



Prisma Jurídico
ISSN: 1677-4760
prismajuridico@uninove.br
Universidade Nove de Julho
Brasil

Macedo Haddad, Eneida G. de; Soares, Thaís A.
Notas sobre a história da Defensoria Pública Paulista
Prisma Jurídico, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 383-402
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93412807006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Notas sobre a história da Defensoria Pública Paulista

Eneida G. de Macedo Haddad

Mestre em Antropologia Social e Doutora em Sociologia – USP,
Professora e pesquisadora – UNINOVE
São Paulo – SP [Brasil]
enhaddad@uninove.br

Thaís A. Soares

Socióloga, Doutora em Políticas Públicas/Área
Social – UNICAMP,
Professora e pesquisadora – UNINOVE.
São Paulo – SP [Brasil]
thais_soares@uninove.br

Este artigo refere-se a alguns resultados da pesquisa sobre a história da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, desenvolvida por professores do curso de Direito da Universidade Nove de Julho/UNINOVE, no decorrer de 2008 e 2009. Partindo do movimento organizado pela criação da Defensoria Pública paulista, o presente artigo analisa os impedimentos para que essa instituição amplie as possibilidades de acesso à justiça à população socioeconomicamente desprovida de recursos, substituindo a assistência judiciária por assistência jurídica de qualidade.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Acesso à justiça; Estado; Movimento Social.

1 Introdução

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte/ANC, convocada em 1987, movimentos organizados da sociedade civil reivindicaram a criação de defensorias públicas para a defesa dos direitos dos segmentos da sociedade brasileira historicamente desprovidos de justiça. Todavia, apesar de a Constituição de 1988 ter incorporado a reivindicação, determinando a instalação dessa política pública em todos os estados brasileiros¹, no compasso da história lenta², decorreram quase dois decênios para que a Defensoria Pública/DP fosse criada no Estado de São Paulo. Em 2002, um movimento pela sua criação, organizado por pequeno grupo de procuradores do Estado que atuavam na Procuradoria da Assistência Judiciária/PAJ e apoiado por centenas de entidades da sociedade civil, foi oficializado nas dependências da Faculdade de Direito do Largo São Francisco/USP.³ A partir daí, teve lugar um intenso debate por uma instituição democrática, autônoma, transparente e descentralizada. Em 9 de janeiro de 2006, foi sancionada a Lei Complementar nº 988 que criou a Defensoria Pública no Estado de São Paulo.

A pesquisa, que propôs resgatar a história da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, dentre seus objetivos, procurou conhecer o Movimento pela criação dessa instituição e os entraves à viabilização dessa política pública em todas as comarcas do Estado de São Paulo. Em seu percurso, revelou que os personagens envolvidos no fortalecimento desse órgão, cujo modelo busca a efetivação do acesso à justiça de qualidade, são os mesmos que atuaram desde a oficialização do movimento pela sua criação.

Duas observações são fundamentais. Em primeiro lugar, o conceito usualmente empregado de acesso à justiça restringe-se à necessidade de garantir a todos o ingresso em juízo. Marcado pela incompletude, desconsidera que “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica” (SANTOS, 1989, p. 45).

Aplicado no sentido amplo, portanto, refere-se às condições da população de participar do processo político, econômico e social.⁴ Ada Pellegrini Grinover, referindo-se ao direito processual, explica que, em sua evolução, o processo se distancia das “concepções meramente formais para preocupar-se com as exigências substanciais de acesso à Justiça, de igualdade real, de paridade das armas, de concreta e efetiva possibilidade de todos obterem a tutela jurisdicional” (GRINOVER, 1990, p.50). Afirma, ainda, que o processo deve ter “plena e total aderência à realidade sociojurídica a que se destina, cumprindo sua primordial vocação, que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos” (GRINOVER, 1990, p.46). Dentre as barreiras que dificultam o acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth ressaltam as custas judiciais, a precariedade de informação e a dificuldade de proteção dos interesses difusos e coletivos. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988). Assim, organizações com poucos recursos financeiros e cidadãos também desfavorecidos socioeconomicamente e com baixo grau de escolaridade têm desvantagens ao propor ou defender demandas.⁵ Acrescente-se que, no mundo contemporâneo, ocorrendo a ampliação dos direitos coletivos e difusos, torna-se insuficiente a concepção do indivíduo como titular de direito. Ainda conforme Cappelletti e Garth, de um lado, a demanda individual é antieconômica quando for de natureza coletiva, de outro, a demanda coletiva requer a organização da coletividade e aceitação de uma liderança. Assim, na medida em que a proteção privada de interesses difusos exige a ação de grupo, torna-se difícil a efetivação do acesso à justiça. Daí o significativo papel a ser desempenhado pela Defensoria Pública.⁶ Em segundo lugar, a Constituição Federal, ao substituir a “assistência judiciária” – que se restringe à assistência prestada em juízo, por consequência, à acessibilidade formal aos serviços judiciários – pela “assistência jurídica”⁷, ampliou a possibilidade do acesso à justiça. Passou-se

[...] da ideia de assistência judiciária para o de acesso à justiça; de assistencialismo público para serviço público essencial; de extensão da Advocacia privada aos financeiramente carentes à promoção dos

direitos humanos; de mera promoção judicial de demandas privadas à identificação dos direitos fundamentais da população e sua instrumentalização, eventualmente pela via judicial. Daí porque é essencial a compreensão da natureza distinta das defensorias públicas, em comparação com os serviços de assistência judiciária antes existentes (ainda que nomeados defensorias públicas), a fim de que se organize o novo serviço público em razão de sua real finalidade, constitucionalmente desenhada” (WEIS, 2002, p. 5-6.).

