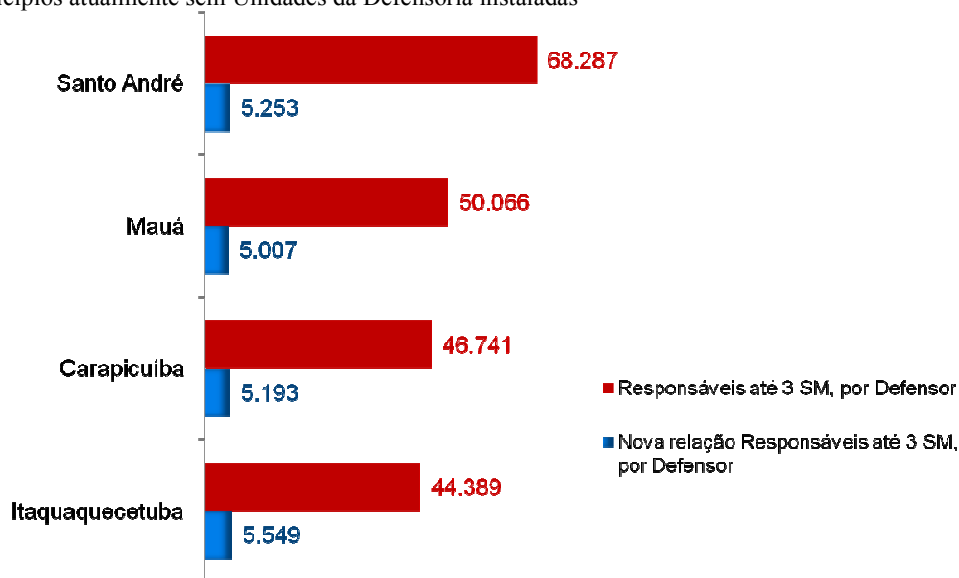
PLANILHA 12: Distribuição de 40 Defensores - Criação de quatro novas Unidades: Relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos no patamar de 5.875¹³⁴

Unidades	Número de Defensores
Santo André	13
Mauá	10
Carapicuíba	9
Itaquaquecetuba	8

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Este cenário restaria assim estruturado:

GRÁFICO 12 - Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público - Municípios atualmente sem Unidades da Defensoria instaladas



Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Como o total de cargos disponíveis nesta etapa da proposta é de 67¹³⁵, 27 deles se destinariam ao fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria e restariam assim distribuídos:

¹³⁴ Proposta vinculada ao Cenário 3 apresentado pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

¹³⁵ Todas as propostas da Ouvidoria (que compunham os Cenários 1, 2 e 3) construíram-se com a alocação dos 33 defensores já aptos a tomar posse em suas primeiras etapas, quais sejam: manutenção da relação entre “responsáveis com renda até três salários mínimos por Defensor” no parâmetro de 5.875

PLANILHA 13: Distribuição de 27 Defensores - fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria¹³⁶

Unidades já existentes	Número de Defensores
São Paulo	15
Campinas	5
Unidades NOVAS LOCALIDADES	Número de Defensores
Santo André	7

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Quando da análise da distribuição final dos 100 novos cargos, o que se apresentará no final deste capítulo, voltaremos aos cenários propostos pela Ouvidoria, na expectativa de verificar quais dimensões foram ou não observadas.

Questões sociais – análise de dois casos paradigmáticos

Como ressaltado na apresentação deste capítulo, nos dedicaremos aqui a observar tanto a questão criminal e penitenciária quanto os conflitos agrários existentes no estado de São Paulo, por suas condições específicas que denotam especial necessidade de tutela jurídica e também pelos impactos sociais a que se vinculam.

As carências e reflexos sociais advindos do crescente encarceramento que se vivencia em São Pulo, estado com a maior concentração de presos do país¹³⁷, são mais densamente abordadas no transcorrer deste trabalho, destaquemos, assim, sem pretender esgotar o tema, alguns pontos que demonstram a relevância de também as áreas com maior incidência de conflitos agrários contarem com a atuação direta da Defensoria Pública.

Partindo de preceitos primeiros (que por suas notoriedades não carecem de maiores adensamentos), temos que os conflitos agrários estão, quase que invariavelmente, inseridos em situações que expõem os envolvidos, notadamente aqueles que compõem os movimentos sociais organizados, a condições de precariedade

(média aritmética simples da relação nas Unidades até então instaladas). Neste sentido restava às propostas diferenciadas de cada um dos três Cenários a alocação dos 67 cargos que carecem de novo concurso.

¹³⁶ Proposta vinculada ao Cenário 3 apresentado pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

¹³⁷ Dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen. Disponível em: <www.mj.gov.br/infopen>. Acesso em: 15 dez. 2009.

no que se refere à saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, dentre outros que já justificariam a tutela estatal, em especial por parte da Defensoria Pública¹³⁸.

Outro ponto que também tem sido alvo de atenção nacional¹³⁹ e internacional se refere à crescente tendência de criminalização de movimentos sociais, o que recai sobre os movimentos sociais vinculados à questão da reforma agrária. Sobre o tema, vejamos trechos de recente artigo publicado pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, *A contra-revolução política* (2009), no jornal Folha de S. Paulo:

Está em curso uma contrarrevolução jurídica em vários países latino-americanos. É possível que o Brasil venha a ser um deles. [...] Como o sistema judicial é reativo, é necessário que alguma entidade, individual ou coletiva, decida mobilizá-lo. E assim tem vindo a acontecer porque consideram, não sem razão, que o Poder Judiciário tende a ser conservador. Essa mobilização pressupõe a existência de um sistema judicial com perfil técnico-burocrático, capaz de zelar pela sua independência e aplicar a Justiça com alguma eficiência. A contrarrevolução jurídica não abrange todo o sistema judicial, sendo contrariada, quando possível, por setores progressistas. Não é um movimento concertado, muito menos uma conspiração. É um entendimento tácito entre elites político-econômicas e judiciais, criado a partir de decisões judiciais concretas, em que as primeiras entendem ler sinais de que as segundas as encorajam a ser mais ativas, sinais que, por sua vez, colocam os setores judiciais progressistas em posição defensiva. Cobre um vasto leque de temas que têm em comum referirem-se a conflitos individuais diretamente vinculados a conflitos coletivos sobre distribuição de poder e de recursos na sociedade, sobre concepções de democracia e visões de país e de identidade nacional. Exige uma efetiva convergência entre elites, e não é claro que esteja plenamente consolidada no Brasil. Há apenas sinais nalguns casos perturbadores, noutros que revelam que está tudo em aberto. Vejamos alguns.

[...] Estão pendentes nos tribunais ações requerendo a anulação de políticas que visam garantir a educação superior a grupos sociais até agora dela excluídos.

¹³⁸ Lê-se na Lei 988/06, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, além do que já foi destacado anteriormente: “Artigo 5º - São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras: (...) VI - promover: [...] h) a orientação e a representação judicial das entidades civis que tenham dentre as suas finalidades a tutela de interesses dos necessitados, desde que não disponham de recursos financeiros para a atuação em juízo; i) a tutela dos direitos das pessoas necessitadas, vítimas de qualquer forma de opressão ou violência; j) trabalho de orientação jurídica e informação sobre direitos humanos e cidadania em prol das pessoas e comunidades carentes, de forma integrada e multidisciplinar; l) a tutela das pessoas necessitadas, vítimas de discriminação em razão de origem, raça, etnia, sexo, orientação sexual, identidade de gênero, cor, idade, estado civil, condição econômica, filosofia ou convicção política, religião, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, cumprimento de pena, ou em razão de qualquer outra particularidade ou condição;”.

¹³⁹ Como exemplo citamos o ato de *denúncia da criminalização dos movimentos sociais* realizado em 27.10.2009, na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP), por pelo Centro Santo Dias de Direitos Humanos, com o apoio de diversas entidades da sociedade civil organizada e mesmo órgãos vinculados ao poder público, como: Central de Movimentos Populares-CMP, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Campinas, Centro de Direitos Humanos de Sapopemba, Comissão de Direitos Humanos – ALESP, Comissão de Justiça e Paz, CONDEPE - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, CUT - Central Única dos Trabalhadores, Liderança da Minoria na ALESP, Marcha Mundial das Mulheres, Movimento Nacional de Direitos Humanos-regional SP, MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra, Pastoral Operária Metropolitana de SP, União dos Movimentos de Moradia, etc.

Com o mesmo objetivo, está a ser pedida (nalguns casos, concedida) a anulação de turmas especiais para os filhos de assentados da reforma agrária (convênios entre universidades e Incra), de escolas itinerantes nos acampamentos do MST, de programas de educação indígena e de educação no campo.

[...]

- Criminalização do MST. Considerado um dos movimentos sociais mais importantes do continente, o MST tem vindo a ser alvo de tentativas judiciais no sentido de criminalizar as suas atividades e mesmo de o dissolver com o argumento de ser uma organização terrorista.

E, ao anúncio de alteração dos índices de produtividade para fins de reforma agrária, que ainda são baseados em censo de 1975, seguiu-se a criação de CPI específica para investigar as fontes de financiamento.

Há bons argumentos de direito ordinário, constitucional e internacional para bloquear a contrarrevolução jurídica. Mas os democratas brasileiros e os movimentos sociais também sabem que o cemitério judicial está juncado de bons argumentos.

O texto de Boaventura aponta para as duas aludidas (e exemplificativas) espécies de tutelas que carecem de especial atenção da Defensoria Pública: o acesso a direitos fundamentais como a educação no campo e em assentamentos e, também, a criminalização de movimentos sociais como o MST.

Os conflitos agrários que aqui serão analisados levam em conta dois indicadores sistematizados pela Comissão Pastoral da Terra: as *áreas de conflito* e as *ocupações*, contabilizadas nos anos de 2007 e 2008.

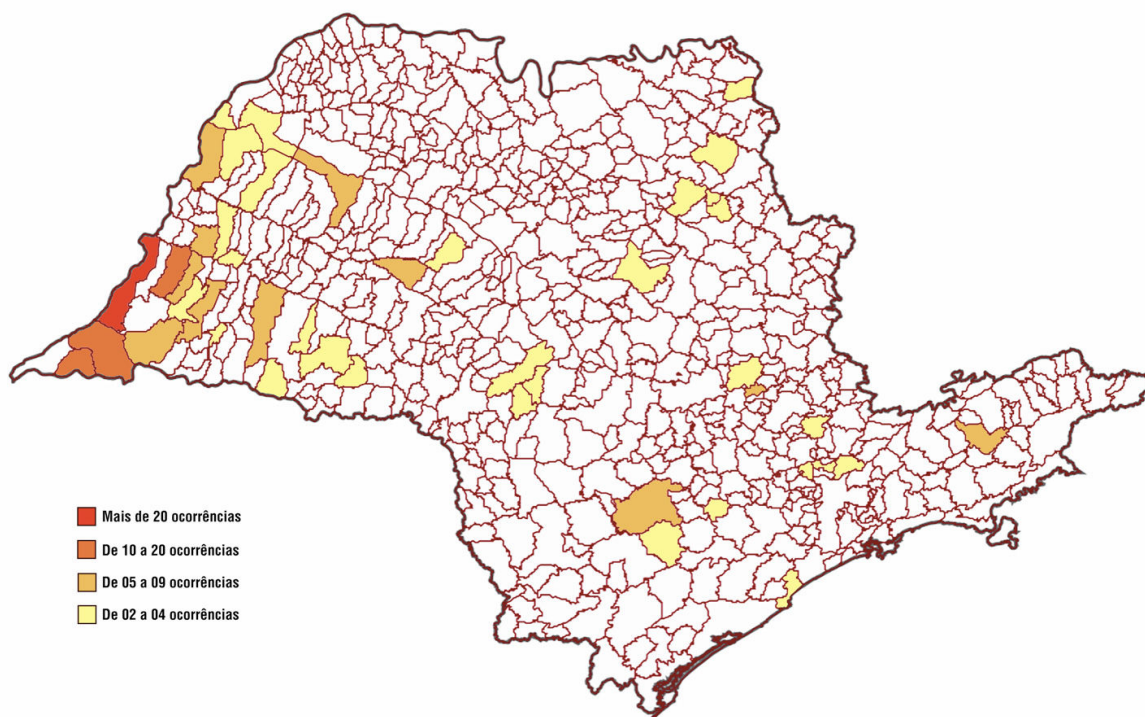
Apresentam-se, no mapa abaixo, as principais áreas de conflito do Estado, entendendo-se como ocorrências o número de repetições de um ou outro dos fatores analisados (*conflitos agrários* e *ocupações*) no período compreendido entre os anos de 2007 e 2008.

Enquadram-se no intervalo de dois a quatro ocorrências os seguintes municípios: Agudos, Andradina, Araraquara, Assis, Batatais, Borebi, Cajamar, Cristais Paulista, Franco da Rocha, Iaras, Iepê, Itatiba, João Ramalho, Junqueirópolis, Lins, Mirandópolis, Paraguaçu Paulista, Pereira Barreto, Peruíbe, Pirapozinho, Ribeirão Preto, Salto do Pirapora, Santo Anastácio, São Miguel Arcanjo, Serra Azul e Serrana. Sendo que, destes, apenas Araraquara e Ribeirão Preto contam com Unidades da Defensoria Pública.

Já os municípios de Americana, Araçatuba, Castilho, Dracena, Flora Rica, Getulina, Itapetininga, Itapura, Limeira, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Piquerobi, Presidente Bernardes e Taubaté encontram-se no intervalo de cinco a nove ocorrências, sendo que apenas Araçatuba e Taubaté contam com Unidades da Defensoria.

Euclides da Cunha, Presidente Venceslau e Teodoro Sampaio contaram, respectivamente, com 11, 17 e 10 ocorrências. Nenhum destes municípios conta com Unidades da DPESP. Presidente Epitácio, com o maior número de ocorrências, somou 21 repetições dos critérios utilizados e também não conta com Unidade da Defensoria Pública.

FIGURA 5: Mapa da questão agrária no estado de São Paulo

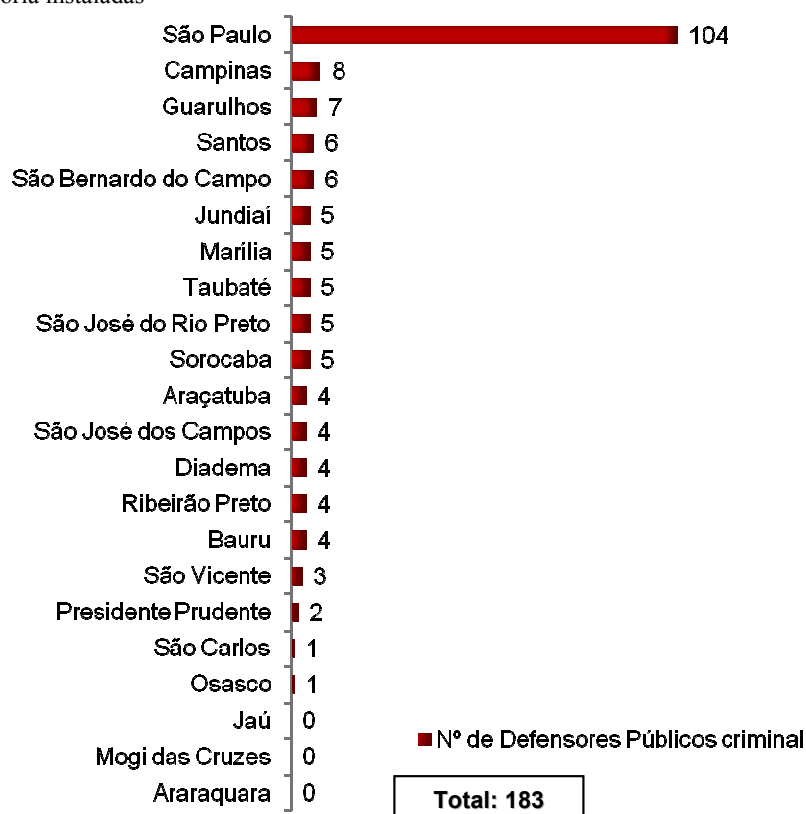


Fonte: Comissão Pastoral da Terra

Podemos observar, neste cenário, que apenas quatro dos 44 municípios nos quais se observa a maior concentração de ocorrência de conflitos agrários contam com Unidades da DPESP. E, mais, nenhuma das quatro localidades que concentram o maior número de conflitos (Euclides da Cunha, Presidente Venceslau, Teodoro Sampaio e Presidente Epitácio, respectivamente) conta com qualquer Unidade da Defensoria Pública instalada.

Para que não se perca de vista o referencial de análise que desde o início se propôs, qual seja o de olhar para o Sistema de Justiça, no qual se insere a Defensoria, por sua atuação especialmente na esfera criminal, tendo em vista a premência de tutela e seus impactos sociais, analisemos como se estrutura este cenário na DPESP:

GRÁFICO 13: Número de Defensores Públicos – Área criminal, nos municípios com Unidades da Defensoria instaladas¹⁴⁰

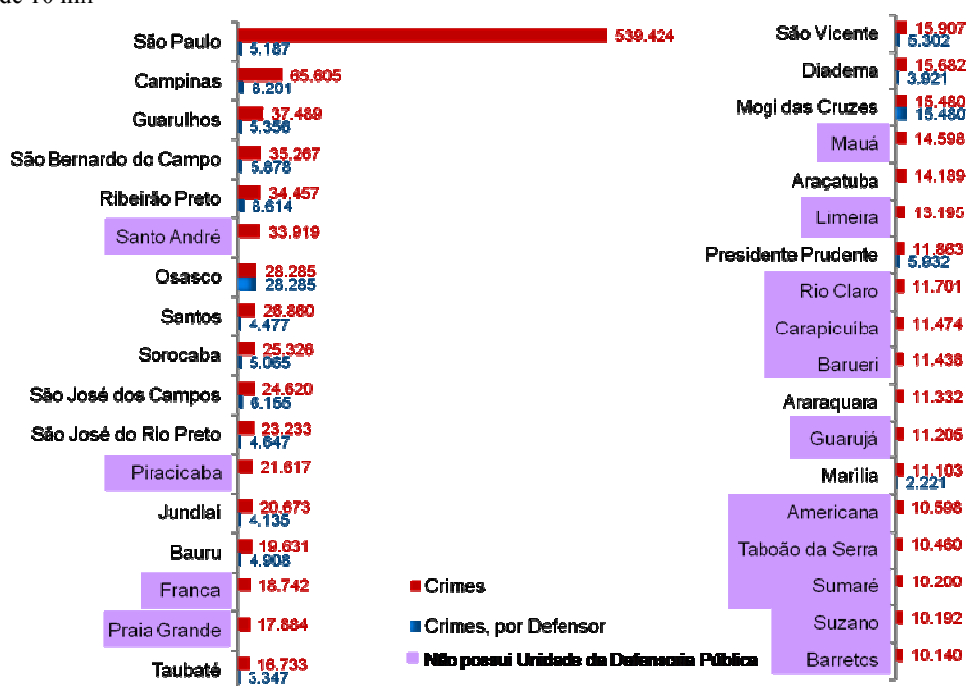


Fonte: Subouvidores da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Outro parâmetro que se pode considerar para analisar a atuação na esfera criminal se refere justamente ao número de crimes ocorridos em determinada localidade. Vejamos, neste sentido, os municípios do Estado que tiveram mais de 10 mil ocorrências no intervalo de um ano:

¹⁴⁰ Fonte: Subouvidores da Defensoria. Inclui Vara das Execuções Criminais, Infância e Juventude e demais, sistematizado pelo setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa.

GRÁFICO 14: Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal - Municípios com ocorrência acima de 10 mil¹⁴¹



Fonte: Fundação Seade - Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - 2007. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

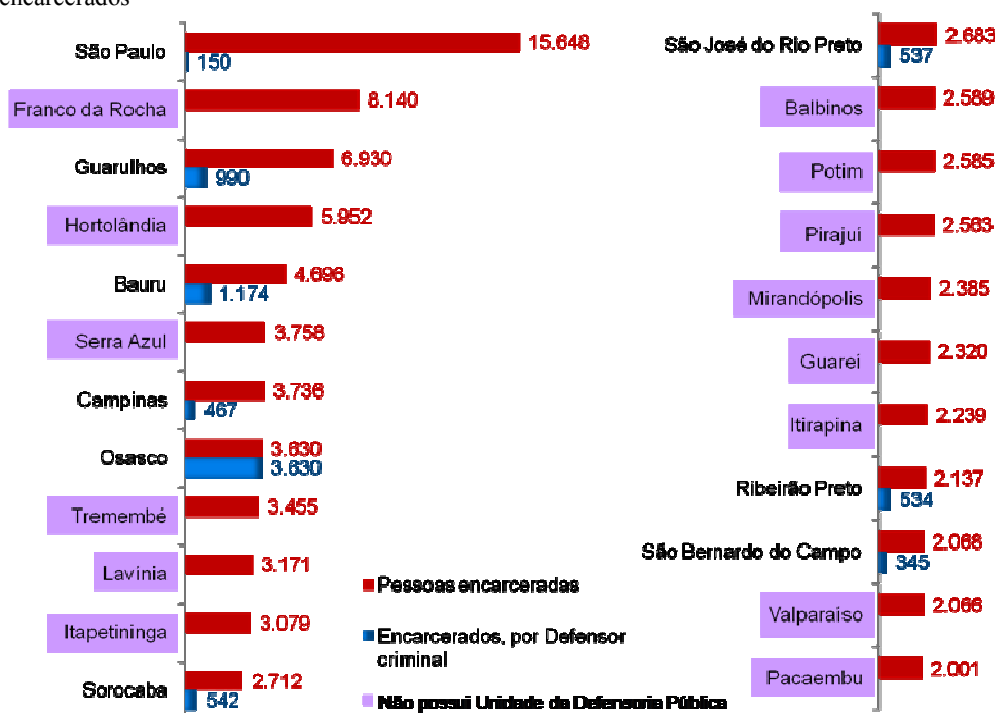
Tanto a legislação nacional quanto a estadual repetidamente destacam que a atuação nos estabelecimentos policiais, penais e de internação, visando a assegurar, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais é atribuição institucional da Defensoria Pública. Vejamos, assim, como se distribui a população carcerária no Estado de São Paulo¹⁴².

Tendo em vista o elevado número de pessoas encarceradas em São Paulo fixamos aqui o patamar mínimo de dois mil presos para o apontamento que abaixo se constrói.

¹⁴¹ Fonte: Fundação Seade - Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - 2007

¹⁴² Consideramos aqui apenas os números da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, não estão contabilizados, assim, os presos e presas que encontram-se sob a tutela temporária da Secretaria de Segurança Pública do Estado.

GRÁFICO 15: População carcerária, por Defensor da área criminal - Municípios com mais de dois mil encarcerados¹⁴³



Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo – SAP. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Como se observa no Gráfico 15, a distribuição dos Defensores atuantes na esfera criminal não segue uma lógica de proporcionalidade capaz de contemplar de forma igualitária, ou mesmo aproximada, cidades que concentram o maior número de pessoas presas (caso de Franco da Rocha, Hortolândia e Serra Azul, segundo, quarto e sexto municípios com o maior número de encarcerados, respectivamente – nenhum deles atendidos pela Defensoria¹⁴⁴). Mesmo se nos restringirmos apenas aos municípios atendidos pela DPESP não é possível identificar uma proporcionalidade na distribuição de Defensores.

Vejamos os cinco municípios atendidos pela Defensoria que concentram o maior número de pessoas presas: São Paulo, Guarulhos, Bauru, Campinas e Osasco contam, respectivamente, com as seguintes proporções entre Defensores e pessoas encarceradas: 150, 990, 1.174, 467 e 3.630.

¹⁴³ Soma de todas Unidades prisionais. Disponível em: <www.sap.sp.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2009.

¹⁴⁴ Os processos de execução da pena devem seguir para a mesma região do local da prisão: tramitam nas Varas de Execução Criminal (VEC) mais próximas do local da prisão, dando-se prioridade à mesma Comarca.

Outro ponto que merece destaque é a não existência de Unidades da Defensoria em Presidente Bernardes¹⁴⁵, município onde se localiza a Penitenciária de Segurança Máxima mantida pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. A Unidade mais próxima é a de Presidente Prudente, sede da Regional de mesmo nome, que, como apontado no Gráfico 13, conta com apenas 2 Defensores atuantes na área criminal. Nota-se que a Regional abarca ainda o atendimento a diversas outras Penitenciárias¹⁴⁶, como as de Presidente Epitáfio, Presidente Venceslau e Presidente Prudente.

Quando olhamos o Gráfico 14 percebemos uma diferença menor no que se refere à proporcionalidade da distribuição do número de Defensores da área criminal por ocorrência de crimes nos cinco municípios que concentram o maior número de crimes, quais sejam: São Paulo, Campinas, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Ribeirão Preto, com as seguintes relações, respectivamente: 5.187, 8.201, 5.356, 5.878 e 8.614.

Ao somarmos a este cenário o sexto município com o maior número de ocorrência de crimes (dentre aqueles que contam com Unidades da DPESP), no entanto, a proporcionalidade novamente se demonstra inexistente, já que Osasco apresenta uma relação de 28.285 crimes por Defensor.

