

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CLARISSA CHRISTIANNE RODRIGUES SOUZA

**Defensoria Pública do Estado de São Paulo: profissão e política na atuação em tutela
coletiva**

São Carlos
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CLARISSA CHRISTIANNE RODRIGUES SOUZA

Defensoria Pública do Estado de São Paulo: profissão e política na atuação em tutela coletiva

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira

São Carlos
2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Clarissa Christianne Rodrigues Souza, realizada em 04/04/2019:

Prof. Dra. Fabiana Lucio de Oliveira
UFSCar

Prof. Dra. Luciana Gross Siqueira Cunha
FGV

Prof. Dra. Maria da Glória Bonelli
UFSCar

AGRADECIMENTO

À Profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira, pela orientação zelosa, minuciosa, motivadora e sempre disponível.

Ao PPGS-UFSCar, em especial aos professores Jacob Lima, Maria Inês Mancuso, Maria Moraes, Rodrigo Martins, Jacqueline Sinhoretto e Samira Marzochi, pelas excelentes aulas e discussões, que tanto contribuíram para minha formação ao longo desses dois anos, e à Silmara Dionizio, por toda a orientação sobre os trâmites do mestrado.

Às professoras Maria da Glória Bonelli e Luciana Gross Cunha, pelas contribuições valiosas que deram ao meu trabalho no exame de qualificação e também na banca de defesa desta dissertação.

Ao Núcleo de Estudos em Direito, Justiça e Sociedade, em especial à colega Simone Braghin, pela leitura atenciosa e contribuições ao meu projeto de pesquisa.

À Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ao seu Conselho Superior e à Escola da Defensoria Pública do Estado, nas pessoas dos defensores públicos Gustavo Junqueira, diretor da Escola à época do início do meu mestrado, e Luiz Eduardo Toledo, relator do meu processo de afastamento, por terem me possibilitado cursar as disciplinas em São Carlos.

Às defensoras e aos defensores públicos que gentilmente aceitaram participar dessa pesquisa, contribuindo, refletindo e dialogando sobre sua profissão.

Aos colegas da turma de 2017, que fizeram desta uma jornada de cooperação, em especial às queridas Natália Cannizza, Paula Paschoal, Monique Lazarin e Verônica Laveli, por todo o apoio intelectual e emocional para a conclusão dessa empreitada.

À minha família, por todo esforço dedicado a mim, desde sempre.

RESUMO

Esta dissertação investiga as formas pelas quais a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), na defesa de direitos coletivos de populações em situação de vulnerabilidade econômica e social, configura um perfil político à instituição, diferenciando-a da advocacia privada e aproximando-a do prestígio e do poder político do Ministério Público, bem como do ativismo da advocacia de causas. Analisa o papel do ativismo dos defensores públicos na construção desse perfil institucional e de que modo eles têm utilizado a tutela de direitos coletivos como instrumento de poder político, nos âmbitos judicial e extrajudicial. O referencial teórico adotado é o da sociologia das profissões, apoiando-se em pesquisas recentes sobre as profissões e instituições de justiça na judicialização de demandas coletivas. Foram utilizados dados qualitativos e quantitativos, gerados a partir de entrevistas semiestruturadas com dez defensores públicos; da sistematização de informações quantitativas sobre a atuação em tutela coletiva, a partir dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública; e de um banco de dados criado a partir das decisões judiciais proferidas em primeira instância, entre 2009 e 2017, nas ações civis públicas (ACP) propostas pela DPESP. Os resultados mostram que a legitimidade para propor ACPs é considerada pelos defensores públicos como uma forma de poder político, que pode influenciar políticas públicas e governos, embora seja vista como um último recurso e tenha tido mais respostas positivas do Judiciário na defesa de interesses individuais homogêneos, com menor alcance. É, sobretudo, por meio da pauta dos direitos humanos, da proximidade com os usuários e das questões sociais e da atuação extrajudicial que a instituição constrói sua legitimidade perante a sociedade e o sistema de justiça, como articuladora entre as demandas sociais e os poderes públicos representativos.

Palavras-chave: Defensoria Pública; ativismo jurídico; tutela coletiva; sociologia das profissões.

ABSTRACT

This dissertation investigates the means by which the practice of the Public Defender's Office of São Paulo on collective and social rights sets up a political role for the institution. This role makes the institution different from the private lawyering and more similar to the political power of the Public Ministry in Brazil and to the activism of the cause lawyering. It also analyses the activism of the public defenders in setting up this institutional role and how they have been proceeding on collective and social rights in both judicial and extrajudicial arenas. The discussion is based on the sociology of professions and recent researches about legal professions and institutions operating in the social rights arena.

This study is based on qualitative and quantitative data such as interviews with public defenders, statistics produced by the institution and data from judicial decisions taken between 2009 and 2017 on class actions filed by the Public Defender's Office of São Paulo.

The results show that the legitimacy for proposing class actions is seen as a political power by the public defenders, even though they have been used as a last resource in the negotiation between the State and the social demands.

Mostly, the institution has been setting up its legitimacy and strength through the defense of human rights, the closeness to vulnerable people and their social demands and also through extrajudicial means of negotiating solutions.

Keywords: Public Defender's Office; legal activism; collective rights; sociology of professions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Resumo das principais características dos entrevistados	25
Quadro 2 – Evolução dos municípios atendidos e do número de cargos de defensores públicos	38
Quadro 3 – Total de ACPs julgadas em primeira instância e de ACPs em que a DPESP atuou - 2007 a 2017.....	69
Gráfico 1 – Evolução da arrecadação por tipo de receita – 2012 a 2017.....	42
Gráfico 2 – Percentual da arrecadação por tipo de receita – 2012 a 2017.....	42
Gráfico 3 - Percentual de mulheres e homens, por concurso de ingresso.....	45
Gráfico 4 - Percentual de mulheres e homens, por nível da carreira.....	45
Gráfico 5 - Cor ou raça, por concurso de ingresso.....	47
Gráfico 6 – ACPs em que a DPESP atuou por ano e área de atuação – 2007 a 2017.....	73
Figura 1 – Linha do tempo dos principais momentos da construção da DP no Brasil.....	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Defensores por área de atuação.....	39
Tabela 2 – Número de defensores, por regional de atendimento da DPESP.....	40
Tabela 3 – Percentual do atendimento suplementar especializado de assistência jurídica na execução orçamentária – 2010 a 2017.....	41
Tabela 4 – Número de defensores por faixa etária e sexo.....	46
Tabela 5 – Número de defensores por cor ou raça e sexo.....	46
Tabela 6 – Percentual de defensores públicos por estado da Instituição de Ensino Superior de formação.....	48
Tabela 7 – Total de ACPs e de atividades relatadas nos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP – 2006 a 2017.....	68
Tabela 8 – Principais atividades realizadas pela DPESP – 2006 a 2017.....	69
Tabela 9 – Total de ACPs em que a DPESP atuou e de ACPs julgadas em primeira instância, por Regional.....	71
Tabela 10 – Total de ACPs em que a DPESP atuou na capital – 2007 a 2017.....	72
Tabela 11 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância, por ator requerido – 2009 a 2017.....	73
Tabela 12 – ACPs em que a DPESP atuou por área de atuação e regional – 2007 a 2017.....	74
Tabela 13 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tema – 2009 a 2017.....	75
Tabela 14 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tipo de interesse – 2009 a 2017.....	78
Tabela 15 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por resultado da sentença – 2009 a 2017.....	79
Tabela 16 – Temas de maior incidência por principais resultados.....	80
Tabela 17 – Demandas por principais temas das ACPs – 2009 a 2017.....	81
Tabela 18 – Razões de decidir do Judiciário por tema das ACPs – 2009 a 2017.....	82
Tabela 19 – Tempo para decisão das ACPs – 2009 a 2017.....	83

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação civil pública

ADI – Ação direta de inconstitucionalidade

ADPERJ – Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro

ANADEP – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

APADEP – Associação Paulista de Defensores Públicos

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CONAMP - Associação Nacional do Ministério Público

DP – Defensoria Pública

DPESP – Defensoria Pública do Estado de São Paulo

DPU – Defensoria Pública da União

EC- Emenda constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IRDR – Incidente de resolução de demandas repetitivas

LC – Lei complementar

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAJ – Procuradoria de Assistência Judiciária

PGE – Procuradoria-Geral do Estado

PJ – Poder Judiciário

SINDIPROESP – Sindicato dos Procuradores do Estado, das autarquias, das fundações e das universidades públicas do Estado de São Paulo

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de ajustamento de conduta

TJ – Tribunal de Justiça

Sumário

NOTA DE APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	14
1 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2 METODOLOGIA	23
3 CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE INSTITUCIONAL: FRONTEIRAS E DISPUTAS NOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL	27
3.1 A Defensoria Pública no Brasil	27
3.2 A construção da Defensoria Pública em São Paulo	35
3.2.1 Estrutura administrativa e atribuições institucionais	38
3.2.2 O atendimento suplementar e a disputa orçamentária com a OAB-SP	41
3.2.3 Características sociodemográficas dos defensores públicos de São Paulo	44
4 SOBRE SER DEFENSOR PÚBLICO: A ATUAÇÃO E AS PERCEPÇÕES DOS DEFENSORES PÚBLICOS SOBRE A PROFISSÃO	49
4.1 O ideário que permeia a noção de profissionalismo na DPESP	56
4.2 Posição da Defensoria Pública no sistema de justiça, semelhanças e diferenças em relação aos outros órgãos	60
5 A ATUAÇÃO EM TUTELA COLETIVA E A CONFIGURAÇÃO DE UM PERFIL POLÍTICO	64
5.1 A atuação da DPESP por meio de ações civis públicas	67
5.2 Os principais temas de atuação coletiva	75
5.3 Os limites da efetividade e as potencialidades da ACP	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
Apêndice 1 – Roteiro das entrevistas	96
Apêndice 2 – Termo de consentimento de entrevista	99
Apêndice 3 – Ações civis públicas julgadas em primeira instância que compõem o banco de dados	100

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Início esta dissertação com uma nota introdutória acerca da minha posição no trabalho de campo desta pesquisa, e da influência que tal posição exerceu na produção dos dados qualitativos por meio da interação entrevistadora-entrevistados.

Ocupo desde fevereiro de 2014 um dos cinco cargos de socióloga(o) na Defensoria Pública de São Paulo, o que motivou a escolha dessa instituição como meu objeto de pesquisa. Os sociólogos atuam nos núcleos especializados, na ouvidoria e na escola da DPESP, onde exerço meu trabalho, no apoio e assessoria às atividades desenvolvidas pelos defensores públicos.

Ao longo do primeiro ano de mestrado, revisei o projeto de pesquisa inicialmente proposto, a partir da literatura com a qual tive contato nesse período na universidade, nas disciplinas que cursei, e nas publicações do grupo de pesquisa “Direito, Justiça e Sociedade” (NEDJUS). Embasada em estudos sobre as profissões jurídicas, que abordam como essas profissões fazem política de uma forma não política, fundamentadas na técnica, no formalismo, nas constituições, nos direitos e na ideia de mandato moral, que lhes daria legitimidade para atuarem na defesa de interesses sociais, optei por pesquisar de que formas a atuação da Defensoria Pública, na esfera de direitos coletivos, configura um perfil de atuação política à instituição.

O problema de pesquisa exigiu que eu fosse a campo entrevistar defensores públicos para compreender suas formas de atuação e percepções sobre o próprio trabalho, a instituição e suas relações com os outros órgãos de justiça. Antes de iniciar o trabalho de campo, solicitei autorização para a Primeira Subdefensoria-Geral, para que pudesse fazer os contatos, por meio de meu e-mail e telefone pessoais, fora do horário do expediente. Recebi um documento em que se ressaltava a necessidade de manter sigilo sobre eventuais dados pessoais de casos e atendimentos e que nenhum defensor ou servidor poderia dar acesso a documentos ou banco de dados sem a prévia autorização da Primeira Subdefensoria Geral. Além disso, foi exigida a assinatura do termo de consentimento pelos defensores entrevistados. Essas condições foram respeitadas na pesquisa.

Durante a realização das entrevistas, tive de lidar com os impactos que minha posição na instituição causava sobre os entrevistados e suas falas, oscilando em sua leitura entre as posições de *insider*, alguém de dentro da instituição, e *outsider*, alguém de fora da carreira dos defensores públicos (Al-Natour, 2011).

A primeira dificuldade trazida pelo fato de eu ser servidora, ocupante de um cargo hierarquicamente inferior, e estar realizando uma pesquisa sobre a instituição em si, não sobre um assunto que pudesse ser entendido pelos defensores como útil à sua atuação, foi a de conseguir adesão. Dos 25 defensores contatados e convidados, dez, efetivamente, participaram da entrevista; cinco não responderam ao convite feito por e-mail; três aceitaram fazer por escrito, mas não retornaram; e outros sete acenaram afirmativamente à entrevista, mas por falta de confirmação sobre data e horário por parte dos entrevistados ou por não conseguir me deslocar até o município do defensor, as entrevistas acabaram por não se efetivarem.

O segundo tipo de impacto da minha posição no campo, que pude observar, foi na produção das falas, a partir da concepção que os entrevistados tinham sobre o que eu poderia/deveria saber, ora tida como *insider*, alguém que, enquanto servidora, já saberia de muitas das dinâmicas internas da instituição, ora como *outsider*, alguém que não é parte da carreira e que não pode compartilhar de tudo aquilo que se pensa e se passa na instituição.

Nesse sentido, as interpretações que os entrevistados fizeram sobre mim e minha pesquisa influenciaram suas falas e, conseqüentemente, os dados produzidos por essa interação. Quando me viam como *insider*, podiam deixar alguns comentários subentendidos, como se eu já soubesse do que estavam falando, ou mesmo não responder à pergunta (por exemplo, quando ouvi de um entrevistado, reagindo a uma pergunta sobre a existência de diferentes visões sobre a Defensoria Pública, que “há disputa, sim, ela está tão acirrada e tão perigosa que eu prefiro não falar o que eu acho”); podiam me questionar sobre as questões que coloquei (como quando perguntado sobre os limites de atuação da instituição, o entrevistado retornou a pergunta para mim: “o que você acha?”). Alguns também falaram abertamente sobre o que consideravam problemas da instituição, talvez por entenderem que eu também poderia estar a par de tais discussões.

Quando me viam como *outsider*, por não ser defensora, mesmo trabalhando na instituição, podiam se esforçar por apresentar um discurso mais legitimador que crítico sobre a instituição. Essa oscilação entre *insider/outsider*, muitas vezes, ocorria ao longo da mesma entrevista, dependendo da pergunta colocada.

Por fim, minha posição no campo de pesquisa inevitavelmente criou vieses, tanto nas perguntas que fiz, com algum receio de ser mal interpretada ou de criar algum atrito na comunicação, quanto nas respostas que obtive, a partir das interpretações que os entrevistados fizeram de mim e de como se sentiam em falar sobre a própria profissão para alguém que ocupa uma posição inferior na hierarquia institucional.

Esses vieses, inevitáveis em qualquer pesquisa, não invalidam os dados e a pesquisa, mas antes balizam as análises que se podem fazer a partir deles.

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública (DP) se estabeleceu na Constituição Federal de 1988 como instituição responsável pela assistência jurídica, nas áreas cível e criminal, a quem não tem recursos financeiros para acessar a justiça, em um contexto de judicialização privilegiado pela opção da Constituinte, que empoderou as instituições de justiça como mecanismos de *enforcement* de direitos em relação a alternativas políticas ou administrativas (Arantes, 2002; Gargarella, 2014). Desde então, a DP tem construído para si atribuições que vão além da garantia de direitos individuais aos “economicamente hipossuficientes”. Nesse novo perfil institucional destacam-se a promoção dos direitos humanos e a legitimidade para atuar em defesa de interesses coletivos. Mais recentemente, destaca-se o papel de *custos vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis), tese que tem sido aceita por tribunais de justiça¹, permitindo que a Defensoria Pública ingresse no processo judicial sempre que a causa afetar populações vulneráveis, independentemente se estas já tiverem advogado constituído, uma vez que é uma atuação como protetora dos vulneráveis² e não como representante da parte.

A inserção da Defensoria Pública como o modelo nacional de assistência jurídica na Constituinte de 1988 ocorreu por meio da participação ativa de defensores públicos de estados em que a instituição já existia - ainda que de formas diferentes da atual -, que se empenharam para a constitucionalização de uma instituição autônoma, desvinculada dos três poderes, com os mesmos princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e independência funcional) e prerrogativas (inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos) garantidos ao Ministério Público (MP), sob o argumento de que seriam necessários para que se tivesse liberdade para a defesa de direitos dos “necessitados”³ em face ao Estado, sem o risco de retaliações (Moreira, 2016).

Nem todas as demandas dos defensores foram alcançadas em 1988, já que no processo constituinte se estabeleceram disputas por atribuições e recursos com o Ministério Público, as procuradorias estaduais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No entanto, estes pleitos

¹ Um dos exemplos dessa discussão é a tese proposta no XIII Congresso Nacional de Defensores Públicos, em 2007. Camargo, J. *A atuação da defensoria pública em favor de vulneráveis: proposta de um perfil institucional à luz da função promocional dos direitos humanos*. In: Congresso Nacional de Defensores Públicos. Livro de teses e práticas exitosas: Defensoria Pública: em defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade. Santa Catarina, 2017. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Congresso_2017.pdf. Acesso em 08/08/2018.

² O conceito de vulnerabilidade aqui comporta os sentidos jurídicos já presentes na legislação existente, referindo-se a grupos como crianças e adolescentes, mulheres em situação de violência, idosos, pessoas com deficiência, consumidores etc.

³ Termo utilizado na Constituição Federal de 1988.

foram alcançados ao longo dos anos por meio de mudanças legislativas ocorridas a partir da autonomia funcional e administrativa garantida à instituição na EC 45/2004, que concedeu também a iniciativa de sua proposta orçamentária. Os princípios institucionais do MP de unidade, indivisibilidade e independência funcional também foram garantidos à DP posteriormente, por meio da EC 80/2014.

Além dessas mudanças no desenho institucional, igualando a Defensoria Pública ao Ministério Público quanto a prerrogativas e direitos, a instituição também disputou com o MP atribuições, buscando possibilidades de atuação que fossem além da defesa de direitos individuais de pessoas que comprovem insuficiência de recursos⁴, conformando um perfil político à instituição. Com a LC 132/2009, a DP conseguiu expandir suas atribuições para a tutela de direitos coletivos e a promoção dos direitos humanos (Brasil, 2009), posteriormente constitucionalizadas por meio da EC 80/2014. A atuação em ações coletivas confere um poder político à instituição, à medida que permite a representação de interesses sociais por legitimados que não têm “mandato explícito e revogável” e a extensão dos efeitos do julgado a terceiros que não figuram no processo, como se esses interesses fossem de todos (Leal, 1998; Arantes, 2013). Além disso, a legitimidade para atuar como representante de interesses coletivos permite à instituição exercer o poder simbólico de nomear os direitos que devam ser reivindicados e de traduzir os conflitos sociais para o campo jurídico (Bourdieu, 1989).