Prosseguindo nos esclarecimentos sobre a pesquisa, os Boletins Eletrônicos, em número de 14, constituíram o ponto de partida da investigação. Esses documentos divulgaram todo o percurso do Movimento pela criação da Defensoria Pública/MDP, desde sua oficialização, em 2002, até a criação da Defensoria, em janeiro de 2006. Outra fonte de coleta de dados foram as entrevistas concedidas por procuradores, organizadores do MDP, hoje atuando como defensores públicos, e por representantes das entidades participantes desse movimento. Em número de dez, as entrevistas perfizeram, aproximadamente, 30 horas de gravação e fundamentam, juntamente com as demais fontes, a recuperação da história dessa instituição. Afinal, o objeto em questão exigia que fossem salvos os arquivos da memória, memória de acontecimentos recentes, alguns deles em curso, que poderão permitir futuramente um estudo das mentalidades. Notícias veiculadas pela imprensa e artigos divulgados por revistas especializadas e outras publicações pertinentes ao tema também foram consultados. Acrescente-se que a presença das pesquisadoras nas reuniões e outros eventos organizados, a partir de 2008, tendo em vista o fortalecimento da DP, permitiu a observação e o registro dos acontecimentos.

2 A criação da defensoria pública em são paulo

Mesmo após a promulgação da Constituição de 05 de outubro de 1988, o Estado de São

Paulo continuou prestando assistência judiciária através da PAJ, órgão da Procuradoria Geral do Estado/PGE, criado em 1947⁸. Ante o pequeno número de funcionários e a grande demanda das comarcas⁹, a partir da década de 1980, a PGE ampliou a assistência judiciária, celebrando convênios com entidades¹⁰, dentre as quais a OAB-SP, remuneradas com um percentual do Fundo de Assistência Judiciária/ FAJ, criado em 1984.¹¹ Assim, tanto a PGE quanto a seção paulista da OAB não se manifestaram a favor da criação da instituição que substituiria os serviços prestados pela PAJ e pelos advogados dativos. Portanto, o fato de a organização do MDP no Estado de São Paulo ter sido iniciativa de alguns procuradores públicos aponta a existência de visões diferentes de mundo e de justiça no interior do órgão público em que atuavam. Concorde-se que

[...] o Judiciário apresenta-se como um corpus heterogêneo, tanto na sua composição social como em suas atitudes (...). Nesse sentido, constituir uma identidade, no momento em que uma emergente democracia reclama pela mudança e pela inovação do Judiciário, importa explicitar e amadurecer o campo das controvérsias a fim de que as alternativas se apresentem com nitidez, favorecendo uma subsequente tomada de decisão (WERNECK VIANA et alii, 1997, p. 146)

A pesquisa realizada permitiu responder por que partiu de membros da PAJ a iniciativa de organização do Movimento. Os procuradores entrevistados relataram que, na verdade, foram sensibilizados para a urgência da criação da DP paulista, em 1998, quando participaram de um seminário organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência/NEV – USP. Desse evento, além de quatro procuradores da PAJ – SP, estiveram presentes representantes da sociedade civil e defensores públicos que lutavam pelo fortalecimento das defensorias já criadas em outros estados do Brasil. São Paulo começava a ser cada vez mais cobrado pelo descumprimento da Constituição. Acrescente-se

que duas principais lideranças do MDP assumiram, em 2001, a direção do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo/Sindiproesp. Tal fato favoreceu a ampliação da rede de contatos, discussões e apoios nacionais a partir da aproximação com a Associação Nacional de Defensores Públicos/ANADEP. Acrescente-se ainda a experiência dos principais organizadores do MDP na militância em entidades de defesa dos direitos humanos e na atuação no Centro de Integração da Cidadania/CIC e no Centro de Referência e Apoio à Vítima /CRAVI, formas alternativas de políticas públicas de acesso à justiça, implantadas em São Paulo na segunda metade da década de 1990. O contato com a realidade, revelando a precariedade de acesso à justiça à população desfavorecida socioeconomicamente fortaleceu a convicção daqueles procuradores de que os conflitos e contradições inerentes à atuação da PAJ, enquanto órgão da PGE, não seriam superados.¹² Nos depoimentos dos entrevistados, aparecem vários exemplos. Um deles refere-se à incompatibilidade dos encaminhamentos da PGE e da PAJ com relação ao Massacre do Carandiru.