Cenário definitivo – 500 cargos de Defensores Públicos para São Paulo

A distribuição final dos cem cargos¹⁴⁷ trouxe as seguintes inovações:

Passaram a contar com Unidades da DPESP as seguintes localidades que antes não eram atendidas pela Instituição: Avaré, Carapicuíba, Franca, Guarujá, Itaquaquecetuba, Mauá, Piracicaba, Registro (com a criação da Regional do Vale do Ribeira) e Santo André, além do bairro de Vila Mimosa em Campinas. A distribuição dos Defensores se deu com a seguinte divisão:

¹⁴⁵ Nota-se que se trata de município que concentra também um grande número de conflitos agrários, como verificado anteriormente neste capítulo. Como se pode observar no ANEXO 5 foram sete no período compreendido entre os anos de 2007 e 2008.

¹⁴⁶ Nesta região também se encontram os quatro municípios que concentram os maiores números de ocorrências de conflitos agrários: Euclides da Cunha, Presidente Venceslau, Teodoro Sampaio e Presidente Epitácio.

¹⁴⁷ Ato Normativo nº 15/2009 publicado no Diário Oficial do Estado em 20.11.2009.

PLANILHA 14: Distribuição final dos cem novos cargos – Novas localidades

Novas Localidades: Distribuição Final - Publicada no DOE de 20/11/2009	
Locais	Número de Defensores
Regional Campinas – Total	11
Unidade Vila Mimosa	5
Unidade Piracicaba	6
Regional do Grande ABCD – Total	12
Unidade Santo André	6
Unidade Mauá	5
Regional do Grande ABCD	1
Regional de Mogi das Cruzes – Total	5
Unidade Itaquaquecetuba	5
Regional de Osasco – Total	5
Unidade Carapicuíba	5
Regional Ribeirão Preto – Total	6
Unidade Franca	6
Regional de Santos – Total	5
Unidade Guarujá	5
Regional Sorocaba – Total	3
Unidade Avaré	3
Regional Vale do Ribeira – Total	3
Unidade Registro	3
2ª Subdefensoria – Total	15

Fonte: Diário Oficial do Estado

As seguintes localidades receberam o aumento do número de Defensores, com o incremento, assim, da assistência judiciária: Araraquara, São Paulo, Diadema, Guarulhos, Jaú, Jundiaí, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São Carlos, São José dos Campos, São Vicente e Taubaté. Apenas São Bernardo do Campo sofreu redução do número de Defensores, mas de apenas um.

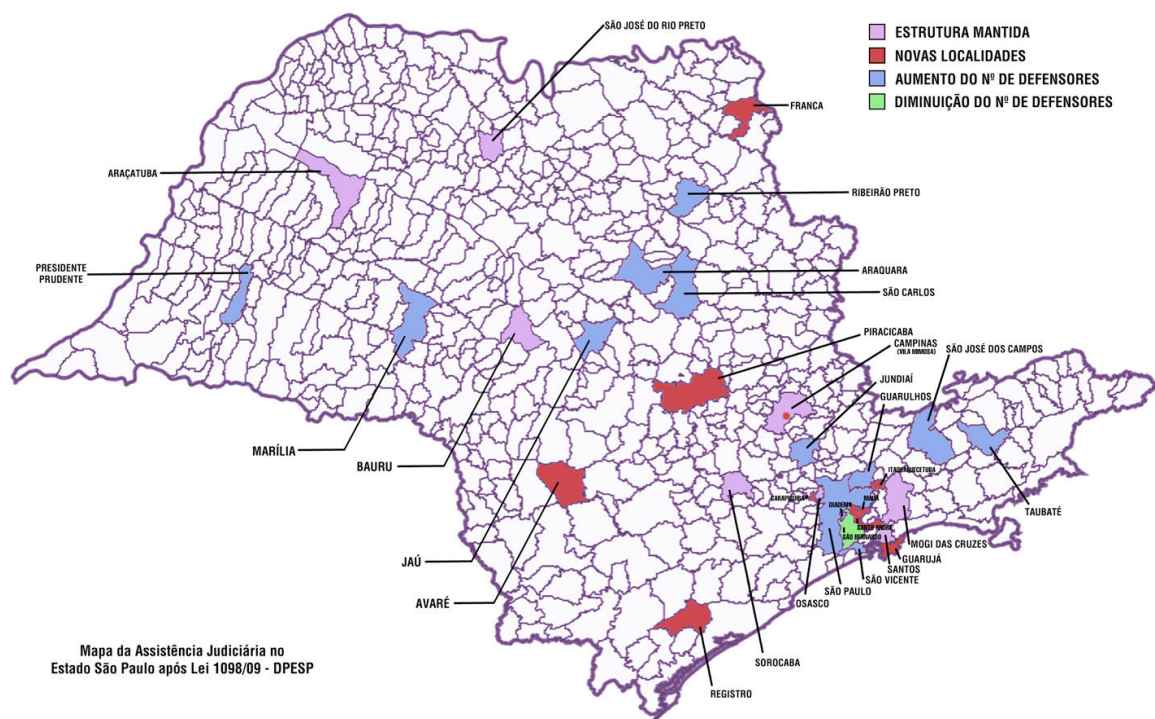
PLANILHA 15: Distribuição final dos cem novos cargos – Incremento das localidades que já eram atendidas pela Defensoria

Incremento: Distribuição Final - Publicada no DOE de 20/11/2009	
Locais	Número de Defensores
Regional Bauru – Total	1
Unidade Jaú	1
Regional Capital – Total	12
Unidades da Capital	12
Regional do Grande ABCD – Total	1
Unidade São Bernardo do Campo	-1
Unidade Diadema	2
Regional Guarulhos – Total	7
Unidade Guarulhos	7
Regional Jundiaí – Total	3
Unidade Jundiaí	3
Regional Marília – Total	1
Unidade Marília	1
Regional Presidente Prudente - Total	1
Unidade Presidente Prudente	1
Regional Ribeirão Preto – Total	1
Unidade Ribeirão Preto	1
Regional de Santos – Total	2
Unidade São Vicente	2
Regional São Carlos – Total	3
Unidade Araraquara	2
Unidade São Carlos	1
Regional São José dos Campos - Total	2
Unidade São José dos Campos	2
Regional Taubaté – Total	1
Unidade Taubaté	1

Fonte: Diário Oficial do Estado

O Mapa do acesso à justiça no Estado de São Paulo restou assim configurado:

FIGURA 6: O Mapa do acesso à justiça no estado de São Paulo – 500 Defensores



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

À Guisa de conclusão

Analisemos, por fim, a disposição final dos 500 cargos de Defensores Públicos do Estado frente aos pontos que foram abordados neste capítulo. O que se pode concluir a partir dos dados demográficos e indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado é que a DPESP consegue zelar pela priorização do atendimento aos locais com maior densidade populacional, mas o mesmo não ocorre no que se refere aos índices de exclusão sociais aqui analisados.

Notamos, no início deste capítulo¹⁴⁸, que no universo dos 25 municípios mais populosos do Estado, nove não eram atendidos pela Defensoria Paulista e, destes, apenas Santo André figurava entre os dez mais populosos.

As principais fragilidades deste cenário foram superadas pela nova distribuição de cargos. Dos nove municípios em questão, sete passarão¹⁴⁹ a contar com Unidades da

¹⁴⁸ Gráfico 6.

¹⁴⁹ A utilização do verbo no futuro advém do fato de que as Unidades não estão ainda em pleno funcionamento, sendo certo que a implementação da totalidade das mudanças consolidadas pelo Ato

Defensoria, são eles: Carapicuíba, Franca, Guarujá, Itaquaquecetuba, Mauá, Piracicaba e Santo André, que receberão, respectivamente, 5, 6, 5, 5, 5, 6 e 6 Defensores. Limeira e Suzano, ambos com menos de 250 mil habitantes, permanecerão sem Unidades da DPESP.

Paralelamente constatamos, quando observado o IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social¹⁵⁰, que ao contrário do que ocorria com relação às localidades mais populosas, apenas dez dos 25 municípios com população em situação de muito alta vulnerabilidade social contavam com atuação direta da Defensoria Pública.

Do universo dos quinze municípios com maiores incidências de IPVS muito alto que não contavam com Defensoria, seis passarão a contar. São exatamente os mesmos¹⁵¹ que figuraram na lista de municípios mais populosos: Carapicuíba, Guarujá, Itaquaquecetuba, Mauá, Piracicaba e Santo André.

Os municípios de Francisco Morato, Itapevi, Suzano, Embu, Praia Grande, Ferraz de Vasconcelos, Itapeçerica da Serra, Taboão da Serra e Sumaré, que representam, respectivamente, o 5º, 10º, 13º, 14º, 16º, 19º, 22º, 23º e 25º municípios com maior incidência de pessoas em condições de muito alta vulnerabilidade social no Estado, permanecerão sem Unidades da DPESP.

Vejamos, ainda, como se relaciona o atual cenário de distribuição de cargos com as propostas formuladas pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

A proposta que permeou todos os cenários desenhados pela Ouvidoria baseava-se na redução da relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos lotados nas localidades que apresentam os maiores valores de indivíduos nestas condições¹⁵². Adotou-se como parâmetro a média estatal até então verificável desta relação: 5.875.

Válido lembrar que esta etapa da proposta da Ouvidoria levou em conta apenas a distribuição dos 33 cargos já disponíveis (os 67 cargos que ainda dependem da realização de novo concurso para serem preenchidos não são objeto desta comparação) e que o Ato Normativo nº 15/2009 dispõe já sobre a distribuição dos 100 cargos (sem o recorte de imediata lotação ou não).

Normativo nº 15/2009 dependem ainda da realização de novo concurso público para preenchimento das 67 vagas que ainda se encontram em aberto.

¹⁵⁰ Gráfico 7.

¹⁵¹ Apenas Franca, que constava da lista de municípios mais populosos não figurava na lista daqueles de maior incidência de pessoas em condições de muito alta vulnerabilidade social

¹⁵² Planilha 9.

Neste sentido, a comparação que se faz tem dois universos distintos (33 e 100 cargos), e por isso analisa apenas o atendimento ou não de cada uma das localidades. Analisando, ainda, a viabilidade da manutenção da proporcionalidade proposta pela Ouvidoria.

PLANILHA 16: Proposta da Ouvidoria – Comparativo 1¹⁵³

Unidades	OUVIDORIA - Número de Defensores (universo de 33 cargos)	ATO 15/2009 - Número de Defensores (universo de 100 cargos)	COMPARATIVO
Guarulhos	13	7	Proporcionalidade não efetivada
Diadema	5	2	Proporcionalidade não efetivada
Osasco	4	0	Município não contemplado
São Bernardo do Campo	3	-1	Município não contemplado
Mogi das Cruzes	2	5	Município contemplado
São José dos Campos	2	2	Município contemplado
Araraquara	1	2	Município contemplado
Jaú	1	1	Município contemplado
São Vicente	1	2	Município contemplado
Jundiaí	1	3	Município contemplado

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Dos dez municípios que compuseram a proposta da Ouvidoria seis foram contemplados com o número sugerido ou um maior de Defensores. Dois não foram contemplados e em dois já se pode verificar a não contemplação da proporcionalidade proposta pela Ouvidoria.

No que se refere à distribuição dos demais 67 novos cargos, a Ouvidoria apresentou propostas alternativas, em seus Cenários 1, 2 e 3. Faremos agora uma comparação que conjuga estes cenários para então compará-los com a distribuição final dos cem cargos, como disposto no Ato nº 15/2009.

No Cenário 1, objetivando manter a relação entre “responsáveis com renda até três salários mínimos por Defensor” no patamar de 5.875, a Ouvidoria propôs que os 67 cargos se destinassem à criação de oito novas Unidades¹⁵⁴. Com o mesmo objetivo a Ouvidoria propôs que, dos 67 cargos à disposição, 40 (cerca de 60%) fossem dedicados a criação de quatro novas Unidades¹⁵⁵, esta proposta compôs o Cenário 3 (que também

¹⁵³ Trata-se de proposta comum aos três cenários desenhados pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

¹⁵⁴ Planilha 4.

¹⁵⁵ Planilha 6.

se destinou ao fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria, como se verá adiante).

PLANILHA 17: Propostas da Ouvidoria – Comparativo 2¹⁵⁶

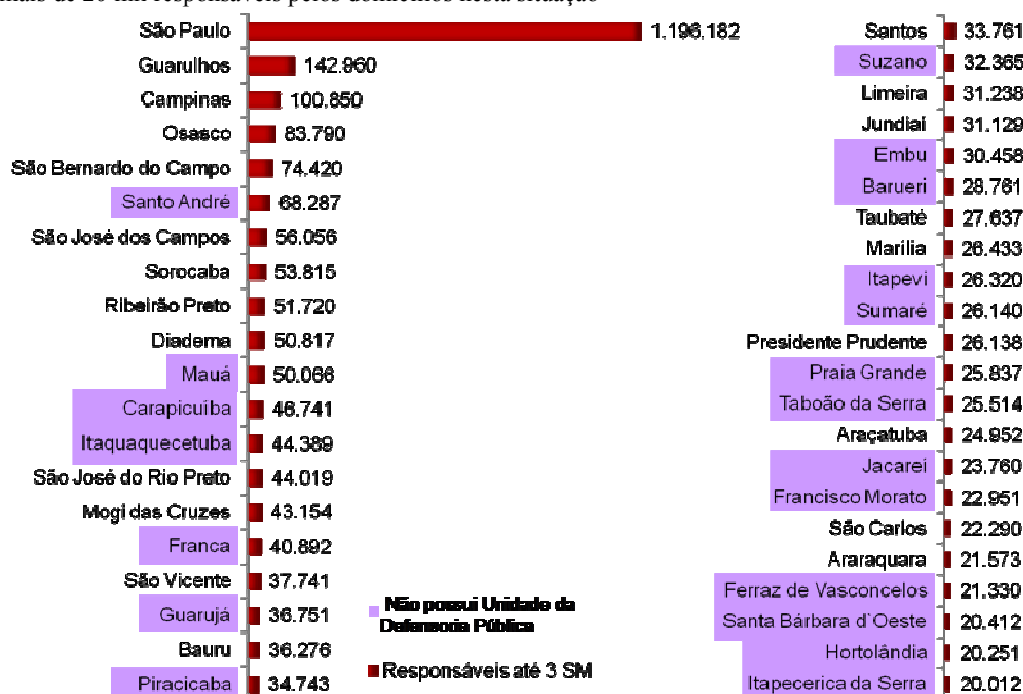
Unidades	CENÁRIO 1 - Número de Defensores (universo de 67 cargos)	CENÁRIO 3 - Número de Defensores (universo de 40 cargos)	ATO 15/2009 - Número de Defensores (universo de 100 cargos)
Carapicuíba	9	9	5
Franca	8	--	6
Guarujá	7	--	5
Itaquaquecetuba	8	8	5
Mauá	10	10	5
Piracicaba	6	--	6
Santo André	13	13	6
Suzano	6	--	0

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Vejamos no gráfico abaixo que tanto o Cenário 1 quanto o 3 apenas priorizam os municípios que contam com o maior número de responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos:

¹⁵⁶ São aqui consideradas as proposta dos Cenários 1 e 3 desenhados pela Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

GRÁFICO 16: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos - Municípios com mais de 20 mil responsáveis pelos domicílios nesta situação



Fonte: Fundação SEADE, IBGE – Censo 2000. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Nota-se, na comparação apresentada, que a proporcionalidade proposta pela Ouvidoria não poderá ser efetivada em nenhum dos municípios, mas quase todos (com exceção apenas de Suzano) foram contemplados na distribuição final dos cargos.

O Cenário 2 apresentado pela Ouvidoria traz também a proposta de fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria, em duas dimensões¹⁵⁷: redução em 30% da relação “ocorrência de crimes por Defensor” nos municípios com maior ocorrência de crimes; e criação de Unidades da Defensoria em municípios onde se encontram os maiores números de pessoas encarceradas;

Em patamar reduzido, o Cenário 3 (que já havia disposto de 40 cargos como exposto na Planilha 17) procurou alcançar os mesmos objetivos, dispondo, para tanto, de 27 cargos.

¹⁵⁷ Planilha 5.

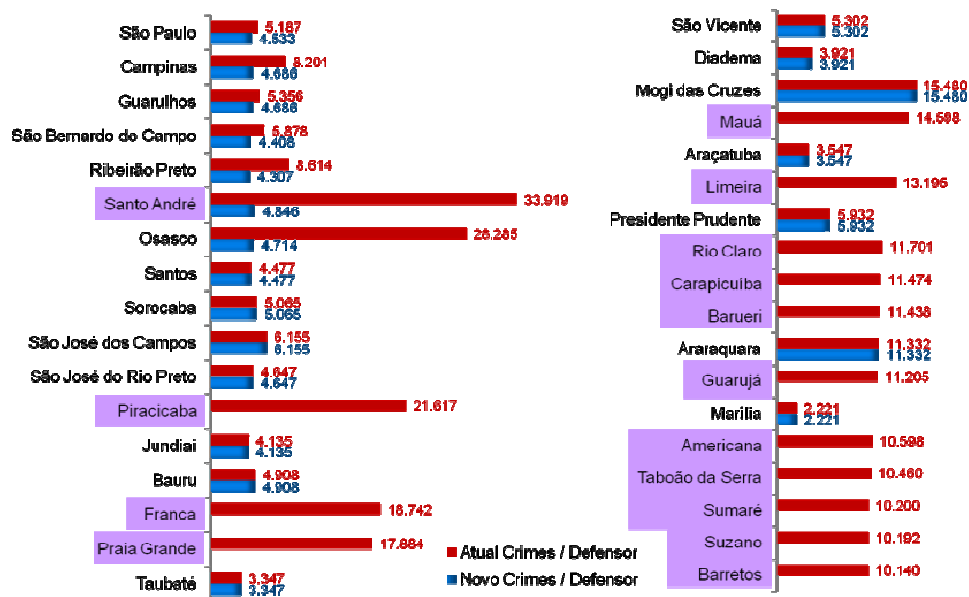
PLANILHA 18: Propostas da Ouvidoria – fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria: Comparativo¹⁵⁸

Unidades já existentes	CENÁRIO 2 - Número de Defensores (universo de 67 cargos)	CENÁRIO 3 - Número de Defensores (universo de 27 cargos)	ATO 15/2009 - Número de Defensores (universo de 100 cargos)
São Paulo	15	15	12
Campinas	5	5	--
Guarulhos	1	--	7
São Bernardo do Campo	2	--	-1
Ribeirão Preto	4	--	1
Santo André	7	--	6
Osasco	5	--	--
Unidades NOVAS LOCALIDADES	CENÁRIO 2	CENÁRIO 3	ATO 15/2009
Santo André	7	7	6
Franco da Rocha	11	--	--
Hortolândia	8	--	--
Serra Azul	5	--	--
Tremembé	4	--	--

Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

Os Cenários restariam assim constituídos:

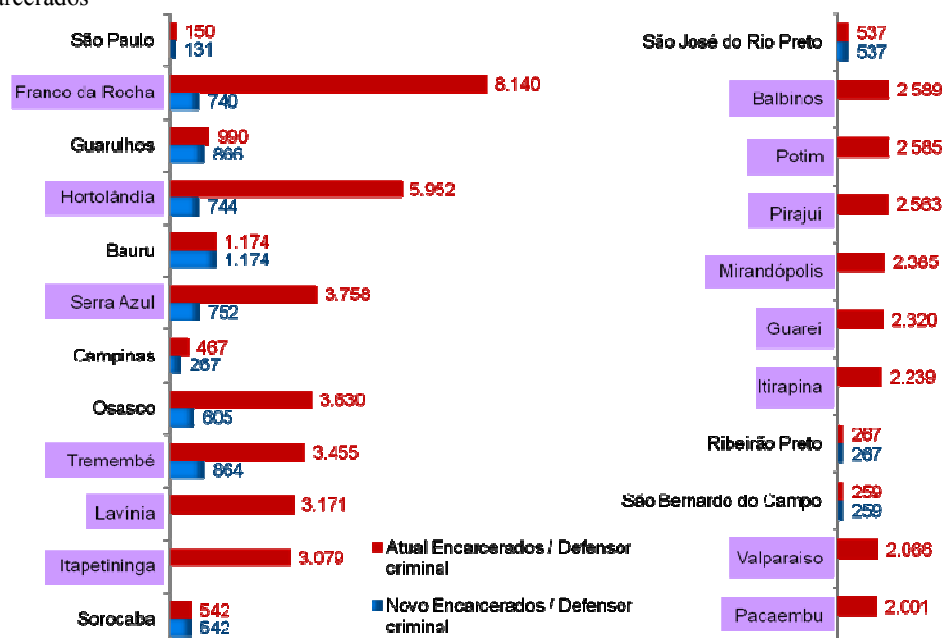
GRÁFICO 17: Cenário 2 - Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal: Municípios com ocorrência acima de 10 mil



Fonte: Fundação SEADE; Secretária de Segurança Pública de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

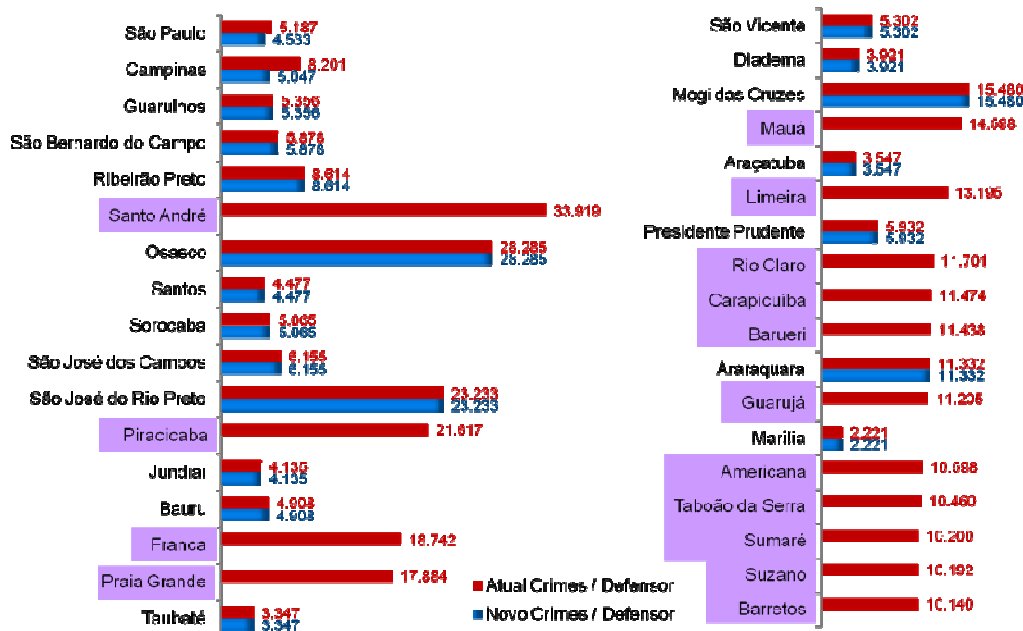
¹⁵⁸ São aqui consideradas as proposta dos Cenários 2 e 3 desenhados pela Ouvidoria-Geral da DPESP.

GRÁFICO 18: Cenário 2 - População carcerária, por Defensor da área criminal: Municípios mais de 2 mil encarcerados¹⁵⁹



Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo – SAP. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

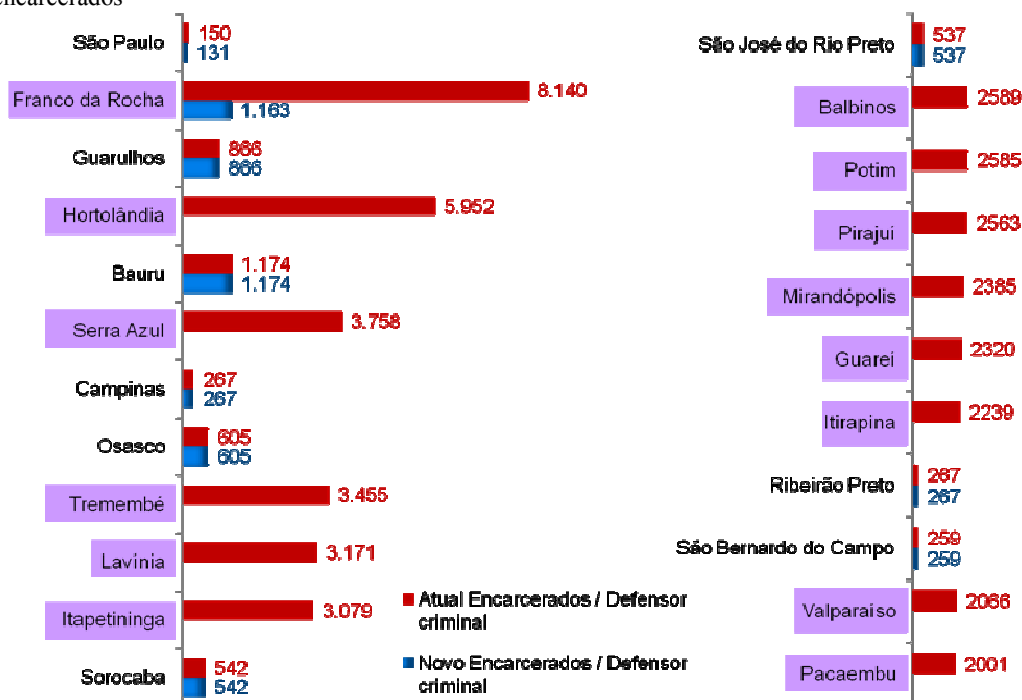
Gráfico 19: Cenário 3 - Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal: Municípios com ocorrência acima de 10 mil



Fonte: Fundação SEADE; Secretária de Segurança Pública de São Paulo. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

¹⁵⁹ O cálculo da proporção do número de pessoas encarceradas por Defensor no novo cenário já leva em conta a proposta feita no Gráfico 11 de incremento de Defensores nos municípios com maior número de ocorrência de crimes.