No caso do Ministério Público, a legitimidade para a defesa de interesses coletivos, por meio de ações civis públicas (ACP), reconfigurou a instituição, que ganhou um perfil de “agente político da lei”, com poder de fiscalização do cumprimento da lei e de influência sobre políticas públicas, mantendo, contudo, a imagem de independência típica do Judiciário, inerte e neutro (Arantes, 2002).

Esta dissertação analisa de que formas a atuação em tutela coletiva configura um perfil de atuação política aos defensores públicos, diferenciando a profissão da advocacia privada e aproximando-a do prestígio e do poder político do Ministério Público e do ativismo da “advocacia de causas”. Outras questões que interessam à pesquisa são: o papel do ativismo dos próprios defensores na construção desse perfil institucional, e como têm utilizado esse instrumento de poder político, a tutela de direitos coletivos, nos âmbitos judicial e extrajudicial.

⁴ O critério de atendimento da DP, pautado na hipossuficiência econômica, é definido por cada estado e pela Defensoria Pública da União. No estado de São Paulo, esse critério é a renda familiar de até 3 salários mínimos, conforme Deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública n. 89, de 08 de agosto de 2008.

A pesquisa pretendeu contribuir para os estudos sobre profissões jurídicas, com a análise de como a Defensoria Pública articula profissionalismo e política, principalmente na tutela de direitos coletivos, atribuição que, segundo os estudos de Arantes (1999; 2002) e Silva (2001), garantiu um papel político ao MP, contribuindo para o fortalecimento e a autonomia da instituição.

O texto que segue está estruturado em cinco capítulos. O primeiro traz o referencial teórico da sociologia das profissões e os achados de pesquisas relativas à atuação das instituições de justiça na esfera de direitos coletivos e sua consequente politização. O segundo trata da metodologia utilizada na pesquisa, que incluiu análise quantitativa de dados sobre ACPs propostas pela DPESP e a análise qualitativa dessa atuação, por meio de entrevistas com defensores públicos. O capítulo 3 discute as disputas, em âmbitos nacional e estadual, entre a DP e outras instituições de justiça, em especial a PGE, o MP e a OAB, por atribuições e recursos, e de que modo a instituição foi se configurando no âmbito legislativo ao longo do tempo pelo ativismo dos defensores. O capítulo 4 explora, a partir das entrevistas, as percepções dos defensores públicos acerca da profissão e da instituição, o ideário socializado internamente e as visões sobre sua posição no sistema de justiça e sua relação com as outras instituições. Por fim, o capítulo 5 está centrado na discussão da atuação da DPESP em tutela coletiva e das percepções dos defensores públicos sobre esta atuação.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Muitos estudos se debruçaram sobre a formação das profissões jurídicas no Brasil, do *ethos* profissional de diversas instituições de justiça e das ideologias que o compõem (Bonelli, 2002; Madeira, 2013; Oliveira, 2002, 2006; Silva, 2001), bem como a respeito do papel do ativismo desses profissionais na consolidação de suas carreiras (Arantes, 2002; Moreira, 2016).

De forma geral, os estudos da sociologia das profissões mostram o esforço das profissões jurídicas na delimitação de uma jurisdição em que possam atuar autonomamente, de forma independente do mercado, da burocracia e do cliente, legitimadas pela neutralidade que o conhecimento técnico-jurídico traria à sua atuação e pela ideia de mandato moral, ou seja, a legitimidade que a sociedade confere a essas profissões para que atuem na defesa de interesses sociais (Bonelli e Oliveira, 2003).

Segundo Freidson (2013), o profissionalismo é uma lógica de organizar o trabalho que se diferencia do mercado e da burocracia, principalmente pela autonomia e pelo controle do próprio mercado de trabalho pelos profissionais, sem que haja interferência de administradores ou clientes. O acesso a esse mercado é restrito aos que possuem as credenciais e a expertise da profissão, isto é, o conhecimento abstrato obtido por meio de educação formal em nível superior. A delimitação de uma jurisdição de atuação e o controle do próprio mercado de trabalho trazem poder político e econômico às profissões.

Esta dissertação analisa a atuação da Defensoria Pública de São Paulo, discutindo o papel dos defensores na consolidação de uma profissão que expandiu suas atribuições para além da assistência jurídica a pessoas que não poderiam pagar por um advogado, buscando um perfil mais político por meio da atuação em direitos coletivos, e tendo disputado, desde a sua criação, a jurisdição sobre determinadas funções com outras profissões - como os procuradores, os promotores e os advogados.

O conceito de profissionalismo que orienta esta pesquisa é o do profissionalismo cívico (Halliday, 1999), segundo o qual as profissões jurídicas atuam e se legitimam baseadas na ideia de terem um papel no avanço do projeto político liberal de garantia e efetivação de direitos, de que sua atuação deve ser voltada à construção do bem comum. Além disso, segundo Bonelli e Oliveira (2003), a identidade profissional, o desenho institucional do sistema de justiça e a ideologia de prestação de um serviço à sociedade também são fontes de legitimação dessas profissões.

O profissionalismo cívico implica a demarcação de uma fronteira entre a profissão e a política convencional, fazendo com que as profissões jurídicas se coloquem acima do jogo de

interesses, já que baseiam sua atuação nas constituições, nos direitos, no formalismo, na expertise técnica (Halliday, 1999). Segundo o autor referido, a política das profissões jurídicas se pauta por uma interação entre o controle jurisdicional sobre determinadas funções, o status político que as profissões adquirem com isso, as motivações cívicas relacionadas ao bem comum e os interesses materiais e de carreira, como uma amálgama de motivações profanas e sagradas.

Madeira (2013), em estudo sobre a formação de uma identidade dos defensores públicos como agentes políticos, ressalta que a profissão é marcada pela politização, presente no discurso dos defensores entrevistados pela referida autora, que atuam no estado do Rio Grande do Sul. Essa politização se expressa na visão que os entrevistados têm da instituição como essencial à democracia, promotora da cidadania e do estado de bem-estar social. A figura do “Estado-defensor” aparece nos discursos desses defensores como contraposição ao MP, o “Estado-acusador”, e como forma de equilibrar as forças em um processo judicial. Dessa concepção decorrem pautas de equiparação remuneratória e de condições materiais de trabalho que os defensores públicos têm defendido como “paridade de armas” (Madeira, 2013).

Segundo a autora, o elemento fundamental na formação do *ethos* da Defensoria Pública, e que a diferencia no sistema de justiça, é a promoção dos direitos humanos (Madeira, 2013), incorporada pela Lei Complementar 132/2009. De acordo com Madeira (2013: não paginado), os direitos humanos expandem a jurisdição de atuação da DP, pois vão além da questão da hipossuficiência econômica do indivíduo, trazendo o critério da vulnerabilidade para definir quem pode ser atendido pela DP.

Essas mudanças no perfil institucional derivaram do ativismo dos próprios defensores públicos. O uso do termo ativismo se origina na discussão sobre o Poder Judiciário nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra, para se referir à autonomia dos juízes para a interpretação das leis, levando, muitas vezes, à politização de suas decisões, de acordo com seus valores e preferências ideológicas; trata-se de um termo que se refere à judicialização da política e é entendido como o contrário da autocontenção, que seria um comportamento judicial mais rigorosamente restrito às normativas e leis (Koerner, 2013).

Tate (1999) ressalta que a judicialização da política se refere à atuação de juízes e de cortes no processo decisório de políticas públicas, assim como à tendência de que fóruns não judiciais de negociação e decisão sobre políticas públicas atuem de forma legalista, “quase-judicial”. O autor coloca que esse processo, que tem ocorrido nas democracias no pós-guerra, está relacionado, entre outras razões, à existência de uma política de direitos, à legitimidade de atuação do Judiciário na defesa destes direitos, bem como à percepção de que as instituições

majoritárias (Legislativo e Executivo) atuam em causa própria ou são corruptas, o que faria com que as pessoas aceitassem essa política do Judiciário, já que este tem uma reputação de neutralidade e expertise.

Apesar de ser um conceito que trata do poder dos juízes de agirem politicamente ao interpretar a lei, cujas validade e polissemia têm sido alvo de discussões (Arguelhes *et al.*, 2012), esse termo tem sido utilizado em estudos sobre a Defensoria Pública, em um sentido próximo ao discutido na sociologia norte-americana como *cause lawyering*, que se refere à atuação engajada de advogados em levar causas políticas nas quais acreditam para a arena judicial, formando redes com movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Halliday, 1999; Engelmann, 2006).

Segundo Sarat e Scheingold (1998), os “advogados de causas” entenderiam sua profissão como meio para construção daquilo que consideram a “boa sociedade”, e isso contribuiria para sua legitimação perante a sociedade. Defenderiam seu trabalho a partir da ideologia do profissionalismo, argumentando que a prestação de um serviço público e o comprometimento político são centrais para a profissão que exercem.

Por outro lado, essa atuação ameaçaria a profissão como um todo, por desestabilizar o senso comum de que a advocacia é neutra e baseada na competência técnica, levantando a questão sobre a quais interesses essa ideia serviria (Sarat e Scheingold, 1998).

Segundo Halliday (1999), uma contradição da ideologia profissional dos *cause lawyers* seria a de que, embora se empenhem para a expansão de direitos e de valores democráticos, buscando atuar politicamente e mudar práticas jurídicas, a sua atuação depende da própria autonomia da lei e é limitada por ela.

Tonche (2016, 2017), ao analisar a Defensoria Pública de São Paulo, observa dois tipos de ativismo na instituição. Um voltado ao fortalecimento da profissão e da instituição, que envolve questões corporativistas e disputas com outras instituições do mundo jurídico, principalmente a OAB e o Ministério Público, outro, na própria atuação profissional, que a autora aborda por meio da questão da gestão dos espaços urbanos. Um exemplo, desse segundo tipo, é a atuação da DPESP na Cracolândia em 2012, que se valeu do uso de instrumentos judiciais, como o *habeas corpus*, para garantir a liberdade de ir e vir na região, e outros instrumentos extrajudiciais, como atendimento psicossocial, orientação jurídica e distribuição de cartilhas sobre direitos, recompondo o jogo de forças ali presente, pautadas em uma lógica punitivista de lidar com a questão dos usuários de drogas.

Moreira (2016), em estudo comparativo sobre os aspectos facilitadores e os constrangimentos para a criação da Defensoria Pública nos estados de São Paulo, Rio Grande

do Sul e Santa Catarina, também diferencia um tipo de ativismo político externo, que ele aborda nesse mesmo trabalho, por meio da atuação dos defensores na Constituinte e em outras arenas políticas, em prol de seus interesses institucionais, e um ativismo político interno, que se refere ao exercício de suas funções. O autor coloca que a identidade institucional da Defensoria Pública é disputada por visões diferentes, marcadamente por uma visão que privilegia uma abertura da instituição à sociedade, por meio de mecanismos de participação social, e outra mais voltada aos modelos tradicionais do sistema de justiça, como o MP e o Judiciário, caracterizados por um insulamento, representando interesses sociais, mas afastados da sociedade e com pouca *accountability* (Moreira, 2016).

É a esse tipo de ativismo interno que a presente pesquisa se dedica, à medida em que seu interesse se volta à atuação da Defensoria Pública, no exercício de suas atribuições institucionais, buscando compreender como a atuação em demandas coletivas configura um perfil de atuação política. Tal ativismo no exercício das funções está relacionado ao engajamento em causas sociais e à tradução de conflitos sociais para a arena jurídica, em contraposição à ideia de neutralidade política, comumente encontrada no mundo do direito (Arguelhes *et al.*, 2012).

Essa perspectiva do ativismo dos profissionais do sistema de justiça para construir novas atribuições institucionais, alargando a fronteira da justiça em direção à da política, já foi utilizada em estudos sobre o Ministério Público e a própria Defensoria (Arantes, 1999; 2002; Arantes e Moreira, 2016; 2017).

Arantes (1999; 2002) utiliza o conceito de voluntarismo político para designar a ideologia pela qual o MP criou para si poder político, principalmente por meio da legitimidade para atuar em direitos coletivos. A atuação em questões coletivas transfere conflitos da esfera da política para a da justiça, processo conhecido por judicialização da política, que tem como outra face a politização das instituições de justiça (Arantes, 1999). O voluntarismo faz referência à endogenia desse processo, isto é, ao papel dos próprios membros do Ministério Público em sua transformação em ator político, pautados em seus valores e em suas visões sobre a sociedade.

Arantes (2002) analisa o processo de construção de uma nova identidade institucional pelo Ministério Público, que passou de advogado do Estado, vinculado ao Executivo, a órgão independente e autônomo, com pretensões de “quarto poder” (Arantes, 2002:22). O autor reconstrói a trajetória legislativa de mudanças institucionais no Ministério Público, impulsionadas por seus membros, que permitiram uma transição da atuação em defesa de direitos indisponíveis dos indivíduos considerados incapazes a uma atuação voltada à

representação de interesses coletivos de toda a sociedade e à fiscalização de políticas públicas, politizando seu papel e tornando-o “agente político da lei”. Dois momentos principais nessa história exitosa são a defesa do interesse público, obtida por meio do Código de Processo Civil de 1973, e a tutela dos direitos difusos e coletivos.⁵

Para Arantes (2002), essas mudanças foram possíveis em um contexto de redemocratização e ascensão de novos movimentos sociais marcados por um viés anti-Estado, porque o Ministério Público logrou construir uma imagem de instituição independente, aliada da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. Essa imagem, inclusive, contribuiu para a constitucionalização dessa autonomia institucional em 1988.

Por meio de pesquisa empírica, o referido autor demonstra como o voluntarismo político do Ministério Público está baseado em um tripé: a ideia de hipossuficiência da sociedade civil, que não teria capacidade de mobilização; a ideia de que os poderes políticos (Executivo e Legislativo) estariam afastados da sociedade, inoperantes ou corrompidos, de forma que seriam incapazes de garantir direitos fundamentais; e a ideia de que caberia à instituição reduzir esse espaço entre Estado e sociedade civil, por meio da tutela dos direitos.

Nesta dissertação serão discutidas, também, as ideologias presentes na Defensoria Pública, que permeiam o ativismo dos defensores e fizeram com que a instituição, inicialmente destinada à assistência jurídica dos necessitados, passasse a figurar na Constituição como instituição permanente, expressão e instrumento da democracia, responsável pela defesa de direitos coletivos e individuais dos “necessitados” e pela promoção dos direitos humanos (Brasil, 1988), politizando sua atuação.

Sobre a questão da politização da atuação de instituições de justiça, outro estudo sobre o MP serve como referência a esta pesquisa. Silva (2001), em etnografia com promotores de justiça que atuam na tutela coletiva, observa dois tipos-ideais de atuação: o “promotor de gabinete”, com atuação mais judicial, e o “promotor de fatos”, que priorizaria a atuação extrajudicial, mobilizando a sociedade, órgãos públicos e organizações da sociedade civil em busca de soluções negociadas, colocando-se como um articulador político entre esses atores. O “promotor de fatos” exerceria uma “pressão formalizada” sobre os administradores públicos para a implementação de políticas e programas sociais, recorrendo à via judicial como último recurso (Silva, 2001: 138).

⁵ Os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos foram definidos no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/1990), embora já estivessem presentes na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981) e na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/1985).

Em pesquisa quantitativa recente sobre a atuação do MP nas atribuições conquistadas na Constituição Federal de 1988, Ribeiro (2017) argumenta que grande parte dos promotores se encaixa no tipo-ideal “de gabinete”, no sentido de que pouco se engajaram na defesa de interesses da sociedade, priorizando suas funções clássicas na área criminal como promotores da ação penal.

Esses estudos sobre o MP servirão como referência para se pensar a atuação da DPESP na esfera dos direitos coletivos, como a instituição tem atuado nessa nova atribuição, normatizada pela LC 132/2009, e posteriormente constitucionalizada pela EC 80/2014, tanto no âmbito judicial quanto por meios extrajudiciais.

2 METODOLOGIA

Os objetivos desta pesquisa exigem uma combinação de dados quantitativos, para uma visão sobre a atuação dos defensores, e de dados qualitativos, para a abordagem de percepções e experiências.

Para análise da atuação institucional em ações coletivas, optou-se pela construção de um banco de dados, a partir de decisões judiciais dadas em primeira instância, entre 2009 e 2017, a ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública de São Paulo. A opção pela ação civil pública se explica por esta ser o principal instrumento judicial de defesa de direitos transindividuais, incluídos os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A opção por decisões judiciais em primeira instância dá-se pelo fato de estes documentos serem de livre acesso e permitirem colher informações sobre a petição inicial do requerente, por meio do relato dos autos que o juiz faz antes de decidir. Além disso, os recursos levam tempo considerável para chegarem às instâncias superiores, e, considerando que a DPESP tem 13 anos, é provável que não haja decisões numerosas nessas instâncias.

As decisões foram coletadas no portal e-SAJ do Tribunal de Justiça de São Paulo⁶, entre janeiro e fevereiro de 2018. Conforme informação obtida pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Tribunal de Justiça de São Paulo, todas as sentenças estão disponíveis para acesso no portal, inclusive as proferidas em processos com segredo de justiça, sendo resguardados os nomes das partes. As sentenças são disponibilizadas no portal quando há movimentação no processo físico ou liberação nos autos digitais.

A busca foi feita no campo “consulta de julgados de 1º grau”, selecionando-se “ação civil pública”, no campo “classe”, e “defensoria pública”, no campo “pesquisa livre”. Retornaram 315 registros, dos quais foram selecionadas apenas as ações civis públicas propostas pela DPESP, excluindo-se as ações em que a instituição ingressou como litisconsorte ativo, isto é, no polo ativo de ação já iniciada por outro legitimado, principalmente o Ministério Público; os embargos de declaração, instrumento pelo qual a parte solicita esclarecimentos ao juiz sobre uma decisão já proferida; e as ações civis públicas em que a Defensoria Pública atuava na defesa do réu, muitas destas referentes a casos de internação compulsória impetrados pelo MP. Restaram selecionadas 138 ações civis públicas julgadas entre 2009 e 2017. O recorte temporal se deu pelos resultados da busca no e-SAJ, abrangendo todo o volume de ACPs julgadas até aquele momento e disponíveis para acesso *online*.

⁶ <https://esaj.tjsp.jus.br/cjpg/>

O objetivo dessa seleção é compreender as demandas coletivas que a DPESP tem levado ao Judiciário, com quais atores têm disputado essas questões e como o Judiciário tem reagido a essas proposições. As ACPs foram categorizadas por tema (o objeto ou demanda requeridos), tipo de direito (individual homogêneo, difuso ou coletivo), ator requerido e resultado da decisão.

Foram utilizados, também, os Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da Defensoria Pública, que trazem dados quantitativos sobre os atendimentos realizados por defensores. Os Anuários são uma compilação dos relatórios mensais apresentados pelos defensores públicos ao órgão de controle, com as quantidades de cada tipo de atendimento e atividade realizados. No entanto, as informações são numéricas e não estão categorizadas por tipo de demandas, por exemplo. Por isso a necessidade de criação do banco de decisões judiciais, citado anteriormente, para acesso a informações mais específicas sobre as ACPs propostas pela DPESP.

Os dados qualitativos foram gerados a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com defensores públicos, com o objetivo de apreender percepções sobre a instituição e o fazer profissional. Inicialmente, foram convidados por e-mail nove defensores e sete defensoras que já tinham alguma atuação em tutela coletiva. Dentre eles, cinco defensores responderam afirmativamente. Um outro defensor aceitou participar por intermédio da orientadora desta pesquisa. Com exceção de uma entrevista feita pessoalmente, todas as outras foram realizadas por Skype.