Procuradores da PAJ solicitaram o posicionamento do chefe do Poder Executivo. Acionaram o Estado de São Paulo, pedindo indenizações às vítimas e às famílias das vítimas do Massacre da Casa de Detenção. Então, nós éramos, na verdade, procuradores do Estado acionando o Estado e cuja contestação deveria ser proferida pelo Procurador Geral do Estado.¹³

A incompatibilidade entre a PGE e a PAJ em relação ao episódio da videoconferência¹⁴ também foi lembrada em entrevistas.

Sempre houve, de uma forma mais ou menos intensa, uma dicotomia dentro da PGE porque, para fazer valer o direito dos cidadãos, a PAJ acionava o Estado. Foi o caso do episódio da videoconferência que, no aspecto penal e processual penal, é de

flagrante inconstitucionalidade. Entretanto, havia um parecer da PGE autorizando o governo do Estado a instalar e a implementar o sistema de videoconferência. Quer dizer, nós, procuradores da PAJ, participávamos de audiência, cuja defesa dos hipossuficientes do processo criminal exigia que nos manifestássemos contra a videoconferência, recusando, inclusive, o parecer da PGE. Eram funções que não podiam estar dentro de uma mesma instituição pela própria essência, pela própria natureza da atividade.¹⁵

Intensificados os conflitos e contradições, a própria PGE, historicamente resistente à criação da DP em São Paulo¹⁶, acabou por concordar com a proposta de criação da DP e, mais ainda, passou a defendê-la no momento anterior e posterior à aprovação da Lei nº 988.¹⁷

O anteprojeto para a criação da DP inicialmente elaborado pelos organizadores do Movimento teve importante contribuição das entidades da sociedade civil organizada, em encontros promovidos pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana/Condepe e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos/CTV.¹⁸ No ato do lançamento do Movimento, o anteprojeto foi entregue ao Procurador Geral do Estado com a finalidade de subsidiar o Poder Executivo na elaboração do projeto oficial.¹⁹ Na PGE, o grupo de trabalho encarregado da elaboração do projeto de criação da DP foi acompanhado pelo presidente do Sindiproesp e por um representante da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo/APESP que, mesmo na qualidade de observadores, defendiam a incorporação dos dez pontos fundamentais²⁰ listados no Manifesto divulgado em 2002 no ato de lançamento do MDP.²¹

Um dos pontos da Reforma do Judiciário, aprovada em 08 de dezembro de 2004, favoreceu as defensorias públicas, tendo-lhes concedido autonomia administrativa e financeira. A Lei nº 988 foi sancionada em janeiro de 2006. Conforme o “Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo”:

A assunção de funções de administração de justiça independente da intervenção do Judiciário confere à Defensoria Pública [...] um elevado grau de autonomia e ação unilateral na concretização de seus objetivos institucionais, bem como representa o empoderamento dessa instituição no arranjo interorganizacional do sistema de justiça, superando os vínculos tradicionalmente estabelecidos entre a oferta de serviços “auxiliares” à função jurisdicional (Ministério e Defensorias Públicas, perícias, etc.) e a instalação e funcionamento das varas judiciais do Tribunal de Justiça. (Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo, Março de 2007, p.4).

3 As resistências ao funcionamento da defensoria pública

Criada como instituição autônoma e independente, a DP de São Paulo, ao longo de três anos de funcionamento, vem se estruturando para atender o dispositivo constitucional referente à assistência jurídica. Tendo por princípio a ampliação do acesso à justiça, a Defensoria Pública agrega a preocupação com a participação social, educação em direitos humanos, intervenção multidisciplinar, solução alternativa de conflitos, mediação e tutela coletiva como pilares fundamentais de uma atuação voltada ao fortalecimento da cidadania.

Das cerca de 300 comarcas existentes no Estado, a DP instalou-se nas 21 onde a PAJ atuava; nas demais, o atendimento continua sendo prestado pelo convênio com a OAB.

A pesquisa realizada aponta que, “em pouco tempo de existência, a Defensoria Pública paulista ampliou o espectro de atuação no Estado, embora ainda não disponha de infraestrutura e recursos condizentes com a magnitude dos seus propósitos” (GOZETTO; HADDAD; MUNIZ E SOARES, 2008,

p.10). A visibilidade adquirida pela condução das ações coletivas – como, por exemplo, a favor das vítimas do Metrô na Estação Pinheiros, da moradia digna, da ação ambiental em São Luiz do Paraitinga contra a plantação de eucalipto pela Votorantim e Suzano, entre outras – tem ampliado significativamente a demanda. O atendimento cível do Posto da Liberdade que atingia 300 pessoas quando da transição da PAJ, hoje chega à marca das 700 por dia.²²