Gráfico 20: Cenário 3 - População carcerária, por Defensor da área criminal: Municípios mais de dois mil encarcerados



Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo – SAP. Sistematização: Setor de Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da DPESP.

O levantamento do número de Defensores atuantes especialmente na área criminal foi realizado pelo responsável por Avaliação, Monitoramento e Pesquisa da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública. Para tanto, foram consultados os subouvidores da Defensoria, em suas respectivas Unidades de atuação.

Por ser tão recente e por não estarem ainda definitivamente implementados os 100 novos cargos de defensores, não é possível fazer o recorte da área de atuação dos mesmos, e, portanto, não se consegue projetar as novas proporções de Defensores da área criminal por número de crimes e/ou de pessoas encarceradas.

A conclusão da análise deste capítulo se faz, assim, com os dados já consolidados, em complemento às considerações apresentadas quando da análise da distribuição dos Defensores atuantes na esfera criminal (Gráficos 14 e 15).

Os municípios com o maior número de pessoas presas no Estado que não contavam com Unidades da Defensoria Pública Instaladas seguem nesta mesma condição. São eles: Franco da Rocha, Hortolândia, Serra Azul, Tremembé, Lavinia, Itapetininga, Balbinos, Potim, Pirajui, Mirandópolis, Guareí, Itirapina, Valparaíso e Pacaembu, 2º, 4º, 6º, 9º, 10º, 11º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 21º e 22º municípios com o maior número de encarcerados, respectivamente.

Nota-se que quatro destes municípios concentram também um grande número de conflitos agrários, como verificado anteriormente no mapa da questão no Estado (Figura 5). Observa-se nos levantamentos feitos pela Pastoral da Terra que foram três em Franco da Rocha, quatro em Mirandópolis, quatro em Serra Azul e oito em Itapetininga, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2008.

A questão dos conflitos agrários aparentemente ainda não compõe a agenda de discussões e formulações da Defensoria Paulista. Os municípios de Euclides da Cunha, Presidente Venceslau, Teodoro Sampaio e Presidente Epitácio, que contaram, respectivamente, com 11, 17, 10 e 21 ocorrências no mesmo período, seguem, todos, sem Unidades da DPESP.

Há que se destacar ainda que nenhuma das unidades prisionais do Estado, nem mesmo aquelas situadas em localidades que contam com Unidades da Defensoria ou a Penitenciária de Segurança Máxima de Presidente Bernardes, são diretamente atendidas pela DPESP. Nenhum dos Defensores Públicos do Estado de São Paulo atua dentro de uma unidade prisional, seja ela de detenção provisória ou penitenciária.

A este respeito retomemos o Princípio da Justiça Social, que, como apontado no início deste trabalho, enquadra-se como fundamento da Defensoria Pública:

Nesse contexto, já é possível visualizar-se uma certa conexão entre a Defensoria Pública e a aplicação do Princípio da Justiça Social. Isto porque, ao trazer a jurisdição ao alcance das pessoas necessitadas, a Defensoria Pública torna-se uma instituição responsável por romper uma barreira própria das desigualdades sociais existentes entre os integrantes da comunidade política.

[...]

São as classes desfavorecidas economicamente as que mais necessitam da função jurisdicional (...). Isso, na prática, pode ser traduzido de maneira exemplificativa, através da jurisdição, de acordo com o imperativo de realização da Justiça Social: (a) corrigindo os desvios de rota do desenvolvimento econômico, de forma que permaneça atrelado ao desenvolvimento social; (b) afirmando o direito das pessoas à eficácia concreta dos direitos sociais; (c) intervindo de maneira firme para fazer prevalecer os interesses sociais – sempre perenes e urgentes – sobre os meros interesses governamentais – provisórios e eventuais; (d) corrigindo desigualdades sociais e colocando as pessoas no mesmo patamar de igualdade, como ocorre ao reconhecer a prática do racismo no ingresso ao mercado de trabalho e a responsabilidade civil decorrente; (e) ao atribuir terras oriundas de latifúndios aos sem-terras; (f) ao determinar a demarcação de terras aos indígenas; (g) coibindo a discriminação em razão de sexo e idade no acesso às funções públicas (JUNKES, 2004, 538).

Algumas ações isoladas, de iniciativa espontânea dos próprios Defensores e de Unidades ou Regionais, buscam ultrapassar as limitações de alcance da Defensoria, com

a instituição de projetos como o de Justiça Itinerante, desenvolvido na Regional de Araçatuba¹⁶⁰.

Após a realização da pré-conferência de 2007, que abrangeu as Regionais de Araçatuba e Presidente Prudente¹⁶¹, na expectativa de acolher a principal demanda ali apresentada, qual seja o atendimento direto a população de baixa renda, especialmente nas pequenas cidades que não contam com atendimento jurídico, nem com fóruns, a Regional passou a desenvolver um projeto de atendimento jurídico prestado nas próprias localidades¹⁶², com adesão de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, além de e Organizações não Governamentais.

O atendimento ultrapassava a assistência processual, ganhando contornos multidisciplinares, com mutirões que abrangeram, além do atendimento jurídico, palestras sobre Educação para Direitos, disseminação de informações sobre funcionamento de Conselhos Municipais e outros órgãos públicos, o que potencialmente contribui para a inclusão social à medida que viabiliza o entendimento do sistema político. Este projeto gerou eventos e iniciativas similares, principalmente na Capital do Estado, mas que não se converteram em políticas consolidadas da Instituição.

Não há que se questionar que o número de 500 Defensores para atendimento de todo o Estado de São Paulo é insuficiente, e que o planejamento de sua distribuição restaria por não contemplar, por consequência, a totalidade dos focos prioritários de atuação da Defensoria.

O que se pretende com as considerações que ora se apresenta é destacar a relevância da priorização de critérios sociais, em especial no que se refere a setores hipossuficientes não apenas econômica e socialmente, mas também e principalmente no que concerne à viabilidade de participação política, quer por limitações físicas (como, por exemplo, as decorrentes do encarceramento) quer pelo esgotamento de forças em suas demandas originais (como as decorrentes de ocupações agrárias e seus desdobramentos).

¹⁶⁰ Projeto vencedor do I Prêmio *Justiça para Todos*, promovido pela Ouvidoria da Defensoria Pública, em 2008, na categoria *órgão da Defensoria Pública*. Disponível em: <www.defensoria.sp.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2009.

¹⁶¹ Realizada em Araçatuba em 17.05.2007, a pré-conferência contou com 178 participantes da sociedade civil politicamente organizada, representando 17 municípios da Região de Araçatuba e dois da Região de Presidente Prudente, além de 100 Conselhos de Direito Municipais.

¹⁶² O projeto envolveu cinco Defensores e 15 estagiários. Em 2008 a agenda de atendimentos incluiu os municípios de Santo Antonio do Aracanguá, Brejo Alegre, Glicério, Bento de Abreu e Clementina, e os distritos rurais de Vicentinópolis e Major Prado.

IV - MECANISMOS INSTITUÍDOS DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA: OUVIDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEU CONSELHO CONSULTIVO

Como já destacado, a DPESP, 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.

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 sistema de justiça, atendendo um anseio há tempos consolidado. Vejamos, a este respeito, um trecho da obra *Reforma do Judiciário no Brasil Pós-88: (des)estruturando a Justiça: Comentários completos à Emenda Constitucional nº 45/04*:

Na medida em que as decisões do Judiciário são capazes de produzir consequências profundas nas relações sociais, nos deveres estatais, na atuação dos governantes etc, é natural a intensificação da fiscalização sobre este “gigante” (Cappelletti) recém-desperto. Afinal, o controle recíproco insere-se na própria teoria da separação dos poderes. [...]

Com efeito, passa-se ao cidadão a ideia de que, ao contrário do que ocorre com o Poder Executivo e o Legislativo, afeitos que se encontram à eleição, ao impeachment, e a não-renovação de mandatos, os membros do Judiciário encontram-se imunes a qualquer fiscalização. Esse sentimento é compartilhado, também, pelos outros dois poderes, os quais, além de se sujeitarem a uma fiscalização da sociedade (embora questionável em sua eficiência), enfrentarão, por muitas vezes, o crivo de um rígido Judiciário, não muito simpático. [...]

Enfim, a impressão que se passa é de que os membros do Judiciário estão encastelados como senhores de todo o reino. Fala-se na caixa-preta do Judiciário. Perante o cidadão comum o conteúdo desta caixa-preta soa tão nefasto quanto os arquivos da ditadura militar. Tão perigosa quanto a caixa de Pandora, em cujo âmago se encontrariam todos os males do mundo, a serem, ainda, revelados (TAVARES, 2004, p. 18-22).

A sociedade politicamente organizada está representada, através da Ouvidoria-Geral, no corpo institucional da Defensoria Pública, tanto através do próprio Ouvidor-Geral, Dr. Willian Fernandes (atualmente em seu segundo mandato bienal), quanto através da rede de apoio por ele estruturada.

A Ouvidoria-Geral conta com um Grupo de Trabalho composto por representantes de entidades da sociedade civil aptas a influir nos caminhos desta nova Instituição, dentre as quais podemos destacar: Comissão Justiça e Paz, Conectas Direitos Humanos, CONDEPE - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Instituto de

Defesa do Direito de Defesa, Instituto Pro Bono, Movimento Nacional de Direitos Humanos, Observatório da Defensoria Pública, dentre outras.

A Ouvidoria-Geral conta ainda com um Conselho Consultivo composto por 19¹⁶³ membros indicados e selecionados pelo Grupo de Trabalho, que acompanham as atividades da Defensoria Pública, além de formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação da sociedade politicamente organizada com a Defensoria.

Os membros do citado Conselho Consultivo foram designados pela Defensoria Pública Geral do Estado, com base em indicações feitas pelo Ouvidor-Geral, que necessariamente escolheu, junto com o Grupo de Trabalho, pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública¹⁶⁴, atendendo, assim, os critérios legais de composição de referido conselho, o que se explorará mais a frente.

A análise que aqui se empreenderá do exercício da fiscalização externa, desempenhada pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e seu Conselho Consultivo, integralmente composto por representantes da sociedade politicamente organizada, se estruturará a partir do referencial teórico já apresentado. Para tanto se explorará o trabalho desempenhado pela Ouvidoria em alguns eixos estratégicos, na expectativa de verificar a concretização ou não das hipóteses formuladas por Fung (2004) e Dagnino (2002).

O objetivo desta análise tem como foco, principalmente, a contribuição do caso da Ouvidoria-Geral da DPESP para a criação de um novo modelo de monitoramento dentro do Sistema de Justiça. Buscaremos verificar se através do exercício de suas atividades e da criação de seu Conselho Consultivo é possível identificar a criação de um minipúblico que monitora a ação oficial e está apto a examinar as ações políticas da Defensoria, avaliando o alinhamento desta prestação jurisdicional do Estado com as aspirações sociais e tentando colocar os dois em conformidade.

Como mencionado na apresentação do referencial teórico que embasa este estudo, a Ouvidoria da Defensoria Paulista parece contribuir para a formação de espaços educativos que buscam incluir as diversas vozes que compõem o público alvo da Defensoria, potencializando os debates sobre a promoção do acesso à justiça.

¹⁶³ Sendo 11 membros titulares e oito suplentes. A composição do Conselho está ilustrada no “Quadro 1 – Composição do Conselho Consultivo” apresentado ainda neste capítulo.

¹⁶⁴ Princípios que se encontram elencados na Lei de Criação da Defensoria Pública do Estado e na Lei Orgânica da Defensoria.

Paralelamente, o Conselho Consultivo da Ouvidoria parece estruturar-se como exemplo prático do minipúblico apresentado por Fung (2004) como *conselho consultivo participativo*, o que se buscará avaliar.

A análise que se realiza da Ouvidoria-Geral da DPESP também se pautará pela natureza das inovações verificadas. Há, como se disse anteriormente, a previsão legal de fiscalização externa (Ouvidoria), o que assumiria, de acordo com o modelo apresentado por Dagnino (2002), um *caráter mandatório*. O que se buscará verificar é se no caso concreto há a superação deste caráter mandatório, alcançando a valorização institucional deste paradigma participativo.

Dispositivos Legais

Para que se possa verificar, no transcorrer da análise que se empreenderá sobre a Ouvidoria-Geral da DPESP, a superação ou não do caráter mandatório desta inovação, vejamos quais são os dispositivos legais e normas relacionadas a este órgão de fiscalização externa em sua origem¹⁶⁵.

As íntegras dos textos da Lei Complementar nº 988¹⁶⁶, que organiza a DPESP, e das Deliberações nº 23 e nº 55 do Conselho Superior da Defensoria Pública que dispõem, respectivamente, sobre o regimento interno do Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da DPESP e sobre o sistema de tratamento das manifestações dos usuários no âmbito da Ouvidoria-Geral. Apresentaremos aqui, no entanto, uma síntese dos dispositivos legais aplicáveis às principais questões vinculadas à Ouvidoria.

Nos termos da Lei Complementar nº 988, 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. Já seu Conselho Consultivo tem como principais finalidades acompanhar os trabalhos do órgão e formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a sociedade civil.

¹⁶⁵ As mudanças advindas da Lei Complementar Federal nº 132, de 07.10.2009, que tem alcance nacional, serão analisadas mais a frente.

¹⁶⁶ Os dispositivos da Lei Complementar nº 988 que tratam especificamente da Ouvidoria-Geral são: Inciso VI, do Parágrafo 1º do Artigo 6º; Parágrafo 3º do Artigo 6º; Inciso VII do Artigo 11º; e Artigos 36 a 43.

No que se refere à nomeação dos membros do Conselho Consultivo, designados pelo Defensor Público-Geral com base em indicação feita pelo Ouvidor-Geral, a Lei nº 988 prescreve que deve atender os seguintes critérios: recair sobre pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública do Estado.

Ainda com referência a este dispositivo legal, vale destacar as prescrições quanto aos Subouvidores, que, sem prejuízo de suas atribuições de Defensores, devem auxiliar o Ouvidor-Geral nos assuntos relacionados às suas unidades, constituindo um canal de comunicação mais próximo com os usuários residentes no interior do estado. A designação de membros da carreira, em efetivo exercício, para a função de Subouvidor, é facultada¹⁶⁷ ao Defensor Público-Geral, mediante proposta do Ouvidor-Geral.

A Deliberação do Conselho Superior da DPESP nº 23, de 27.10.2006, por sua vez, discorre sobre as atividades do Conselho Consultivo da Ouvidoria, que fiscalizará todos os atos da Ouvidoria-Geral, participando ativamente da gestão do órgão.

Esta deliberação prevê que na consecução de suas atividades este Conselho Consultivo poderá, respeitado o plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado: propor diretrizes à Ouvidoria-Geral, sugerindo metas e prioridades de atuação, responder a consultas sobre matéria de sua atribuição, opinar sobre as prioridades para aplicação de recursos¹⁶⁸, colaborar com a elaboração de pesquisas e realizar audiências públicas para a discussão de temas pertinentes às suas atividades.

Vejamos ainda o teor da Deliberação do Conselho Superior da DPESP nº 55, de 11.01.2008, que supera o caráter facultativo da instituição das Subouvidorias, prevendo a designação de membros da carreira, em efetivo exercício, para a função de Subouvidor, mediante proposta do Ouvidor-Geral, para cada uma das unidades existentes da Defensoria Pública.

Cabe ao Subouvidor, de acordo com a Deliberação nº 55, auxiliar o Ouvidor-Geral nos assuntos relacionados à sua unidade, constituindo um canal de comunicação mais próximo com os usuários residentes no interior do Estado, sendo também um representante do cidadão no âmbito de sua unidade regional, atuando independente de provocação. Também se destaca no texto da deliberação que os subouvidores não estão

¹⁶⁷ Nota-se que o texto da Lei 988 utiliza-se do verbo “poderá”, facultando, assim, a instituição de subouvidorias: “Artigo 40 - O Defensor Público-Geral do Estado poderá designar membros da carreira, em efetivo exercício, para a função de Subouvidor, mediante proposta do Ouvidor-Geral.”

¹⁶⁸ Especificamente sobre o F.A.J – Fundo de Assistência Jurídica do Estado.

subordinados aos Coordenadores Regionais, nem terão ingerência destes em seus trabalhos, devendo se reportar diretamente ao Ouvidor-Geral.

Ressalta-se, por fim, que é através desta deliberação que restaram instituídas as formas de atendimento que devem ser mantidas tanto pela Ouvidoria-Geral quanto pelas Subouvidorias: telefônico, presencial, cartas, fac-simile, caixa de sugestões, formulário eletrônico disponível no sítio da ouvidoria, e correio eletrônico.

Importante notar que a análise e as verificações que se realizam quanto às inovações democráticas identificadas na Defensoria Paulista se focam, essencialmente, na contribuição substancial que tanto a fiscalização externa quanto a participação na gestão trouxeram para o universo do sistema de justiça. O objeto deste estudo não se volta aos resultados verificáveis numericamente, mas tem como alvo principal os processos envolvidos e a verificação de suas contribuições qualitativas.

Ou seja, o presente estudo não busca verificar se a democratização a que se refere este trabalho implica em ampliação numérica do acesso à justiça. A pesquisa se volta, antes, à contribuição substancial do modelo adotado no Estado de São Paulo, aos seus processos de democratização e suas replicabilidades.

Assim, no que se refere à Ouvidoria-Geral, a análise não se foca nos resultados das políticas de atendimento e comunicações feitas por este órgão, mas sim às suas 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.

Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Como ressaltado, este estudo busca confirmar as hipóteses formuladas por Fung (2004) e Dagnino (2002). Fung destaca que uma função importante de um minipúblico pode ser pressionar os representantes a servirem a fins ou projetos públicos. Segundo o autor, a transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé (FUNG, 2004, p. 183).

Ao apresentar os conceitos de minipúblico, Fung destaca a possível classificação do mesmo como *conselho consultivo participativo*: porque propõe não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas às preferências meditadas. Para o autor, os conselhos consultivos desenvolvem ligações

com tomadores de decisão, econômicos ou estatais, para transmitir preferências após elas terem sido apropriadamente articuladas e combinadas em uma escolha social (FUNG, 2004, p. 176).

A hipótese de que o Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da DPESP contribui substancialmente para a democratização do acesso à justiça se concretiza à medida que este órgão de monitoramento, em seu modelo de funcionamento, como se verá adiante, zela pela capacidade autônoma de travar diálogo qualificado com o poder público, construindo argumentos e consolidando na sociedade politicamente organizada esse conhecimento.

Quando observamos este Conselho Consultivo é possível identificar que o mesmo traduz a representação de um minipúblico que busca monitorar a ação oficial. A verificação das contribuições deste minipúblico carece, no entanto, da análise de sua aptidão para examinar as ações políticas da Defensoria - avaliando o alinhamento desta prestação jurisdicional do Estado com as aspirações sociais, buscando a conciliação entre estes dois universos.

Para que se possa analisar a contribuição que se pretende avaliar será necessária a definição da adjetivação que nos permite melhor entender o conceito de participação (qualificada) a que este texto se refere. A este respeito, vejamos a contribuição da publicação DEMOCRACIA VIVA (nº 18 – SET 2003/ OUT 2003), do Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas:

Participação qualificada é a perspectiva que assumimos para reforçar a ideia de que, mesmo havendo predisposição de um governo em relação a questão da participação em espaços decisórios, aqueles que se lançarem a esses espaços e ao diálogo devem minimamente estar capacitados para travar um diálogo de igual para igual, com capacidade de formular argumentos e reagir às propostas. Participar não deve ser um movimento passivo, e sim essencialmente ativo. Adicionalmente, a experiência tem mostrado que essa qualificação deve partir de outras instituições também da sociedade civil ou, pelo menos, de outras organizações que tenham autonomia e independência em relação ao poder público, com liberdade para criticá-lo sem estarem sujeitas a sanções que possam subordinar o trabalho de capacitação a outros interesses. [...]

Seu [diálogo qualificado com o poder público] fortalecimento é também o fortalecimento de seus diferentes atores sociais e da democracia como um todo. O processo democrático avança quando a sociedade e o Estado avançam no diálogo – o que implica a formação de um conjunto mínimo de consensos em relação aos conceitos utilizados e à compreensão da matéria em discussão. Não há diálogo quando uma das partes possui todas as informações e a outra sequer as compreende.

Em relação à democracia representativa, será esse um momento de crise ou de oportunidade para o aperfeiçoamento do sistema democrático? Os que só conseguem ver esse momento como problema são os que resistem à abertura do atual modelo a mais atores políticos, a uma aproximação do poder público – ou seja, os representantes – com a população, no caso os

representados. Mas outra postura que se pode adotar é a de aproveitar esse momento como o de pensar outras formas de tornar o Estado mais permeável, transparente, autônomo e forte, sujeito às demandas dessa imensa maioria de seres humanos que vive em situação de pobreza pelo mundo, em Estados reacionários, com pseudo liberdades individuais. Não pode ser democrático um Estado, e legítimo um sistema de representação, em que metade da população é de cidadãos pobres. Nenhum outro argumento precisa ser somado ao já citado para apontar, de forma mais concreta, que há uma crise no sistema representativo e que alguma coisa precisa ser feita para tirar da exclusão econômica, social e, também, política esses milhares de brasileiros. A pobreza não é apenas de meios de sobrevivência, mas também, e em primeiro lugar, de representação política (MELLO e SILVA, 2003; p. 73).

É possível traçar, a partir do trecho acima, um paralelo entre governos predispostos à participação e o sistema de justiça, que, ainda mais hermético em sua estrutura, pela primeira vez vê nascer uma instância participativa apta a compor um espaço de diálogo com atores capacitados à construção igualitária de argumentos nas instâncias decisórias existentes.

Resta, no entanto, o desafio de analisar, no caso concreto da Ouvidoria-Geral da DPESP, a efetivação da capacidade autônoma de travar diálogo qualificado, o que se buscará avaliar através da verificação da vinculação ou não do Conselho ao órgão estatal fiscalizado e de sua capacidade de absorver temas tão diversos quanto aqueles que são foco da Defensoria, o que permitiria a estruturação qualificada dos diálogos necessários.

Vejamos, inicialmente, a composição do Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da DPESP em seus dois mandatos¹⁶⁹ e passemos, a seguir, à análise de suas atribuições legais para, ao final, explorar alguns temas que estiveram sob os cuidados deste Conselho, na expectativa de verificar tanto as contribuições deste minipúblico para o monitoramento das ações políticas da Defensoria quanto a superação ou não do caráter mandatário desta inovação.

¹⁶⁹ O primeiro mandato estendeu-se do ano de 2006 ao ano de 2008 e o segundo iniciou-se em junho de 2008 com término previsto para o mesmo mês do ano de 2010.

PLANILHA 19: Composição do Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Segmento de atuação dos membros do Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública			
1º Mandato: 2006/2008		2º Mandato: 2008/2010	
Segmento de atuação do Conselheiro	Número de Repetição deste Segmento dentre os Conselheiros Titulares	Segmento de atuação do Conselheiro	Número de Repetição deste Segmento dentre os Conselheiros Titulares
TITULARES		TITULARES	
Acesso à Justiça e Direitos Humanos	4	Acesso à Justiça e Direitos Humanos	4
Direitos Humanos	1	Direitos Humanos	--
Educação Popular e Direitos Humanos	1	Educação Popular e Direitos Humanos	1
Criança e Adolescente	--	Criança e Adolescente	1
Mulheres	1	Mulheres	1
Mulheres e Questão Racial	1	Mulheres e Questão Racial	--
Moradia	--	Moradia	1
Ouvidoria, Segurança Pública e Direitos Humanos	1	Ouvidoria, Segurança Pública e Direitos Humanos	--
Quilombolas, Indígenas, Direitos Humanos e Sistema Carcerário	1	Quilombolas, Indígenas, Direitos Humanos e Sistema Carcerário	1
Sistema Carcerário e Direitos Humanos	--	Sistema Carcerário e Direitos Humanos	1
Sistema de Justiça e Academia	1	Sistema de Justiça e Academia	1
Segmento de atuação do Conselheiro	Número de Repetição deste Segmento dentre os Conselheiros Suplentes	Segmento de atuação do Conselheiro	Número de Repetição deste Segmento dentre os Conselheiros Suplentes
SUPLENTES		SUPLENTES	
Acesso à Justiça e Direitos Humanos	--	Acesso à Justiça e Direitos Humanos	1
Criança e Adolescente	1	Criança e Adolescente	--
Direitos Humanos	1	Direitos Humanos	--
Gestão Pública, Direitos Humanos e Acesso à Justiça	--	Gestão Pública, Direitos Humanos e Acesso à Justiça	1
Idosos	1	Idosos	1
Indígenas	1	Indígenas	--

LGBTT	1	LGBTT	1
Migrantes e Imigrantes	--	Migrantes e Imigrantes	1
Movimento Negro	1	Movimento Negro	1
Pessoas com deficiência e mobilidade reduzida	--	Pessoas com deficiência e mobilidade reduzida	1
Povo em situação de rua, Criança e Adolescente e Direitos Humanos	1	Povo em situação de rua, Criança e Adolescente e Direitos Humanos	--
Reforma agrária e Direitos Humanos	1	Reforma agrária	1

Fonte: Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Todos os segmentos acima listados estão representados neste Conselho por membros da sociedade politicamente organizada, sem vinculação com o órgão fiscalizado, não estando, assim, sujeitos à sua influência direta, que potencialmente poderia viciar suas ações.

O Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da DPESP parece estruturar-se como exemplo prático do minipúblico apresentado por Fung como *conselho consultivo participativo*, ou seja, que se vincula não apenas ao aperfeiçoamento da qualidade da opinião, mas também ao alinhamento das políticas públicas às preferências meditadas.

Verifica-se a presença de Conselheiros originários de segmentos diversos que, como se verá adiante, adotaram uma linha de atuação que não se restringiu a responder às demandas apresentadas à Ouvidoria, trazendo à baila questões que já haviam sido acumuladas (e também as que surgiram no transcorrer de seus mandatos) em suas bases originárias, contribuindo para o aprofundamento e qualificação dos diálogos estabelecidos com a Defensoria e suas instâncias decisórias.

A diversidade do Conselho, aliada à autonomia de seus membros com relação ao ente estatal, e somada à observação do texto legal que prevê a nomeação de pessoas ou representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria ilustram o cenário apresentado por Fung (2004).

A compreensão da contribuição que a nomeação para este Conselho de pessoas ou representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e

atribuições da Defensoria traz à qualificação e viabilização do debate pode ser enriquecida com o texto *A ordem do discurso*, de Foucault¹⁷⁰.

Em uma sociedade como a nossa, conhecemos, é certo, procedimentos de *exclusão*. O mais evidente, o mais familiar também, é a *interdição*. Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa. Tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: temos aí o jogo de três tipos de interdições que se cruzam, se reforçam ou se compensam, formando uma grade complexa que não cessa de se modificar. [...] o ritual define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam (e que, no jogo de um diálogo, da interrogação, da recitação, devem ocupar determinada posição e formular determinado tipo de enunciados); define os gestos, os comportamentos, as circunstâncias, e todo o conjunto de signos que devem acompanhar o discurso; fixa, enfim, a eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem, os limites de seu valor de coerção (FOUCAULT, 1970).

A ordem do discurso apresenta como estratégia de superação das potenciais *interdições*, vinculadas à exclusão (participativa, no nosso caso), o enriquecimento das manifestações com aquilo que melhor as gabaritaria para um maior e mais contundente alcance.

O debate, travado por aqueles que gozam de reconhecimento e se vinculam ao tema que se discute, tem o condão de superar as circunstâncias à medida que o ator social em questão já é, primordialmente, considerado como sujeito apto ao entendimento dos rituais envolvidos e, principalmente, apto àquela construção, por mais privilegiada que se configure.

No caso deste Conselho da Ouvidoria-Geral, o debate travado no universo jurídico, com recortes específicos a respeito de cada um dos segmentos ali representados, viabiliza não apenas a superação dos rituais afetos ao Sistema de Justiça, mas também a qualificação diversificada da participação.

Estes e outros pontos abordados por Foucault têm especial importância e incidência no desenvolvimento deste trabalho, especificamente no que diz respeito ao objetivo primeiro desta tese, qual seja a democratização, através da participação social, dos processos de construção de prioridades no atendimento vinculado ao acesso à justiça.

A potencialização dos resultados (no que se refere ao alcance das manifestações), segundo Foucault, pode ser tida como fruto do debate travado por aqueles que são

¹⁷⁰ FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso* – aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996 – Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio.

reconhecidamente comprometidos e possuem domínio acerca de determinados temas, e conforme o ritual requerido.

O fato de os Conselheiros trazerem consigo o acúmulo construído na base dos respectivos segmentos que representam fortaleceria ainda mais este cenário, ainda segundo Foucault (1970):

O autor não entendido, é claro, como o indivíduo falante que pronunciou ou escreveu o texto, mas o autor como princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência.

Compõem o Conselho Consultivo, dentre outros, representantes das seguintes entidades: Comissão Justiça e Paz, Conectas Direitos Humanos, Fundação Carlos Chagas, Instituto de Defesa do Direito de Defesa, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinquente, Instituto Probono, Movimento dos Sem Terra, Pastoral Carcerária, além de pessoas notória e historicamente compromissadas com o tema de acesso à justiça, como Antônio Carlos Malheiros e Maria Tereza Aina Sadek. A composição integral dos dois mandatos deste Conselho encontra-se no ANEXO 3 deste trabalho.

A qualificação do debate, bem como a possibilidade de superação de *interdições* e ritos, parecem ser fatores atendidos por esta composição, mas uma análise mais detalhada de alguns trabalhos já realizados pelo Conselho melhor ilustrará esta questão.

Observa-se que do primeiro para o segundo mandato do Conselho houve um aumento da diversidade de temas abrangidos. Somaram-se aos segmentos que já contavam com representação no Conselho, entre os titulares e suplentes, os seguintes temas: gestão, migrantes e imigrantes, moradia, pessoas com deficiência e sistema carcerário, além da representação vinculada ao tema de crianças e adolescentes, que passou do quadro de suplentes para o de titulares. Houve, no entanto, a exclusão dos seguintes segmentos: povo em situação de rua e indígenas. O primeiro mandato contou ainda com o Conselheiro Benedito Mariano, que contribuiu com sua experiência em ouvidorias.

Legalmente, na consecução de suas atividades, este Conselho Consultivo poderá, respeitado o plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado: propor diretrizes à Ouvidoria-Geral, sugerindo metas e prioridades de atuação, responder a consultas sobre

matéria de sua atribuição, opinar sobre as prioridades para aplicação de recursos¹⁷¹, colaborar com a elaboração de pesquisas e realizar audiências públicas para a discussão de temas pertinentes às suas atividades.

Viabilização da participação social – Ouvidoria e espaços de participação

- Ciclo de Conferências para criação dos Planos anuais de atuação da Defensoria Pública Paulista

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 análise da realização, em 2007¹⁷², destas Conferências Regionais e também da Conferência Estadual, na qual se travaram debates sobre uma plural gama de demandas e onde se objetivou a construção de um documento representativo para todo o Estado, parece corresponder a um importante fator para a verificação da institucionalização de um novo modelo de prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população necessitada.

Para que se possa contextualizar esta inovação, vejamos a contribuição do texto *Reforma do Judiciário no Brasil Pós-88: (des)estruturando a Justiça: Comentários completos à Emenda Constitucional n. 45/04*, de Andre Ramos Tavares, sobre a Defensoria Pública e sua posição no Judiciário.

A Defensoria Pública é um dos mecanismos que permitirá que a Justiça cumpra sua função social, realizando o ideal da Justiça plena. Poder-se-ia imaginar que a questão da Defensoria Pública não fosse um problema propriamente do Judiciário, mas sim paralelo a ele. Ocorre que sua inexistência ou ineficácia pode alterar substancialmente o próprio papel do Judiciário, convertendo-o em propagador de uma insuportável (do ponto de vista da jurisdição) desigualdade material entre as pessoas.

A Constituição do Brasil, no art. 5, LXXIV, assegura, aos necessitados, integral assistência de ordem jurídica. Tal previsão, nada obstante a sua finalidade complementar ao art. 5, XXXV, em que se prevê o acesso à Justiça, impõe ao Estado, mais do que realizar uma Reforma administrativa do Poder Judiciário, o dever de garantir a total eficácia social deste.

¹⁷¹ Especificamente sobre o F.A.J – Fundo de Assistência Jurídica do Estado.

¹⁷² O II Ciclo de Conferências realizou-se em 2009, seguindo a mesma sistemática, mas não compõe o foco desta análise, que se limita a realização do I Ciclo, cujos resultados perduraram até 2009.

Essa assistência jurídica a que alude a Constituição ultrapassa, como se sabe, a mera assistência judicial, incorporando, em seu âmbito de cobertura, outras necessidades, não judiciais, como a informação e conscientização (de direitos violados), o encaminhamento jurídico e o acompanhamento pós-judicial.

O acesso à jurisdição (parte da assistência jurídica integral) deve permitir que todos, sem qualquer tipo de restrição, principalmente no que se refere ao baixo poder aquisitivo, possam ingressar em juízo. Esse desiderato de acesso indiscriminado deriva, portanto: (i) do princípio expresso de acesso à justiça; (ii) da concretização estatal do princípio da igualdade, notadamente no que toca aos direitos fundamentais; (iii) da previsão constitucional da Defensoria Pública e de sua finalidade. Realiza-se, assim, a democratização da Justiça (Salazar, 1975: 325).

A Defensoria Pública garante a toda pessoa o “direito a ter direitos” (princípio básico da cidadania, como já mencionado) que, em última análise, é expressão da própria dignidade da pessoa. É que de nada valerá um extenso rol de direitos fundamentais se não forem estes tutelados pelo Poder Judiciário, correspondendo a uma de suas mais importantes funções.

Como garantidor da cidadania, o Poder Judiciário não pode ratificar um quadro de exclusão da ordem jurídica, notadamente quanto às pessoas com reduzida capacidade financeira.

Assim, revela-se essencial que o Poder Público viabilize a proteção jurisdicional irrestrita, conferindo concreta valência aos direitos abstratamente contemplados pelo Direito positivado. Nessa perspectiva, mostra-se de imensurável importância a atuação da Defensoria Pública, intuindo-se sua imprescindibilidade para realização do Estado Democrático de Direito. (TAVARES, 2004, p. 156)

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, 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, ocorre, no entanto, que é a primeira vez que este modelo se insere no universo do Sistema de Justiça.

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, também individuais, mas, principalmente, coletivos.

Vejamos, a este respeito, trecho do texto *Participação e democracia – além de um jogo de palavras*:

Não se trata de dizer que a participação é a única arma com a qual pobre ou excluídos(as) podem contar para se fazer ouvir; trata-se de afirmar que a participação é a única arma de qualquer ator social na luta por melhor qualidade de vida. Moral da história: quem mais participar mais chances terá de ver concretizado aquilo que era apenas um desejo. [...]
Outro ponto importante é que, na verdade, sempre houve participação; o que não costuma haver é participação qualificada, transparente, pública e em igualdade de condições entre os atores¹⁷³.

Nos termos da Lei Complementar 988, são direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública, dentre outros: “Artigo 6º [...] 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”. O direito previsto no Inciso III do Artigo 6º, deve, também por força do previsto na Lei 988, ser efetivado através da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais da DPESP, principal mecanismo garantidor da participação social na gestão da Defensoria, que conta com um plano anual de atuação, cuja elaboração deve ser precedida da realização deste processo de Conferências, a cada dois anos.

Usufruindo de seu poder normativo no âmbito da DPESP, o Conselho Superior desta instituição criou uma Comissão Permanente de Monitoramento das Propostas das Conferências¹⁷⁴, cuja principal função é permitir a verificação contínua das ações adotadas pelos órgãos da Administração Superior, pelos Núcleos Especializados e pelas Regionais da Defensoria Pública para concretizar as demandas aprovadas pela sociedade politicamente organizada.

Esta comissão, responsável pela fiscalização contínua das ações voltadas à implementação dos enunciados constantes dos relatórios das Conferências, é constituída pelos seguintes membros:

- 1º, 2º e 3º Subdefensores Públicos-Gerais do Estado;
- Corregedor-Geral da Defensoria Pública;
- Ouvidor-Geral da Defensoria Pública;

¹⁷³ DEMOCRACIA VIVA nº 18 – SET 2003/ OUT 2003), do Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: MELLO e SILVA, 2003; p. 71-72.

¹⁷⁴ Nos termos da Deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo nº49, de 11.10.2007.

- Diretor da Escola da Defensoria Pública;
- Coordenador da Comunicação Social e Assessoria de Imprensa;
- Coordenadores dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública.

A Comissão Permanente monitora as propostas elaboradas durante as Conferências, através da verificação quadrimestral do encaminhamento dado a elas, e cuida da análise das viabilidades e fatores de risco, o que consiste na avaliação dos obstáculos verificados ou vislumbrados, que potencialmente impediriam, ou dificultariam, a implementação dos enunciados.

Após sua sistematização o relatório de acompanhamento das Conferências é publicado no sitio da Defensoria Pública, e incumbe à Ouvidoria-Geral a adoção de outras medidas voltadas à publicização do material, devendo, no mínimo, o apresentar na primeira sessão de seu Conselho Consultivo, para a qual deve ser convidado o Presidente do CONDEPE – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

No quadrimestre anterior à realização das Conferências subsequentes, a Comissão Permanente de Monitoramento das Propostas das Conferências aprova o relatório de avaliação geral das ações adotadas para cumprimento dos enunciados aprovados, o que é distribuído para todos os participantes do novo Ciclo, delegados e observadores, viabilizando, assim, a retomada e reiteração de enunciados que não tenham sido efetivados.

Os apontamentos que abaixo se realizarão tomam como base os dados do Relatório de avaliação geral da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, elaborado por referida Comissão de Monitoramento.

Vejamos, antes, o papel desempenhado pela Ouvidoria-Geral da DPESP e seu Conselho Consultivo no que se refere à realização do I Ciclo de Conferências. Coube à Ouvidoria-Geral a promoção da discussão com atores e segmentos sociais acerca da regulamentação do Ciclo de Conferências, seu modelo e critérios, que acabaram seguindo, após a realização de debates e audiências públicas, a organização das Conferências de Direitos Humanos.

A regulamentação e organização da Conferência Estadual da Defensoria Pública e as Pré-Conferências Regionais restaram consolidadas na Deliberação nº 116¹⁷⁵ do Conselho Superior da DPESP.

Em síntese, de acordo com este ato normativo, o Ciclo de Conferências¹⁷⁶ é realizado a cada dois anos e tem como objetivo garantir ao cidadão a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos institucionais desenvolvidos pela instituição, bem como, pretende elaborar, em conjunto com a sociedade politicamente organizada, o Plano Anual de Atuação da Instituição, conforme disposto também no artigo 6º, III, §3º e artigo 7º, §3º da Lei Complementar 988/2006.

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 regional, para as discussões e deliberações da etapa estadual.

As ações locais, indicadas nos relatórios produzidos nas pré-conferências regionais, serão submetidas à ratificação pelo plenário da Conferência Estadual, sujeitas a eventuais ressalvas

A participação social é contemplada também na organização das Conferências. A Comissão Organizadora da Conferência Estadual deve, de acordo com a Deliberação CSDP nº 116, articular com cada Defensoria Regional do Estado a realização das pré-conferências regionais, que serão organizadas e coordenadas conjuntamente pelo Defensor Público Coordenador Regional, o Defensor Público Subouvidor, e dois membros da sociedade civil, escolhidos em reunião convocada para este fim, coordenada pelo Subouvidor da Unidade onde funcione a Defensoria Pública Regional.

No que se refere ao modelo, a Conferência Estadual e as pré-conferências regionais poderão desenvolver-se 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-

¹⁷⁵ Introduce alterações na Deliberação CSDP nº 36, de 02 de março de 2007, que dispõe sobre o regulamento e organiza a Conferência Estadual da Defensoria Pública e as Pré-Conferências Regionais.

¹⁷⁶ Como Ciclo de Conferências entende-se não apenas a Etapa Estadual da Conferência da DPESP, mas também as Pré-Conferências Regionais que a precedem.

presidência dos trabalhos, auxiliados pelos representantes da sociedade politicamente organizada que compuseram a comissão organizadora.

Na eleição dos delegados, havendo mais interessados do que vagas, deverá ser observada a seguinte porcentagem: 60% de representantes da sociedade civil e os 40% restantes deverá ser 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.

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 e princípios e atribuições da Defensoria Pública, bem como das autoridades e instituições governamentais ligadas ao tema.

O texto legal e a Deliberação do Conselho Superior aborda a participação social sob a denominação de sociedade civil. A respeito da diversidade intrínseca ao universo do que se convencionou chamar por *sociedade civil*, destaca Dagnino (2002):

[...] a complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.

Em um universo tão amplo é difícil definir qual é o tamanho dessa sociedade civil organizada que dialoga com o Estado. Essa questão nos leva a discutir o próprio conceito de sociedade civil:

Em um universo tão amplo, qual é o tamanho dessa sociedade civil organizada que dialoga com o Estado? Essa questão nos leva a discutir o próprio conceito de sociedade civil, que, no imaginário coletivo, costuma engendrar apenas organizações pertencentes ao espectro progressista do ponto de vista político – o que não pode ser mais falso. Isso não chega a ser um problema, pois, em qualquer sociedade democrática, o diálogo só se estabelece quando há opiniões contrárias. E é preferível o conflito em espaços públicos do que o acesso privilegiado a espaços de decisões ou a falta de transparência¹⁷⁷.

A elaboração de contrapontos, trazendo ao debate as considerações daqueles que não se alinham a este processo, parece contribuir para o enriquecimento dos trabalhos,

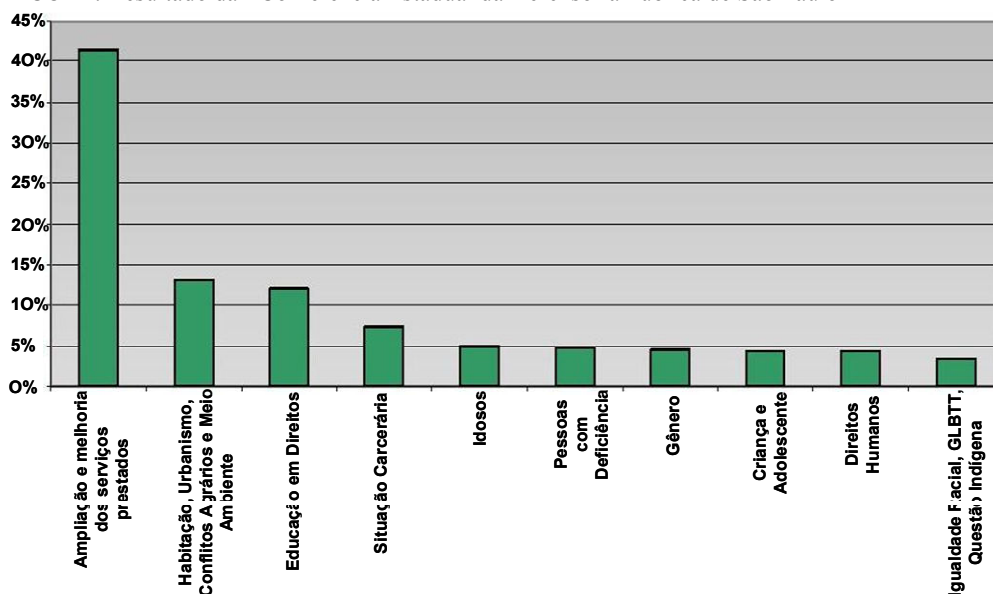
¹⁷⁷ DEMOCRACIA VIVA (nº 18 – SET 2003/ OUT 2003), do Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: MELLO e SILVA, 2003; texto: INDICADORES – Participação e democracia – além de um jogo de palavras, p. 72.

mesmo que sob o peso de um desgaste que pode vir a ser observado nos processos de discussões. Retomemos Dagnino, no que concerne ao fortalecimento da democracia participativa, como referência para a verificação dos ganhos advindos desse processo de Conferência:

Assim, na medida em que estabelecem a convivência entre interlocutores de interesses diferenciados, proveem espaços regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consensos, essas experiências poderiam constituir espaços de construção de uma dimensão propriamente *pública* na sociedade brasileira, distinta da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado. Sendo espaços de convivência e debate, esses espaços potencialmente requereriam e fortaleceriam o aprendizado e a consolidação de uma ‘cultura de direitos’, por meio do exercício efetivo da cidadania (DAGNINO, 2002, p. 11-12).

Passemos à análise dos dados do Relatório final de avaliação da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, elaborado pela Comissão Permanente de Monitoramento das Propostas das Conferências. O ciclo de Conferências, realizado entre os meses de abril e junho de 2007, abarcou 14 locais por todo o Estado e culminou em uma Conferência Estadual que contou com a participação de 134 delegados eleitos nas conferências regionais e 22 observadores de todas as regiões de São Paulo, que representaram diversos segmentos da sociedade politicamente organizada, além da presença de 72 defensores públicos que faziam parte do quadro até então composto pelo total de 87 defensores. O Gráfico 21 sistematiza as prioridades elencadas na I Conferência Estadual da DPESP.

GRÁFICO 21: Resultado da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo

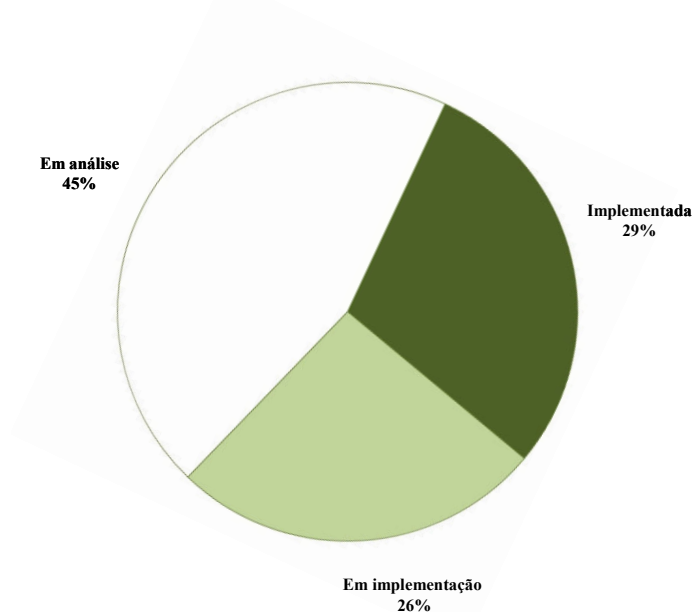


Fonte: Relatório Final da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo

Analiseemos ainda a implementação das propostas contempladas no Plano anual de Atuação da Defensoria. De acordo com o Relatório final da I Conferência Estadual da DPESP, das propostas formuladas na etapa Estadual, 99% se enquadram nas prerrogativas institucionais, sendo consideradas viáveis e passíveis de intervenção. Isso significa que apenas 1% das demandas da sociedade civil foge aos princípios institucionais, ou seja, não se encaixam nas definições legais que pautam as atribuições da Defensoria Pública, impossibilitando a adoção de medidas concretas.

O Relatório criou três status aplicáveis às propostas viáveis, cuja função é indicar o andamento realizado pela Defensoria Pública para garantir a implementação de cada uma delas. O primeiro status, denominado implementada, agrupa todos os enunciados já efetivados, referindo-se, especialmente, a questões pontuais que demandaram ações específicas no tempo. O segundo, em implementação, refere-se a questões permanentes, que já sofreram intervenções institucionais, porém demandam ações contínuas e perenes. O terceiro grupo representa as propostas que ainda não foram alvo de ações concretas por parte dos Defensores Públicos.

GRÁFICO 22: Andamento das Propostas Viáveis



Fonte: Relatório Final do I Ciclo de Conferências

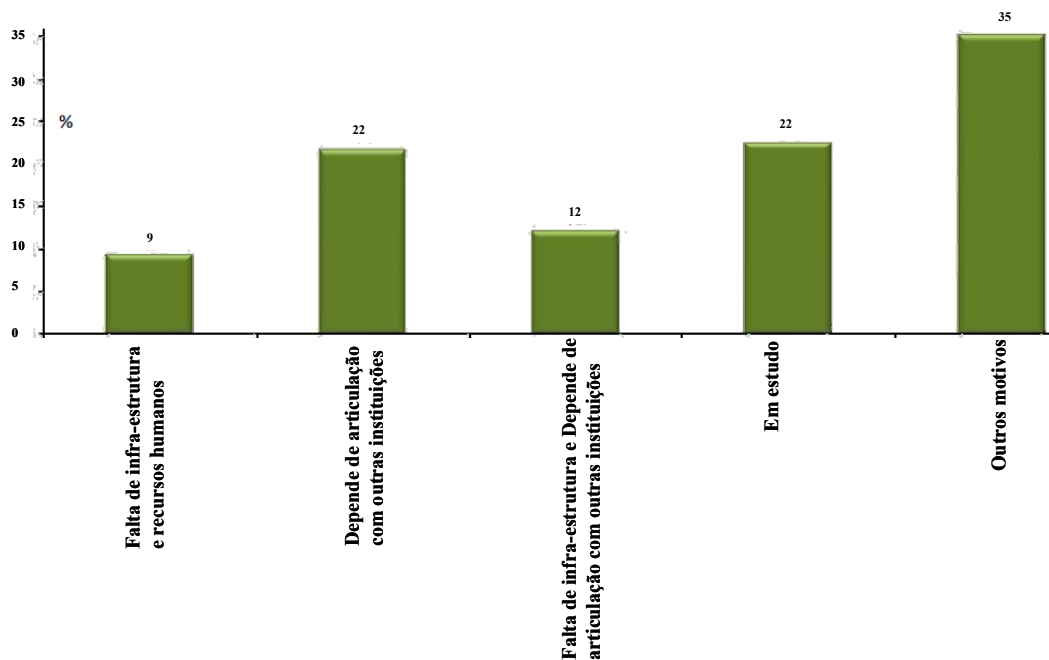
Os enunciados em análise apresentam um índice alto, 45%, indicando os desafios que deverão ser enfrentados pela Defensoria Pública para atender as demandas aprovadas no I Ciclo de Conferências. A categoria inclui todas as propostas viáveis que ainda não foram alvo de ações institucionais.