Em uma segunda rodada de entrevistas, ocorrida entre novembro de 2018 e janeiro de 2019, foram convidadas 9 defensoras, sendo que três aceitaram responder por e-mail, e uma por telefone. Assim, o corpus da pesquisa foi composto por entrevistas com seis defensores e quatro defensoras, incluindo perfis diferentes quanto ao ano de ingresso na carreira, área de atuação e faixa etária.

Quanto ao ano de ingresso na instituição, dois entrevistados foram “optantes”, como se costumam chamar os procuradores que saíram da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ) quando da criação da DPESP, tendo um deles participado do movimento pela criação da instituição no estado. Os demais ingressaram por concurso público específico para a carreira, nos seguintes anos: 2007, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2016.

Buscaram-se, ainda, defensores que atuassem nas áreas principais de atendimento da DPESP, de forma que cinco deles atuam na área cível, outros quatro na área criminal e uma especificamente na área da infância e juventude. Dois deles disseram já terem ocupado o cargo de coordenação da unidade em que atuam e três defensoras são ou já foram da coordenação de

núcleos especializados. Um dos defensores entrevistados já ocupou uma das assessorias da Defensoria Pública-Geral, cargo que permite influenciar, em alguns aspectos, a política institucional. Esses defensores tiveram, portanto, experiências de trabalho diferentes das que têm aqueles que atuam somente “na ponta”, ou seja, no atendimento jurídico.

Em relação à idade, quatro dos defensores estão na faixa etária até 35 anos; cinco entre 36 e 40 anos; e um acima de 40 anos. Dos dez entrevistados, oito ingressaram na instituição ou na PGE ainda na faixa etária dos 20 aos 29 anos.

Quanto ao perfil político, estão representados no corpus da pesquisa um defensor atuante na criação da instituição e um representante da associação de classe em gestões passadas.

Os defensores entrevistados são, de forma geral, oriundos de segmentos médios das classes médias: filhos de comerciantes, metalúrgicos, professores, funcionários públicos, o que denota a ascensão social destes por meio de sua profissão. Duas entrevistadas vêm de segmentos mais altos das classes médias, sendo filhas de profissionais liberais e funcionários públicos de alto escalão. Nenhum dos entrevistados para os quais a informação está disponível vem de família com profissionais do Direito - essa informação está ausente para três dos defensores entrevistados.

Quase todos os entrevistados tiveram experiência de trabalho em outros órgãos de justiça, seja em cargos jurídicos, como procuradores, seja em cargos mais administrativos, como escreventes e assistentes no Tribunal de Justiça, técnicos-administrativos ou analistas no Ministério Público. Três dos entrevistados disseram ser a Defensoria Pública sua primeira experiência de trabalho. Uma das entrevistadas teve carreira acadêmica e atuou em organizações do terceiro setor antes do ingresso na DPESP. Em termos territoriais, quatro dos entrevistados atuam na capital, um na região metropolitana e cinco no interior.

Quadro 1 – Resumo das principais características dos entrevistados

Identificação do Entrevistado	Sexo	Idade	Ano de graduação em Direito	Ano de ingresso na DPESP	Área de atuação na DPESP	Já ocupou cargos administrativos ou nos núcleos especializados
1	M	40	2002	2013	Cível	
2	M	34	2006	2009	Criminal	
3	M	34	2006	2013	Criminal	
4	M	38	2003	2007	Cível	X
5	M	34	Sem informação	2009	Cível	
6	M	44	Sem informação	1998 (PAJ)	Criminal	X
7	F	33	2008	2011	Cível	X
8	F	38	2004	2012	Criminal	X
9	F	40	2001	2004 (PAJ)	Infância e Juventude	
10	F	37	2004	2016	Cível	X

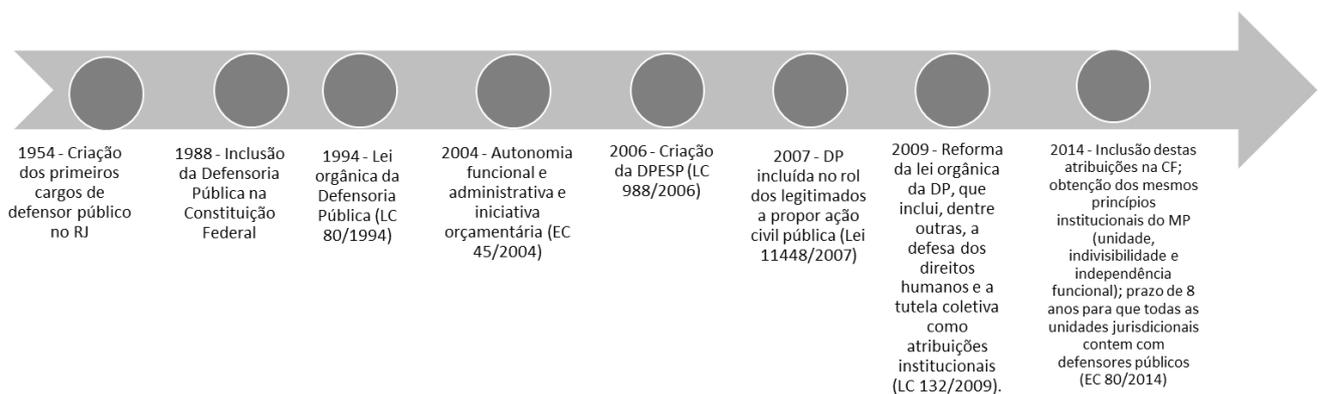
3 CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE INSTITUCIONAL: FRONTEIRAS E DISPUTAS NOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL

3.1 A Defensoria Pública no Brasil

Mais do que resgatar exhaustivamente o histórico da construção da Defensoria Pública no país, o enfoque deste capítulo é a formação dessa instituição pela competição interprofissional com outras carreiras jurídicas, com as quais tem disputado fronteiras e atribuições. Conforme Abbot (1988), as profissões formam um sistema interdependente, no qual disputam continuamente jurisdição sobre algumas atividades, ora tendo uma delas controle total sobre determinada atividade, ora um controle subordinado a outro grupo. Essas disputas acontecem nos planos local e nacional.

A Figura 1 mostra os principais momentos da construção da DP no Brasil, os quais serão discutidos a seguir. O contexto nacional da DP é importante para se compreender a criação da DPESP e em que ponto a legislação referente à Defensoria se encontrava neste momento, bem como para compreender como a legislação da DPESP, posteriormente, influenciou tal instituição em âmbito nacional.

Figura 1 – Linha do tempo dos principais momentos da construção da DP no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

O primeiro estado do país a criar cargos de defensores públicos foi o Rio de Janeiro, em 1954, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça. Os seis cargos iniciais de provimento efetivo eram responsáveis pela assistência judiciária às pessoas que não teriam recursos para contratar os serviços de um advogado particular.

Embora o cargo de defensor público com essa denominação tenha surgido somente em 1954, a assistência judiciária às pessoas de baixa renda estava prevista já na Constituição Federal de 1934, de responsabilidade da União e dos estados. Entre 1934 e 1988 cada estado definia o seu modelo de assistência judiciária, alguns priorizando tal serviço por meio de servidores públicos, especialmente procuradores, outros optando pela remuneração de advogados particulares pelo Estado para tal prestação, ou ainda por modelos mistos, como era o caso de São Paulo (Moreira, 2016).

Em 1958, quando a cidade do Rio de Janeiro ainda era a capital do país, foram criados cargos de defensores públicos na estrutura do Ministério Público Federal, como a classe inicial da carreira de promotor no âmbito federal. Essa estrutura foi legada ao Ministério Público do estado da Guanabara (correspondente ao atual município do Rio de Janeiro) quando da transferência da capital para Brasília.⁷

No estado do Rio de Janeiro, a Assistência Judiciária se tornou um órgão de Estado em 1970, ao lado do Ministério Público, ambos chefiados pelo Procurador Geral de Justiça. Na Constituição Estadual de 1975, quando já havia sido feita a fusão do Estado da Guanabara e o do Rio de Janeiro, essa estrutura foi mantida, consolidando o cargo de defensor público como distinto, não mais representando o início de carreira para o promotor de justiça (Moreira, 2016). Esse nascimento imbricado ao Ministério Público fez deste um modelo para os defensores públicos na construção da instituição.

Em 1981, o órgão passa a ser vinculado à Secretaria de Justiça do estado; em 1987, adquire autonomia administrativa quando os defensores públicos conseguiram a criação de um cargo de Procurador-Geral da Defensoria Pública, nomeado pelo governador a partir de lista tríplice elaborada pelos defensores. Nesse momento, o órgão passa a se chamar Defensoria Pública, com status de secretaria de estado (Moreira, 2016).

A Assistência Judiciária no RJ foi a forma embrionária da Defensoria Pública, tendo servido de modelo para a instituição que os defensores lograram inserir na Constituição Federal de 1988 e para a Lei Complementar n.80, de 12 de janeiro de 1994, a lei orgânica da Defensoria Pública, que a organizou no âmbito federal e prescreveu normas gerais para os estados (Moreira, 2016).

Os defensores públicos do RJ e sua associação de classe nominada Associação da Assistência Judiciária do Rio de Janeiro (AAJERJ) até 1982, e depois, Associação dos

⁷ Estas informações estão disponíveis no site da Defensoria Pública no Rio de Janeiro: <http://www.defensoria.rj.def.br/Institucional/historia> . Acesso em 07 de novembro de 2018.

Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ), foram protagonistas nesse processo de consolidação da instituição no âmbito nacional. Em 1982, realizaram o *I Seminário Nacional de Assistência Judiciária*, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Nacional, do qual resultou a *Carta do Rio de Janeiro*, que reivindicava a criação de uma instituição pública específica para o acesso à justiça das pessoas que não tinham recursos para advogados particulares, no plano nacional e nos estados. A assistência jurídica prestada pela OAB deveria ser somente complementar ao modelo público (Moreira, 2016).

A partir dessa iniciativa dos defensores públicos do Rio de Janeiro e do engajamento de servidores envolvidos na assistência judiciária em diversos estados, a Defensoria Pública foi criada ainda na década de 1980, antes mesmo da Constituição Federal, em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Piauí, Bahia e Distrito Federal (Gonçalves *et al*, 2015).

Em 1984, os defensores criaram uma entidade de classe de âmbito nacional, então chamada Federação Nacional dos Defensores Públicos (FENADEP)⁸, que foi fundamental para a constitucionalização da instituição em 1988, junto à ADPERJ, tendo participado como grupo de interesse das discussões na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, convencendo deputados a aderirem à pauta da DP e colaborando para a construção do texto constitucional (Moreira, 2016).

Moreira (2016) faz um relato detalhado acerca das disputas na Assembleia Nacional Constituinte pela constitucionalização da DP, ressaltando o ativismo externo dos defensores para que seus objetivos fossem alcançados nesse momento visto por eles como uma janela de oportunidade para a consolidação da instituição.

No entanto, esse processo foi permeado por resistências corporativas de outras profissões jurídicas que prestavam assistência judiciária nos estados, como procuradores e advogados, bem como membros do Ministério Público que lutavam pela sua autonomia⁹ na Constituinte e não queriam ver seu próprio projeto em risco em razão da disputa com outra instituição que pleiteava os mesmos direitos, prerrogativas e garantias. Além disso, uma outra objeção à Defensoria Pública, nesse momento, foi o argumento do princípio federativo, pelo qual os estados deveriam ter autonomia para decidirem sobre suas políticas de assistência judiciária. Esse argumento também protegia os interesses dos profissionais que atuavam na assistência judiciária nos estados (Moreira, 2016).

⁸ Atualmente denominada Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP).

⁹ O MP conquistou autonomia na Constituição de 1946, tendo-a perdido na Constituição de 1967, atrelado neste momento ao Poder Judiciário. Com o AI-5, em 1969, voltou a ser atrelado ao Executivo (Bonelli e Oliveira, 2003).

Conforme argumentou o relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o deputado e promotor Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), o defensor público atuaria na defesa de um indivíduo sem recursos em litígio contra outro, o que seria uma função de menor importância que aquelas do MP, de defesa de direitos individuais quando violados, de direitos difusos e da lei criminal (*apud* Moreira, 2016: 84).

Mesmo com a oposição do relator, foram aprovados, nessa etapa, os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e princípios institucionais do MP à Defensoria Pública, o que incluiria a autonomia administrativa, a unidade e a indivisibilidade da instituição, bem como a inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimento dos defensores.

Todavia, esses princípios institucionais foram perdidos nas etapas seguintes do processo constituinte, na Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo e na Comissão de Sistematização, por pressão de promotores e procuradores, incluindo o então deputado e ex-procurador do estado de São Paulo, Michel Temer (MDB-SP), que argumentou que a assistência jurídica deveria ficar a cargo de cada estado, respeitando-se o princípio federativo.

O que restou na Constituição Federal de 1988 foi a concepção de que a Defensoria Pública é instituição “essencial à função jurisdicional do Estado” e, também, a inamovibilidade dos defensores. Com a garantia de ingresso por concurso público, assegurou-se, indiretamente, a irredutibilidade de vencimentos, comum a todos os servidores públicos (Moreira, 2016).

Assim, o ativismo dos defensores públicos foi parcialmente bem-sucedido na Constituinte, tendo garantido a constitucionalização do modelo público de assistência judiciária, ainda que sem a obrigação dos estados de criarem imediatamente a instituição em sua jurisdição e sem a autonomia e as prerrogativas garantidas ao MP, como objetivavam, inicialmente, os defensores (Moreira, 2016).

As disputas com o Ministério Público continuaram, mesmo após a Constituinte, principalmente em torno da autonomia institucional e da possibilidade de atuação em defesa de direitos coletivos por meio do instrumento jurídico chamado ação civil pública.

Quando da criação da lei orgânica da Defensoria Pública, a LC 80/1994, o Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira, vetou os dispositivos que garantiam à DP funções e prerrogativas iguais às do MP, como a autonomia administrativa e funcional, a legitimidade para utilização de instrumentos jurídicos como a ação civil pública, a homologação de acordos extrajudiciais e a defesa da criança e do adolescente, bem como a equiparação de remuneração aos membros do MP e da magistratura, a concessão de auxílio-moradia e a aposentadoria com proventos integrais. O argumento do PGR era de que os defensores não deveriam ter

“prerrogativas ou direitos diversos daqueles atribuídos aos advogados” (*apud* Moreira, 2016: 104).

A autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária foram garantidas às Defensorias Públicas estaduais 16 anos depois, por meio da EC 45/2004, que ficou conhecida como “reforma do Judiciário”, por trazer inovações ao Poder Judiciário que garantissem a previsibilidade das decisões e a profissionalização da gestão da justiça, sobretudo, para que o país se tornasse atrativo aos investimentos estrangeiros (Barral, 2005).

O acesso à justiça surgiu na esteira dessas discussões e foi a oportunidade para a consolidação das defensorias estaduais como instituições autônomas. A participação do defensor público de São Paulo, Renato de Vitto, então assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário, no processo de elaboração da reforma, contribuiu para o sucesso dessa pauta na emenda que contava também com apoio do governo federal à época, primeiro mandato do presidente Lula (Haddad, 2011).

A Defensoria Pública da União (DPU), por sua vez, em razão de disputas com a Advocacia-Geral da União (AGU), que também pleiteava autonomia, ficou de fora da reforma nesse momento. O texto que já havia sido aprovado na Câmara dos Deputados, em 1999, não incluía a DPU. Incluí-la no debate no Senado, em 2004, faria com que o projeto voltasse à Câmara, colocando em risco a autonomia das defensorias estaduais, já aprovada naquela casa. Os defensores optaram por seguir sem a DPU, que por sua vez atuou para que a autonomia das defensorias estaduais não fosse aprovada (Moreira, 2016). A DPU obteve autonomia somente em 2013, por meio da Emenda Constitucional n.74, já contestada pelo Executivo Federal e pela própria AGU por meio da ADI 5296¹⁰. Até o momento, não houve decisão final, mas o julgamento da medida cautelar, em 18/05/16, foi favorável à manutenção da autonomia da instituição.

Essa emenda também garantiu à DP a obrigatoriedade de repasse pelo Executivo de 1/12 do orçamento anual previsto para a instituição até o 20º dia de cada mês, garantia que o Judiciário e o MP já possuíam (Moreira, 2016).

A EC 45/2004 estabeleceu que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que fossem aprovados na Câmara e no Senado por três quintos dos membros seriam equivalentes às emendas constitucionais. A exemplo do MP, que se fortaleceu ao se legitimar como tutelador dos interesses da sociedade, em um momento no qual direitos transindividuais eram consolidados no ordenamento jurídico brasileiro, a Defensoria galgou para si, a partir de

¹⁰ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4752359>. Acesso em 23/09/18.

então, a atribuição de ser promotora dos direitos humanos, consolidando essa atribuição na LC 132/2009, e posteriormente na CF por meio da EC 80/2014 (Schirmer, 2017).

A Defensoria disputou com o MP a legitimidade de propor ações civis públicas, instrumento jurídico para a defesa de direitos coletivos, cuja importância se explica pela possibilidade de se representarem interesses coletivos sem ter um mandato, estendendo os efeitos do julgado a quem não figura no processo e tornando interesses específicos em interesses de toda a sociedade (Arantes, 2013).

O MP era o principal legitimado na Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) para a tutela dos direitos coletivos e difusos. Por meio da Lei n.11448, de 15 de janeiro de 2007, a Defensoria Pública foi incluída no rol dos legitimados, resultado de projeto de lei apresentado pelo então deputado federal Sérgio Cabral (PMDB-RJ), substituído pelo relator, deputado e promotor de justiça Luiz Antonio Fleury Filho (PTB-SP), na Comissão de Justiça e Cidadania da Câmara. O projeto substituto previa a adição somente da Defensoria Pública na lista de legitimados, segundo o próprio deputado, em razão da importância da instituição para a construção do Estado democrático de direito (Schirmer, 2017).

A aprovação da lei causou imediata reação do MP, que acionou o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de sua associação de classe, a Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), alegando sua inconstitucionalidade (ADI 3943¹¹). Para o CONAMP, o atendimento jurídico prestado pela DP aos “necessitados” requereria a individualização destes usuários, impossibilitando, portanto, sua atuação na esfera coletiva. Essa ADI foi votada somente em 2015, quando a Constituição já havia sido emendada para incluir a defesa dos direitos coletivos nas atribuições da Defensoria Pública (Brasil, 2014). Mesmo assim, o plenário do STF julgou o mérito da controvérsia, favorecendo a Defensoria Pública.

Já em 2009, com acesso ao governo federal facilitado pela Secretaria da Reforma Judiciária, os defensores lograram reformar a lei orgânica da DP (LC 80/1994), com base na lei estadual da Defensoria Pública do estado de São Paulo, a LC 988/2006. De acordo com Moreira (2016), nesse momento, a DP começa a buscar uma identidade própria, deixando de lado o modelo do Ministério Público – ao menos a partir de uma parcela politicamente influente dos defensores públicos.