A Defensoria paulista, comprometida com a defesa dos direitos humanos, expressa a parceria com os movimentos sociais em sua estrutura. Assim, o processo das conferências regionais²³ para informar o Plano Anual de Trabalho da Defensoria é um mecanismo inovador de participação popular nas instituições de justiça. Sendo um instrumento de aproximação dos defensores com lideranças de movimentos sociais, tende a diminuir a distância que, tradicionalmente, separa os gabinetes oficiais da população. Através da interlocução, os defensores passam a conhecer a realidade da população-alvo e a natureza das reivindicações. No Conselho Superior²⁴, com poder normativo para disciplinar as atividades da DP, a legislação prevê o “Momento Aberto”, em que qualquer pessoa pode fazer uso da palavra.²⁵ Em suas reuniões, é frequente a presença de representantes da sociedade civil organizada, como, por exemplo, de movimentos de defesa da criança e do adolescente, de mulheres, de direitos humanos, de moradia, de questões ambientais, entre outros.

Outra prática democrática da instituição ocorre através da Ouvidoria-Geral²⁶.

Entre esses 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 (SADEK e FERNANDES, 27 abr. 2009, p.3).

Sem direito a voto, o ouvidor tem assento no Conselho Superior, influenciando os procedimentos e as políticas propostas através de encami-

nhamento de pareceres sobre temas considerados importantes, elaborados pelo Conselho Consultivo da Ouvidoria.²⁷

Coerente com as finalidades para as quais foi criada, a DP implantou em sua estrutura núcleos especializados de atendimento em Cidadania e Direitos Humanos, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Segunda Instância e Tribunais Superiores e Situação Carcerária, Direitos do Idoso, Defesa da Mulher e Combate à Discriminação.²⁸ Trata-se de uma estrutura de intermediação para demandas externas apresentadas nas reuniões com movimentos populares. As reivindicações dos movimentos sociais presentes nas Conferências, no Momento Aberto e nos Núcleos expressam as condições objetivas de vida a que estão submetidos os segmentos sociais desprovidos de direitos. Organizados a partir de necessidades pontuais que retratam a vivência e a sobrevivência dos seus participantes, no processo da ação coletiva que os sustenta, os movimentos sociais ampliam a possibilidade de compreensão da própria realidade dos envolvidos. “Esta passagem não acontece de modo mecânico e espontâneo. A reflexão, a conversa sobre as carências cotidianas são provocadas, não necessariamente por uma vanguarda política mas por iniciativas dos próprios moradores [da periferia]” (GOUVÊA, 1991, p. 43-44).

Para se compreender por que o convênio com a OAB representa importante resistência à ampliação da DP em São Paulo, algumas observações merecem ser registradas. Numericamente expressivos, os advogados conveniados da OAB passaram a constituir um grupo político com peso significativo nos partidos políticos, no próprio governo e nas eleições para a escolha do presidente da Ordem. Isso explica o fato de o interesse corporativo desses advogados estar representado na própria Constituição do Estado de São Paulo, o que levou o Procurador Geral da República, Antônio Fernando Barros, em 20 de outubro de 2008, a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADIN nº 4163, com pedido de medida cautelar, requerendo a declaração de inconstitucionalidade de trechos do art. nº109 da Constituição Estadual de São Paulo²⁹ e do Art. nº 234³⁰ da Lei Complementar nº 988/06 que se referem à obrigatoriedade de convênio entre a Defensoria Pública e a Ordem

dos Advogados do Brasil-SP.³¹ A obrigação da manutenção deste convênio, segundo a ADIN, fere a Constituição da República.³²

A Constituição Federal, “ao prever a criação de órgãos estatais de defensoria pública, [...] claramente afastou-se do modelo assistencialista vedando que, como regra, sejam celebrados convênios para contratação de advogados privados custeados pelos cofres públicos” (WEIS, 2002, p.6). Entretanto, no Estado de São Paulo, como mencionado acima, permanece em vigor o convênio para a remuneração de advogados dativos. Em 2007, totalizavam mais de 50.000 advogados inscritos no convênio com a OAB.³³ Se, por um lado, a institucionalização do convênio significou a profissionalização da advocacia dativa nos moldes da assistência judiciária, por outro, representou a inflexão da agenda política quanto ao acesso à justiça. O serviço público de assistência jurídica, representado pela criação da Defensoria Pública, perdeu espaço para demandas de cunho corporativo.³⁴

As nomeações dos advogados dativos são realizadas por rodízio e, frequentemente, quando os processos já se encontram em andamento, o que significa ausência de contatos prévios entre os advogados e os jurisdicionados.³⁵ Acrescente-se ainda que as subseções nem sempre dispõem de locais para atender o público específico, conforme determina a legislação e os serviços prestados não são avaliados. Convivendo com o poder político da OAB, as atividades da Defensoria Pública, cuja natureza difere da qualidade das disponibilizadas pelo convênio, são prestadas por profissionais concursados, servidores públicos em regime de tempo integral de trabalho, impedidos, portanto, de exercerem outra atividade remunerada. Tendo por base empírica a análise de 297 processos penais instaurados e julgados num tribunal de júri da capital de São Paulo, no período de janeiro de 1984 a junho de 1988, Adorno aponta a maior incidência de sentenças condenatórias em processos nos quais atuam advogados dativos.