Os argumentos apresentados para explicar a ausência de intervenções institucionais são diversos, porém eles podem ser reunidos em três grupos que indicam a influência de fatores externos.

O primeiro se refere à ausência de infra-estrutura e de recursos humanos adequados. O segundo grupo está associado ao quadro insuficiente de Defensores Públicos para atender toda a população do Estado. O terceiro se refere à necessidade de articulação com outras instituições para construir políticas integradas e conjuntas.

A soma dos três grupos corresponde a 43% do total dos motivos apresentados como explicação para a ausência de intervenções na efetivação das propostas. Esse percentual indica que a atuação institucional depende de outros órgãos para consolidar as políticas de assistência jurídica integral e gratuita em São Paulo. Tanto na contratação de novos Defensores Públicos e de novos servidores, quanto na produção de políticas públicas que envolvem a articulação política com outras instituições, o índice apresentado sinaliza que a atuação institucional também depende de fatores externos para garantir as condições necessárias ao cumprimento dos anseios e demandas identificados no I Ciclo de Conferências.

GRÁFICO 23: Enunciados em análise – motivos identificados pela Comissão de Monitoramento



Fonte: Relatório Final do I Ciclo de Conferências

Para que também possamos fazer uma avaliação qualitativa dos encaminhamentos dados às demandas construídas durante o I Ciclo de Conferências, voltemos a nos debruçar sobre as questões carcerárias, observando os respectivos andamentos.

PLANILHA 20: Situação carcerária – Propostas implementadas e propostas em avaliação

PROPOSTAS IMPLEMENTADAS	
Propostas	Ações Concretas
Acompanhar construção de presídios femininos, para garantir estrutura correta	Não há presídios em construção que devem ser acompanhados. Construção depende do Governo do Estado e Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SAP)
Acompanhar os presídios para evitar penas vencidas	Trabalho desenvolvido pelos Defensores Públicos que atuam nas Varas das Execuções Criminais. Depende da criação de mais cargos de Defensores Públicos
Adotar medidas que facilitem a aproximação da Defensoria Pública com os familiares de presos, com adoção do seguinte: utilização de linguagem simplificada na comunicação com presos e familiares, manutenção nos locais de atendimento de sinalização permanente e orientação sobre os serviços prestados; alocação de funcionário ou estagiário para orientação inicial, especialmente nos Fóruns	Atendimento pessoal de familiares com esclarecimento de dúvidas. Elaboração de folder com pesquisa de campo com familiares e egressos para adaptá-lo à linguagem acessível. Depende do juiz diretor do Fórum
Analisar cartas de presos e outros indícios de violação dos direitos fundamentais, em conjunto	As denúncias são levadas a juízo para a adoção das providências cabíveis.

com organismos da sociedade civil, para propositura de ações judiciais ou medidas políticas correlatas	Nos casos de desrespeito aos direitos das pessoas em cumprimento de medida de segurança, estamos em fase de estudo para possível acionamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Depende da Sociedade Civil
Atuar especificamente junto aos Hospitais de Custódia e Tratamento de Presos, para garantia dos direitos dos inimputáveis, inclusive para sua efetiva transferência das unidades penais comuns e para o acesso a medicamentos	Pedidos de transferência de pessoas doentes que cumpriram medida de segurança para centros de tratamento especializados. Solicitação para pessoas que se encontram em penitenciárias comuns possam aguardar vaga nos Hospitais de Custódia e Tratamento de Presos (HCTPs) em liberdade. Ação Civil Pública (ACP) pendente de julgamento para destinar vagas aos condenados à medida de segurança que permanecem presos; em tratativas com a Coordenadoria de Saúde da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP). Mutirão no HCTP de Franco da Rocha para dar alta a pacientes indevidamente internados; recomendação aos Defensores Públicos atuantes nas Varas Criminais e nas Varas de Execução Criminal (VECs) para que passem a defender a revogação pela lei de reforma psiquiátrica do Código Penal e da Lei de Execução Penal (LEP) no que tange à medida de segurança. Atendimento de psicólogos e diretores de hospitais psiquiátricos comuns para esclarecimento de pacientes internados por determinação judicial. Depende do Governo do Estado, SAP, Secretaria de Segurança Pública (SSP) e Secretaria de Saúde
Descentralizar Núcleo da Situação Carcerária, viabilizando o contato com a sociedade local	Em face da Deliberação CSDP nº 104, o atendimento foi descentralizado com a criação da função de Coordenador de Execução Criminal
Elaborar convênio com outras Defensorias Públicas para tratar da situação de presos de outros Estados	Celebrado termo de cooperação com a Defensoria Pública do Estado do Tocantins. Depende das Defensorias Públicas dos outros Estados
Impetrar ações cabíveis, inclusive coletivas, para garantia dos Direitos dos presos e egressos	Ação Civil Pública pendente de julgamento. Pedidos de interdição de presídios e cadeias públicas; pedido para indenização de presos em semi-aberto que permanecem no fechado; em estudo para indenização de pessoas que não tem os dados atualizados no Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD) e no distribuidor criminal etc. Depende do Poder Judiciário
Obrigar o Estado a prover a saúde dos encarcerados, com aplicação da Portaria Interministerial nº. 1777/2003	Mutirão de saúde realizado em presídios femininos para realização de exames de papanicolau e mamografia. Participação no Grupo de Trabalho de saúde da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), para desenvolver melhores condições de saúde aos presos e implementação da portaria interministerial 1777. Depende da SAP e Secretaria de Saúde do Estado
Orientar nos casos cabíveis o encaminhamento dos familiares para obtenção do auxílio-reclusão, em contato com a Defensoria Pública da União	Disponibilização no portal da Defensoria Pública de cartilha informativa sobre auxílio-reclusão. Contato com a Defensoria Pública da União (DPU) para atendimento conjunto durante os projetos do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI) e Mutirão de Mulheres Encarceradas para esclarecimento específico sobre o assunto aos presos atendidos. Depende da Defensoria Pública da União
Produzir cartilha do preso com informações sobre direitos e o atendimento na Defensoria	Elaboração de cartilha informativa sobre falta grave a ser distribuída pela Defensoria Pública. Estudo e elaboração de cartilha informativa sobre direitos básicos da pessoa presa

Promover ações contra a criminalização do Movimento Popular	O Núcleo atua no tema, quando provocado
Realizar visitas periódicas da Defensoria Pública aos estabelecimentos penitenciários, em parceria com a sociedade civil e conselhos da comunidade, para avaliar e registrar as condições pessoais, o respeito aos direitos e as condições de manutenção da saúde do detento	Visitação em presídios tem sido feita pelos Coordenadores de Execução Criminal das Regionais da Defensoria. Depende do Governo do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) e Sociedade Civil
PROPOSTAS EM ANÁLISE	
Propostas	Ações Concretas
Acompanhar permanentemente a política de construção das unidades penitenciárias, levando em consideração o gênero e as medidas de ressocialização	Análise da questão de gênero no sistema prisional, das diretrizes para a inspeção em estabelecimentos prisionais. Despachado ofício com o Secretário de Administração Penitenciária solicitando a disponibilização de todas as plantas de presídios Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) a serem construídos. Ainda não disponibilizados por falta de definição dos exatos locais de construção. Depende do Governo do Estado e SAP
Adotar medidas para o cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP), para a garantia do cumprimento da pena junto à família	Encaminhamento às Regionais da Defensoria dos pedidos de transferência feitos ao Núcleo de Situação Carcerária
Apoiar a criação de um fórum permanente da sociedade civil com a Defensoria Pública para acompanhamento da situação carcerária	Participação em vários grupos formados por representantes de várias entidades da sociedade civil para estudo e trabalho no sistema penitenciário. Depende do envolvimento da sociedade civil
Apresentar recomendações visando à melhoria da situação dos funcionários do sistema penitenciário	Reiteração verbal da necessidade de melhorar as condições dos funcionários do Sistema Prisional feita em palestras e seminários. Participação no Comitê Estadual de Direitos Humanos (subgrupo Educação em Direitos Humanos para agentes de segurança pública e agentes penitenciários). Depende das Secretarias de Segurança Pública e da Administração Penitenciária
Atuar contra o aumento do tempo de internação das Medidas Socioeducativas	Articulação com o Núcleo de Infância e Juventude
Auxiliar na proteção da Juventude	Proposta em avaliação. Depende da Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Governo do Estado, Governo Federal e Sociedade Civil
Cobrar o cumprimento do artigo 5º da Lei de Execução Penal, que garante a classificação dos condenados, segundo os seus antecedentes e personalidade, na orientação da individualização da execução penal	Proposta em avaliação
Conscientizar a sociedade sobre a responsabilidade social na ressocialização das pessoas presas	Proposta em avaliação. Depende dos meios de comunicação, sociedade civil, órgãos de defesa de direitos humanos nacionais e internacionais
Criar atendimento telefônico, para recebimento de denúncias de maus-tratos no sistema carcerário	Desenvolvimento de projeto de lei visando a criação de ouvidoria do sistema penitenciário independente, autônoma e com mandato próprio. Depende da Secretaria de Administração Penitenciária
Criar sistema integrado de informação sobre a situação processual e carcerária das pessoas atendidas pela Defensoria Pública	Proposta em avaliação
Descentralizar o atendimento aos familiares, de preferência junto às unidades penais	Depende do aumento do quadro de Defensores Públicos. Já foi enviada proposta de projeto de lei ao Governo do Estado

Discutir a possibilidade de ampliação do voto ao preso definitivo	Foi protocolado junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) pedido para viabilização de votação em presídios para presos definitivos
Disponibilizar Defensores em período integral em cada presídio	Proposta em avaliação. Depende da criação de mais de cargos de Defensores Públicos
Elaborar “Guia de Direitos do Preso”	Projeto a ser desenvolvido com a parceria do Governo Federal através do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI), cujo projeto prevê educação em direitos para presos, egressos e familiares. Depende de entidade para a contratação de pessoal
Especializar Defensores para atuar junto aos presos Estrangeiros	Desenvolvimento de estudos para melhorar a situação dos presos estrangeiros no que diz respeito à falta de intérprete nas penitenciárias, aos estrangeiros egressos do sistema e quanto à permanência de estrangeiros em estabelecimento penal estadual. Contato com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, contato com o Delegado Federal responsável pela expulsão dos egressos estrangeiros para que o decreto seja elaborado com maior agilidade e atendimento específico feito em conjunto com a Defensoria Pública da União (DPU) para presas estrangeiras na Penitenciária Feminina (PFC). Depende das Secretarias Municipais e Estaduais, Polícia Federal e Defensoria Pública da União
Intensificar o contato pessoal do Defensor Público com o preso provisório para qualificar sua defesa processual	Depende da criação de mais cargos de Defensores Públicos. Já foi enviado proposta de projeto de lei ao Governo do Estado
Intermediar a criação dos Centros de Penas Alternativas e Ressocialização, assim como a implementação da justiça restaurativa	Estudo da viabilidade de implementação de penas alternativas e sobre o tema justiça restaurativa, incluindo o acompanhamento de projetos de lei em trâmite no Congresso. Contatos com Departamento de Reintegração Social da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) para conhecimento das medidas que vêm sendo por ele adotadas no sistema. Depende do Governo do Estado e SAP
Lutar junto ao Governo do Estado pela volta da construção de Centros de Ressocialização e pela desativação das Cadeias Públicas	Proposta em avaliação
Pleitear junto aos órgãos relacionados aos sistemas penitenciário e correlatos a plena divulgação dos serviços da Defensoria Pública	Participação em diversos eventos promovidos pelos vários segmentos da sociedade e reuniões com órgãos estatais. Depende do Judiciário, Governo do Estado, Assembléias Legislativas, Secretaria de Administração Penitenciária, Secretaria de Segurança Pública
Promover atenção à execução penal dos presos recolhidos a Centros de Detenção Provisória, muitos deles definitivamente condenados	Em diversas audiências públicas na Assembleia Legislativa as condições de aprisionamento nos Centros de Detenção Provisória (CDPs) foram denunciadas. Depende do Governo do Estado e Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)
Promover atendimento aos egressos e seus familiares, em articulação política com outras entidades, visando à reintegração social	Acordo firmado com a Secretaria do Trabalho estipulando cotas na frente de trabalho estadual e cursos de capacitação para egressos; divulgação no portal da Defensoria Pública de entidades de assistência a egressos e seus familiares. Depende da Secretaria do Trabalho
Retomar o plantão social (Defensor, psicólogo e assistente social) nas Delegacias	Depende do aumento do número de cargos de Defensores Públicos. Já foi enviado proposta de projeto de lei ao Governo do Estado
Viabilizar o exercício dos direitos políticos pelos presos provisórios, bem como viabilizar a operacionalização desse exercício	Foi protocolado no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) pedido para viabilização de votação em presídios para presos provisórios e condenados. Não foi possível sua

	concretização nas eleições de 2008, pois o pedido ainda não foi apreciado. Ainda, solicitada a implementação de votação simulada em dois presídios essa foi indeferida.
--	---

Fonte: Relatório Final do I Ciclo de Conferências

O quadro acima, elaborado a partir dos resultados sistematizados pela Comissão de Monitoramento das propostas das Conferências, tendo como referência o quadrimestre imediatamente anterior à realização do II Ciclo de Conferências (ocorrido em junho de 2009), nos permite retomar algumas questões já abordadas neste trabalho, reforçando a identificação de demandas que carecem de priorização institucional.

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 e com participação social.

Analisemos, então, os dados do quadro acima.

Quando observamos os cenários atrelados às propostas vinculadas ao acompanhamento do cumprimento de penas nas unidades prisionais para evitar penas vencidas; à descentralização do Núcleo da Situação Carcerária, viabilizando o contato com a sociedade local; à disponibilização de Defensores em período integral em cada presídio; e à intensificação do contato pessoal do Defensor Público com o preso provisório para qualificar sua defesa processual voltamos a questões já abordadas neste trabalho.

Ao analisarmos, anteriormente, a distribuição geográfica dos Defensores Públicos no Estado de São Paulo pudemos constatar que municípios com grande número de pessoas presas não contam com Unidades da Defensoria Pública instaladas¹⁷⁸.

¹⁷⁸ São eles, como já apontado anteriormente: Franco da Rocha, Hortolândia, Serra Azul, Tremembé, Lavínia, Itapetininga, Balbinos, Potim, Pirajuí, Mirandópolis, Guareí, Itirapina, Valparaíso e Pacaembu, 2º, 4º, 6º, 9º, 10º, 11º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 21º e 22º municípios com o maior número de encarcerados, respectivamente.

Destacamos ainda que nenhuma das unidades prisionais do Estado, nem mesmo aquelas situadas em localidades que contam com Unidades da Defensoria ou a Penitenciária de Segurança Máxima de Presidente Bernardes, é diretamente atendida pela Defensoria Pública.

Quando notamos que nenhum dos Defensores Públicos do Estado de São Paulo atua dentro de uma unidade prisional, seja ela de detenção provisória ou penitenciária, podemos concluir que esta realidade não apenas se dá na contramão da busca do Princípio da Justiça Social, que, como apontado no início deste trabalho, enquadra-se como fundamento da Defensoria Pública, mas, também contraria as diretrizes construídas através do processo de gestão democrática que vincula a Defensoria Paulista.

Especialmente no que se refere à intensificação do contato pessoal do Defensor Público com o preso provisório para qualificar sua defesa processual, retomamos as considerações feitas a respeito do caráter determinante que este contato tem para a elaboração da defesa técnica, não podendo, neste sentido, deixar de acontecer se a expectativa é de realização de ampla defesa.

Como pudemos observar, também cabe à Defensoria a superação dos problemas decorrentes da realização de julgamentos de processos por lotes (que agrupam casos por suas semelhanças). Se a defesa não travar contato com o acusado terá como ferramenta de trabalho apenas elementos comuns a processos que tratem da mesma tipificação penal, atuará sem levar em consideração todos os elementos que devem pesar no julgamento de determinado caso, e não terá condições de advogar por eles, não fornecendo, assim, ao julgador ferramentas para fazê-lo, comprometendo todo o processo.

O apontamento de que o encaminhamento e efetivação das diretrizes construídas a este respeito no I Ciclo de Conferências depende necessariamente da criação de mais cargos de Defensores Públicos deve ser levado em consideração, mas não pode ser considerado isoladamente, como única resposta possível a gama de problemas que se mostra premente.

O quadro acima também nos traz a explicitação de demandas vinculadas a questões de caráter educativo. Como já dissemos, à Defensoria Pública compete a promoção de justiça social, o que se efetiva tanto no exercício de suas funções judiciais quanto extrajudiciais. É na atuação extraprocessual que se constroem alicerces para o exercício da cidadania. Cabe à Defensoria Pública, no desenvolvimento estratégico de

suas funções institucionais, reverter o quadro de desrespeito a direitos individuais e coletivos, o que só se pode concretizar à medida que os mesmos puderem ser identificados e compreendidos por aqueles que sofrem suas violações.

A elaboração, no I Ciclo de Conferências, de demandas vinculadas à função educacional da Defensoria Pública evidencia que seus participantes possuíam conhecimento também das potencialidades e funções extrajudiciais deste órgão de defesa. É possível, inclusive, traçar um paralelo entre a realização das pré-conferências e a formação de um público apto à participação qualificada, a elaborar demandas e construir propostas atentas a todas as dimensões que podem ser alcançadas com a efetivação deste instrumento de cidadania.

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 os debates sobre a promoção do acesso à justiça.

Segundo Fung, minipúblicos podem também ser considerados *fóruns educativos*, que criam condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos. As condições de deliberação nesse minipúblico se difeririam daquelas nas esferas públicas realmente existentes. Enquanto estas refletem muitos tipos de desigualdade de fundo – riqueza, gênero, educação, posição, controle sobre os meios de comunicação e produção – o minipúblico tentaria incluir equitativamente todas essas diversas vozes (FUNG, 2004, p. 176)

Como ressaltado, é na atuação extraprocessual da Defensoria, especificamente na esfera educacional, que se constroem alicerces para o exercício da cidadania. A elaboração de propostas educacionais voltadas ao atendimento pessoal de familiares de presos; à criação de folder em linguagem acessível, destinado a presos, familiares e egressos; à disponibilização de informações sobre auxílio-reclusão¹⁷⁹; e à produção de cartilhas voltada para os presos caminham, neste sentido, para a viabilização da cidadania deste público específico.

Quando analisamos os encaminhamentos dados a referidas diretrizes constatamos avanços significativos, mas ainda é possível identificar questões que precisam ser aprimoradas. Vejamos: a disponibilização no portal da Defensoria Pública de cartilha informativa sobre auxílio-reclusão representa um passo importante para o

¹⁷⁹ O "auxílio-reclusão", que possui natureza alimentar e é devido tanto nas hipóteses de prisão provisória quanto de prisão definitiva, constitui benefício da Previdência Social, regulado pela Lei n.8.213, e se destina a garantir o sustento dos dependentes do preso. Trata-se de um benefício destinado exclusivamente aos dependentes do preso, não possuindo caráter indenizatório.

esclarecimento dos procedimentos necessários à concretização deste direito, mas sua limitação ao meio eletrônico constitui óbice à amplitude necessária da inovação.

O relatório do I Ciclo também aponta para a elaboração de cartilha informativa sobre falta grave¹⁸⁰, mas ressalta que a mesma ainda será distribuída pela Defensoria Pública, não sendo possível verificar, assim, a concretização dos benefícios desta ação. O mesmo se aplica à referência constante do Relatório de que está em estudo e elaboração de cartilha informativa sobre direitos básicos da pessoa presa.

Chama atenção o andamento de proposta que ainda se encontra em análise, sobre a elaboração de “Guia de Direitos do Preso”. O Relatório aponta para o desenvolvimento de parceria com o Governo Federal, através do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI), cujo projeto prevê educação em direitos para presos, egressos e familiares. A implementação desta ação parece contribuir não apenas para a efetivação mais ampla das funções educacionais, mas, também, para sua potencialização e enriquecimento à medida que tanto o guia quanto o projeto educacional serão elaborados levando em conta outras experiências e acúmulos já produzidos, além de se tratar de ação que poderá ser mais largamente implementada.

Também se destaca, no relatório, o andamento da proposta considerada como já implementada de acompanhamento permanentemente das políticas de construção das unidades penitenciárias, levando em consideração as questões de gênero e as medidas de ressocialização. O relatório a considera implementada com o apontamento de que “não há presídios em construção que devem ser acompanhados. Construção depende do Governo do Estado e Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SAP)”.

A observação complementar das propostas que estão ainda em fase de análise, no entanto, parece superar a omissão verificada acima, uma vez que o apontamento de que não havia, naquele momento, unidades em construção não atende aos anseios expressos na diretriz construída durante a Conferência. À proposta de acompanhar permanentemente a política de construção das unidades penitenciárias, levando em consideração o gênero e as medidas de ressocialização, é dado o seguinte encaminhamento: “Análise da questão de gênero no sistema prisional, das diretrizes para a inspeção em estabelecimentos prisionais. Despachado ofício com o Secretário de

¹⁸⁰ A penalização por falta grave durante o cumprimento de pena configura sanção administrativa que tem impacto direto no processo judicial, podendo, inclusive, acarretar perda de remição da pena. O condenado, por meio de trabalho, pode remir parte do tempo de execução de sua pena. A contagem do tempo é feita à razão de um dia de pena por três de trabalho. Ou seja, a cada três dias trabalhados diminui-se um dia do total da pena. O condenado que for punido com falta grave pode perder o direito ao tempo remido.

Administração Penitenciária solicitando a disponibilização de todas as plantas de presídios Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) a serem construídos. Ainda não disponibilizados por falta de definição dos exatos locais de construção. Depende do Governo do Estado e SAP”.

Ainda resta pendente, para que as expectativas sociais se concretizem, a cobrança das respostas devidas pela SAP, mas o encaminhamento se volta ao sentido da proposta formulada durante as Conferências.

A tutela e promoção de direitos coletivos parecem configurar o campo onde se observa a maior contribuição da DPESP no atendimento das diretrizes construídas durante o I Ciclo de Conferências.

Os apontamentos do Relatório trazem, por exemplo, o possível acionamento da Corte Internacional de Justiça nos casos de desrespeito aos direitos das pessoas em cumprimento de medida de segurança¹⁸¹, a proposição de Ação Civil Pública, que está ainda pendente de julgamento, para destinar vagas aos condenados à medida de segurança que permanecem presos, estabelecimento de diálogo com a Coordenadoria de Saúde da Secretaria da Administração Penitenciária, a realização de pedidos de interdição de presídios e cadeias públicas, além de outros.

Com efeito, frente às limitações estruturais da Defensoria Pública Paulista, a priorização do enfrentamento de questões e demandas coletivas, ou individuais com efeitos coletivos, pode configurar uma estratégia de potencialização das atividades desenvolvidas.

Adotar medidas de proteção coletiva para a aplicação efetiva da Lei de Execução Penal, para a garantia do cumprimento da pena junto à família, por exemplo, pode também representar um caminho possível para o enfrentamento das demandas surgidas durante a Conferência de 2007.

A judicialização dos conflitos, no entanto, não pode ser considerada como única, ou mesmo primeira, alternativa de encaminhamento para as demandas construídas pela sociedade politicamente organizada, quer seja pelas implicações temporais e ideológicas vinculadas ao Poder Judiciário (como já explorado neste trabalho) quer seja pela vinculação atrelada a uma decisão judicial. Ou seja, caso a decisão contrarie os anseios

¹⁸¹ Aos inimputáveis são aplicadas, ao invés de penas de prisão, medidas de segurança que implica em suas manutenções em hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico ou o devido acompanhamento médico.

sociais não haverá, depois de promulgada, caminhos alternativos para tentar solucionar a questão.

A busca do estabelecimento do diálogo, de parcerias e a estruturação de ações cooperativas, dentre outros, parece compor um quadro mais favorável à consecução dos objetivos das Conferências, à medida que representam caminhos variados e alternativos mais próximos à diversidade temática observável nesta esfera participativa.