A reforma da lei orgânica da DP já era pauta em reuniões dos defensores desde 2003, pelo menos. Estes buscavam formalizar legalmente um perfil institucional que fosse mais transparente e aberto à sociedade, com mecanismos de participação e controle, como a

¹¹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548440>. Acesso em 23/09/18.

Ouvidoria exercida por alguém externo à carreira; que tivesse por missão a defesa e promoção dos direitos humanos; que tivesse por atribuições a tutela de direitos coletivos, a legitimidade para soluções extrajudiciais e a educação em direitos (Moreira, 2016).

Segundo o defensor Fernando Calmon, entrevistado por Moreira (2016), o trâmite do projeto de lei no Legislativo foi mais fácil do que a discussão prévia com a carreira, em grande parte resistente às inovações, especialmente quanto à Ouvidoria.

Em São Paulo, a LC 988/2006 inicialmente previa que o Ouvidor-Geral fosse nomeado pelo governador, a partir de lista tríplice organizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE). Em razão da resistência de grande parte dos defensores, na lei nacional constou que o Ouvidor é escolhido pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, órgão deliberativo da instituição, a partir de lista tríplice formada pela sociedade civil e finalmente nomeado pelo Defensor Público-Geral (Moreira, 2016). Em 2017, o Conselho Superior da Defensoria de São Paulo optou por adotar o modelo da LC132/2009, com a lista tríplice formada por interessados da sociedade civil que se inscreveram previamente a fim de votar para escolha do Ouvidor-Geral, tirando a organização da eleição do CONDEPE, o que foi criticado pelo próprio Ouvidor-Geral à época por trazer, em sua visão, menor controle e participação da sociedade civil nessa escolha.¹²

Seguindo a linha do tempo de mudanças legislativas, a última emenda constitucional relativa à DP foi a EC 80/2014, que incluiu no artigo 134 da CF a DP como instituição permanente e responsável pela promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos coletivos dos “necessitados”. Além disso, garantiu à instituição os mesmos princípios institucionais do MP de unidade, indivisibilidade e independência funcional, que asseguram que a instituição é única, tendo divisão apenas funcional, e que os defensores podem substituir uns aos outros, visto que agem em nome da instituição e não por eles mesmos, tendo, no entanto, independência funcional para atuar de acordo com o que considerarem mais adequado.

Essa emenda também fixou o prazo de oito anos para que os estados tenham defensores atuando em todas as comarcas, sem, contudo, atribuir sanção ao estado que não cumprir essa meta. Conforme mostram Avritzer *et al.* (2014), em 2014, faltavam defensores públicos em 72% das comarcas brasileiras e a instituição estaria organizada na mesma lógica reprodutora de desigualdades do Poder Judiciário - isto é, os municípios com IDH mais alto são os que mais contam com a presença da Defensoria, o que dificulta o acesso de demandas suprimidas em municípios mais vulneráveis, nos quais se encontra grande parte da população que deve ser

¹² Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/September.pdf>. Acesso em 16/11/18.

atendida por essa instituição. Mais uma vez, segundo Moreira (2016), a expansão da instituição dependerá do ativismo dos defensores, da sua capacidade de mobilização e pressão sobre os governos estaduais.

Com a nova identidade institucional amparada por legislações que os defensores públicos lograram aprovar, tanto no que se refere à autonomia e às prerrogativas institucionais, quanto à expansão das atribuições para a defesa de direitos coletivos, igualando a instituição ao Ministério Público nesses aspectos, a Defensoria tem buscado fortalecer sua atuação como interveniente em processos em que interesses de populações vulneráveis estejam em jogo, pela figura jurídica chamada de *custos vulnerabilis*, ou guardião dos vulneráveis. A DP tem sido aceita por tribunais para intervir como guardião dos vulneráveis em ações cíveis e criminais, como no caso do HC 143.641¹³, referente à liberdade de mulheres gestantes ou mães de crianças de até 12 anos submetidas à prisão cautelar, em que a DP foi admitida pelo STF, ou no recente caso em que a DP foi admitida pelo TJSP em ação que tratava de remoção de famílias em Guarulhos¹⁴.

Tal atuação é análoga à figura de *custos legis* do MP e diferencia a DP dos advogados privados, uma vez que essa atuação não é como representante da parte, mas como guardião dos interesses das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Além do fortalecimento da instituição no ordenamento jurídico nacional, os defensores também têm atuado em redes internacionais, principalmente por meio de duas associações, a Associação Interamericana de Defensores Públicos (AIDEP), criada em 2003, e o Bloco de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul (BLODEPM), criado em 2004, com o objetivo de consolidar e fortalecer a Defensoria Pública como política de acesso à justiça na América Latina (Geliski, 2018).

A AIDEP é composta por defensorias e associações de defensores de 17 países latino-americanos; é associada à Organização dos Estados Americanos (OEA), como organização da sociedade civil, podendo participar de suas atividades e estabelecer acordos, projetos e programas. A Associação tem participado ativamente das resoluções regionais da Assembleia Geral da OEA sobre acesso à justiça, desde o processo de elaboração até a fase de votação, o que tem resultado em resoluções (Resoluções OEA 2656; 2714; 2801; 2821) que afirmam o

¹³ Esse caso é apresentado em comunicado da Defensoria Pública do Ceará, disponível em: <https://comunicacaodefensoriaceara.jusbrasil.com.br/noticias/486350911/stf-legitima-a-intervencao-da-defensoria-publica-como-guardia-dos-mais-vulneraveis>. Acesso em 26/11/2018.

¹⁴ Conforme noticiado pela ANADEP em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=37337>. Acesso em 26/11/2018.

acesso à justiça como um direito humano fundamental e recomendam aos países que criem Defensorias Públicas autônomas (Geliski, 2018).

O BLODEPM é composto pelos países membros do Mercosul e tem uma atuação voltada à cooperação, produção de dados, difusão e unificação de práticas e conhecimentos entre Defensorias Públicas desses países (Geliski, 2018).

Ambas as associações compartilham as mesmas pautas de fortalecimento institucional, independência, autonomia e equiparação salarial, legitimando-as como meios de promover a defesa dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade social (Geliski, 2018).

Essa seção buscou apresentar as mudanças legislativas pelas quais os defensores se mobilizaram na construção de sua profissão, mostrando que, apesar de ter sofrido resistências de outras instituições jurídicas, o ativismo desses profissionais tem obtido sucesso na consolidação da Defensoria Pública, conseguindo equiparar-se ao Ministério Público em prerrogativas e direitos, bem como compartilhar com ele atribuições importantes como a tutela coletiva.

3.2 A construção da Defensoria Pública em São Paulo

A criação da Defensoria Pública no estado de São Paulo foi tardia, em 2006, sendo este um dos últimos estados a implementá-la – somente Santa Catarina e Goiás criaram suas defensorias estaduais após essa data, em 2012 e 2013 respectivamente (Gonçalves *et al*, 2015).

O longo prazo para a criação da Defensoria Pública em São Paulo se deveu à existência, desde a década de 1960, do serviço de assistência judiciária gratuita prestada pela Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), órgão vinculado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e a partir dos anos de 1980, da prestação de assistência na área criminal por advogados credenciados à OAB-SP (Moreira, 2016). A PGE não queria perder uma atribuição institucional, que, embora não fosse central, trazia-lhe reconhecimento por parte da sociedade, e a administração dos recursos destinados à assistência jurídica no estado. Além disso, os procuradores se sentiam mais seguros, inclusive sobre questões salariais, em uma instituição já centenária e estável como a PGE, em relação a começar uma nova instituição. A OAB-SP, por sua vez, tinha o interesse em manter o convênio para assistência judiciária, garantindo uma reserva de mercado aos advogados, representados por ela (Moreira, 2016).

Havia, ainda, a resistência dos governos paulistas dos anos de 1990 (PSDB) à criação de um órgão novo em um contexto de surgimento da lei de responsabilidade fiscal e de medidas neoliberais que propunham menos gastos e uma gestão pública mais eficiente (Haddad, 2011).

Conforme entrevista do defensor Pedro Giberti à Eneida Haddad (2011), havia a percepção de que a DP “daria trabalho” ao governo estadual, citando o exemplo das ações civis públicas na área cível. A PAJ se concentrava na área criminal, fazendo a defesa dos réus, o que não trazia grandes problemas ao Estado. Pelo contrário, contribuía para o apaziguamento do sistema prisional (Haddad, 2011).

No final dos anos de 1990, o Núcleo de Estudos da Violência da USP, o Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP e a Comissão Teotônio Vilela organizaram dois eventos em São Paulo que discutiram a questão da Defensoria Pública, com participação de defensores de todo o país. Participaram desses eventos os então procuradores da PAJ Cristina Guelfi Gonçalves, Antonio José Maffezoli Leite e Vítores André Zílio Maximiano, que em 2001 começaram um movimento endógeno pela criação da Defensoria Pública. Outros defensores citados por Antonio Maffezoli como integrantes importantes do movimento dentro da PAJ foram Carlos Weis, Flávia D’Urso, Renato de Vitto, Pedro Giberti e Wagner Giron (Haddad, 2011).

Em 2001, Vítores Maximiano e Antonio Maffezoli foram eleitos para os cargos de presidente e secretário-geral, respectivamente, do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (Sindiproesp), o que oportunizou a discussão sobre a criação da Defensoria Pública no estado. Contribuíram para a discussão a criação de um Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos na PAJ, inicialmente liderado por Carlos Weis, que entendia a Defensoria como um órgão de promoção dos direitos humanos, para além da assistência judiciária; a percepção dos procuradores de que não havia investimento na PAJ e de que sua atuação em favor dos direitos das pessoas das classes mais baixas, muitas vezes, conflitava com a da PGE, responsável pela defesa do Estado; e as experiências exitosas de outras defensorias estaduais, especialmente a do Rio de Janeiro, que vivia um processo de expansão territorial e de atividades (Haddad, 2011; Moreira, 2016).

Ao pequeno grupo de procuradores se somaram, em 2002, mais de 400 movimentos sociais e organizações da sociedade civil, formando o *Movimento pela Criação da Defensoria Pública de São Paulo*, lançado em um ato na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, com a presença do então ministro da Justiça, Miguel Reale Junior (Haddad, 2011; Moreira, 2016; Cardoso, 2010).

O anteprojeto de lei, redigido pelos procuradores ligados ao Sindiproesp e discutido com os movimentos sociais, propunha a assistência jurídica integral (não só judiciária, no sentido de acesso ao Poder Judiciário), isto é, judicial e extrajudicial, o atendimento interdisciplinar prestado por defensores, psicólogos e assistentes sociais, a defesa dos direitos difusos e

coletivos, a educação em direitos, a autonomia administrativa e financeira da instituição. A ideia de autonomia era equilibrada por duas inovações, no que se refere à participação social em instituições de justiça: a realização de conferências públicas em que a população poderia deliberar sobre as metas de atuação da DP para o próximo biênio e a criação de uma Ouvidoria independente, ocupada por pessoa externa à carreira (Haddad, 2011; Cardoso, 2010).

Com o crescimento do *Movimento pela Defensoria Pública* e a inevitabilidade do seu surgimento que se configurava, a PGE passou a apoiar a criação da instituição, de forma que pudesse interferir na elaboração do projeto de lei oficial. Formou um grupo de trabalho para a redação do texto, do qual participaram dois procuradores envolvidos com o anteprojeto de lei (Haddad, 2011). O texto contemplou grande parte das propostas contidas no anteprojeto elaborado pelos procuradores ligados ao Sindiproesp e pelo *Movimento pela Defensoria Pública*, ficando de fora a participação da sociedade civil, por meio de conferências, que retornou ao texto final da lei orgânica da DPESP, e o estabelecimento de critérios de seleção e treinamento que garantissem a seleção de defensores vocacionados para o atendimento à população “carente” (Cardoso, 2010). Em 2004, o projeto de lei foi encaminhado ao então governador Geraldo Alckmin (PSDB) pelo Procurador-Geral do Estado Elival da Silva Ramos (Haddad, 2011).

A aprovação da EC 45, em 2004, também contribuiu para criação da DP em SP, pois a PAJ não mais poderia justificar a existência de um serviço de assistência judiciária no estado, já que a Constituição estabelecia a Defensoria Pública como instituição autônoma a partir de então (Haddad, 2011).

Durante a tramitação do projeto de lei na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), os advogados da FUNAP – Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel, ligada à Secretaria de Administração Penitenciária, fizeram lobby pela sua inclusão na lei orgânica da DP, já que atuavam na política pública de inclusão social de presos e egressos. Aprovado pela ALESP, esse dispositivo foi vetado pelo governador. Para os procuradores, os advogados da FUNAP não tinham o mesmo preparo para a função de defensor e nem todos haviam sido selecionados por concurso público (Haddad, 2011).

A criação da Defensoria Pública de São Paulo foi aprovada pela ALESP, em dezembro de 2005, e sancionada na forma da Lei Complementar n. 988, de 09 de janeiro de 2006. Oitenta e sete procuradores optaram por ingressar na instituição, em um universo de 351 que atuavam na PAJ (Moreira, 2016).

3.2.1 Estrutura administrativa e atribuições institucionais

Conforme Cardoso (2010), a Defensoria Pública operou até 2009 na estrutura herdada da PAJ, em 22 comarcas e com 400 cargos vagos da carreira de procurador do Estado. Em 2009, foram criados mais 100 cargos de defensor público (LC 1098/2009), primeira oportunidade em que a DPESP pôde deliberar sobre a expansão da instituição, o que foi feito com participação popular, por meio de consulta e audiência pública. A proposta aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP) contemplou municípios com alta densidade populacional, mas não priorizou aqueles com maior índice de vulnerabilidade social (Cardoso, 2010).

Em 2012, foram criados mais 400 cargos por meio da LC 1189/2012, totalizando 900, com a previsão de provimento gradual, na proporção máxima de 100 postos por ano. A distribuição desses cargos também foi discutida no CSDP em 2013 e 2014, chegando-se à configuração mostrada no Quadro 2. Atualmente estão ocupados 750 cargos, conforme informações fornecidas pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP para esta pesquisa.

15

Quadro 2 – Evolução dos municípios atendidos e do número de cargos de defensores públicos

Ano	Municípios atendidos	Número de municípios atendidos	Número de cargos de defensores públicos existentes
2006	São Paulo, Campinas, Sorocaba, Bauru, Santos, Ribeirão Preto, Guarulhos, São José do Rio Preto, Osasco, São Bernardo do Campo, Taubaté, Araçatuba, São José dos Campos, São Vicente, São Carlos, Presidente Prudente, Mogi das Cruzes, Marília, Jundiaí, Diadema, Araraquara, Jaú	22	400
2009	Incluídos: Avaré, Carapicuíba, Franca, Guarujá, Itaquaquecetuba, Mauá, Piracicaba, Registro, Santo André, Vila Mimosa (bairro de Campinas)	31	500
2013	Incluídos: Araçatuba, Limeira, Barretos, Ferraz de Vasconcelos, Caraguatatuba, Franco da Rocha, Itapetininga, Jacareí, Praia Grande, Rio Claro, Tupã	42	900
2014	Incluído: Bragança Paulista	43	900

Fonte: Elaboração própria a partir de Cardoso (2010) e das Deliberações do Conselho Superior da Defensoria Pública 261/2013 e 298/2014.

¹⁵ Dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da Defensoria Pública de São Paulo em 07/11/2018.

Os cargos foram ocupados inicialmente por procuradores que optaram por migrar para a DPESP, e posteriormente por concursos públicos, tendo sido realizados sete certames até o final do ano de 2018.

Em 2018, 93% dos defensores paulistas estavam lotados em unidades de atendimento, enquanto 3% estavam atuando em Núcleos especializados, responsáveis por promover uma atuação estratégica em nove áreas¹⁶, principalmente por meio de tutela coletiva, em parceria com os defensores das unidades de atendimento, e também atuando nas cortes internacionais, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (São Paulo, 2006). Outros 4% estavam lotados em órgãos administrativos responsáveis pela gestão da instituição.

Quanto às atribuições desempenhadas pelos defensores, observa-se um número levemente maior deles atuando nas áreas de violência doméstica, cível e de família, em que a demanda chega à instituição pelo atendimento. A área criminal é a quarta em que há maior número desses profissionais (27%), com a demanda chegando no âmbito do processo judicial, para que a DPESP faça a defesa do réu e o acompanhamento do cumprimento da pena. Um mesmo defensor público pode atuar em mais de uma área, por isso a soma ultrapassa o número de cargos providos na Tabela 1.

Tabela 1- Defensores por área de atuação

Área de atuação	N	% considerando o total de defensores (750 cargos providos)
Violência doméstica	269	36
Cível	258	34
Família	248	33
Criminal	200	27
Infância e Juventude	150	20
Fazenda Pública	110	15
Execução criminal	100	13
Júri	53	7

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP em 07/11/2018

Em termos territoriais, considerando somente os 695 defensores que atuam no atendimento, 43% deles se concentram na capital do estado, onde também estão localizados os

¹⁶ Cidadania e direitos humanos, Habitação e urbanismo, Infância e juventude, Situação carcerária, Direitos do idoso e da pessoa com deficiência, Direito do consumidor, Diversidade e igualdade racial e Segunda instância e tribunais superiores.

órgãos administrativos e os núcleos especializados. Além da capital, as regiões com maior número de defensores são Campinas, com 7%; o ABC, com 6%; e Ribeirão Preto, com 5%.

Tabela 2 – Número de defensores, por regional de atendimento da DPESP

REGIONAL DA DPESP	N	%
São Paulo	300	43
Campinas	46	7
Abc	41	6
Ribeirão Preto	36	5
Guarulhos	29	4
Sorocaba	29	4
Santos	27	4
Mogi Das Cruzes	25	4
São José Dos Campos	25	4
Osasco	22	3
São Carlos	21	3
Bauru	19	3
Marília	14	2
Araçatuba	12	2
Presidente Prudente	12	2
Taubaté	12	2
São José Do Rio Preto	11	2
Jundiaí	9	1
Vale Do Ribeira	5	1
Total	695	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP em 07/11/2018.

Conforme o último *Diagnóstico da Defensoria Pública* (Gonçalves *et al*, 2015), em 2014, quando o estado contava com 719 defensores, a razão entre o número desses profissionais e o quantitativo da população-alvo da instituição era de 1 para 24.940, quando o ideal seria de 1 defensor para cada 10.000 pessoas, segundo o *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*¹⁷, elaborado por uma parceria entre o IPEA e a ANADEP.

Em 2014, foi aprovada a já citada EC 80, que prevê a presença de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais em um prazo de oito anos. No entanto, em 2018, faltando quatro anos para o fim desse prazo, o número de defensores não aumentou significativamente, e ainda é insuficiente para atender a necessidade em todo estado, fazendo com que os convênios

¹⁷ Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores> . Acesso em 16/07/2018.

com a OAB-SP, universidades e outras entidades absorvam parte dessa demanda e dos recursos financeiros.

3.2.2 O atendimento suplementar e a disputa orçamentária com a OAB-SP

O valor destinado ao atendimento suplementar, isto é, aos convênios, tem se mantido praticamente estável ao longo dos anos, com uma redução de cerca de 16% entre 2010 e 2017. No entanto, como o orçamento da DPESP tem crescido, com o passar do tempo, o percentual do atendimento suplementar no total do orçamento reduziu de 86% para 33%.