Na maioria das vezes, um advogado dativo limita sua atuação à fria letra da lei dos códigos. Atém-se às formalidades proces-

suais. Pouco se esmera na defesa do réu, mal argumenta, não recorre à jurisprudência, não formula recursos contra a sentença de pronúncia (ADORNO, 1999:328).

Com o crescente aumento do número de advogados dativos, o volume de recursos necessários para o pagamento do convênio com a OAB vem sendo cada vez mais oneroso ao orçamento da DP.³⁶

Em 2008, dos, aproximadamente, trezentos milhões gastos com as entidades conveniadas, cerca de 90% foram destinados ao pagamento do convênio com a OAB, o que aponta o poder de pressão da seção paulista da Ordem sobre o Executivo e o desinteresse com que a administração estadual vem tratando a ampliação do quadro de defensores públicos e a valorização da categoria, cujos proventos são muito inferiores aos percebidos pelos promotores e juízes.³⁷

No segundo semestre de 2008, ocorreram manifestações no centro da capital e na Assembleia Legislativa e reuniões da Defensoria Pública com representantes de entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais. Entre os dias 13 e 17 de outubro de 2008, a instituição paralisou suas atividades como forma de pressionar o governo do Estado de São Paulo a apreciar dois anteprojotos de lei que haviam sido encaminhados à Secretaria de Gestão Pública em maio daquele ano: a proposta de criação, nos próximos quatro anos, de cem cargos anuais de defensores públicos e, diante da baixa remuneração por eles percebida, a revisão salarial para a valorização da carreira.

O governo do Estado, ao criar a Defensoria Pública, considerou equacionada a questão por, formalmente, atender tanto a disposição legal pertinente quanto os interesses corporativos da OAB. A manutenção do convênio com a Ordem impede a ampliação da assistência jurídica em todo o Estado de São Paulo; desqualifica o preenchimento dos cargos por concurso de títulos e provas, forma de delegar aos mais competentes o exercício das funções públicas e, em decorrência, o princípio da eficiência, fundamental para o bom funcionamento do aparato de justiça. Indaga-se até quando continuará a terceirização dos serviços advocatícios.

4 Considerações finais

Dificuldades e incertezas continuam no ritmo da história lenta. As resistências revelam “a própria cultura jurídica brasileira, que mantém traços autoritários mesmo em momentos de democratização política” (FERNANDES, 2006, p. 251).

A experiência de São Paulo permite apreender os limites do acesso à justiça impostos pela forma como a sociedade está organizada. As leis, longe de atenderem o sentido da ação social almejada pela maioria, são instrumentos de reprodução do poder e da preservação dos privilégios. Voltado para a manutenção da ordem social e econômica, o direito não é concebido como “processo e modelo de liberdade, portanto como praxis transformadora do mundo” (FERREIRA, 2006, p.106).

Compreende-se que os serviços oferecidos pela DP ainda não comportam as crescentes demandas da população socioeconomicamente desfavorecida, em razão das resistências políticas e dos limites operacionais de sua estrutura. Implantada em moldes inovadores, a experiência de São Paulo vem se consolidando lentamente, abrindo um debate significativo sobre os fundamentos democráticos da participação popular na sua atuação.

Criando espaços para a sociedade civil na sua gestão e fiscalização³⁸, a experiência paulista vem se tornando um modelo para a modernização de defensorias públicas de outros estados brasileiros.

Notes about the history of paulista legal judiciary assistance aid

This article refers to some results from the research “The history of Legal judiciary assistance Aid in Sao Paulo state” developed by teachers of UNINOVE’s law course during 2008 and 2009. The article starts from the organized movement aiming at the creation of the paulista Legal Aid and analyses some of the obstacles that have been put in place to prevent this institution from providing wider access to justice to the low income segment of the population, substituting judiciary assistance by good quality Legal Aid.