Estabelecer diálogo com órgãos públicos, promover audiências públicas, envolver a sociedade politicamente organizada também na implementação das soluções, parece configurar um caminho possível para o aprimoramento, pela Defensoria Pública, das etapas de concretização dos anseios sociais vinculados à esfera criminal e às políticas de encarceramento vigentes no Estado de São Paulo.

Outro ponto que merece destaque se refere à proposta de promoção de ações contra a criminalização do Movimento Popular. O encaminhamento, dado pelo Relatório, que a considera já concretizada, refere-se à atuação do núcleo quando provocado. Afora as considerações já apresentadas neste trabalho sobre a premência de observação da crescente tendência de criminalização de movimentos sociais, há que se destacar, ainda, a relevância do desenvolvimento de ações mais amplas, de promoção de cidadania dos movimentos sociais, com ações educativas, e promoção de direitos coletivos, para nos fixarmos apenas aos temas já aqui abordados.

Destaca-se, ainda, o encaminhamento dado à demanda atinente à criação de atendimento telefônico, para recebimento de denúncias de maus-tratos no sistema carcerário. Nota-se, no respectivo encaminhamento, o desenvolvimento de projeto de lei visando à criação de ouvidoria do sistema penitenciário independente, autônoma e com mandato próprio.

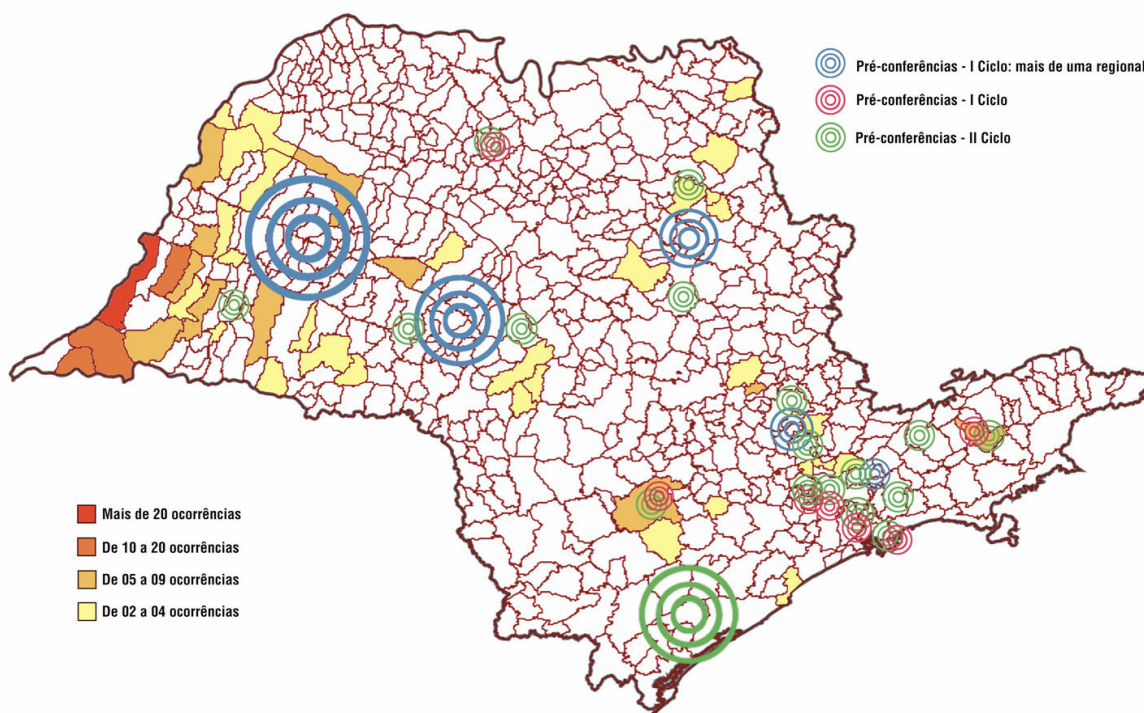
Esta iniciativa merece atenção não apenas por representar uma articulação política não restrita ao universo judicial, mas, também, por ativamente trabalhar pela concretização, em outras esferas, do modelo de ouvidoria externa adotado pela própria Defensoria, vislumbrando nesta experiência um paradigma positivo a ser replicado.

Retomemos, por fim, os conflitos sociais já apresentados neste trabalho. Analisamos, além das questões criminais, os conflitos agrários. Pois vejamos, como dito, a realização da Conferência da DPESP tem alcance estadual, sendo precedida de pré-conferências regionais que devem produzir subsídios de acordo com a realidade de cada regional, para as discussões e deliberações da Conferência Estadual.

Para que as ações locais possam ser submetidas à validação pelo plenário da Conferência Estadual elas precisam, necessariamente, ter sido produzidas durante as pré-conferências regionais, daí a importância de resgatarmos o Mapa da Questão Agrária no Estado de São Paulo.

Vejam, neste sentido, os locais de realização das pré-conferências. A análise que se empreende neste capítulo, como já destacado, se restringe ao I Ciclo de Conferências, mas, excepcionalmente, apontaremos também os locais de realização das pré-conferências do II Ciclo, na expectativa de verificação desta evolução:

FIGURA 7: Mapa da questão agrária no estado de São Paulo e Ciclos de Conferências



Fontes: Comissão Pastoral da Terra e Defensoria Pública do Estado de São Paulo

O I Ciclo, realizado quando a DPESP ainda contava com apenas 87 Defensores Públicos, contou com pré-conferências que abrangeram mais de uma regional, o que se observa destacado em azul no mapa. Paralelamente, neste mesmo ano, também foram realizadas as pré-conferências regionais destacadas em vermelho.

No II Ciclo não se realizou nenhuma pré-conferência que abrangesse mais de uma regional, todas se encontram destacadas em verde. Pode-se ainda observar a realização da primeira pré-conferência no Vale do Ribeira, o que é ressaltado com os círculos verdes maiores.

O que se pode observar no mapa acima é uma concentração das pré-conferências na Região Metropolitana da Capital. A não contemplação das áreas de concentração dos mais altos índices de conflitos agrários nos permite apontar que as Conferências Estaduais da Defensoria Pública, principal mecanismo de participação social na gestão desta Instituição, deixam de contemplar setores sociais a que a Defensoria deve atender.

Este apontamento tem reflexos para além da contemplação imediata das demandas vinculadas aos conflitos agrários (e, em certa medida, à questão da criminalização dos movimentos sociais). Quando traçamos o já apresentado paralelo entre a realização das pré-conferências e a formação de um público apto à participação qualificada no sistema de justiça; a elaborar demandas; e construir propostas atentas a todas as dimensões que podem ser alcançadas com a efetivação deste instrumento de cidadania, observamos a importância da priorização da superação dos potenciais riscos decorrentes da exclusão nesta instância participativa.

Participação social – superação do caráter mandatório

A análise que se realiza do modelo criado pela DPESP se pauta pela natureza das inovações verificadas. Há, como se disse anteriormente, 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 mandatório*.

O que se busca demonstrar é que no caso concreto da DPESP há a superação deste caráter mandatório, alcançando a valorização institucional deste paradigma participativo.

É possível, através do apontamento de dois casos paradigmáticos, verificar exemplificativamente 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.

- Momento Aberto

Como previsto no artigo 31, inciso III, da Lei Complementar nº 988/06, 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.

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 Defensoria Pública.

A Ouvidoria-Geral fomenta, desde então, a participação nestas reuniões, articulando organizações e movimentos sociais para que façam uso efetivo deste espaço, criado para o debate de temáticas em que a atuação da Defensoria Pública é recomendada. Fizeram uso desta ferramenta, por exemplo: Anistia Internacional, Grupo de Estudos e Trabalhos - Mulheres Encarceradas, Movimento LGBTTT, Pastoral Carcerária, representantes de questões indígenas, de rádios comunitárias, de pessoas com deficiência, dentre outros.

Não constitui objeto deste trabalho debater as ações e temas que compuseram a agenda de trabalhos do Momento Aberto, mas, antes, analisar a incorporação e a representatividade da participação social direta também nesta que é a instância decisória da Defensoria.

É possível identificar, na Lei 988/2006, que organiza a Defensoria do Estado de São Paulo, 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 4º deste artigo estabelece que nas sessões públicas será franqueada a palavra a qualquer pessoa ou 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 e com o encaminhamento das demandas.

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 neste trabalho, a participação direta nas reuniões de cúpula da Defensoria é notoriamente franqueada àqueles que dela quiserem usufruir.

Exemplo da divulgação desta instância participativa é a apresentação deste espaço no folder de divulgação do II Ciclo de Conferências, que compõe o ANEXO 4 deste trabalho, onde se lê:

Como funciona a participação social na Defensoria Pública?
Na Defensoria existem três mecanismos de participação social: o Momento Aberto das reuniões do Conselho Superior, a Ouvidoria e o Ciclo de Conferências.
O que é o Momento Aberto?
O Momento Aberto é 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 da sociedade civil e da Defensoria Pública¹⁸².

É possível verificar, neste exemplo, a superação do caráter mandatório da participação social. A criação de espaço consolidado pelo Conselho Superior e sua potencialização pela Ouvidoria-Geral parecem representar tanto a valorização institucional deste paradigma participativo quanto uma ação coordenada entre a Instituição e sua Ouvidoria-Geral, para além dos dispositivos previstos em Lei.

- Definição de Teses Institucionais

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 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 988/2006¹⁸³ vincula aos Núcleos Especializados da DPESP, dentre outras atribuições, o estímulo ao intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos

¹⁸² Folder do II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

¹⁸³ 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;

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 debruçarão 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 das propostas, o que se analisará abaixo, e, também, através da exposição oral de seus motivos e fundamentos, durante o encontro.

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

As entidades, movimentos ou organizações sociais, por sua vez, podem formalizar propostas de teses institucionais por meio da Ouvidoria-Geral, que deverá proceder à análise do 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 sobre a liberdade individual de atuação de cada defensor, 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 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.

Exemplificativamente observemos o cenário constatado na primeira oportunidade em que este espaço de participação se concretizou, qual seja o Encontro de Defensores realizado em 2008:

A Ouvidoria recebeu 12 contribuições da sociedade politicamente organizada, sendo que 10 foram apresentadas como teses institucionais. Destas, sete foram aprovadas e duas registradas como sugestão de atuação da Defensoria Pública. Uma das teses foi retirada pelo proponente antes que a plenária a apreciasse.

Observemos alguns enunciados aprovados neste II Encontro de Defensores, na expectativa de melhor ilustrar o alcance das propostas:

- O Defensor Público buscará fundamentar suas manifestações nas convenções, tratados, e na jurisprudência internacional de direitos humanos;
- É reconhecido o direito de sobrelevação ('direito de laje');
- Em investigação de paternidade o comportamento do suposto pai que, após citado, não é mais encontrado para ser notificado da data e local de realização de exame de DNA equivale à recusa em se submeter ao exame, gerando presunção relativa de paternidade;
- Cabe ao Defensor Público zelar pela responsabilização civil do Estado pelas prisões ilegais ou abusivas.
- A ausência de vaga em educação infantil ou ensino fundamental/médio enseja a propositura de ação para garantia de direito individual na vara da infância e juventude, sem prejuízo da instauração de procedimento administrativo para apurar a dimensão

global da problemática no município/região visando possível acordo com o poder público ou ajuizamento de ação civil pública.

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 ilustradas acima.

Quando retomamos o cenário apresentado no Segundo Capítulo deste trabalho, sobre o impacto que a reiteração de determinado tipo de decisão tem no Sistema de Justiça, este tema ganha ainda maior relevância. Como vimos, a solidificação de jurisprudências tem o condão de orientar julgamentos futuros, influenciando o universo de processos inclusive no que se refere aos casos que não são diretamente atendidos pela Defensoria, o que potencializa o efeito da adoção institucional de determinada tese.

A adoção institucional de determinada tese ou tema 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 temas que afetam e interessam aos réus pobres, e a participação destes no processo de deliberação sobre o que deve ser priorizado legitima esta ação coordenada da Defensoria.

Vejamos, a este respeito, o que afirma o Ouvidor-Geral Willian Fernandes em alguns dos Boletins da Ouvidoria:

O intuito desta ação é que a sociedade civil, ao se utilizar da Defensoria Pública, possa contribuir com mudanças na jurisprudência dos tribunais, tornando suas decisões mais próximas dos anseios sociais¹⁸⁴.

E acrescenta que:

É de extrema importância a participação social nesse processo. As organizações sociais têm um grande acúmulo de conhecimentos em razão de sua militância junto aos destinatários do serviço da Defensoria Pública. É importante que eles socializem com a Instituição o resultado desse conhecimento. [...]

No primeiro Encontro, ocorrido no ano passado, várias propostas da sociedade foram originais, tendo suscitado grandes debates. Isso demonstra a importância da participação social¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Boletim da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Ano I – nº 01 – Outubro 2008

¹⁸⁵ Boletim da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Ano I – nº 09 – junho e julho de 2009

O que se vislumbra no contexto aqui explorado é a democratização do processo decisório vinculado ao trabalho de base dos Defensores, alinhado 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, sem dispositivo legal que o ampare.

Esta complexidade, ao mesmo tempo em que pode representar 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 mecanismos muitas vezes inacessíveis às comunidades, organizações e movimentos de base que não contam com apoio e/ou setores jurídicos que lhes ampare.

Vejamos, as propostas de tese são apresentadas à Ouvidoria por meio do preenchimento de formulário específico, que tem como campos os seguintes itens, além da qualificação do proponente: súmula, assunto, item específico das atribuições institucionais da defensoria pública, fundamentação jurídica, fundamentação fática e sugestão de operacionalização.

É certo que a coordenação de diversas instâncias e órgãos pode implicar na necessidade de definição de critérios e formatos aptos a viabilizar a execução da inovação, mas também se vislumbra neste cenário a necessidade de criação de mecanismos facilitadores que, por sua vez, viabilizem a efetiva participação, não lhe atribuindo um caráter limitador como consequência de obstáculos técnicos.

Ao retomarmos os tipos de minipúblicos explorados por Fung (2004), temos que as inovações democráticas já apontadas neste trabalho se vinculam, essencialmente, a:

- existência de um *conselho consultivo participativo*, com domínio técnico (inclusive na esfera jurídica), no qual é possível identificar uma participação qualificada, apta a monitorar e examinar as ações políticas da Defensoria, avaliando o alinhamento desta prestação jurisdicional do Estado com as aspirações sociais e tentando colocar os dois em conformidade; e

- formação de espaços educativos que buscam incluir as diversas vozes que compõem o público alvo da Defensoria, potencializando os debates sobre a promoção do amplo acesso à justiça.

É possível vislumbrar a junção destas duas qualificações de minipúblicos como alternativa à superação dos obstáculos formais que eventualmente pesem sobre novas esferas de participação, seja a já existente apresentação de propostas de teses ou outras futuras oportunidades de democratização.

Se o caminho necessário à formulação de propostas de teses implica na submissão das mesmas à Ouvidoria-Geral, que é o órgão responsável por sua propositura no Encontro de Defensores, e considerando que as proposições se efetivam após a apreciação das demandas pelo Conselho Consultivo da Ouvidoria (*conselho consultivo participativo*), parece razoável imaginar o aproveitamento desta coordenação de esforços para estruturação de mais um espaço educativo que viabilize a participação social.

Ou seja, as propostas de tese articulam, necessariamente, os seguintes atores: movimentos, entidades ou organizações sociais que apresentam as demandas à Ouvidoria; a própria Ouvidoria, responsável pela apresentação das propostas no Encontro de Defensores; Conselho Consultivo da Ouvidoria, responsável pela análise do alinhamento das demandas às atribuições da Defensoria e pela verificação da forma de suas apresentações; e Escola da Defensoria Pública, responsável pela realização do encontro, incluindo-se não apenas as demandas sociais, mas, também, a articulação dos trabalhos e propostas dos próprios Defensores, estipulando, assim, critérios comuns para apresentação de teses internas e externas, para que, dentro de um mesmo formato, possam ser votadas pelos Defensores durante o Encontro.

Parece razoável considerar a hipótese de definição de critérios menos rígidos para a apresentação de propostas à Ouvidoria-Geral que poderia, por sua vez, adequá-las ao formato em que deverão seguir para o Encontro. Após debate das mesmas no Conselho Consultivo da Ouvidoria se teria a oportunidade de não apenas as transpor pra o modelo técnico-jurídico indicado no formulário, mas, sobretudo, de se construir um novo espaço educativo que buscaria incluir as diversas vozes que compõem o público alvo da Defensoria, potencializando os debates sobre a promoção do acesso à justiça e compartilhando com os formuladores das demandas o conhecimento concentrado no Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral.

Ainda no que toca ao referencial teórico, retomando Dagnino (2002), identificamos que as inovações aqui verificadas possuem natureza diversa daquelas que atendem aos expressos dispositivos legais, superando, neste sentido, o caráter mandatório das inovações democráticas observáveis na Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Participação social – contribuições substantivas para a ampliação do acesso à justiça

Se a superação do caráter mandatório pode ser verificada na Defensoria Pública do Estado de São Paulo institucionalmente, o mesmo também parece ser observável em seu órgão externo, a Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo.

Como já se disse, não se prioriza, nesta análise, o incremento numérico do acesso à justiça, mas, antes, as contribuições substantivas verificáveis como decorrência das já apontadas inovações democráticas.

A participação social na definição de teses institucionais já demonstra a superação da atuação mandatória das funções vinculadas à Ouvidoria-Geral, que provocou, neste caso, a criação de um novo espaço participativo com resultados que substancialmente contribuem com a ampliação da garantia de direitos, além de viabilizar o intercâmbio e a valorização da gestão democrática em novas esferas da Defensoria, notadamente a Escola e os Núcleos especializados da instituição, além do próprio Encontro de Defensores.

Quando aqui falamos em ampliação de direitos, nos referimos à viabilização da solidificação de novos entendimentos por parte dos magistrados, que podem vir a ser consagrados em jurisprudências favoráveis aos réus pobres, o que potencialmente torna os resultados alcançados neste novo espaço participativo aplicáveis também àqueles processos que não são diretamente atendidos pela defensoria, mas estão sob a tutela de um Poder Judiciário já reiteradamente provocado pela DPESP.

O convênio mantido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo com a seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP) representa questão cara ao aprimoramento da função jurisdicional do Estado, idealmente exercida pela Defensoria Pública, e também compôs a agenda de trabalhos da Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo. As ações exercidas por este órgão externo nesta seara parecem indicar a superação do caráter mandatório também neste órgão.

- Convênio com Ordem dos Advogados do Brasil Seccional São Paulo

Em todas as comarcas onde a Defensoria Pública não atua a assistência judiciária é prestada através de convênios firmados¹⁸⁶ com algumas entidades, dentre os quais se destaca, pela magnitude, o convênio firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, que conta com cerca de 45 mil advogados credenciados, remunerados por tipo de ação judicial realizada neste atendimento conveniado. Esta mesma lógica se aplica aos casos não absorvidos pela Defensoria nos locais onde a instituição está presente, ou seja, todo o público não atendido pelo Estado é encaminhado aos atendimentos realizados por meio de convênios.

O trabalho desenvolvido pelos advogados conveniados se realiza segundo princípios próprios, não necessariamente vinculados àqueles que legalmente regem o serviço público, mesmo que a este fim se destine referida atuação. A assistência jurídica exercida através de convênios rege-se pelas disposições contidas nos respectivos termos de convênio.

Nesse sentido, os advogados não têm dedicação exclusiva aos assistidos, não possuem vínculos administrativos ou funcionais, não são fiscalizados e não têm seus trabalhos coordenados nem pelo Estado nem mesmo pela própria entidade, especialmente no caso do convênio firmado com a OAB-SP.

A remuneração dos advogados alocados através do convênio com a OAB-SP é feita com verbas do Fundo de Assistência Judiciária (fundo especial de despesa criado em 1984, pela lei 4476/84). Referido Fundo é composto por parcelas das custas judiciais e extrajudiciais com a finalidade de custear a prestação de assistência judiciária às pessoas carentes.

É possível dimensionar a magnitude do impacto do Convênio mantido com a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo, no contexto da assistência jurídica deste estado, ao se verificar o impacto orçamentário deste convênio nos últimos

¹⁸⁶ O convênio foi inicialmente firmado pela Procuradoria Geral do Estado, para complementação do atendimento que era realizado pela Procuradoria de Assistência Judiciária. Referido convênio ainda encontra-se ativo, sendo certo que foi apenas ‘transferido’ para a Defensoria Pública à medida que esta assumiu a prestação jurisdicional aos *necessitados*. Pois vejamos, em 10.07.2007 a DPESP e a OAB SP firmaram novo Convênio de Assistência Judiciária e Jurídica gratuita para atender a população carente do Estado. Até a criação da Defensoria, o convênio era mantido com a Procuradoria Geral do Estado, desde 1986. A íntegra do convênio firmado em 2007 está disponível no seguinte link, do site da OAB/SP: <http://www.oabsp.org.br/convenio_assistencia.pdf>.

quatro anos¹⁸⁷. O percentual da arrecadação que restou comprometido especificamente com este convênio variou de 69,29% a 84,16%.

PLANILHA 21: Impacto orçamentário do Convênio mantido com a OAB-SP

Ano	Arrecadação	Despesa	Despesas com o Convênio OAB	% de variação anual de crescimento do valor destinado ao convênio com OAB	% da arrecadação comprometido com o convênio com OAB
2004	R\$ 212.666.111,58	R\$ 189.665.106,57	R\$ 147.346.548,39	--	69,29%
2005	R\$ 273.278.415,41	R\$ 263.702.837,28	R\$ 208.018.015,43	41,17%	76,12%
2006	R\$ 315.394.571,47	R\$ 246.392.638,30	R\$ 242.548.912,55	16,59%	76,90%
2007	R\$ 323.771.213,40	R\$ 310.766.241,83	R\$ 272.481.484,21	12,34%	84,16%
2008	R\$ 384.003.147,45	R\$ 363.948.578,77	R\$ 276.423.504,07	1,44%	71,98%

Fonte: Coordenadoria Geral de Administração da Defensoria Pública

É importante notar que a assistência jurídica anterior à criação da Defensoria Pública era prestada diretamente pelo Estado por 330 Procuradores de Assistência Judiciária, sendo que em 2006, após a criação da nova instituição, o Estado passou a contar com a dedicação de 87 Defensores, passando, nos anos seguintes, a 400 no total o que impacta diretamente os percentuais apontados no quadro acima.

O modelo de assistência judiciária prestada pela Defensoria se coaduna com a realização de uma política exercida diretamente pelo Estado, uma vez que nos referimos aqui ao que a Constituição Federal taxativamente definiu como “*instituição essencial à função jurisdicional do Estado*”¹⁸⁸, e também caminha para a superação do modelo de dependência de convênios, notadamente o firmado com a OAB, o que torna possível o exercício da participação e do controle social.

Destaque-se que não se analisa a questão sob a ótica de um modelo único de assistência jurídica, que confira exclusividade às Defensorias Públicas no que se refere à prestação da assistência judiciária, que potencialmente também pode ser prestada por outras entidades, de forma complementar, à medida que estas puderem contribuir para a melhora da assistência prestada, quer seja pela expertise em determinado campo, como,

¹⁸⁷ A presente análise, realizada em 2009, não inclui ainda os gastos totais deste mesmo ano, restringindo-se, assim aos anos compreendidos entre 2004 e 2008.

¹⁸⁸ Constitucionalmente a *Função Jurisdicional* é de competência exclusiva do Estado, (assim como o Poder de Polícia). A função jurisdicional (que se realiza por meio de um processo judicial, através da aplicação de normas, em caso de litígios surgidos no seio da sociedade) se vincula a competência Estatal de distribuição de justiça e de aplicação da lei em caso de conflito de interesses.

por exemplo, o atendimento a presos estrangeiros em diversos idiomas, quer seja pela proximidade geográfica dos atendidos ou outros fatores que colaborem para a diversificação e aprimoramento da prestação jurisdicional.

A assistência jurídica não pode se estruturar um modelo de dependência externa, sem estabelecimento de critérios mínimos de qualidade, como os fixados na Defensoria Pública, por exemplo, e, sobretudo sem controle e participação social, como hoje se encontra configurado o modelo paulista com relação à OAB-SP.

Ressalte-se que o encaminhamento dos casos não absorvidos pela Defensoria especificamente para a OAB-SP dá-se em decorrência de previsão legal expressa, que gera a exclusividade de atendimento por este órgão de classe, estranho ao Estado.

Juntos, os artigos 109 da Constituição do Estado de São Paulo e o artigo 234 da Lei Complementar 988/2006, dispõem sobre a Defensoria Pública e convênios com a OAB-SP.

Diz a Constituição do Estado de São Paulo que o Poder Executivo manterá quadros fixos de defensores públicos em cada juizado e, quando necessário, advogados designados pela Ordem dos Advogados do Brasil - SP, mediante convênio. Por sua vez, a Lei Complementar nº 988/2006, que criou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, regula os Convênios de Prestação de Assistência Judiciária, prevendo que a Defensoria Pública do Estado manterá convênio com a Seccional de São Paulo da OAB, visando implementar, de forma suplementar, suas atribuições institucionais.