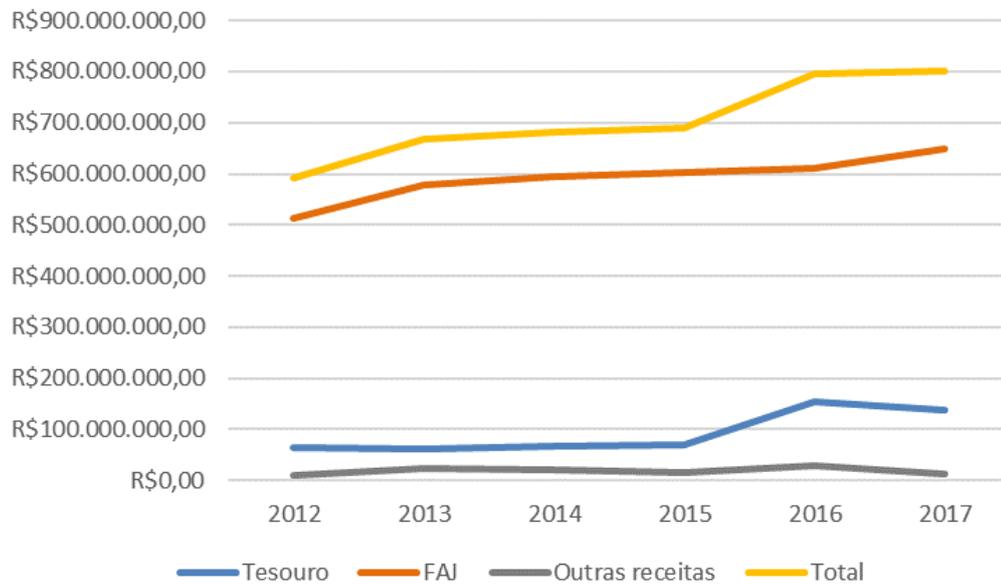
Tabela 3 – Percentual do atendimento suplementar especializado de assistência jurídica na execução orçamentária – 2010 a 2017

Ano	Total da execução orçamentária	Atendimento suplementar especializado de assistência jurídica	% Atendimento suplementar especializado de assistência jurídica na execução orçamentária
2010	R\$352.251.681	R\$301.499.125	86
2011	R\$361.794.872	R\$302.753.976	84
2012	R\$369.730.820	R\$298.589.332	81
2013	R\$368.970.284	R\$288.773.310	78
2014	R\$399.640.486	R\$305.319.949	76
2015	R\$401.862.981	R\$292.414.039	73
2016	R\$780.450.428	R\$282.126.933	36
2017	R\$767.163.230	R\$254.393.152	33

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência da DPESP¹⁸

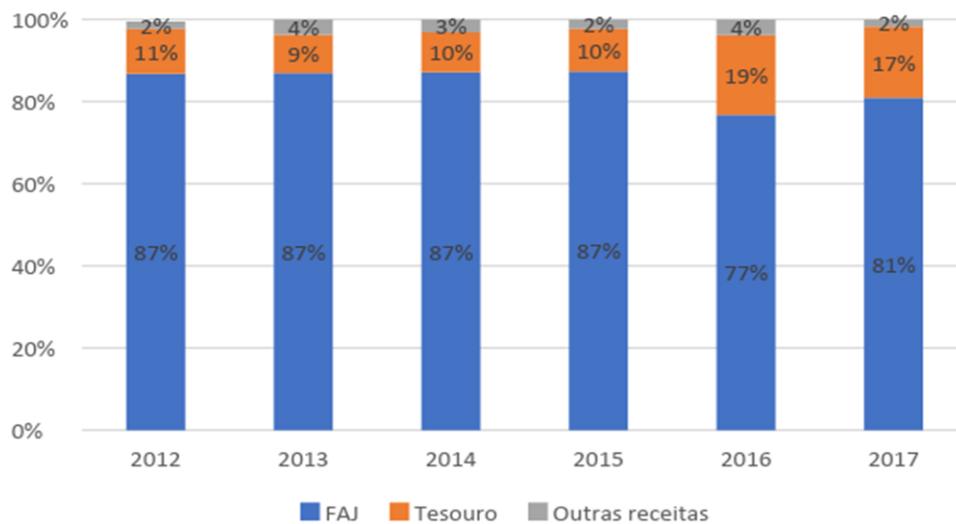
As receitas da DPESP são compostas principalmente por recursos do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ), formado por custas, emolumentos e contribuições judiciais e extrajudiciais (conforme Decreto 23703/1985), recursos do Tesouro do Estado, honorários advocatícios, recursos de convênios com entidades nacionais ou estrangeiras, rendas de aplicações de bens e valores patrimoniais, subvenções, auxílios, doações, legados e contribuições, conforme a LC 988/2006.

¹⁸ Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5139>. Acesso em 18/11/2018.

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação por tipo de receita – 2012 a 2017

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência da DPESP.

O FAJ constitui a maior parte da arrecadação da instituição. Os recursos vindos diretamente do Tesouro do estado e de outras receitas representam pequena parte, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentual da arrecadação por tipo de receita – 2012 a 2017

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência da DPESP.

A administração do FAJ tem sido o centro de disputas entre a DPESP e a OAB-SP. Em dezembro de 2015, após o não cumprimento do pagamento de honorários aos advogados

conveniados por parte da DPESP, o então governador do estado, Geraldo Alckmin, em articulação com o presidente da OAB-SP, Marcos da Costa, encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei que destina 40% do Fundo à prestação de assistência jurídica suplementar, isto é, aos convênios. O projeto foi aprovado na forma da Lei Complementar n.1297, de 04 de janeiro de 2017, já contestada pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), por meio da ADI 5644¹⁹, que aguarda julgamento.

Essa disputa orçamentária expressa a concorrência por jurisdição sobre a assistência jurídica gratuita prestada no estado. Segundo Moreira (2016), a OAB não assumiu uma postura enfaticamente contrária à Defensoria Pública na Constituinte de 1988. No entanto, tinha interesse em manter o modelo de assistência jurídica prestada por advogados privados a ela filiados, existente em alguns estados, com remuneração pelos cofres públicos. No processo político de elaboração da EC 45/2004, a OAB, por meio de destaque apresentado pelo deputado José Roberto Batochio (PDT/SP), ex-presidente da OAB-SP, tentou obstaculizar a criação das Defensorias Públicas nos estados, propondo que “sem prejuízo de atuação das Defensorias, é permitida às entidades de direito público a celebração de convênios para a prestação de assistência judiciária aos dela necessitados” (*apud* Moreira, 2016: 105). Esse destaque, no entanto, não foi aprovado.

Além da disputa pela direta administração dos recursos, também são disputadas atribuições e funções de cada instituição, com implicações para a reserva de mercado de advogados privados e defensores públicos.

Em 2008, o Procurador-Geral da República ajuizou a ADI 4163²⁰, em que alegava a inconstitucionalidade do artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 234 da LC 988/2006, a lei orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, referentes à obrigatoriedade e à exclusividade do convênio entre DPESP e OAB-SP. O STF decidiu, em 18/10/2013, que é autorizado à Defensoria Pública celebrar convênios, sem obrigatoriedade nem exclusividade em relação à OAB.

A OAB ajuizou, em 2011, a ADI 4636²¹ contestando a constitucionalidade da atuação de defensores públicos em favor de pessoas jurídicas e da dispensa do registro profissional na Ordem para exercer o cargo (Tonche, 2016). Essa ADI ainda não foi julgada pelo STF.

Sobre a questão da dispensa de registro profissional na OAB para os defensores públicos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou, em março de 2018, um recurso especial

¹⁹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5119675>. Acesso em 23/09/18.

²⁰ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2643755>. Acesso em 23/09/18.

²¹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4117856>. Acesso em 23/09/18.

interposto pela Defensoria Pública do Ceará, decidindo que "os defensores não são advogados públicos, possuem regime disciplinar próprio e têm sua capacidade postulatória decorrente diretamente da Constituição Federal" (STJ, 2018). Ainda tramita no STJ o RE 1670.310²², interposto pela APADEP requerendo também a não obrigatoriedade de inscrição dos defensores públicos na OAB, que já obteve uma decisão monocrática favorável à DP.

Conforme observam Alvarez e Matsuda (*apud* Tonche, 2016: 12), as disputas entre a DPESP e a OAB evidenciam a estratégia dos defensores de desvincular sua figura daquela do advogado, por meio da não obrigatoriedade de filiação à OAB, consolidando, assim, uma profissão que não se confunde com a advocacia.

A competição interprofissional com a PGE, o MP e a OAB-SP por jurisdição sobre atribuições e recursos, tanto em arenas políticas, como a Constituinte e o Legislativo, quanto em arenas jurídicas, como o STF, vão reconfigurando a identidade da instituição ao longo do tempo.

3.2.3 Características sociodemográficas dos defensores públicos de São Paulo

A carreira dos defensores públicos estaduais é composta atualmente por mais mulheres (396) do que homens (354). De acordo com Bonelli e Barbalho (2013), essa predominância feminina pode ser explicada pelo fato de a instituição ser nova e estar consolidando seu profissionalismo num momento em que a participação feminina já avançou nas carreiras jurídicas públicas, processo intensificado nos anos 1990, diferentemente do que aconteceu com o PJ e o MP, que à época já tinham o profissionalismo consolidado com hegemonia masculina. Além disso, o fato de a carreira não exigir deslocamentos territoriais para a progressão funcional, como acontece em outras profissões jurídicas, permite que as mulheres consigam conciliar melhor a vida profissional com a familiar e o cuidado com os filhos, tornando-lhes a carreira atrativa (Bonelli; Barbalho, 2013).

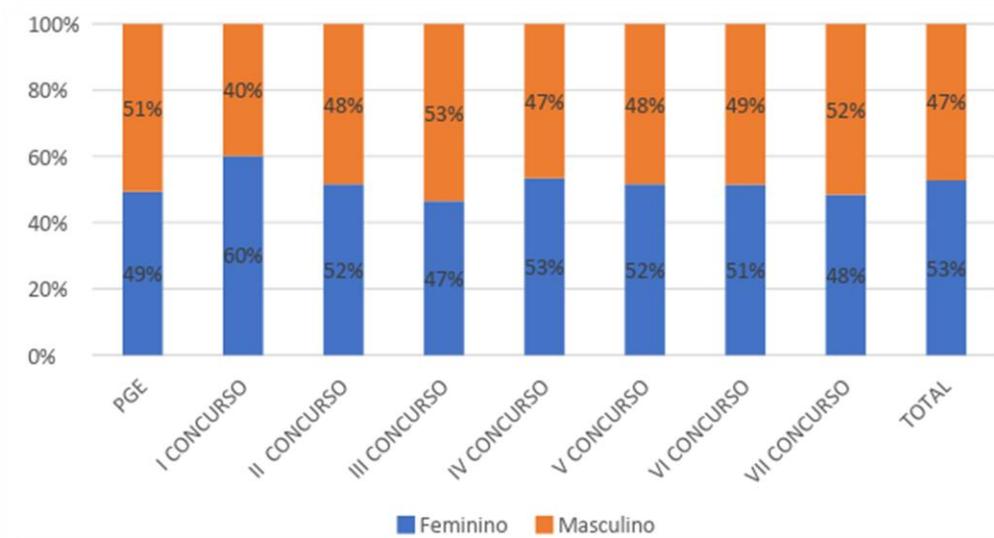
O Gráfico 3 mostra como o número de mulheres na DPESP tem sido um pouco superior ao de homens em quase todos os concursos realizados para provimento dos cargos de defensor público.

O mesmo acontece quando observamos o percentual de mulheres e homens por nível na carreira, há uma pequena predominância feminina nos quatro primeiros estágios da carreira, composta por cinco níveis, em razão de as mulheres estarem em número um pouco maior que

²² Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/>. Acesso em 20/02/2019.

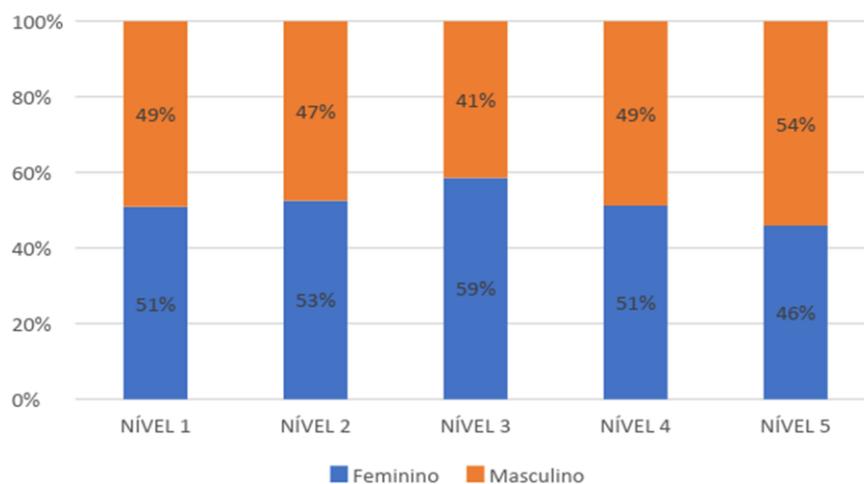
os dos homens nas faixas etárias até 50 anos. O quinto nível tem uma predominância masculina, uma possível explicação para tal é que os homens são em número um pouco maior na faixa etária a partir dos 51 anos. A progressão na carreira decorre de critérios como antiguidade, isto é, o tempo de serviço, e merecimento, que inclui a avaliação da eficiência do trabalho por meio de relatórios, peças jurídicas, cursos e publicações realizados pelo defensor (São Paulo, 2006).

Gráfico 3 - Percentual de mulheres e homens, por concurso de ingresso



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP em 07/11/2018.

Gráfico 4 - Percentual de mulheres e homens, por nível da carreira



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP - 07/11/2018.

Quanto à idade, observa-se que os defensores são um grupo jovem: 46% têm até 35 anos e 82% têm até 40 anos. A idade média do grupo é de 37 anos. Uma possível explicação é o fato de a carreira ser nova e menos estruturada em relação às outras do sistema de justiça, o que pode fazer dela um “início de carreira” para os jovens.

Tabela 4 – Número de defensores por faixa etária e sexo

Faixa etária	Feminino		Masculino		Total	
	N	%	N	%	N	%
28-30	41	5	41	5	82	11
31-35	133	18	128	17	261	35
36-40	150	20	120	16	270	36
41-45	34	5	30	4	64	9
46-50	26	3	20	3	46	6
51-55	12	2	12	2	24	3
56-60	0	0	3	0	3	0
Total	396	53	354	47	750	100

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos via Serviço de Informação ao Cidadão da Defensoria Pública de São Paulo – 07/11/2018

Em relação à cor ou raça, os defensores são majoritariamente brancos (86%), tal qual acontece em outras carreiras do sistema de justiça, como a magistratura, por exemplo (CNJ, 2018a). O segundo grupo majoritário são os pardos, com apenas 8% dos defensores, seguidos dos asiáticos com 4%. Somente nove defensores se identificaram como pretos, dentre os quais sete são mulheres; além disso, dois se declararam indígenas.

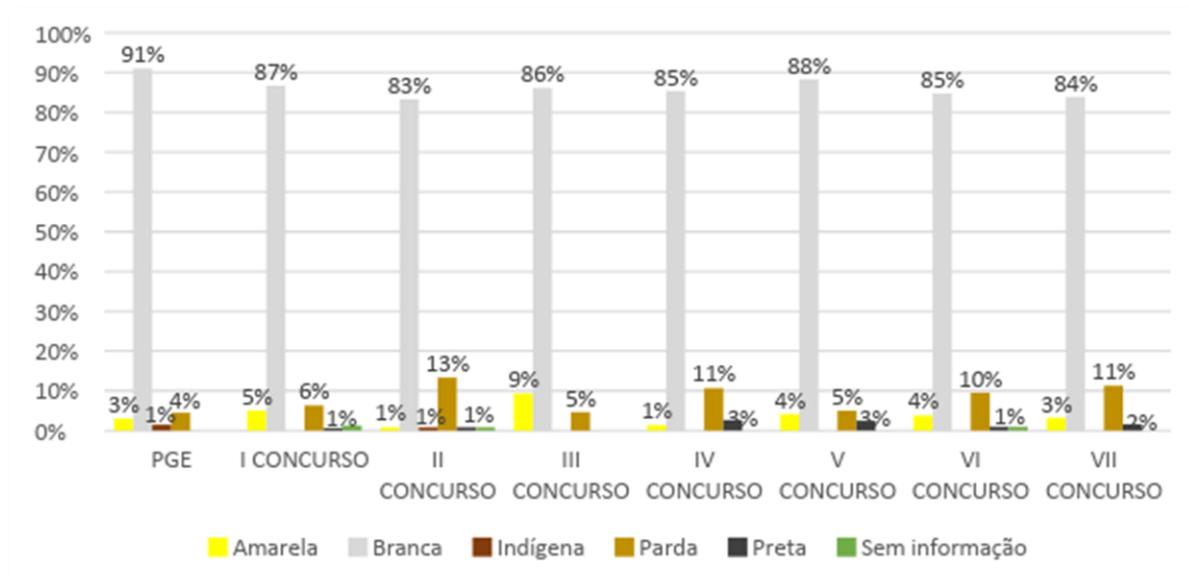
Tabela 5 – Número de defensores por cor ou raça e sexo

Cor	Feminino		Masculino		Total	
	N	%	N	%	N	%
Branca	344	46	302	40	646	86
Parda	28	4	34	5	62	8
Amarela	15	2	12	2	27	4
Preta	7	1	2	0	9	1
Sem informação	1	0	3	0	4	1
Indígena	1	0	1	0	2	0
Total	396	53	354	47	750	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP-07/11/2018.

A leitura da variável cor a partir do concurso de ingresso mostra um baixo percentual de entrada de negros na carreira ao longo dos anos. Mesmo a reserva de 20% das vagas para negros e indígenas no VII Concurso, realizado em 2015, não resultou em maior acesso dessas pessoas à carreira.

Gráfico 5 - Cor ou raça, por concurso de ingresso



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP-07/11/2018.

Quanto à formação superior, cerca de 47,2% dos defensores públicos de São Paulo foram formados por três instituições: USP, com 22,4%; PUC, com 15,9% e Universidade Presbiteriana Mackenzie, com 8,9%. O restante obteve o título de bacharel em Direito por outras 105 instituições, públicas e privadas, majoritariamente no estado de São Paulo, seguido por Rio de Janeiro, Minas Gerais e outros 13 estados e o distrito federal.

Tabela 6 – Percentual de defensores públicos por estado da Instituição de Ensino Superior de formação

UF da IES de formação	% de defensores
SP	71,2
SEM INFORMAÇÃO	12,9
RJ	5,1
MG	3,6
PR	2,8
CE	0,9
BA	0,8
GO	0,7
RS	0,4
PE	0,3
SE	0,3
MS	0,3
RO	0,1
SC	0,1
PI	0,1
MA	0,1
DF	0,1
RN	0,1
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos via Serviço de Informação ao Cidadão da Defensoria Pública de São Paulo – 07/11/2018

A carreira de defensores públicos de SP é formada, em 2018, majoritariamente por mulheres, brancas e jovens, um perfil diferente da carreira da magistratura (CNJ, 2018a), por exemplo, constituída, em sua maioria, por homens, brancos, com idade média de 47 anos, ou seja, dez anos a mais que a dos defensores.