Key words: Access to justice; Legal Aid; State; Social Movement

Notas

- 1 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, LXXIV.”
- 2 “A história da sociedade brasileira tem sido uma história inacabada, uma história que não se conclui, uma história que não chega ao fim de períodos definidos, de transformações concluídas.” MARTINS, José de Sousa. *O poder do atraso. Ensaios de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 11.
- 3 A oficialização do Movimento pela Defensoria Pública ocorreu no Salão Nobre da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, quando foi ressaltada a importância de uma Defensoria Pública democrática, autônoma, transparente e descentralizada. Participaram do ato de lançamento do Movimento o Ministro da Justiça Miguel Reale Jr., o Procurador Geral do Estado, o jurista Dalmo Dallari, entre outros, além de importantes representantes de mais de 300 entidades subscritoras do Manifesto, como, por exemplo, a Comissão de Justiça e Paz, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a Associação dos Juizes para a Democracia. Contou, ainda, com a presença de deputados estaduais, vereadores, trabalhadores e estudantes. Boletim Eletrônico nº 1. Arquivo das autoras.
- 4 Consultar RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994, p.28.
- 5 “Dada a natureza múltipla dos obstáculos ao acesso ao direito e à justiça – obstáculos econômicos, sociais e culturais – os grupos sociais por eles mais atingidos são sociologicamente muito difusos, marcados por vulnerabilidade da mais diversa índole.” SANTOS, Boaventura de Sousa et alii. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento, 1996. p.483.
- 6 A respeito, Haddad, Eneida G. de Macedo e Gozetto, Andréa C. O. O Movimento pela Criação e Fortalecimento da Defensoria Pública paulista. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 17, Vol. 76, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 372-388.
- 7 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, LXXIV.
- 8 “O Decreto-Lei Estadual nº 17.330, de 27 de junho de 1947, cria o Departamento Jurídico do Estado, agrupando os órgãos jurídicos responsáveis pela advocacia pública em São Paulo. A Procuradoria do Serviço Social nova denominação do Consultório Jurídico de serviço Social – se torna Procuradoria de Assistência Judiciária, a PAJ.” *Advocacia Pública: apontamentos sobre a história da Procuradoria geral do Estado de São Paulo*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 110.
- 9 Em 2004, a PAJ contava com a atuação de 350 procuradores: 118 atuando na área cível da Capital, 99 criminal e 133 nas Procuradorias Regionais (Diadema, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Osasco e Mogi das Cruzes), Santos, Taubaté, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília e São Carlos. *Revista Consultor Jurídico*, 19 de outubro de 2004.
- 10 Através do FAJ, eram remunerados, em 2004, o serviço de advocacia prestado por mais de vinte entidades da sociedade civil organizada, entre elas a Apae (Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo), PUC (Pontifícia da Universidade Católica de

- São Paulo), GADA (Grupo de Amparo ao Doente de Aids). Nos presídios e nas Varas das Execuções Criminais, 177 advogados da Funap eram pagos pelo Estado. *Revista Consultor Jurídico*, 19 de outubro de 2004.
- 11 O Fundo de Assistência Judiciária da Procuradoria Geral do Estado foi instituído pelo artigo 7º da Lei nº 4 476, de 20 de dezembro de 1984.
 - 12 Entrevistas realizadas com ex-procuradores que atuavam na PAJ. Arquivo das autoras.
 - 13 Entrevista realizada em outubro de 2008. Arquivo das autoras.
 - 14 Em artigo, publicado em 2003, uma das militantes no MDF explica: “Tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que preveem a instalação de equipamentos audiovisuais para a realização de audiências criminais. Neles há a possibilidade de que o acusado, sem se ausentar do estabelecimento prisional em que se encontra recolhido, seja submetido a interrogatório e a instrução probatória. A violação da videoconferência a princípios constitucionais e normas que regem a condução de um processo criminal é clara. D’Urso, Flavia. “A videoconferência na crise do constitucionalismo democrático.” *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, v.11, n.129, p. 2, ago. 2003.
 - 15 Entrevista publicada em outubro de 2008. Arquivo das autoras.
 - 16 Conforme o desembargador Dyrceu Aguiar Cintra, existia uma resistência histórica por parte da Procuradoria Geral do Estado. A função de defensor público sempre foi preenchida por procuradores do Estado, na Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). Esses procuradores não queriam se desvincular da Procuradoria do Estado, não queriam abrir mão de seu cargo de procurador, talvez com a perspectiva de que a criação de uma Defensoria Pública não lhes daria, na nova carreira, a mesma segurança que as que têm os procuradores do Estado. CINTRA JR, Dyrceu Aguiar Dias. Reforma do Judiciário: não pode haver ilusão- entrevista. In: *Estudos Avançados*. V. 18, (51): 169-180. São Paulo: 2004.
 - 17 Essa informação aparece em quase todas as entrevistas concedidas pelos defensores públicos que haviam atuado na PAJ.
 - 18 Integravam o Comitê de Organização: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CONDEPE; Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos – CTV; Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP; Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP; Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM-Brasil; Fala Preta Organização das Mulheres Negras e Centro de Direitos Humanos do Sapopemba – CDHS. Cf. *Boletins Eletrônicos*.
 - 19 Boletim Eletrônico nº 1. Arquivo das autoras.
 - 20 As principais características da Defensoria Pública a ser criada, propostas pelo anteprojeto.
 - 1 – Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral às pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial;
 - 2 – Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carentes;
 - 3 – Assessorar juridicamente, através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não-governamentais, especialmente aquelas de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e pela terra;
 - 4 – Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Estes profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico

aos defensores, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência;

5 – Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico;

6 – Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas;

7 – Implantar Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da Instituição;

8 – Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e no treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para o atendimento qualificado às pessoas carentes;

9 – Ter autonomia administrativa, com a eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado;

10 – Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do FAJ. Cf. Boletim eletrônico nº 1, divulgado pelo Movimento, em julho de 2002. Arquivo da autora.