A atuação processual não configura entre as atribuições da Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo, no entanto, frente à problemática constatada no modelo de prestação de assistência jurídica via convênio com a OAB-SP, este órgão externo da Defensoria extrapolou suas atribuições, buscando intervir judicialmente no processo de garantia do acesso à justiça.

Vejamos, está em curso no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4163, proposta pelo Procurador Geral da República, que requer a declaração da inconstitucionalidade de expressões do artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 234, e parágrafos, da Lei Complementar nº 988/2006, especificamente no que se refere a OAB-SP.

Vejamos, em síntese, sobre o que versa a ADI: A Constituição Federal, em seus artigos 134 e 135, determina um modelo organizacional que deve ser seguido pelas Defensorias. Este modelo pressupõe autonomia funcional e administrativa, incluindo a formulação de suas propostas orçamentárias, o que resta ameaçado se houver a

possibilidade de que a referida instituição seja compelida a firmar convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil, como resta estabelecido nas normas do Estado de São Paulo que estão sendo questionadas.

A Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo intentaram também fazer parte da discussão judicial deste tema, buscando sua admissão como *Amici Curiae*, ou seja, como ‘amigos da corte’, o que representa a forma judicial de partes estranhas a processos do Supremo Tribunal Federal poderem contribuir com as discussões ali travadas.

São partes deste processo: a Procuradoria-Geral da República, como requerente; a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e o Governador do Estado de São Paulo, como requeridos; e, como interessados, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Associação Nacional dos Defensores Públicos e a Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil.

A ação processual executada pela Ouvidoria e seu Conselho, através de petição formulada pela Conselheira Eloisa Machado e subscrita pelo Ouvidor-Geral e demais membros do Conselho, aborda, dentre outros: os fatores históricos vinculados à criação da Defensoria Pública no Brasil, o objeto e mérito da ADI, as questões atinentes à violação objetiva dos artigos 134 e 135 da Constituição Federal e à violação do direito à assistência jurídica integral, além da fragilidade da prestação da assistência jurídica gratuita no Brasil e em São Paulo.

Referida ação deste órgão externo da Defensoria Paulista requereu, por fim:

- a) que sua manifestação fosse admitida na qualidade de *amici curiae* nos autos da ADI 4163;
- b) que fosse permitida a sustentação oral dos argumentos em plenário, quando do julgamento da ação;
- c) que, caso não fossem acolhidos os pedidos anteriores, fosse a petição e os documentos recebidos como contribuição aos debates travados.

A este respeito vejamos trechos do Boletim da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, publicado em fevereiro de 2009:

Organizações e especialistas que fazem parte do Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública de São Paulo manifestaram-se em 10 de fevereiro como *amici curiae** em ação que discute a necessidade do convênio da instituição com a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo (ADI 4163, em andamento no STF). Em seu parecer, as organizações destacam que essa questão deve ser discutida com foco no usuário do

serviço de assistência jurídica gratuita – estima-se que, em São Paulo, a proporção seja de um defensor público para mais de 58 mil pessoas que recebem menos de três salários mínimos. As organizações que assinam o *amici curiae*¹⁸⁹ - Conectas Direitos Humanos, Instituto Pro Bono, Instituto Terra Trabalho e Cidadania, Presença da América Latina – PAL, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Organização Mais Diferenças, Organização Pastoral Carcerária do Estado de São Paulo – CNBB/Sul 1, Comissão Justiça e Paz de São Paulo, conselheiros e o Ouvidor da Defensoria - defendem ainda que a autonomia da Defensoria Pública é um preceito constitucional fundamental para garantir uma eficaz e plena assistência jurídica gratuita aos que não possuem recursos financeiros. A ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pelo Procurador-Geral da República e questiona a constitucionalidade do artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 234 da Lei Complementar 988/2006, que dispõem sobre a obrigatoriedade de convênio entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo (OAB/SP), no caso de haver necessidade de suplementar o serviço de assistência jurídica gratuita¹⁹⁰.

A Ouvidoria-Geral e seu Conselho Consultivo, ao identificarem uma demanda que tem reflexos diretos na Defensoria Paulista e, sobretudo, no acesso à justiça, atentos às suas funções e representatividades participativas, ultrapassaram as funções que por força de lei lhes são atribuídas, superando, assim, o caráter mandatório de suas atividades.

Modelo de Ouvidoria Externa como paradigma

A consolidação do modelo de Ouvidoria Externa como paradigma parece se estabelecer pela promulgação da Lei Complementar Federal 132, de 07.10.2009, que estende o padrão de fiscalização externa adotado no Estado de São Paulo para todo o país.

De autoria do Poder Executivo, o texto alterou a Lei Complementar 80/1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), e trouxe linearidade ao processo de estruturação das defensorias dos estados brasileiros, regulamentando sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária¹⁹¹, estabelecendo os direitos das pessoas

¹⁸⁹ Amicus curiae (*amici curiae*, no plural), do latim “amigo da corte”, são pareceres, opiniões e memoriais juntados a casos de relevância pública, buscando influenciar a decisão dos juízes e pluralizar o debate constitucional.

¹⁹⁰ Boletim da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Ano I – nº 06 – fevereiro de 2009. Artigo: Organizações defendem ampliação da assistência jurídica gratuita em São Paulo. Por: Conectas Direitos Humanos.

¹⁹¹ A autonomia da Defensoria já havia sido legalmente consagrada, a Lei 132/2009, no entanto, a regulamenta.

assistidas e prevendo a criação de mecanismos de fiscalização externa para todos os Estados.

A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública é uma das metas do *II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo*. Assinado em 13.04.2009, o pacto estabeleceu dez metas nacionais para o Judiciário, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre os diversos segmentos deste órgão. Um dos focos do trabalho foi o fortalecimento das Defensorias Públicas. No documento, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer; o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Gilmar Mendes; e do Senado, José Sarney, firmaram o compromisso de criar meios capazes de garantir o acesso universal à Justiça, "especialmente dos mais necessitados".

O novo dispositivo legal, de alcance nacional, prevê a criação de Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública dos Estados, que será exercida por pessoa de fora dos quadros da carreira, escolhida pelo Conselho Superior a partir de lista tríplice elaborada pela sociedade politicamente organizada, 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.

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 a Lei, 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 proposta determina que a atuação do órgão será descentralizada, priorizando as regiões com *maiores índices de exclusão e adensamento populacional*, como já se disse. 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, agora o será pelo Conselho Superior da Carreira, mas manteve-se o critério de composição de lista tríplice, formulada pela sociedade politicamente organizada.

Esta questão, e a conversão da Ouvidoria em órgão auxiliar, foram as mudanças que maior repercussão tiveram na Ouvidoria-Geral da DPESP e seu Conselho Superior. A este respeito trouxe o Boletim da Ouvidoria:

O Conselho entende que as alterações sugeridas pelo Projeto de Lei implicam em retrocessos para a Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Isto porque, dentre as modificações, a Ouvidoria deixaria de ser um órgão da administração superior e passaria a ser um órgão auxiliar, bem como seu titular seria escolhido pelo Defensor Público-Geral ou pelo Conselho Superior da Instituição. Em São Paulo, o Ouvidor-Geral é escolhido pelo governador a partir de lista tríplice, elaborada por movimentos e organizações sociais após amplo debate promovido pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana – CONDEPE, o que reforça sua autonomia e independência¹⁹².

O debate destas questões pela Ouvidoria não se restringiu ao Conselho Consultivo. Sobre o tema foi publicado artigo pelo Ouvidor-Geral e a Conselheira Maria Tereza Sadek, do qual destaca-se:

Está sendo debatido na Câmara dos Deputados projeto de lei n.º 28, que garante às Defensorias Públicas do Brasil maior autonomia em relação ao Poder Executivo. No geral, o projeto de lei traduz ganhos institucionais. O exame de alguns aspectos, contudo, evidencia a configuração de um verdadeiro retrocesso em relação às conquistas obtidas pela sociedade paulista.

Em São Paulo, houve uma intensa mobilização de setores da sociedade para que a Defensoria Pública fosse instalada. Essa participação social estendeu-

¹⁹² Boletim da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Ano I – n.º 07 – 1º de março a 17 de abril de 2009.

se durante todo o processo, refletindo-se claramente na Lei Orgânica da instituição. Com efeito, vários mecanismos de participação e controle sociais foram incorporados. O destaque conferido à atuação da sociedade se constitui em um inovador paradigma legislativo. Entre estes mecanismos de participação e controle sociais está a Ouvidoria-Geral, concebida como órgão da administração superior, gerida por pessoa não integrante dos quadros da Defensoria Pública, escolhida pelo Governador do Estado, com base em indicações da sociedade. Trata-se da primeira ouvidoria externa da história das instituições jurídicas.

[...]

A efetivação dessas obrigações [do Ouvidor-Geral] será seriamente comprometida se o Ouvidor possuir elos com a instituição - sejam essas ligações resultantes de sua escolha e nomeação ou por pertencimento ao próprio quadro da Defensoria Pública. Seria truismo lembrar que as chances de se distinguir aspectos frágeis e de elaborar críticas são tanto maiores quanto maiores os graus de autonomia e de independência do Ouvidor.

São exatamente esses parâmetros que são alterados no projeto de lei nº 28. Segundo prescreve o projeto, a escolha do Ouvidor passaria a ser feita ou pelo Defensor Público-Geral ou pelo Conselho Superior da Defensoria Pública.

Ademais, condizente com a modificação anterior, altera também, e de modo significativo, a posição da Ouvidoria na estrutura da instituição. A Ouvidoria deixaria de ser um órgão da administração superior e passaria a ser um órgão auxiliar.

O projeto de lei em referência, tal como hoje está redigido, se aprovado, mitigará de modo expressivo as potencialidades de atuação da Ouvidoria. Na prática, a Ouvidoria será transformada em um departamento interno da Defensoria Pública, passível de ser controlado pela Instituição.

[...]

Por paradoxal que pareça, o aumento do grau de controle da Defensoria sobre o Ouvidor, enfraquece não só o Ouvidor, mas também a Defensoria. Diminuem suas chances de abertura às demandas sociais, de incorporar inovações, de transparência, enfim, de efetivamente colocar o assistido em primeiro lugar.

São, pois, de monta os riscos decorrentes da aprovação do projeto de lei em debate, de autoria do Poder Executivo, elaborado com a contribuição das Defensorias Públicas. Parece um contra-senso que a instituição que legitimamente luta por autonomia, valide mecanismos que enfraqueçam o controle social e desfaça conquistas, que se acreditava seriam expandidas para além de São Paulo¹⁹³.

Referido artigo foi publicado quando a Lei 132/2209 ainda se configurava como Projeto de Lei, possível de ser alterado em sua formulação. As duas questões apontadas como problemáticas, no entanto, restaram contempladas no texto legal final.

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.

¹⁹³ Controle Social das Defensorias Públicas. *Folha de S. Paulo*. “Tendências/Debates”, p. A3. Willian Fernandes e Maria Tereza Sadek, 27 abr. 2009.

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 mandatório 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 trabalho.

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 um avanço para os demais estados, que passarão a contar com o 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 para 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 percebam diferenças entre o modelo paulista e o consagrado em esfera nacional é possível identificar a consolidação do modelo de fiscalização social inovadoramente criado no estado de São Paulo, 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.

Soma-se à consolidação do modelo de fiscalização externa da Defensoria Pública, pelo dispositivo legal de abrangência nacional, seu reconhecimento internacional,

observado pela implementação, via Associação Nacional dos Defensores Públicos, Comissão Justiça e Paz e Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de projeto da União Européia que objetiva o fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil prevendo, para tanto, dentre outras ações, o estudo e a sistematização da experiência de São Paulo.

Referido projeto, que intitula-se “Mais e Melhor Justiça para Todos: por um Reforço Institucional das Defensorias Públicas do Brasil”, não reconhece apenas o modelo de fiscalização externa de São Paulo, também consagra outros mecanismos participativos desta experiência. À medida que tem entre seus objetivos: 1) a realização de seminários regionais e Conferência Nacional; e 2) a implementação do Prêmio Justiça para Todos¹⁹⁴ em âmbito nacional, consolida outras duas inovações observadas na Defensoria Paulista, reconhecendo o paradigma criado, respectivamente, pela Instituição, por força de Lei (Ciclos de Conferências) e pela Ouvidoria-Geral em uma ação sem vinculação mandatória (criação do Prêmio Justiça para Todos).

V - CONCLUSÕES

Após retomarmos as características e a trajetória do Sistema de Justiça brasileiro e o papel da DPESP nesse processo, pode-se afirmar que as inovações democráticas

¹⁹⁴ O Prêmio “Justiça para Todos”, criado pela Ouvidoria-Geral da DPESP, em maio de 2008, desenvolvido em parceria com Associação Paulista dos Defensores Públicos – APADEP e a Frente Parlamentar de Apoio à Defensoria Pública da Assembléia Legislativa do estado, busca identificar defensores e órgãos da DPESP que tenham realizado destacado trabalho em favor da população que compõe o público alvo da Defensoria, promovendo seu reconhecimento público.

O Projeto vencedor do I Prêmio *Justiça para Todos*, realizado em 2008, na categoria *órgão da Defensoria Pública* está citado nas páginas 101 e 102 deste trabalho, quando relatamos a experiência da Unidade Regional de Araçatuba.

introduzidas pela DPESP são socialmente relevantes no que tange à democratização deste Sistema, mas apresentam limitações internas e externas que merecem ser analisadas.

A coexistência destes dois universos, isto é, dos avanços democratizantes, de um lado, e de limitações do alcance das inovações, de outro, compõe o cenário de nossas conclusões.

A partir do diagnóstico realizado neste trabalho observamos diversas limitações da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (como o modelo de convênio com a OAB-SP; a não atuação de defensores em unidades prisionais e em regiões com conflitos agrários; a diferença salarial frente às demais carreiras jurídicas), o que contraria o espírito de criação da DPESP e acarreta prejuízos que ultrapassam o âmbito processual na medida em que inviabilizam o enfrentamento de questões que compõem um pano de fundo de manutenção das diferenças sociais, que se evidenciam, por exemplo, nos processos criminais.

Os diagnósticos apresentados pela pesquisa evidenciam a importância da existência de uma Defensoria Pública equipada e forte, que conte, portanto, com estrutura e número suficiente de defensores. É papel da Defensoria Pública, em sua atuação processual diária e no desenvolvimento estratégico de suas funções institucionais, reverter o quadro acusatório e discriminatório de inúmeras decisões judiciais, que, como vimos, compõe o universo da justiça criminal de nosso país, mais especificamente do estado de São Paulo.

O modelo de assistência judiciária prestada pela Defensoria se coaduna com a realização de uma política exercida diretamente pelo Estado, observando os anseios constitucionais que a definem como “*instituição essencial à função jurisdicional do Estado*”. Quando analisamos os dados apresentados neste estudo, temos, no entanto, um cenário que caminha na contramão desse padrão, apesar dos avanços observados na DPESP.

Como destacamos, ao passo que a DPESP conta com 500 cargos de Defensores, a OAB-SP tem em seus quadros 45 mil advogados vinculados ao convênio firmado entre as duas instituições. A magnitude do impacto causado por este convênio no modelo de assistência judiciária do estado de São Paulo demonstra uma clara inversão de prioridades. Como destacamos, o percentual orçamentário da DPESP comprometido

especificamente com este convênio variou de 69,29% a 84,16% nos últimos quatro anos.

No que se refere especificamente ao recorte deste trabalho, ressaltamos ainda que o modelo vigente de convênio com a OAB-SP (convênio este contestado pela DPESP), como demonstrado, corrói os avanços celebrados em função da democratização observada na DPESP, na medida em que a fiscalização externa e a efetivação da gestão participativa não se verificam no âmbito deste convênio.

Paralelamente, as inovações democráticas inseridas no Sistema de Justiça pela DPESP expressam a valorização institucional de um novo paradigma participativo – mesmo que este ainda precise ser aprimorado no que se refere às limitações exploradas neste trabalho – na medida em que não resultam apenas do cumprimento de seu dever legal.

Pudemos observar no transcorrer da pesquisa a consecução das hipóteses formuladas a partir dos modelos apresentados no referencial teórico (baseado nas obras de Fung e Dagnino): os processos de governança democrática da DPESP podem ser analisados à luz dos quatro tipos de minipúblicos apresentados por Fung, correspondendo à sua verificação empírica. Isso, apesar dos gargalos diagnosticados.

Como vimos, o Conselho Consultivo da Ouvidoria da DPESP se vincula não apenas ao aperfeiçoamento da opinião, mas, também, ao alinhamento das políticas públicas às preferências debatidas, tal como o minipúblico apresentado por Fung como *conselho consultivo participativo*.

O Ciclo de Conferências da DPESP, por sua vez, configura-se como um espaço educativo que busca incluir as diversas vozes que compõem o público alvo da Defensoria, potencializando os debates sobre a promoção do acesso à justiça, vinculando-se ao modelo de minipúblicos considerados *fóruns educativos*.

Os minipúblicos apresentados por Fung como modelos de *cooperação para a resolução participativa de problemas* e de *governança democrática participativa*, por sua vez, mostram-se como a concepção na qual o modelo da DPESP globalmente se insere.

Conclui-se pela resposta afirmativa da pergunta formulada nesta pesquisa. As inovações democráticas observadas na Defensoria Pública do Estado de São Paulo resultam não apenas do cumprimento de seu dever legal, mas expressam, também, a valorização institucional de um novo paradigma participativo, mesmo que este ainda

precise ser aprimorado no que se refere às limitações exploradas neste estudo: notadamente àquelas vinculadas à priorização de critérios sociais para a distribuição dos Defensores pelo Estado, à presença da DPESP dentro do sistema prisional e às ações contrárias à criminalização de Movimentos Sociais. Igualmente, merece destaque como problemas não superados a concentração das pré-conferências apenas na Região Metropolitana da Capital, assim como a não contemplação, nos Ciclos de Conferências, das áreas com altos índices de conflitos agrários e com grande número de presos. Trata-se, portanto, de um duplo movimento que, ao mesmo tempo em que avança – tendo como contexto o conservador Sistema de Justiça –, ainda não supriu todas as necessidades sociais que a DPESP poderia suprir, seja por razões externas ou internas.

Retomando os avanços democratizantes constatados na DPESP, se observa a criação de novos espaços participativos, tais como o *Momento Aberto* e a participação social na Definição de Teses Institucionais, além de ações isoladas, como a realização de consulta popular e audiência pública para discussão das propostas para definição dos padrões de distribuição dos 100 novos cargos de Defensor Público, mesmo sendo esta decisão de competência exclusiva do Defensor Público-Geral do Estado.

Ressalte-se também o avanço da atuação da DPESP na tutela e promoção de direitos coletivos. Com efeito, frente às limitações estruturais da Defensoria Paulista, a priorização do enfrentamento de questões e demandas coletivas, ou individuais com efeitos coletivos, pode configurar uma estratégia de potencialização da ampliação de direitos.

A superação do caráter mandatário das inovações é observada não apenas na própria instituição, mas, também, na Ouvidoria-Geral e em seu Conselho Consultivo que, ao exercerem papel fiscalizador, ultrapassaram as funções que lhes são legalmente atribuídas, potencializando a participação social na gestão da instituição com a criação de novos espaços democráticos e de interação com órgãos e instâncias da DPESP.

A hipótese (defendida por movimentos sociais e por membros mais ativos da DPESP) de que um resultado mais aproximado da garantia de direitos se constrói através do fortalecimento das Defensorias Públicas, que, devidamente equipadas, teriam potencialmente condições de garantir o amplo acesso à justiça em todas as instâncias, aparentemente se confirma.

Destaca-se que o enfrentamento dos problemas atrelados ao acesso à justiça no estado de São Paulo implica a superação do modelo de dependência do convênio firmado com a OAB-SP. Implica também a imprescindibilidade de que a Defensoria

figure entre as prioridades deliberativas do Estado, notadamente nas esferas dos Poderes Executivo (proposição da criação de novos cargos), Legislativo (aprovação dos novos cargos) e Judiciário, especialmente o STF, tendo em vista o julgamento da ADI nº 4163, que pode implicar a derrogação do modelo de convênio.

O reconhecimento do modelo de Ouvidoria Externa como paradigma, tanto por meio de sua consolidação pela Lei Complementar Federal 132 – que estende o padrão de fiscalização adotado na DPESP para todo o país –, quanto de sua valorização internacional verificável pela implementação, pela União Européia, do projeto “Mais e Melhor Justiça para Todos”, implica no fortalecimento da DPESP com potencial de ampliação do acesso à justiça.

Do mesmo modo, para que se possa, à luz do modelo de formação da DPESP, alcançar a pretendida democratização do Sistema de Justiça, a participação popular torna-se essencial também no âmbito do Ministério Público e do Poder Judiciário, superando assim a referida trajetória hermética e conservadora deste Poder.

A criação da Ouvidoria-Geral da DPESP, 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 Sistema de Justiça, atendendo a um anseio histórico de movimentos sociais pró Direitos Humanos e de democratização do Estado brasileiro.

A democratização dos processos decisórios existentes na DPESP implica à legitimação do exercício de sua função garantidora da cidadania dentro do Poder Judiciário na medida em que, através da participação social, passa a ser possível a reversão do quadro de exclusão característico da ordem jurídica que precisa ser superado tendo em vista o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Considera-se, à luz de nosso referencial teórico, a “participação” como instrumento para que as desigualdades possam ser enfrentadas na forma de questões prioritárias e possíveis soluções coletivas. Embora a participação não seja garantia de resultados, implica a abertura de espaços e ativação da cidadania, o que, por si só, altera o quadro histórico das lutas sociais no Brasil, notadamente quando o foco é o Sistema de Justiça.

A criação, a exemplo do ocorrido na DPESP, de mecanismos por meio dos quais a sociedade politicamente organizada tem a oportunidade de dialogar com as instituições jurídicas alinha-se com bastante nitidez às concepções vinculadas à democracia participativa, que, celebrada em outras esferas de poder, também se mostra crucial no campo da função jurisdicional do Estado. Nesse sentido, o fortalecimento do Estado

Democrático de Direito, por meio do acesso igualitário ao Sistema de Justiça, implica a criação de novos espaços de deliberação e de minipúblicos, tendo em vista as implicações sociais das decisões judiciais para a sociedade como um todo.

A DPESP, apesar de suas significativas limitações, diagnosticadas neste trabalho, cumpre um papel essencial de pressão e questionamento do iníquo sistema judiciário brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento, *et. al.* *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1998. pp. 227-246.

ADORNO, Sérgio. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, n. 18.1996.

ALVES, Francisco C. Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006.

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.

BAGATELA. Direção: Clara Ramos. Co-produção: TV Cultura, SESC TV, Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, Pólo de Imagem e Clara Ramos. Realizado para o “doctv III”, com estréia prevista para março de 2010. Documentário.

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.

COMISSÃO Pastoral da Terra. Disponível em: <www.cptnac.com.br>.

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>.

_____. Boletim da Ouvidoria-Geral. Ano I, nº 01, out. 2008.

_____. Boletim da Ouvidoria-Geral. Ano I, nº 03, nov/dez. 2008.

_____. Boletim da Ouvidoria-Geral. Ano I, nº 06, fev. 2009.

_____. Boletim da Ouvidoria-Geral. Ano I, nº 04, 08 a 19 de dez. 2008.

_____. Boletim da Ouvidoria-Geral. Ano I, nº 07, 1º de março a 17 de abr. 2009.

DIÁRIO Oficial do Estado. Disponível em: <www.imprensaoficial.com.br>.

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

FERNANDES, Willian; SADEK, Maria T. Controle Social das Defensorias Públicas. Folha de S. Paulo. São Paulo, 27 abr. 2009. Seção Tendências e Debates, p. A3.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso – aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FUNDAÇÃO SEADE. Disponível em: <www.seade.gov.br>.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. 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. Forthcoming. Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton: Princeton University Press.

FUNG, Archon and Erik Olin Wright. 2003. “Thinking about Empowered Participatory Governance.” In Archon Fung and Erik Olin Wright, eds., Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance. London: Verso.

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

FUNG, Archon. “Survey Article: recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences.” Journal of Political Philosophy. Vol. 11. Blackwell Publishing. USA.

GAGLIATO, Carolina de M. T. Defensoria Pública e Sociedade Civil. As subouvidorias e acesso à justiça. Entrevista com a Defensora Pública do Estado de São Paulo.

GARRO, Alejandro M.. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo & 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.

HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. 2000.

Sites:

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>.

ORDEM dos Advogados do Brasil. Seccional de São Paulo. Convênio de Assistência Judiciária e Jurídica Gratuita, de 10 de julho de 2007. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/convenio_assistencia.pdf>.

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.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In PINHEIRO, Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento (et. al.) *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana.* Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, maio de 1997.

SANTOS, Boaventura de S. A contrarrevolução jurídica. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 04 dez. 2009. Seção Tendências e Debates, p. A3.

SÃO PAULO. Diário Oficial do Estado. Volume 116, número 129. São Paulo, 11 jul. 2006.

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.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE SÃO PAULO.
Disponível em: <www.sap.sp.gov.br>.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.
Disponível em: <www.ssp.sp.gov.br>.