Um ponto em comum é que ambas as carreiras são formadas, em maior número, por pessoas brancas. Não há entraves à participação das mulheres na DPESP, como vimos, mas a inclusão de negros e indígenas ainda é uma questão a ser enfrentada, já que a reserva de vagas, ocorrida no último concurso realizado, não foi suficiente para o efetivo ingresso destes na instituição.

4 SOBRE SER DEFENSOR PÚBLICO: A ATUAÇÃO E AS PERCEPÇÕES DOS DEFENSORES PÚBLICOS SOBRE A PROFISSÃO

Este capítulo analisa, a partir das entrevistas realizadas, as ideologias presentes entre os defensores públicos, sua atuação profissional e a forma como buscam legitimá-la, bem como suas percepções sobre seu papel na sociedade e no sistema de justiça, considerando que lograram expandir as atribuições da Defensoria Pública para além da assistência jurídica às classes mais baixas, incluindo a tutela de seus direitos coletivos e a promoção dos direitos humanos de forma ampla.

Apesar das diferenças de sexo e áreas de atuação entre os entrevistados, a característica que se observou fazer a diferença mais significativa entre os discursos dos entrevistados é a trajetória profissional na DPESP. Quando possível, a análise enfoca as diferenças entre os defensores que atuam nas “pontas”, isto é, nas unidades de atendimento, e aqueles que atuam ou já atuaram em cargos administrativos ou em núcleos especializados, que têm poder de decisão sobre a política institucional e a atuação estratégica em demandas de interesse coletivo.

O controle do mercado de trabalho pela própria profissão faz com que a distinção entre aquele que gerencia e supervisiona o trabalho e quem o executa não signifique perda de autonomia profissional, segundo Freidson (1996). De outra forma, esse controle garantiria uma “reserva de mercado” dedicada aos profissionais com as credenciais necessárias para o exercício da profissão, que no caso dos defensores públicos seriam a educação superior – o título de bacharel em Direito – e a aprovação em concurso público.

A vocação é um elemento marcante quando se fala da construção do profissionalismo dos defensores do estado, conforme já apontado por pesquisas anteriores (Bonelli e Barbalho, 2013; Tonche, 2017). De acordo com os referidos estudos, o discurso da profissão como vocação surge entre os procuradores que optaram pela DPESP como forma de legitimar uma instituição nova, exclusivamente voltada à assistência jurídica de populações em situação de vulnerabilidade, serviço já desenvolvido por outra instituição mais antiga, a PGE, ainda que como uma atividade de menor prestígio.

Essa ideia de vocação é socializada internamente na instituição, sendo partilhada mesmo por defensores que ingressaram posteriormente, por concurso público (Bonelli e Barbalho, 2013). É mobilizada, também, para distinguir os que seriam mais engajados na atuação, ainda que existam entre eles visões contrárias a esse discurso. Segundo Tonche (2017), haveria entre os que ingressaram mais recentemente na instituição um discurso que busca assentar o profissionalismo em uma noção de *accountability*, a qual remete à obrigação e à ética.

Observou-se nas entrevistas, principalmente entre os defensores que ingressaram nos primeiros concursos, um desconhecimento da instituição à época da escolha pela carreira, tendo alguns dos entrevistados relatado que prestaram concursos públicos também para outras carreiras jurídicas. Exceções foram os dois procuradores que optaram pelo ingresso na DPESP, quando de sua criação, e uma defensora que havia estagiado na instituição e, por afinidade, optou por essa carreira. Mesmo não tendo o objetivo principal de ingressar na DPESP, os entrevistados se dizem satisfeitos com o trabalho que desempenham, tendo encontrado afinidade entre suas expectativas de trabalho e as atribuições institucionais.

Uma característica importante da profissão, e que influencia as trajetórias dos defensores, é que não há hierarquia de cargos entre eles, nem subordinação de um a outro. Assim como acontece no MP, tais profissionais também têm independência funcional, o que permite que tenham diferentes formas de atuação.

O defensor pode optar por permanecer no mesmo cargo, durante toda a vida profissional, ou mudar quando quiser trocar de atribuições ou de cidade – se houver cargos disponíveis -, já que cada posto tem suas atribuições e comarca definidos por normativa interna, ou ainda para ocupar um cargo administrativo ou nos núcleos especializados. Nesse último caso, os defensores se candidatam a tais cargos e são escolhidos pelo Conselho Superior, a cada dois anos, podendo ser reconduzidos por mais dois (CSDP, 2007). Quanto aos cargos administrativos, são de escolha do Defensor Público-Geral e acompanham o mandato deste, também de dois anos com possível reeleição para mais dois.

As atribuições dos defensores não variam pelos níveis da carreira, sendo que um defensor ingressante desempenha as mesmas atividades que um defensor mais antigo na mesma área de atuação. Quanto aos cargos administrativos ou nos núcleos especializados, embora tragam mais prestígio, poder de influência sobre a política institucional e gratificações remuneratórias, não significam uma promoção na carreira do defensor público.

Além disso, não é necessário que o defensor se desloque entre cidades para progredir na carreira, como acontece no MP, em que os promotores ingressam em cidades menores, com atribuições amplas, e depois vão se especializando em determinadas áreas, em comarcas maiores, até chegarem a comarcas de terceira entrância, com atuação especializada em grandes cidades, e à comarca de entrância especial, situada na capital e com atuação mais especializada (Silva, 2001).

Uma situação que pode acontecer, quando do ingresso, é o novo defensor ocupar uma vaga chamada de “itinerante”, que na prática é a substituição da vaga ocupada por um defensor que no momento está afastado para um cargo administrativo ou nos núcleos especializados. Isso

não equivale ao cargo de “substituto”, presente no MP e na magistratura, o início dessas carreiras, no qual se permanece por dois anos até alcançar a vitaliciedade, que significa que o membro dessas carreiras só pode perder o cargo após sentença judicial. No entanto, no caso dos defensores, não há vitaliciedade como prerrogativa da carreira.

Observou-se entre os entrevistados que a mobilidade aconteceu principalmente quando estes tiveram a oportunidade de participar da coordenação de núcleos especializados ou de órgãos administrativos, tendo sido o caso de dois defensores e três defensoras.

Quanto às rotinas de trabalho, observa-se nas entrevistas que elas dependem das dinâmicas de cada área de atuação e de cada unidade de atendimento, mas que, de forma geral, há mais tempo dedicado à atuação judicial, em audiências, na redação de peças jurídicas e leitura de processos. Esse tempo geralmente é o período da tarde, de acordo com os entrevistados. O período da manhã é dedicado às atividades extrajudiciais, como reuniões com representantes de outros serviços públicos ou movimentos sociais e projetos de educação em direitos. No entanto, esse tempo é dividido também com o atendimento inicial, a orientação de estagiários e a realização de tarefas de gestão, quando o defensor ocupa a coordenação de sua unidade de atendimento. O atendimento inicial, embora feito geralmente por estagiários e oficiais da Defensoria, é revezado entre os defensores da unidade, para que estes coordenem os trabalhos.

Nos núcleos especializados, conforme experiência relatada por duas defensoras, o uso do tempo é mais flexível, já que não há atendimento de demandas individuais e, conseqüentemente, não existe uma pauta diária de audiências e atendimentos, como nas unidades. Os núcleos desempenham atividades voltadas à atuação estratégica e a demandas coletivas, por isso, grande parte do tempo é dedicada à análise de processos, à elaboração de peças jurídicas e à realização de reuniões. Também é feito o atendimento de grupos, movimentos sociais e a realização de audiências, mas em menor número em relação aos defensores que atuam “nas pontas”.

A atuação judicial em demandas individuais é um espaço de ação mais solitário do defensor, segundo os entrevistados. A colaboração com colegas, nesses casos, é vista como uma consulta, uma conversa sobre estratégias, que cada um encampara sozinho no âmbito do processo judicial. A parceria e colaboração entre defensores é entendida como substituição na ausência de um deles. Uma exceção é quando dois deles dividem uma mesma função, como o caso relatado por um dos entrevistados, que compartilha a atividade na vara do júri com outro colega. Nessa situação, a atuação exige a constante troca de informações e discussões dos casos.

Por outro lado, na atuação em demandas coletivas há mais espaço para o trabalho em conjunto dos defensores. As entrevistadas que já coordenaram núcleos relataram que as decisões são tomadas conjuntamente entre os três defensores que compõem a coordenação, ainda que haja uma divisão dos casos para análise e acompanhamento. Há uma colaboração também entre os núcleos, que, muitas vezes, atuam em demandas transversais às temáticas de cada um, como, por exemplo, o caso de propaganda voltada ao público infantil, que exige uma atuação conjunta do núcleo de direito do consumidor e do núcleo da infância e juventude. Além disso, os núcleos também trabalham em parceria com os defensores que atuam nas pontas, prestando suporte em demandas coletivas e estratégicas.

Um dos entrevistados citou o trabalho em parceria com outros serviços públicos como fundamental para a atuação extrajudicial, especialmente em políticas públicas, na construção de fluxos de atendimento que garantam o acesso da população sem que seja necessário recorrer à judicialização. Um exemplo dessa atuação é o programa *Acessa SUS*, que será abordado no próximo capítulo. O programa é uma parceria entre órgãos de justiça e a Secretaria de Saúde do estado para garantir o acesso a medicamentos por meio de fluxos administrativos, reduzindo a judicialização dessas demandas.

A formação das demandas em que os defensores atuam se dá de forma mais reativa, visto que o volume de reivindicações individuais que chegam à instituição todos os dias é grande, como informaram os entrevistados, especialmente os que atuam nas unidades de atendimento. As defensoras relataram que nos núcleos especializados e na área de Infância e Juventude, nas quais trabalham, há um espaço maior para uma atuação mais propositiva, ainda que a maior parte do trabalho seja reativa. Para os defensores que agem nas pontas, mesmo a atuação em demandas coletivas parte das necessidades do atendimento individual, observando quais problemas são recorrentes e que poderiam ser tratados na esfera coletiva.

Quando perguntados se haveria uma linha de atuação principal na DPESP, os defensores, em sua maioria, responderam que não observam uma política institucional que priorize tais linhas. A atuação dependeria, na visão deles, das dinâmicas de cada unidade de atendimento e de cada núcleo especializado. No entanto, ressaltaram a atuação judicial e individual, tanto pela tradição da atuação do profissional do Direito nessa via quanto pelas dificuldades estruturais da DPESP para o trabalho em demandas coletivas, as quais serão abordadas mais adiante. A forma de a instituição fiscalizar o trabalho dos defensores também é vista como um incentivo à atuação judicial, conforme manifestação de um dos entrevistados:

Parece que você é mais cobrado do judicial e da demanda individual, desse volume. Então o relatório da Corregedoria é todo numérico e tem um campo “observações”, seria esse o qualitativo. Corregedoria é toda numérica e judicial (...). Eu atuo muito no extrajudicial e coletivo, não tenho nem onde escrever isso. Então parece que, não sei qual é a linha, mas parece que a Corregedoria pauta, eu tenho que me apresentar para ela com os números do individual. (Entrevistado 1, homem, 40 anos).

Na visão da entrevistada que atua na área de Infância e Juventude, em uma cidade de médio porte do interior do estado, a instituição tem priorizado as demandas repetitivas, buscando reduzir os custos que haveria, caso fossem encaminhadas para os convênios. Mais adiante, ver-se-á que essa visão tem sido dominante na instituição, e se contrapõe à priorização da atuação em demandas coletivas.

Há, ainda, a possibilidade de influências externas sobre a atuação institucional, como quando ocorreu a criação de 400 cargos de defensores, em 2012, que, segundo relato de um dos entrevistados, teria vindo com a orientação do governo do estado para que as vagas fossem destinadas à Execução Criminal e à Infância e Juventude, buscando dar vazão às questões do crescente encarceramento, inclusive de adolescentes. Apesar da autonomia já conquistada pela instituição, conforme o Gráfico 2 uma parte do orçamento advém do Tesouro, com um pequeno aumento a partir de 2016, após o não pagamento do convênio com a OAB em dezembro de 2015. Além disso, a nomeação do Defensor Público-Geral é feita pelo chefe do Executivo, a partir de lista tríplice elaborada pelos defensores, e todas as alterações legislativas, incluindo criação de cargos e reajustes de salários, passam pelo Legislativo e pelo Executivo, do que se observam alguns limites à autonomia institucional.

Quando perguntados sobre diferentes orientações e visões acerca da atuação da Defensoria, três defensores que atuam nas unidades de atendimento citaram uma oposição entre defensores engajados com o trabalho e com a defesa dos direitos humanos e aqueles que entenderiam a profissão como um trabalho como outro qualquer ou ainda que priorizariam questões corporativistas. Assim como Silva (2001) observou dois tipos ideais no Ministério Público paulista, o “promotor de fatos”, que atuaria como um articulador social, e o “promotor de gabinete”, que privilegiaria a atuação nos processos, essa mesma distinção é observada na DPESP nos discursos desses entrevistados.

Haveria, nas palavras de um deles, uma corrente que pensaria a carreira “para dentro”, concentrando-se na estruturação e na equiparação remuneratória com outras profissões, como o Ministério Público e a magistratura, e outra que pensaria a carreira “para fora”, em como esse fortalecimento institucional poderia se converter em melhor desempenho das funções, referidas pelo entrevistado como o combate às desigualdades sociais, conforme consta na lei orgânica da

Defensoria. Essa divisão foi também apontada por Tonche (2016), quanto à existência de dois tipos de ativismo entre os defensores, um voltado às causas corporativas e ao fortalecimento da instituição, e outro em sua própria atuação, “nas franjas do sistema”.

Outras divisões foram citadas por defensores que já atuaram em cargos da administração ou dos núcleos especializados. Um deles citou a divisão entre os diferentes grupos profissionais na DPESP, que incluem defensores, psicólogos, assistentes sociais, sociólogos e outros profissionais de áreas técnicas. Esses outros conhecimentos, que atuam inclusive no atendimento das demandas nas pontas, seriam, na visão desse defensor, uma possibilidade de inovação na Defensoria Pública. No entanto, a formação normativa que os defensores tiveram nos cursos de Direito faria com que estes privilegiassem a atuação judicial, em contraposição à atuação extrajudicial em que esses outros conhecimentos poderiam contribuir por meio de procedimentos de escuta, de mediações de conflitos, de processos pedagógicos.

Quanto à atuação em demandas coletivas, de forma geral, os entrevistados ressaltam sua relevância, uma vez que ela expande o acesso à justiça mesmo aos que não figuram no processo, a depender da demanda - por exemplo, no caso de direito difuso ou coletivo. Apontam ainda que essa atuação traz um poder político à instituição e reforça o prestígio dos legitimados, ao mesmo tempo em que reduz o volume de processos. No entanto, afirmam que o grande volume de casos individuais, que chegam aos balcões de atendimento, deixa pouco espaço para a atuação em demandas coletivas. Nessa linha, evidenciaram-se duas visões nos discursos dos entrevistados: uma que privilegiaria a atuação institucional na esfera coletiva, deixando as demandas simples e repetitivas aos advogados dos convênios, e outra que entenderia a atuação nas demandas repetitivas como estratégia para expansão da instituição e do número de defensores, fortalecendo a profissão.

Na perspectiva da primeira visão, um dos entrevistados afirma que tais demandas, vistas como de menor complexidade, deveriam ser encaminhadas aos advogados que atuam pelos convênios, já que o modelo público não seria suficiente para atender a todo o volume de reivindicações. Assim, os defensores deveriam, nessa visão, dedicar-se a questões complexas.

Não são menos importantes, mas são de menor complexidade: demandas de alimentos, de divórcio, muitas demandas de direito de família. (...) Acho muito difícil o modelo exclusivamente público, a demanda sempre encaminhada para defensores. O sistema que é viável é o sistema com parcerias, com órgãos e faculdades, principalmente. (Entrevistado 3, homem, 34 anos)

Por outro lado, em relação à segunda visão, uma das entrevistadas, que já atuou em núcleo especializado, afirmou que estaria presente entre alguns defensores a ideia de que a

viabilidade financeira da instituição seria possível principalmente pela redução dos convênios, o que significaria atender ao grande volume de demandas individuais, expandindo a DPESP para todas as cidades do estado e criando mais cargos.

Alguns entendem que a Defensoria deveria investir em atuação estratégica, tutela coletiva e delegar os casos individuais sem muita repercussão para convênios com terceiros. Outros entendem que devemos diminuir os gastos com convênios, o que significaria assumir mais os casos individuais, a fim de nos tornarmos financeiramente sustentáveis pelo Estado. Há grupos que entendem que devemos estar em todas as cidades e que essa deve ser a nossa prioridade. Outros entendem que devemos estruturar as unidades já existentes, antes de expandir. (Entrevistada 7, mulher, 33 anos)

Nessa mesma linha, outro entrevistado, que já ocupou cargo na administração da instituição, colocou que a própria demanda que chega à Defensoria - em grande parte casos de direito de família e da área criminal - e a expectativa da população atendida exigem o enfoque institucional na atuação individual.

A gente pulou de 87 para 600 em pouco mais de seis ou sete anos. A gente teve uma discussão muito intensa, interna, a respeito do modelo de expansão do serviço da Defensoria. E parte das discussões foi pautada por isso. Há necessidade sim da Defensoria organizar essa atuação coletiva, mas a gente também tem a necessidade de estruturar o atendimento individual nas comarcas do interior, da Grande São Paulo, nesse cinturão de pobreza da Grande São Paulo, para dar conta dessa demanda que era absorvida, e ainda é em parte, pela OAB(...). Acho que são duas coisas igualmente relevantes, mas nas discussões institucionais, internas, muitas vezes, havia uma supervalorização da atuação coletiva em detrimento dessa atuação no atendimento individual. Para “dona Maria” e “seu José” que chegam todo dia lá no atendimento da Defensoria, é extremamente relevante. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Os dados referentes aos gastos com os convênios, mostrados na Tabela 3, sugerem que essa vertente da priorização do atendimento individual tem sido predominante nas gestões da DPESP. Os custos com os convênios, em termos de valores absolutos, mantiveram-se estáveis no período de 2010 a 2017. No entanto, em termos relativos, esse valor diminuiu de 86% para 33% do total da execução orçamentária, ao mesmo tempo em que esta cresceu 118% e o número de defensores, 50% - dos 500 defensores em 2009 para os atuais 750. Apesar do aumento do orçamento investido na própria instituição e do número de defensores, os convênios ainda são necessários para o atendimento da demanda em todo estado, principalmente em cidades em que não há unidade de atendimento da Defensoria Pública.

Nessa disputa por recursos e por jurisdição sobre a assistência jurídica no estado, os defensores públicos buscam construir um perfil profissional diferente da advocacia privada. No entanto, quando perguntados sobre quais seriam as características necessárias para a realização

das atribuições institucionais, ressaltaram particularidades peculiares ao advogado e à relação com o cliente/assistido. As mais citadas foram a empatia e a habilidade de ouvir. Além destas, foram citadas também a disposição para o trabalho, a capacidade de ser observador e sensível às demandas, o preparo psicológico, a paciência, a capacidade de se expressar de forma simples e o conhecimento técnico. Outros atributos citados que trariam uma dimensão mais política da atuação dos defensores seriam a capacidade de promover demandas contramajoritárias, o pensamento estratégico e o equilíbrio de atuação entre demandas complexas e simples.