- 21 Boletim Eletrônico nº 2. Arquivo das autoras.
- 22 Entrevistas realizadas com defensores públicos. Arquivo das autoras. Consultar também www.defensoriapublica.sp.gov.br.
- 23 Em entrevistas realizadas com defensores públicos foi apontado que, em 2007, foram realizadas mais de quinze conferências, em todas as regiões do Estado, com previsão de serem bianuais.
- 24 A respeito, Subseção V, Artigos 26 a 31, da Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006.
- 25 Artigo 29, parágrafo 4º da Lei nº 988/2006.
- 26 A respeito, Subseção VII, Artigos 36 a 43, da Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006.
- 27 O Conselho Consultivo da Ouvidoria é composto por 11 titulares e 11 suplentes, indicados pelo próprio ouvidor.
- 28 www.defensoria.sp.gov.br. Acesso em 08 de abril de 2009.
- 29 Art.109 – Para efeito do disposto no art. 3º desta Constituição, 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.
- 30 Art.234 – A Defensoria Pública do Estado manterá convênio com a Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, visando implementar, de forma suplementar, as atribuições institucionais definidas no artigo 5º desta lei.
§ 1º – A Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, em função do convênio previsto neste artigo, deverá:
 1. manter nas suas Subseções postos de atendimento aos cidadãos que pretendam utilizar dos serviços objeto do convênio, devendo analisar o preenchimento das condições de carência exigidas para obtenção dos serviços, definidas no convênio, bem como a designação do advogado que prestará a respectiva assistência;
 2. credenciar os advogados participantes do convênio, definindo as condições para seu credenciamento, e observando as respectivas Comarcas e especialidades de atuação, podendo o advogado constar em mais de uma área de atuação;
 3. manter rodízio nas nomeações entre os advogados inscritos no convênio, salvo quando a

natureza do feito requerer a atuação do mesmo profissional.

§ 2º – A remuneração dos advogados credenciados na forma deste artigo, custeada com as receitas previstas no artigo 8º, será definida pela Defensoria Pública do Estado e pela Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 3º – A Defensoria Pública do Estado promoverá o ressarcimento à Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil das despesas e dos investimentos necessários à efetivação de sua atuação no convênio, mediante prestação de contas apresentada trimestralmente.

- 31 Antônio Fernando Barros argumenta na ADIN que a Constituição Estadual serviu de fundamento para que disposições normativas, como a lei 988/06, “fossem elaboradas no sentido de diminuir a capacidade estratégica da instituição público-estatal, que sede em favor da Ordem dos Advogados do Brasil, por sua seção paulista, a atribuição constitucional de atuar à frente dos interesses jurídicos dos necessitados”. Procurador Geral da República entra com ADIN no STF questionando convênio entre Defensoria Pública e OAB/SP. In: Associação Nacional de Defensores Públicos / ANADEP, 20 out. 2008. <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=4599>, acesso em 06 nov. 2008.
- 32 Conforme divulgou ANADEP, “Para o Procurador Geral da República, o convênio entre Defensoria e OAB/SP não permite espaço orçamentário para que a instituição pública se consolide “ante o comprometimento severo com o dito convênio, num círculo vicioso que impede a extinção desse estado – eternamente – emergencial de coisas no Estado de São Paulo, o qual jamais teve oportunidade de se livrar da situação conhecida – mas pouco combatida – de penúria do atendimento ao público necessitado”. Ainda segundo o procurador, o trecho da Constituição Estadual do Estado de São Paulo faz com que “A Ordem (OAB) toma para si a designação dos profissionais que deverão atender o público, como ainda está obrigada a realizar rodízio – dando chance a que mais advogados se valham dessa composição –, numa nítida confissão do interesse corporativo que se desenha nesse cenário. Na outra ponta, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, numa releitura das aflições que há anos marcam o histórico do atendimento jurídico de pessoas necessitadas no Estado – acompanhada de perto pela Suprema Corte –, acaba por se ver irremediavelmente atrelada a essa organização”. Associação Nacional de Defensores Públicos/ ANADEP, 20 out. 2008. <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=4599>, acesso em 06 nov. 2008.
- 33 Cf. Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados /SEADE. Mar 2007, p.3.
- 34 “Esse panorama político explica a posição do convênio com a OAB no atual desenho institucional da defesa gratuita pública no estado, especialmente no Artigo nº 234 da Lei da Defensoria paulista, pelo qual a Ordem é a única entidade conveniada com referência expressa naquela lei” (Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo. Mar 2007, p.3).
- 35 Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados /SEADE. Mar 2007. Consultar, também, ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. A advocacia e o acesso à justiça no Estado de São Paulo (1980-2005). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo/USP. São Paulo, 2005. Mimeo.