SISTEMA Integrado de Informações Penitenciárias. *InfoPen*. Disponível em: <www.mj.gov.br/infopen>.

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.

TAVARES, André R. Reforma do Judiciário no Brasil Pós-88: (des)estruturando a Justiça: Comentários completos à Emenda Constitucional n. 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

RELAÇÃO DE FIGURAS, GRÁFICOS E PLANILHAS

FIGURA 1: Organograma do Poder Judiciário	23
FIGURA 2: Organograma da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	51
FIGURA 3: Mapa da assistência judiciária no estado de São Paulo até 2006	81
FIGURA 4: Mapa da assistência judiciária no estado de São Paulo até 2009	82

FIGURA 5: Mapa da questão agrária no estado de São Paulo	98
FIGURA 6: O Mapa do acesso à justiça no estado de São Paulo – 500 Defensores	105
FIGURA 7: Mapa da questão agrária no estado de São Paulo e Ciclos de Conferências	145
GRÁFICO 1: Casos novos por cem mil habitantes no 1º Grau	25
GRÁFICO 2: Casos novos por magistrado de primeira instância	26
GRÁFICO 3: Casos novos por cem mil habitantes no 2º Grau	47
GRÁFICO 4: Casos novos por magistrado de segundo grau	48
GRÁFICO 5 : Regime de pena fixado pelo Tribunal Estadual de São Paulo	56
GRÁFICO 6: População - Municípios mais populosos	76
GRÁFICO 7: IPVS - Vulnerabilidade social muito alta: Municípios com maior população nesta situação	78
Gráfico 8: IPVS - Vulnerabilidade social muito alta: Municípios com mais de 10 mil pessoas nesta situação	79
GRÁFICO 9: Defensores Públicos por municípios com unidades da Defensoria instaladas	83
GRÁFICO 10: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público – Municípios com Unidades da Defensoria instaladas	91
GRÁFICO 11: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público - Municípios atualmente sem Unidades da Defensoria instaladas	92
GRÁFICO 12 - Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos, por Defensor Público - Municípios atualmente sem Unidades da Defensoria instaladas	94
GRÁFICO 13: Número de Defensores Públicos – Área criminal, nos municípios com Unidades da Defensoria instaladas	99
GRÁFICO 14: Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal - Municípios com ocorrência acima de 10 mil	100
GRÁFICO 15: População carcerária, por Defensor da área criminal - Municípios com mais de dois mil encarcerados	101
GRÁFICO 16: Responsáveis pelos domicílios com renda até três salários mínimos - Municípios com mais de 20 mil responsáveis pelos domicílios nesta situação	109
GRÁFICO 17: Cenário 2 - Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal: Municípios com ocorrência acima de 10 mil	110
GRÁFICO 18: Cenário 2 - População carcerária, por Defensor da área criminal: Municípios mais de 2 mil encarcerados	111

Gráfico 19: Cenário 3 - Ocorrência de crimes, por Defensor da área criminal: Municípios com ocorrência acima de 10 mil	111
Gráfico 20: Cenário 3 - População carcerária, por Defensor da área criminal: Municípios mais de dois mil encarcerados	112
GRÁFICO 21: Resultado da I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo	132
GRÁFICO 22: Andamento das propostas viáveis	133
GRÁFICO 23: Enunciados em análise – motivos identificados pela Comissão de Monitoramento	135
PLANILHA 1: Número de Defensores Públicos, de ações ajuizadas ou respondidas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 2008	27
PLANILHA 2: Comparação entre a execução orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública no Estado de São Paulo	35
PLANILHA 3: Salários inicial e final para Defensores Públicos e Procuradores do Ministério Público no Estado de São Paulo	35
PLANILHA 4: Defesa na fase recurso/apelação (em %)	59
PLANILHA 5: Panorama das Entidades Subscritoras do <i>Manifesto pela Criação da Defensoria Pública</i>	66
PLANILHA 6: Quadro comparativo: Anteprojeto elaborado pelo <i>Movimento pela Defensoria Pública</i> e Anteprojeto oficial	70
PLANILHA 7: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS	77
PLANILHA 8: Convênios - despesas nos municípios com mais de 300 mil habitantes	89
PLANILHA 9: Distribuição de 33 Defensores - Redução da relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos	90
PLANILHA 10: Distribuição de 67 Defensores - Criação de nove novas Unidades	92
PLANILHA 11: Fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria - ocorrência de crimes e número de pessoas encarceradas	93
PLANILHA 12: Distribuição de 40 Defensores - Criação de quatro novas Unidades: Relação existente entre responsáveis com renda até três salários mínimos e o número de Defensores Públicos no patamar de 5.875	94
PLANILHA 13: Distribuição de 27 Defensores - fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria	95
PLANILHA 14: Distribuição final dos cem novos cargos – Novas localidades	103
PLANILHA 15: Distribuição final dos cem novos cargos – Incremento das localidades que já eram atendidas pela Defensoria	104
PLANILHA 16: Proposta da Ouvidoria – Comparativo 1	107

PLANILHA 17: Propostas da Ouvidoria – Comparativo 2	108
PLANILHA 18: Propostas da Ouvidoria – fortalecimento e expansão da atuação criminal da Defensoria: Comparativo	110
PLANILHA 19: Composição do Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	122
PLANILHA 20: Situação carcerária – Propostas implementadas e propostas em avaliação	135
PLANILHA 21: Impacto orçamentário do Convênio mantido com a OAB-SP	156

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CASO
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

ANEXOS

São Paulo

2010

ANEXO 1

Indicadores Socio Econômicos por Unidades
Regionais e Unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Regionais e Unidades da Defensoria Pública	População (2008)	Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes com Rendimento até 3 Salários Mínimos (1)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2000)	Despesa com Convênios (2008)	Quantidade de Defensores Públicos			Pessoas Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes com Rendimento até 3SM por Defensores Públicos
					Ato Normativo 15 - inicial	Mais 100 Novos	Total: Ato Normativo 15 - final	
TOTAL REGIONAL	41.139.672	4.866.760		275.254.376,83	400	100	500	9.734
TOTAL UNIDADE	25.017.936	2.692.833		80.678.409,81	400	100	500	5.386
Regional Araçatuba	721.038	118.058		11.329.966,24	9	-	9	13.118
Unidade Araçatuba	187.929	26.213	0,848	1.901.034,24	9	-	9	2.913
Regional Bauru	1.250.598	157.585		13.554.835,04	15	1	16	9.849
Unidade Bauru	369.575	38.583	0,825	1.268.046,98	13	-	13	2.968
Unidade Jaú	165.436	18.934	0,819	1.479.693,02	2	1	3	6.311
Regional Campinas	4.671.239	504.302		37.091.684,53	17	15	32	15.759
Unidade Campinas	1.137.323	105.449	0,852	4.176.025,08	17	-	17	6.203
Unidade Vila Minosa	-	-	-	-	-	5	5	-
Unidade Piracicaba	416.058	40.060	0,836	3.216.408,60	-	5	5	8.012
Unidade Sumaré	426.945	46.391	0,800	2.558.547,60	-	5	5	9.278
Regional Capital	10.940.311	1.196.182		7.684.573,37	220	28	248	4.823
Unidade São Paulo	10.940.311	1.196.182	0,841	7.684.573,37	220	28	248	4.823
Regional Grande ABCD	2.598.741	273.105		10.613.958,76	14	5	19	14.374
Unidade Diadema	392.738	50.817	0,790	2.068.513,43	4	-	4	12.704
Unidade Santo André	676.188	68.287	0,835	3.290.357,83	-	5	5	13.657
Unidade São Bernardo do Campo	804.399	74.420	0,834	1.270.293,50	10	-	10	7.442

Regional Guarulhos	1.751.476	197.984		9.589.478,47	12	7	19	10.420
Unidade Guarulhos	1.298.394	142.960	0,798	5.559.421,76	12	7	19	7.524
Regional Jundiaí	1.219.117	127.985		10.473.438,02	5	4	9	14.221
Unidade Jundiaí	531.230	49.671	0,857	3.667.559,90	5	4	9	5.519
Regional Marília	1.018.457	158.990		17.398.778,16	6	1	7	22.713
Unidade Marília	238.938	29.274	0,821	3.509.205,42	6	1	7	4.182
Regional Mogi das Cruzes	1.535.965	180.719		10.004.367,50	6	5	11	16.429
Unidade Itaquaquecetuba	373.358	44.389	0,744	2.526.292,88	-	5	5	8.878
Unidade Mogi das Cruzes	432.257	50.793	0,801	2.410.676,32	6	-	6	8.466
Regional Osasco	2.817.110	323.638		14.098.662,48	10	8	18	17.980
Unidade Barueri	508.643	52.843	0,826	2.321.897,18	-	5	5	10.569
Unidade Carapicuíba	396.978	46.741	0,793	1.582.597,87	-	4	4	11.685
Unidade Osasco	715.444	83.790	0,818	2.074.605,42	10	-	10	8.379
Regional Presidente Prudente	844.213	145.140		14.510.964,52	6	1	7	20.734
Unidade Presidente Prudente	239.803	32.746	0,846	2.908.096,50	6	1	7	4.678
Regional Ribeirão Preto	2.244.310	282.752		26.551.836,49	12	6	18	15.708
Unidade Franca	358.403	45.618	0,820	4.420.798,22	-	5	5	9.124
Unidade Ribeirão Preto	570.135	52.712	0,855	2.412.194,93	12	1	13	4.055
Regional Santos	1.664.929	179.269		11.790.803,75	18	8	26	6.895
Unidade Guarujá	307.255	36.751	0,788	2.350.289,56	-	5	5	7.350
Unidade Santos	473.652	37.981	0,871	1.514.168,09	12	-	12	3.165
Unidade São Vicente	328.538	37.741	0,798	1.816.541,02	6	3	9	4.193
Regional São Carlos	1.235.041	151.561		12.704.990,74	9	2	11	13.778
Unidade Araraquara	271.582	31.452	0,830	3.257.027,92	3	1	4	7.863
Unidade São Carlos	253.830	26.327	0,841	1.094.167,58	6	1	7	3.761
Regional São José do Rio Preto	1.508.138	233.530		20.298.261,86	10	-	10	23.353
Unidade São José do Rio Preto	464.452	51.633	0,834	1.982.925,35	10	-	10	5.163
Regional São José dos Campos	1.065.216	110.647		5.344.556,96	8	1	9	12.294
Unidade São José dos Campos	626.408	56.744	0,849	1.415.958,35	8	1	9	6.305
Regional Sorocaba	2.588.027	333.541		25.793.618,44	14	3	17	19.620
Unidade Avaré	110.845	15.466	0,806	2.053.551,25	-	3	3	5.155
Unidade Sorocaba	653.306	62.176	0,828	1.709.211,41	14	-	14	4.441

ANEXO 2

Locais	PROPOSTAS				
	Defensoria Pública-Geral	Conselho Superior	Comparativo (DPG - Cons.Sup)	Final - Ato nº 15/2009	Comparativo (Cons.Sup - Final)
TOTAL DEFENSORES	100	100		100	
Regional Araçatuba	0	0	0	0	0
Unidade Araçatuba	0	0	0	0	0
Regional Bauru	1	1	0	1	0
Unidade Bauru	0	0	0	0	0
Unidade Jaú	1	1	0	1	0
Regional Campinas	15	11	4	11	0
Unidade Campinas	0	0	0	0	0
Unidade Vila Minosa	5	5	0	5	0
Unidade Piracicaba	5	6	-1	6	0
Unidade Sumaré	5	0	5	0	0
Regional Capital (2)	28	11	17	12	-1
Unidades da Capital	28	11	17	12	-1
Regional Grande ABCD	5	13	-8	13	0
Unidade São Bernardo do Campo	0	0	0	-1	1
Unidade Diadema	0	2	-2	2	0
Unidade Santo André	5	6	-1	6	0
Unidade Mauá (não constava)	0	5	-5	5	0
Regional do Grande ABCD	0	1	-1	1	0
Regional Guarulhos	7	7	0	7	0
Unidade Guarulhos	7	7	0	7	0
Regional Jundiaí	4	3	1	3	0
Unidade Jundiaí	4	3	1	3	0
Regional Marília	1	1	0	1	0
Unidade Marília	1	1	0	1	0
Regional Mogi das Cruzes	5	5	0	5	0
Unidade Itaquaquecetuba	5	5	0	5	0
Unidade Mogi das Cruzes	0	0	0	0	0
Regional Osasco	9	5	4	5	0
Unidade Barueri	5	0	5	0	0
Unidade Carapicuíba	4	5	-1	5	0
Unidade Osasco	0	0	0	0	0
Regional Presidente Prudente	1	1	0	1	0
Unidade Presidente Prudente	1	1	0	1	0
Regional Ribeirão Preto	6	7	-1	7	0
Unidade Franca	5	6	-1	6	0
Unidade Ribeirão Preto	1	1	0	1	0
Regional Santos	8	7	1	7	0
Unidade Guarujá	5	5	0	5	0
Unidade Santos	0	0	0	0	0
Unidade São Vicente	3	2	1	2	0
Regional São Carlos	2	3	-1	3	0
Unidade Araraquara	1	2	-1	2	0
Unidade São Carlos	1	1	0	1	0
Regional São José do Rio Preto	0	0	0	0	0
Unidade São José do Rio Preto	0	0	0	0	0

Regional São José dos Campos	1	2	-1	2	0
Unidade São José dos Campos	1	2	-1	2	0
Regional Sorocaba	3	3	0	3	0
Unidade Avaré	3	3	0	3	0
Unidade Sorocaba	0	0	0	0	0
Regional Taubaté	1	1	0	1	0
Unidade Taubaté	1	1	0	1	0
Regional Vale do Ribeira	3	3	0	3	0
Unidade Registro	3	3	0	3	0
2ª Subdefensoria	0	16	-16	15	1
Total	100	100		100	

(1) Nos termos do Art. 106 da Lei 988/06 é competência exclusiva da Defensora Pública Geral a definição dos padrões de lotação dos locais de atuação da Defensoria Pública do Estado

(2) Somatória do número de Defensores lotados em todas as Regionais da Capital do Estado de São Paulo

ANEXO 3

Membros do Conselho Consultivo da Ouvidoria

1º Mandato: 2006/2008

Titulares:

ALBERTINA GORDO DE OLIVEIRA COSTA - *Direitos da Mulher*
 ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS – *Direitos Humanos e Justiça*
 APARECIDA SUELI CARNEIRO – *Mulheres e Questão Racial*
 BENEDITO MARIANO – *Ouvidoria, Segurança Pública e Direitos Humanos*
 DORA MARZO DE ALBUQUERQUE CAVALCANTI CORDANI – *Direitos Humanos e Justiça*
 ELOÍSA MACHADO DE ALMEIDA - *Direitos Humanos e Acesso à Justiça*
 FLÁVIO CROCCE CAETANO - *Direitos Humanos*
 LUCIANO DE FREITAS SANTORO – *Direitos Humanos e Justiça*
 LUCILA PIZANI GONÇALVES – *Educação Popular e Direitos Humanos*
 MARIA TEREZA AINA SADEK – *Sistema de Justiça e Academia*
 (IR.) MICHAEL MARY NOLAN – *Quilombolas, Indígenas, Direitos Humanos e Sistema Carcerário*

Suplentes:

ANTÔNIO ELEÍLSON LEITE – *Direitos Humanos*
 (PE.) JOSÉ ENES DE JESUS – *Movimento Negro*
 (PE.) JÚLIO RENATO LANCELOTTI – *Povo em situação de rua, Criança e Adolescente e Direitos Humanos*
 JUVELINO STROZAKE – *Reforma agrária e Direitos Humanos*
 MARCELLO BALZAN - *Idosos*
 MARIA DA CONCEIÇÃO ANDRADE PAGANELLI – *Criança e Adolescente*
 PAULO TAVARES MARIANTE – *Movimento GLBTT*
 (CACIQUE) TIMÓTEO DA SILVA VERÁ POTYGUA – *Indígenas*

2º Mandato: 2008/2010

Titulares:

ALBERTINA GORDO DE OLIVEIRA COSTA - *Direitos da Mulher*
 ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS – *Direitos Humanos e Justiça*
 DORA MARZO DE ALBUQUERQUE CAVALCANTI CORDANI – *Direitos Humanos e Justiça*
 ELOÍSA MACHADO DE ALMEIDA - *Direitos Humanos e Acesso à Justiça*
 LUCIANO DE FREITAS SANTORO – *Direitos Humanos e Justiça*
 LUCILA PIZANI GONÇALVES – *Educação Popular e Direitos Humanos*
 LUIZ TOKUZI KOHARA – *Moradia*
 MARIA TEREZA AINA SADEK – *Sistema de Justiça e Academia*
 (IR.) MICHAEL MARY NOLAN – *Quilombolas, Indígenas, Direitos Humanos e Sistema Carcerário*
 PAULA RENATA MIRAGLIA – *Infância e Juventude*
 (PE.) VALDIR JOÃO SILVEIRA – *Sistema Carcerário e Direitos Humanos*

Suplentes:

CARLA SIMONE DA SILVEIRA MAUCH – *Pessoas com deficiência e mobilidade reduzida*
 (PE.) JOSÉ ENES DE JESUS – *Movimento Negro*
 LUCIANA ZAFFALON LEME CARDOSO – *Gestão Pública, Direitos Humanos e Acesso à Justiça*
 MARCOS ROBERTO FUCHS – *Acesso à Justiça e Direitos Humanos*
 NÍLCIO COSTA – *Reforma agrária*
 ORIANA ISABEL JARA CARMONA – *Migrantes e Imigrantes*
 PAULO SÉRGIO PELEGRINO – *Idosos*
 RODRIGO PIERRE DE FREITAS – *Movimento GLBTT*

ANEXO 4



II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública

Agenda: Pré-Conferências Regionais

Abril

03/04 – Capital-Central
04/04 – Santos
04/04 – Capital-Leste
16/04 – Campinas
24/04 – Osasco
25/04 – Capital Norte-Oeste
25/04 – Vale do Ribeira

Mai

08/05 – Jundiaí
09/05 – São José dos Campos
09/05 – Taubaté
13/05 – Sorocaba
14/05 – Mogi das Cruzes
15/05 – Marília
16/05 – Bauru
20/05 – Guarulhos
21/05 – Capital Sul
22/05 – Ribeirão Preto
23/05 – São Carlos
28/05 – Presidente Prudente
29/05 – Aracatuba
30/05 – São José do Rio Preto
30/05 – ABCD

Mais informações: www.defensoria.sp.gov.br/ciclos/conferencia2009

II Conferência Estadual

26 e 27 de junho de 2009

Materiais de Divulgação do II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública
Imagem: Associação Paulista com Criatividade Comuns
Produção e Imprensa: Coordenação de Comunicação Social e Assessoria de
Imprensa da Defensoria Pública do Estado
março de 2009

Defensoria Pública do Estado de São Paulo



II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública



Informações sobre as Pré-Conferências:

CAPITAL E GRANDE SÃO PAULO

Capital-Central: (11) 3105-5799 / 0800-178989
Capital-Leste: (11) 2052-9281 / 2057-9034
Capital Norte-Oeste: (11) 3105-5799 / 0800-178989
Capital Sul: (11) 5182-2677 / 5182-3068
ABCD: (11) 4332-9603
Guarulhos: (11) 2229-1660
Mogi das Cruzes: (11) 4799-5089 / 4726-5029
Osasco: (11) 3698-5544

INTERIOR

Aracatuba: (18) 3621-2802
Bauru: (14) 3227-2726
Campinas: (19) 3234-4959
Jundiaí: (11) 4521-1230
Marília: (14) 3413-7606 / 3454-9764
Presidente Prudente: (18) 3801-1485
Ribeirão Preto: (16) 3965-4151
Santos: (13) 3221-3591
São Carlos: (16) 3368-8181
São José dos Campos: (12) 3942-3223
São José do Rio Preto: (17) 3211-9813
Sorocaba: (15) 3291-2478
Taubaté: (12) 3624-1171 / 3621-4722

NÚCLEOS ESPECIALIZADOS

Cidadania e Direitos Humanos:
(11) 3105-5799 ramal 280
Infância e Juventude:
(11) 3242-1900 / 3105-5799 ramal 281
Habilitação e Urbanismo:
(11) 3105-5799 ramal 283
Segunda Instância e Tribunais Superiores:
(11) 3107-5272
Situação Carcerária:
(11) 3242-5274 / 3105-5799 ramal 282
Defesa da Mulher:
(11) 3101-0155 ramal 286
Combate à Discriminação:
(11) 3105-5799 ramal 317
Direitos do Idoso:
(11) 3101-8457 ramal 285

II Ciclo de Conferências



Defensoria Pública
do Estado
de São Paulo

"A Defensoria Pública do Estado é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e tem por finalidade a tutela jurídica integral e gratuita, individual e coletiva, judicial e extrajudicial, dos necessitados, assim considerados na forma da lei."

Artigo 2º da Lei Complementar nº 988/06

O que é Defensoria Pública?

A Defensoria Pública do Estado é uma instituição prevista na Constituição Federal que presta assistência jurídica integral e gratuita à população que não tem condições de pagar por esse serviço.

Quem pode usar o serviço da Defensoria?

Pessoas que não têm condições financeiras de pagar assistência jurídica e assim o declararem. Para comprovar essa situação, o defensor público irá perguntar sobre a renda familiar, patrimônio e gastos mensais, e poderão ser pedidos documentos para comprovar as informações. Em geral, são atendidas pessoas que ganham menos que três salários mínimos.

Quem são os defensores públicos?

São formados em Direito e prestaram um curso público específico para prestar assistência jurídica gratuita nas áreas cível, família, criminal e execução criminal.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo - www.defensoria.sp.gov.br



II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - abril a junho de 2009



A Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem o compromisso com a construção democrática de suas diretrizes de atuação e com a transparência na prestação de contas à sociedade.

Apesar de sua recente história, a Defensoria Pública já pode ser apresentada como um modelo a ser seguido pela administração pública, no que tange à forma inovadora e singular de participação da sociedade.

A valorização dos mecanismos participativos permite à Defensoria conhecer as diversas demandas existentes no estado, o que garante uma atuação mais eficiente, democrática e sintetizada com as carências vivenciadas pela população.

Como funciona a participação social na Defensoria Pública?

Na Defensoria existem três mecanismos de participação social: o Momento Aberto das reuniões do Conselho Superior, a Ouvidoria e o Ciclo de Conferências.

O que é o Momento Aberto?

O Momento Aberto é 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 da sociedade civil e da Defensoria Pública.

O que é a Ouvidoria-Geral?

A Ouvidoria-Geral é órgão superior da Defensoria Pública do Estado que participa da gestão e fiscalização da Instituição e seus membros e servidores. O Ouvidor-Geral da Defensoria é pessoa de fora da carreira, escolhida pelo Governador do Estado em uma lista tripartite elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana – CONDEPE. A Ouvidoria conta, ainda, com um Conselho Consultivo formado por pessoas da sociedade civil.

Ouvidoria da Defensoria Pública

Av. Liberdade, 32, Centro, SP, Tel. (11) 3105.5799, R. 285
ouvidoria@dpesp.sp.gov.br

O que é o Ciclo de Conferências?

O Ciclo de Conferências ocorre a cada dois (2) anos com o objetivo de identificar as principais demandas da sociedade civil, debater coletivamente políticas públicas e definir diretrizes para a atuação da Instituição.

Quando e como foi o primeiro Ciclo?

O I Ciclo de Conferências, em 2007, contou com a realização de 14 (catorze) Pré-Conferências Regionais e da I Conferência Estadual. No total, 588 (quinhentas e oitenta e oito) propostas foram apresentadas e debatidas no encontro estadual, divididas em 8 (oito) grupos de discussão: Criança e Adolescente; Direitos Humanos; Gênero; Urbanismo, Habitação, Conflitos Agrários e Meio Ambiente; Idosos; Igualdade Racial, GLBT e Questão Indígena; Pessoas com Deficiência; Situação Carcerária.

Quando será o segundo Ciclo?

O II Ciclo terá início em abril de 2009. Serão realizadas vinte e duas (22) Pré-Conferências e a Conferência Estadual.

O que são as Pré-Conferências?

As Pré-Conferências são encontros regionais que a Defensoria Pública promove, a cada dois (2) anos, para identificar as demandas da sociedade civil referentes à prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população de baixa renda do Estado de São Paulo.

O que é a Conferência Estadual da Defensoria Pública?

A Conferência Estadual é realizada após as Pré-Conferências Regionais e tem como objetivo debater as propostas aprovadas nos encontros regionais e decidir as principais diretrizes de atuação da Defensoria Pública. A Conferência adota uma metodologia de trabalho participativa, que valoriza os mecanismos de interação entre os Defensores Públicos e a sociedade civil. Neste ano, a II Conferência Estadual será nos dias 26 e 27 de junho, na Capital.

Como faço para participar?

Nas Pré-Conferências a participação é aberta a todos os cidadãos que queiram contribuir com a definição conjunta das prioridades de atuação da Defensoria Pública. Em cada Pré-Conferência Regional são eleitos Delegados e Suplentes que levam as propostas da sociedade civil à Conferência Estadual. Também são selecionados Observadores para participar da Conferência Estadual.