Apesar das diferentes visões sobre a instituição, há também um ideário fortemente socializado entre os defensores, conforme percebido nas entrevistas, mobilizado para dar sentido à sua ação e legitimar a ideia de mandato moral da profissão. Essa socialização de valores internamente à instituição se expressa no grau de associativismo da profissão. Em todo o estado de São Paulo, há somente uma associação de classe, a Associação Paulista de Defensores Públicos, a qual seis dos entrevistados se disseram afiliados. Aos outros quatro entrevistados não foi feita a pergunta sobre filiação a associações, em razão de circunstâncias específicas de cada entrevista, principalmente a questão do tempo reduzido do participante.

As principais ideias se referem à defesa dos direitos humanos como atribuição fundamental, o contramajoritarismo, a atuação extrajudicial, o atendimento ao público como diferencial em relação ao MP e ao PJ, as demandas complexas e a noção de inovação do próprio Direito. Essas ideias-chave são trabalhadas na subseção abaixo. Na última subseção são abordadas as visões dos entrevistados sobre as singularidades da Defensoria Pública, suas semelhanças e diferenças em relação aos outros órgãos de justiça.

4.1 O ideário que permeia a noção de profissionalismo na DPESP

A promoção dos direitos humanos foi atribuída à Defensoria Pública por meio da LC 132/2009, que reformou a lei orgânica da instituição (LC 80/1994). Segundo Madeira (2013), em estudo realizado com defensores públicos do Rio Grande do Sul, essa inovação na legislação contribuiu para a construção de um novo *ethos* institucional, desvinculado da assistência jurídica a quem não poderia pagar por um advogado, ampliando as possibilidades de atuação da instituição e seu poder político.

De forma análoga, pode-se dizer que a atribuição de promover os direitos humanos teve para a DP o mesmo papel que a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos teve para o MP nos anos de 1980, no sentido de ser uma inovação no ordenamento jurídico

brasileiro incorporada à profissão pelo ativismo dos próprios profissionais, resultando em uma reformulação do papel institucional.

Essa questão perpassa as entrevistas como uma premissa da atuação profissional, já consolidada na legislação referente à instituição. Essa atribuição, inclusive, influenciaria a seleção de novos defensores, que seriam atraídos por esse discurso de defesa dos direitos humanos, conforme relato abaixo.

A Defensoria tem o discurso identitário primeiro de vinculação com os direitos humanos, vinculação com os direitos das minorias e dos excluídos, e daqueles que não têm voz, que o sistema de justiça ainda não reconhece. Acho que essa identidade está pautada como discurso, então quem entra vem para isso. (Entrevistado 1, homem, 40 anos)

A atribuição institucional de defesa dos direitos dos vulneráveis foi apresentada nos discursos de dois entrevistados que atuam nas pontas como uma característica que faz da Defensoria uma instituição contramajoritária, tanto no sentido de incluir no sistema de justiça demandas e grupos historicamente marginalizados, quanto no de produzir novos discursos e práticas no âmbito do Direito que atendam às demandas específicas da população usuária do serviço.

Além disso, o contramajoritarismo é entendido como o papel da DP na manutenção da democracia, levando ao Judiciário questões não contempladas pelos poderes representativos e atuando contra retrocessos em termos de direitos sociais e do devido processo legal.

Então, qual a função dele [defensor] enquanto agente público? Um defensor na Fazenda Pública, por exemplo, tem a função de assegurar direitos sociais. Então, acho que os defensores e a Defensoria precisam encarar esse questionamento nesse momento em que a gente vive um estado quase de exceção, para pegar bem leve. A Defensoria tem que assumir essa identidade de instituição contramajoritária e firmar o pé contra qualquer retrocesso, qualquer violação, qualquer rompimento democrático, seja se manifestando por notas oficiais, como tem sido feito, seja por atividades de educação em direitos, seja atuação nos processos, atuação estratégica para brigar contra os retrocessos jurisprudenciais. (...) E se não for a gente, não vejo outra instituição; se a gente não fizer isso, talvez outras instituições não façam. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

O fato de a Defensoria Pública atuar pela parte, tanto no âmbito cível quanto no criminal, faz com que o atendimento ao público seja uma característica vista como um diferencial da instituição no sistema de justiça, já que aproximaria os defensores de situações extremas de vulnerabilidade.

Essa realidade é entendida como complexa, no sentido de que as demandas não são estritamente jurídicas, trazem também, na maioria das vezes, questões relativas à pobreza, à falta de acesso a serviços públicos e mesmo à saúde mental, o que tornaria essencial o chamado

atendimento interdisciplinar, composto por defensores, psicólogos e assistentes sociais, e também o trabalho em rede, com parcerias com outros serviços públicos de saúde e assistência social, principalmente.

A Defensoria atua primeiro com demandas complexas, no sentido do Edgar Morin, complexo não de difícil, mas uma teia de complexidade mesmo. Ela traz também direitos que ainda não estão traduzidos no sistema de justiça. (...). Não tem como atender sistemas complexos do jeito que eu falei antes, essa complexidade, esse novo, sem confluir a ideia de interdisciplinaridade, rede e educação em direitos. E atendimento individual. Qualquer uma das coisas feita isolada está alienada da possibilidade de atingir o complexo e o novo. (Entrevistado 1, homem, 40 anos)

As ideias do contramajoritarismo e da proximidade com os grupos em situações de vulnerabilidade contribuem para a visão da Defensoria como uma instituição que pode inovar o próprio Direito e as práticas do sistema de justiça. No caso relatado abaixo, o defensor obteve, por parte do Judiciário, o reconhecimento de endereço fixo de uma pessoa em situação de rua, fato que a acabou livrando de uma prisão preventiva.

Por exemplo, quando a Defensoria atende no criminal o usuário que está em situação de rua, e ela conseguiu, depois de muito atendimento, dizer que fulano de tal é morador da rua tal, debaixo do viaduto tal, em frente ao número tal. Isso é novo, era novo, já consolidou. Ninguém falava disso, um dos requisitos para não decretar [prisão] preventiva temporária nesses processos era ter endereço fixo, e a Defensoria provou que essas pessoas têm endereço fixo, pode ser encontrada todo dia em tal lugar. Isso tem que ter muita escuta. Antes o próprio advogado ou defensor dizia “não tem endereço fixo”. Tem que ouvir muito o sujeito, “eu tenho”. Tanto o usuário teve que ter muita formação, entender o direito e o papel da Defensoria, para saber “eu tenho endereço fixo”, como a Defensoria teve que melhorar a escuta, aprender essa escuta, compreender, para dizer “ele tem”. O novo era isso, o direito ao reconhecimento desse endereço fixo. (Entrevistado 1, homem, 40 anos)

Esse esforço no sentido de mudanças de práticas jurídicas, no âmbito do próprio Direito, aproxima tal concepção do trabalho do defensor à do “advogado de causas”, que entende como sua função não só garantir direitos, mas também os expandir a toda a população (Abel *apud* Halliday, 1999:1042). Segundo Halliday (1999: 1036), a “advocacia de causas” repudia a demarcação entre a neutralidade jurídica e o comprometimento moral, entre a lei e a política, embora atue em razão da própria autonomia da lei e da legitimidade que as instituições de justiça alcançaram baseadas na ideia de neutralidade.

Conforme mostrou Tonche (2017: 8), esse ativismo dos defensores na própria atuação profissional evidenciaria uma forma diferente de profissionalismo, que não se fundamentaria na neutralidade da expertise e na demarcação entre profissão e política.

Para além da judicialização de causas sociais e da tentativa de mudança de práticas no âmbito do próprio Direito, a Defensoria tem atuado também de formas extrajudiciais, que foram estimuladas pelo Estado brasileiro, principalmente a partir da reforma do Judiciário (EC 45/2004), como uma iniciativa para a redução do volume de processos judiciais. A atuação extrajudicial foi incorporada como atribuição institucional na LC 132/2009 e é vista pelos entrevistados, de forma geral, como uma possibilidade de protagonismo da DP no sistema de justiça, na medida em que tem legitimidade para atuar para a solução de conflitos e para o acesso a direitos por mecanismos como mediação, conciliação, fluxos administrativos com outros órgãos públicos, sem que seja necessário encaminhar todas as questões ao Judiciário.

No entanto, um dos entrevistados que atua na ponta, mas já ocupou um cargo administrativo, ressalta que essa atuação não tem sido prioridade na DPESP, que tentaria repetir, muitas vezes, modelos de outras instituições de justiça, com uma atuação mais voltada aos processos e fechadas à sociedade.

(...) a Defensoria está cada vez mais fechada, “engabinetada”, os defensores cada vez mais fechados em salas, em gabinetes, e cada vez mais distantes da sociedade civil. (...) Ele fica cuidando de processos, e o processo vai ter um fim. Mas o problema que ensejou a ida desse cidadão à Defensoria, o defensor só atacou o sintoma, não a causa. Porque para o defensor ir na causa, primeiro, a triagem nossa não pode ser do jeito que é, passiva, aguarda o problema chegar. As poucas experiências que nós temos de descentralização da triagem - te dou o exemplo do CRM, dos nossos convênios com prefeituras para gente ir até os equipamentos - também é passivo. Porque o defensor vai lá uma vez por semana, ou a cada 15 dias, e o gestor daquele equipamento separa uns 10, 15 casos. Ou seja, não há aquela procura, como diria, espontânea, porque o defensor não está na associação de bairro, não está na escola, aquela procura espontânea por parte da população, ou seja, a população não enxerga no defensor um legítimo parceiro, porque está cada vez mais distante. Não há um movimento institucional de fomento para que esse defensor se coloque como um legítimo parceiro da sociedade civil alvo da nossa atuação. (Entrevistado 4, homem, 38 anos)

Esse ideário mostra que há entre os defensores públicos entrevistados, de forma geral, uma percepção da profissão como um agente político, um articulador entre as demandas sociais e os poderes representativos, aproximando o perfil institucional ao do Ministério Público ao construírem para si a atribuição de defesa dos direitos humanos e dos vulneráveis, não só no âmbito individual, mas também no coletivo, por meios judiciais e extrajudiciais. Por outro lado, os defensores reforçam o perfil de advogados, ao buscarem legitimar a ideia de mandato moral da profissão pela proximidade com os usuários e com as questões sociais em que atuam, ainda que de forma diferente do “advogado de clientes” e mais próxima a dos “advogados de causas”, que buscam judicializar questões sociais e inovar práticas jurídicas como meios de construir o que consideram a “boa sociedade” (Sarat e Scheingold, 1998).

4.2 Posição da Defensoria Pública no sistema de justiça, semelhanças e diferenças em relação aos outros órgãos

Nesta subseção, buscou-se analisar, a partir das entrevistas, de que formas os defensores públicos entendem sua posição no sistema de justiça e quais seriam as semelhanças e diferenças da DP com relação a outras instituições.

Conforme Abbot (1988), as profissões jurídicas formam um sistema interdependente, disputando continuamente jurisdição acerca de atividades e controle sobre conhecimentos específicos. Observaram-se diferentes visões entre os defensores que atuam na área criminal e na área cível, especialmente quanto ao Ministério Público. As atribuições da Defensoria e do Ministério Público, na área criminal, colocam estas instituições em lados opostos, cada qual com jurisdição sobre uma parte do processo penal, a defesa e a acusação. Na visão dos entrevistados, são atuações opostas, e a Defensoria teria uma maior empatia com a população assistida, em razão da própria posição de defesa dessas pessoas no sistema de justiça.

Na área cível, os defensores que atuam nas unidades de atendimento relataram haver pouco contato com os promotores da mesma comarca, o que acontece mais no âmbito das audiências e dos despachos processuais. Um dos entrevistados, que participa de um trabalho em rede desenvolvido por diversos órgãos públicos da comarca onde atua, disse não existir participação de juízes ou promotores nessa atuação extrajudicial em que se buscam soluções por meios administrativos.

No entanto, as duas instituições disputaram jurisdição sobre a atuação em demandas coletivas, como visto no terceiro capítulo. Tendo sido pacificada essa questão pelo julgamento do STF, Defensoria e Ministério Público também têm atuado conjuntamente, como no exemplo abaixo.

A gente foi ingressar com ACP, mas já tinha uma do Ministério Público, então, apresentamos uma perícia que a gente pediu para a vigilância sanitária, no nosso procedimento prévio. Deram o laudo completo, a gente encaminhou para o MP, eles incluíram na ação, a cadeia pública foi interditada. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

Quanto às singularidades da DP, em relação aos outros órgãos de justiça, foram ressaltadas a atuação em defesa da parte, que não aconteceria de forma neutra ou isenta; o atendimento e a empatia que este requereria; a missão institucional de reduzir a pobreza, conforme legislação que organiza a DP em São Paulo; a necessidade de conhecimentos interdisciplinares para a atuação do defensor e os mecanismos de participação social.

A atuação na defesa da parte em litígio contribui para uma percepção mais politizada e menos neutra da profissão, em relação a outras carreiras jurídicas, na visão dos defensores. As profissões jurídicas se baseiam na isenção do conhecimento jurídico (Bonelli, 2002), ainda que em sua atuação não sejam neutras, seja em relação à defesa do Estado ou dos interesses da sociedade, como faz o Ministério Público, seja em relação à população em situações de vulnerabilidade, como é o caso da Defensoria. De acordo com um dos entrevistados que atua na área criminal, a proximidade com o usuário, em razão do atendimento e da defesa de seus interesses, permitiria aos defensores uma visão ampla sobre os efeitos das decisões judiciais sobre o indivíduo e sua família, que seriam considerados em sua atuação.

Outro diferencial da instituição, destacado pelos entrevistados, é o fato de que em sua lei orgânica federal (LC 80/1994) e estadual (LC 988/2006) constam como objetivo e fundamento de atuação a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, respectivamente, o que daria à Defensoria uma conotação mais ativista de causas sociais e menos neutra, se comparada ao Ministério Público, que tem como objetivo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses sociais e individuais indisponíveis (Lei 8625/1993).

A Defensoria Pública, das instituições que estão previstas lá [na CF 1988], é a que mais tem a vocação de combater desigualdades. Acho que isso também cria uma diferença de identidade, exige que o defensor público, a Defensora Pública, tenha um perfil diferente, comparado às demais instituições do sistema de justiça. Eu diria que são essas duas notas que podem, de alguma maneira, diferenciar a gente: uma missão institucional voltada prioritariamente para combater as desigualdades, ou seja, para promover a transformação social - você não combate desigualdade sem mexer na estrutura do Estado (...). E a Defensoria Pública combate a desigualdade. Promoção de direitos humanos e combate à desigualdade, então, são funções um pouco diferentes. O Ministério Público tem uma função um pouco mais, digamos assim, isenta, do ponto de vista das partes que são subalternizadas. Em princípio, o Ministério Público acaba tendo uma visão mais geral da sociedade. A Defensoria Pública é parte, tem partido. Acho que isso diferencia bastante a Defensoria do Ministério Público nesse aspecto. (Entrevistado 5, homem, 34 anos)

Três entrevistados disseram que a profissão exige uma visão “interdisciplinar” sobre sua atuação, baseada em conhecimentos de áreas como a sociologia, a psicologia, a ciência política, que possibilitem uma compreensão sobre as dinâmicas sociais de manutenção e reprodução das desigualdades, o que seria um diferencial em relação às outras profissões jurídicas. Contudo, isso não significa que a profissão não se legitima pelo saber técnico-jurídico, como evidencia a atuação prioritariamente judicial, relatada nas entrevistas. O discurso da interdisciplinaridade e da mudança de práticas jurídicas contribui para legitimar a profissão junto aos usuários e ao sistema de justiça, como uma expertise dos defensores em compreender as vulnerabilidades dos grupos sociais que atendem. No entanto, conforme Sarat e Scheingold (1998), a atuação de

advogados pela inovação de práticas jurídicas depende, ela própria, do arcabouço atual das leis e da legitimidade que estas permitem aos advogados para atuarem nas estruturas do Estado.

Além dessa demarcação de fronteiras com outras instituições de justiça, há também disputas internas na Defensoria Pública sobre o perfil institucional, se deveria seguir o modelo de insulamento do MP e do PJ, ou buscar legitimidade junto à sociedade, por meio da abertura à participação, como já havia sido apontado por Moreira (2016). No geral, entre os entrevistados, observa-se uma valorização do discurso de engajamento e abertura, mas com ressalvas de que a própria organização do trabalho não permitiria uma atuação mais próxima da sociedade.

Cinco entrevistados citaram a proximidade com o usuário e os mecanismos de participação social²³ existentes na DPESP como fatores que permitiriam à instituição ter um perfil mais aberto à sociedade, diferente de um “encastelamento” que seria comum a outras instituições de justiça.

Acho que esse processo de encastelamento existe no Ministério Público e na magistratura, acho que há algumas entradas democráticas na Defensoria Pública, que nos permitem sair desse encastelamento. Acho que ouvidoria externa é importante, momento aberto é importantíssimo, pré-conferências, mas principalmente, o fato de a Defensoria Pública estar aberta para o atendimento diariamente. (...) Quando você vê a miséria bater a sua porta é diferente de quando você fica no gabinete, você não vê. (...) E eu acho que isso muda muito o perfil. (Entrevistado 3, homem, 34 anos)

Porém, também aparece nas entrevistas a visão de que, na prática, os mecanismos de participação têm sido cada vez menos utilizados pela população e que os defensores estariam “engabinados”, distantes da sociedade civil, em um perfil próximo ao do “promotor de gabinete”, privilegiando a atuação judicial, nos processos (Silva, 2001). Uma das razões seria a dinâmica de receber as demandas no balcão de atendimento, ao invés de uma atuação mais ativa em espaços comunitários.

Eu fiz dez anos de Defensoria e fiquei nesse processo interno sobre meus últimos dez anos, e refletindo sobre os meus próximos dez anos. E para mim ficou claro que a Defensoria está cada vez mais fechada, “engabinada”, os defensores cada vez mais fechados em salas, em gabinetes, e cada vez mais distantes da sociedade civil. (...) não há aquela procura, como diria, espontânea, porque o defensor não está na associação de bairro, não está na escola, (...) ou seja, a população não enxerga no defensor um legítimo parceiro, porque está cada vez mais distante. (Entrevistado 4, homem, 38 anos)

²³ Os mecanismos atualmente existentes são o chamado “momento aberto”, em que a sociedade civil pode falar ao Conselho Superior em sua reunião deliberativa semanal, e o ciclo de conferências, que a cada dois anos são realizadas nas cidades onde há Defensoria para que a sociedade discuta e estabeleça metas para a instituição nos próximos dois anos.