36 Entrevistas com defensores públicos. Arquivo das autoras.

37 Conforme a ANADEP, “Esse convênio tem custado, em média, quase R\$ 300 milhões por ano, enquanto o salário dos 400 defensores não chega a um sexto disso. Em outras palavras, com esses R\$ 300 milhões seria possível designar o número necessário de defensores públicos em cada comarca do Estado e ainda se economizaria dinheiro público. Mas a criação de cargos de defensor público é ainda de competência exclusiva do governador, que, sem apresentar nenhuma justificativa, simplesmente ignora um anteprojeto enviado pela Defensoria desde maio de 2008 prevendo a criação gradual de meros cem cargos de defensor por ano, pelos próximos quatro anos. Sem mais cargos, a Defensoria permanece nesse círculo vicioso, no qual não pode ampliar seus serviços e tem de gastar cada vez mais.” Defensoria Pública de São Paulo, três anos. Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. In: O Estado de São Paulo, 14 jan. 2009.

38 É o primeiro órgão jurídico do Brasil a ter um cargo de ouvidor ocupado por um membro fora da carreira indicado por entidades de direitos humanos.

Fontes e referências bibliográficas

Fontes

Boletins Eletrônicos (nº1 e nº 2). Movimento pela Criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo. Arquivo das autoras.

Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2009.

Diagnóstico dos Processos Organizacionais e dos Sistemas de Informações da Assistência Jurídica do Estado de São Paulo. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Governo do Estado de São Paulo-SEADE, Março de 2007.

II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

Entrevistas com defensores públicos: arquivo das autoras.

Legislação da Defensoria Pública. São Paulo: Escola da Defensoria Pública, 2007.

Lei da Defensoria. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

Referências

ADORNO, Sérgio. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. As mortes que se contam no tribunal do júri. In: SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim.(orgs). *Sociologia e Direito. Textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica*. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 311-336.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A advocacia e o acesso à justiça no Estado de São Paulo (1980-2005)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo/USP. São Paulo, 2005. Mimeo.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA JR, Dyrceu Aguiar Dias. Reforma do Judiciário: não pode haver ilusão-entrevista. In: *Estudos Avançados*. V. 18, (51): 169-180. São Paulo: 2004.

D'URSO, Flavia. A videoconferência na crise do constitucionalismo democrático. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, v.11, n.129, p. 2, ago. 2003.

FERNANDES, Pádua. A cultura jurídica brasileira e a chibata: Miguel Reale e a história como fonte do direito. In: *Prisma Jurídico*. Publicação Científica de Ciências Jurídicas. V5. São Paulo: UNINOVE, 2006. p. 237-255.

FERREIRA, Gilson. A jurisprudência *contra legem* e sua posição no quadro teórico das fontes de produção normativa segundo o modelo jurídico romano-germânico. In: *Prisma Jurídico*. Publicação Científica de Ciências Jurídicas. V5. São Paulo: UNINOVE, 2006. p. 237-255. p. 97-111.

GOUVÊA, Maria das Graças. *Organizações de bairro: um espaço de cidadania. O caso de Franca-SP*. Franca: UNESP-FHDSS: Prefeitura Municipal, 1991.

GOZETTO, Andréa C. Oliveira e HADDAD, Eneida G. de Macedo. O Movimento pela Criação e Fortalecimento da Defensoria Pública paulista. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 17, Vol. 76, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 372-388.

GOZETTO, Andréa A. Oliveira ; HADDAD, Eneida G. de Macedo; MUNIZ, Cibele. C. Baldassa e SOARES, Thaís A. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: desafiando velhas mentalidades. *Boletim IBCCRIM*, v. 193, p. 10, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MARTINS, José de Sousa. *O poder do atraso. Ensaio de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *A sociedade vista do abismo. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SADEK, Maria Tereza e FERNANDES, William. Controle social das Defensorias Públicas. *Folha de S. Paulo*, A3, 27 abr 2009. p.3.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça. A função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989, p.37-65.

SANTOS, Boaventura de Sousa et alii. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento, 1996.

WERNECK VIANA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice Carvalho de; MELO, Manuel Palácus Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WEIS, Carlos. Direitos humanos e defensoria pública. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, v.10, n.115, p. 5-6, jun. 2002.

Acessos eletrônicos

ADIN Nº 4163. Site do Supremo Tribunal Federal/STF: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp> (acesso em 06 nov. 2008).

Procurador Geral da República entra com ADIN no STF questionando convênio entre Defensoria Pública e OAB-SP. Associação Nacional de Defensores públicos / ANADEP, 20 out. 2008. <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=4599> (acesso em 06 nov. 2008).

Defensoria Pública de São Paulo, três anos. Associação Nacional dos Defensores Públicos/ANADEP. In: O Estado de S. Paulo. 14 jan. 2009. http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090114/not_imp306848,0.php www.defensoria.sp.gov.br. (Acesso em 08 de abril de 2009).

recebido em 26 abr. 2009 / aprovado em 1º out. 2009

Para referenciar este texto:

HADDAD, E. G. de M.; SOARES, T. A. Notas sobre a história da Defensoria Pública Paulista. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 383-402, jul./dez. 2009.