Os movimentos não vão mais na Defensoria. Ou vão em alguns lugares, mas na maioria eles não vão, porque a porta não está aberta para eles. A gente está preparado para atender o caso individual, se chegar o movimento vai pegar fila, pegar senha, cada pessoa; quando chegarem 100 pessoas a orientação da porta vai ser para pegarem a fila, os 100, pegarem senha. Para o movimento entrar, falar com o defensor ou o estagiário, pautar sua demanda, essa porta não está aberta. Quem vai abrir essa porta ou é o Centro de Atendimento Multidisciplinar, ou é uma conversa de rede, um defensor que vai na rede, ou um defensor que já é referência, o fato é que a porta da Defensoria não está aberta. (Entrevistado 1, 42 anos)

Os defensores entrevistados entendem que uma parte de seu trabalho é fazer a instituição crescer, uma vez que esta não está presente em todas as comarcas e o número de defensores públicos em todo o país ainda é insuficiente para a população que tem direito à assistência jurídica gratuita. Esse crescimento dependeria de uma atuação mais estratégica e política dos defensores em todas as instâncias, e mesmo em controle de constitucionalidade de leis, com suas associações de classe, quanto a demandas complexas envolvendo, principalmente, políticas públicas.

Vejo a Defensoria, hoje, é a instituição que mais tem espaço para crescer porque é, das instituições principais de justiça, a que está menor ainda. Tem a EC 80 que exige a presença da defensoria em cada comarca; ela precisa crescer, tem potencialidade para crescer, e vejo que a gente precisa atuar de forma mais estratégica, encorpar mesmo, nos tribunais, tanto Tribunal de Justiça, quanto Tribunais Superiores, pensando uma atuação estratégica em segunda instância, porque muitos processos nossos, às vezes em uma atuação pouco estratégica, um habeas corpus mal...que você entra no STJ, STF, gera um precedente contrário. Então, uma demanda estratégica, um trabalho político mesmo, tanto no TJ, como no STJ, STF, para que a gente consiga levar demandas para essas searas onde as coisas efetivamente vão se resolver. Acho que talvez uma maior articulação com as entidades, a ANADEP mesmo, tem legitimidade para ajuizar ADI, e outras entidades, para se o caso também atuar nessa seara de controle de constitucionalidade, principalmente nesse momento que o Brasil vem enfrentando uma sequência de leis claramente inconstitucionais, que afetam diretamente nosso público. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

Como se pode observar nas entrevistas, a Defensoria tem utilizado principalmente duas estratégias de legitimação e crescimento institucional: a primeira, a referência à proximidade com o cidadão em situação de vulnerabilidade econômica e social, que busca assistência jurídica; a segunda, a busca por uma atuação política para a instituição, que é feita na esfera das demandas coletivas, conforme será discutido no próximo capítulo. Na primeira, o perfil dos defensores se aproxima do *cause lawyering*, em que se colocam como advogados de causas sociais, da garantia de direitos às pessoas em situações de vulnerabilidade. Na segunda, os defensores buscam construir um perfil político, a exemplo do Ministério Público, com legitimidade para representar interesses sociais, como será, também, analisado no próximo capítulo.

5 A ATUAÇÃO EM TUTELA COLETIVA E A CONFIGURAÇÃO DE UM PERFIL POLÍTICO

A inclusão dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos no ordenamento jurídico brasileiro, na década de 1980 e início dos anos de 1990, impulsionou a atuação do MP, e da DP mais recentemente, nessa arena. Conforme Arantes e Moreira (2016), a legislação referente às ações coletivas, especialmente a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, fortaleceu o Ministério Público como principal ator na tutela dos direitos coletivos, partindo da premissa da necessidade de uma instituição estatal para representar os “hipossuficientes” quando seus direitos estiverem indisponíveis (p.707).

No caso da DPESP, objeto desta dissertação, a tutela coletiva é também um instrumento para politizar a atuação da instituição, à medida que permite influenciar políticas públicas, tanto pela via judicial quanto por mecanismos extrajudiciais, posicionando a instituição como mais um ator nesse processo entre sociedade e governo. Além disso, essa atuação permite a construção da profissão do defensor público se diferenciando da advocacia, voltada às demandas individuais, e se aproximando do poder político e do prestígio alcançados pelos membros do MP, a partir da defesa dos interesses coletivos.

Com a Lei n.11448/ 2007, a Defensoria Pública foi incluída no rol dos legitimados a proporem ações civis públicas, instrumento de defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que permite requerer a obrigação de fazer ou não fazer, bem como indenização em caso de danos. Como dito anteriormente, essa atribuição foi disputada com o Ministério Público em sede de controle de constitucionalidade, por meio da ADI 3943, em que o CONAMP contestou a legitimidade da DP para essa atuação, já que à época os dispositivos que tratam da DP na Constituição Federal e em sua própria lei orgânica nacional não traziam expressa menção aos direitos coletivos. A DP, como visto, era inicialmente uma instituição voltada à assistência jurídica gratuita a demandas individuais; com a legitimidade para a tutela dos direitos coletivos, a instituição reformulou sua missão institucional e seu papel no sistema de justiça, configurando um perfil de atuação mais político.

A defesa dos direitos coletivos e a promoção dos direitos humanos foram incluídas na missão institucional por meio da LC 132/2009, que reformou a Lei n.80/1994. O modelo para essas alterações legislativas foi a Defensoria Pública de São Paulo e as reivindicações dos movimentos sociais e dos próprios defensores públicos que compuseram o *Movimento pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo*.

A par desse movimento [pela criação da Defensoria Pública em São Paulo], que desembocou na criação da Defensoria em 2006, a gente iniciou uma discussão (...) sobre a necessidade então, uma vez aprovada a autonomia da Defensoria, uma adequação da lei orgânica de 1994, que foi muito inspirada no modelo organizacional do Ministério Público, mas que teve dez dispositivos vetados quando ela foi votada lá em 94, então, a gente sentiu essa necessidade de fazer a atualização dessa lei. E a base dessa discussão do que iria se tornar a LC 132, que alterou a lei 80, foi o anteprojeto do *Movimento pela Criação da Defensoria Pública de São Paulo*. A gente tinha a percepção de que queríamos sim uma instituição autônoma, para que a gente não tivesse submetido às pressões de governo em relação à atuação, mas que, junto com a autonomia, a gente tem que implementar mecanismos de controle e de participação social. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Somente em 2014, por meio da Emenda Constitucional n.80, essas atribuições foram incluídas na Constituição Federal, garantindo a legitimidade da DP para atuar na defesa de direitos coletivos.

O principal instrumento judicial de atuação em tutela coletiva é a ação civil pública. No ordenamento jurídico brasileiro, a ACP, criada em 1985 pela Lei 7347/1985, é um instrumento de tutela de direitos transindividuais, que foram classificados em individuais homogêneos, coletivos e difusos no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/1990), embora já estivessem presentes na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981) e na própria Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/1985).

Além da ACP, há outros instrumentos judiciais, como a ação popular (Lei 4417/1965), que permite a qualquer cidadão pleitear anulação ou ressarcimento de ato lesivo ao patrimônio público, e o mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por “partido político com representação no Congresso Nacional e organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados” (CNJ, 2018b: 19). O mandado de segurança é instrumento voltado a garantir direitos coletivos e individuais homogêneos, excetuando-se os direitos difusos (CNJ, 2018b).

Há também mecanismos extrajudiciais voltados à defesa de direitos transindividuais, como o termo de ajustamento de conduta (TAC), as recomendações e o inquérito civil - este de exclusividade do Ministério Público. O TAC, previsto inicialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e depois no CDC, para o qual são legitimados os mesmos agentes da ação civil pública, é o instrumento pelo qual é firmado um compromisso da parte em se ajustar às exigências da lei. As recomendações podem ser feitas pelo MP e pela DP aos poderes, órgãos da administração direta ou indireta, concessionárias de serviços públicos. O inquérito civil, por último, é o instrumento que permite ao MP fazer diligências e investigar danos morais ou patrimoniais (CNJ, 2018b).

Na DPESP, a legitimidade de propositura de ação civil pública é vista como um poder político, conforme observado nas entrevistas, já que tem potencial de decisão sobre políticas públicas, obrigando gestores públicos a cumprirem uma decisão judicial. No entanto, a lei da ACP também permite à Defensoria a legitimidade para buscar soluções extrajudiciais, como uma articuladora entre a demanda social e os poderes públicos, especialmente o Executivo, responsável pela execução de políticas públicas que materializem direitos.

Se a gente está falando de uma instituição de defesa de direitos individuais e coletivos, e que busca transformação social, o instrumento da ação civil pública é essencial, por isso, está previsto na lei. A Defensoria demonstrou, lutou juridicamente inclusive, e politicamente, para manter essa legitimidade e ampliá-la, e ela tem que ser assim. É um instrumento poderosíssimo e necessário na instituição, mesmo que, em alguns casos, você não vá usar ação civil pública, mas ela traz todo um entorno, como falei, do termo de ajustamento de conduta. O TAC só é possível porque está por trás a ideia de que a Defensoria pode propor uma ação civil pública. Toda a atuação em rede (...) a Defensoria fortalece com a ideia de que “posso entrar com ação civil pública, mas não quero fazer isso, quero resolver de outra forma”. Então, é um instrumento extremamente necessário, quando é necessário mesmo judicializar, ter a “carinha” da ação civil pública, quanto como instrumento guardado, do sistema de justiça, que aí é uma força institucional. É o reconhecimento do sistema de justiça dessa força. (Entrevistado 1, homem, 40 anos)

Em conformidade aos achados da pesquisa realizada pelo CNJ (2018b) sobre ações civis públicas no Brasil, e à pesquisa de Silva (2001) sobre o MP, observa-se, nas entrevistas, uma preferência dos defensores pela atuação extrajudicial anterior à propositura de uma ACP. As razões citadas no estudo do CNJ se referem à morosidade do julgamento de ações coletivas pelo Judiciário e à maior possibilidade de controle, tanto por parte do MP quanto da DP, sobre as soluções negociadas em um TAC, por exemplo (CNJ, 2018b). Em último caso, se a atuação extrajudicial não gerar resultados, ela serve como embasamento para a ACP (CNJ, 2018b). Nas entrevistas com os defensores, as razões citadas foram a complexidade do manejo desse instrumento, o risco de criar resultados negativos para o estado todo e as dificuldades estruturais da Defensoria, como o déficit de defensores e a falta de cargos específicos para essa atuação.

Em relação à construção da profissão, esse instrumento de defesa de direitos coletivos é visto pelos defensores como um diferencial em relação aos advogados privados, que não têm legitimidade para essa atuação, e como um instrumento que os iguala ao MP na defesa de interesses sociais.

Acho que isso dá um poder político para a instituição que faz isso [ação civil pública], porque pelos efeitos de uma sentença de ACP, tanto para o bem, quanto para o mal, tanto negativo para gente, como perder uma ação e gerar um problema, mas se ganhar também, você vincula o gestor, os administradores futuros, etc. Então, é um instrumento que diferencia a Defensoria em relação às outras instituições nesse ponto.

É o que falo, uma diferença clara entre o defensor e o advogado, o advogado vai atuar sempre no individual. O defensor, além de não precisar ter OAB, tem esse instrumento poderoso, que é pouco utilizado. Mas também não pode ser utilizado sem responsabilidade. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

5.1 A atuação da DPESP por meio de ações civis públicas

A atuação da DPESP em tutela coletiva será discutida, nesta seção, a partir do banco de dados de decisões judiciais em primeira instância em ações civis públicas propostas pela DPESP, construído para a presente pesquisa, e dos dados quantitativos disponibilizados pelos Anuários Estatísticos²⁴ da Corregedoria-Geral da instituição, apoiando-se também nas entrevistas.

Essa atuação é pequena, se comparada às outras atividades relatadas nos Anuários Estatísticos da instituição, como esperado, em razão de sua complexidade e do grande volume de demandas individuais que chegam, diariamente, às unidades de atendimento. A Tabela 7 mostra que os números referentes às ações civis públicas representam uma pequena parte do total de atividades relatadas nesses documentos, mesmo ressaltando-se que os Anuários contabilizam muitas categorias, como o envio de ofícios e cartas e o número de plenários de júri adiados, por exemplo.

²⁴ Disponíveis em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888> . Acesso em 05/08/2018.

Tabela 7 – Total de ACPs e de atividades relatadas nos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP – 2006 a 2017

Ano	Total de atividades relatadas	ACP
2006	345.555	-
2007	1.240.180	16
2008	2.314.608	71
2009	2.565.433	65
2010	2.176.466	58
2011	3.074.594	69
2012	3.336.964	216
2013	3.831.469	35
2014	5.293.108	246
2015	5.462.981	130
2016	5.457.801	215
2017	5.007.644	143
Total	40.106.803	1.264

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP.

Como são diversas as categorias de atividades relatadas nesses documentos, tendo variado os tipos de atividades que eram contabilizadas até 2012, quando o relatório chegou ao formato utilizado atualmente, foram selecionadas as principais atividades na tabela abaixo, para fins de comparação com a atuação em ACP. As categorias da tabela agrupam subcategorias mais detalhadas presentes nos Anuários da DPESP.

Tabela 8 – Principais atividades realizadas pela DPESP – 2006 a 2017

Ano	Atendimen- tos	Petições	Audiências	Recursos	Habeas corpus	Mediações/acordos extrajudiciais	Plenário de Júri	ACP
2006	157.572	17.710	23.410	4.270	-	-	197	-
2007	354.403	105.923	75.575	17.908	6.456	-	320	16
2008	639.227	205.468	136.853	2.068	13.235	-	626	71
2009	719.688	182.666	139.069	1.697	16.902	-	711	65
2010	694.943	176.212	119.509	1.530	8.168	3.998	704	58
2011	970.614	203.517	137.800	3.752	24.109	9.935	635	69
2012	1.087.140	212.546	137.208	3.305	22.815	401	530	216
2013	1.201.537	232.572	143.092	36.782	23.273	458	673	35
2014	1.467.563	304.095	162.863	76.229	41.832	5.336	666	246
2015	1.566.257	342.837	184.992	78.016	36.647	6.426	678	130
2016	1.581.877	310.203	176.879	76.039	26.971	7.919	730	215
2017	1.011.936	382.832	135.815	82.035	25.400	6.241	672	143
Total	11.452.757	2.676.581	1.573.065	383.631	245.808	40.714	7.142	1.264

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP.

Desde 2007, há atuação dos defensores na arena de demandas coletivas, buscando construir para si jurisdição sobre essa tarefa, disputando-a com o Ministério Público, maior proponente de ACP dentre os legitimados, conforme relatório do CNJ (2018b). Esse ativismo dos defensores resultou na constitucionalização da tutela coletiva como atribuição da DP, ocorrida em 2014, e na decisão final do STF, pela legitimidade dessa atuação, em 2015 (ADI3943).

Entre 2007 e 2017, a DPESP atuou em 1.264 ações civis públicas, seja como requerente, como litisconsorte ativo ou na defesa do réu, como por exemplo em casos de internação compulsória impetrados pelo MP. No banco de sentenças formado para essa pesquisa, a partir do portal e-SAJ do Tribunal de Justiça de São Paulo, foram encontradas 138 ACPs propostas pela Defensoria de São Paulo e julgadas entre 2009 e 2017.

Observa-se, nos Anuários Estatísticos, que a ACP ganhou força na DPESP enquanto instrumento de atuação especialmente a partir de 2012, mesmo ano em que foram criados 400 cargos para defensores públicos no estado, o que sugere que a intensificação dessa atuação pode ter contribuído para o fortalecimento da instituição nesse momento. Os dados sugerem, ainda, que a atuação da DPESP previamente à constitucionalização dessa atribuição pode ter sido um meio de pressionar por essa legitimidade, e abrir espaço nessa área, então concentrada pelo MP.

Quadro 3 –Total de ACPs julgadas em primeira instância e de ACPs em que a DPESP atuou - 2007 a 2017

Ano	ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância	Total de ACPs em que a DPESP atuou
2007	-	16
2008	-	71
2009	1	65
2010	10	58
2011	12	69
2012	4	216
2013	14	35
2014	23	246
2015	23	130
2016	24	215
2017	27	143

Fonte: Elaboração própria.

Se se observar essa atuação por regionais de atendimento, vê-se que esta é concentrada principalmente na capital, com 52,6% do total. No interior, as regionais de Taubaté e Bauru apresentam maior número de ações propostas, com cerca de 10,3% e 8,4% do total, respectivamente. Essas regionais não são as maiores, em termos populacionais, tampouco em número de defensores. Isso pode indicar que a atuação em tutela coletiva depende do ativismo dos defensores em trazer determinadas questões para a arena jurídica. Essa noção de ativismo, como dito, se assemelha à de *cause lawyering* (Sarat e Scheingold, 1998), no sentido da ação dos defensores voltada ao avanço da efetividade de direitos, trazendo conflitos sociais para a arena jurídica.

Tabela 9 – Total de ACPs em que a DPESP atuou e de ACPs julgadas em primeira instância, por Regional

Regional DPESP	ACPs em que DPESP atuou (2007-2017)	% do total	ACPs julgadas* (2009-2017)	% do total
ABCD	24	1,9	5	3,9
Araçatuba	8	0,6	1	0,8
Bauru	106	8,4	5	3,9
Campinas	30	2,4	4	3,1
Guarulhos	23	1,8	1	0,8
Jundiaí	6	0,5	1	0,8
Marília	11	0,9	3	2,4
Mogi das Cruzes	18	1,4	2	1,6
Osasco	20	1,6	7	5,5
Presidente Prudente	14	1,1	2	1,6
Ribeirão Preto	62	4,9	12	9,4
Santos	20	1,6	5	3,9
São Carlos	51	4,0	7	5,5
São José do Rio Preto	7	0,6	1	0,8
São José dos Campos	51	4,0	6	4,7
São Paulo	665	52,6	56	44,1
Sorocaba	11	0,9	4	3,1
Taubaté	130	10,3	5	3,9
Vale do Ribeira	7	0,6	0	0,0
Total	1264	100,0	127	100,0

Fonte: Elaboração própria.

*Foram excluídas 12 ACPs ajuizadas por defensores públicos em municípios onde não há unidade de atendimento.

Na capital, observa-se que a Unidade de Santo Amaro é responsável por 54,7% das ações civis públicas em que a Defensoria Pública do estado atuou. A segunda e a terceira Unidades com maior número de ACPs são São Miguel Paulista e o Plantão Cível Central, com respectivamente 14,7% e 13,5%.

Tabela 10 – Total de ACPs em que a DPESP atuou na capital – 2007 a 2017

Unidade da DPESP na capital	N	%
Central	1	0,2
Cível	1	0,2
Família	1	0,2
Fazenda Pública	34	5,1
Infância e Juventude	23	3,5
Ipiranga	1	0,2
Itaquera	13	2,0
Jabaquara	4	0,6
Lapa	4	0,6
Penha	2	0,3
Plantão Cível	90	13,5
Polo de atendimento especializado Central	1	0,2
Santana	24	3,6
Santo Amaro	364	54,7
São Miguel Paulista	98	14,7
VEC	1	0,2
Vila Prudente	3	0,5
Total	665	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP.

Dentre as 138 ACP já julgadas, em dez o MP-SP também figura no polo ativo da ação, e em outras 11 figuram, no polo ativo, organizações da sociedade civil, como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; o Instituto Pólis; Conectas Direitos Humanos; Ação Educativa; Instituto Práxis de Direitos Humanos; Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; movimentos de moradia; associações de moradores e pastorais carcerárias.

Em relação aos atores requeridos, observa-se, nessas ações, que o Executivo Municipal é o principal deles, tendo sido requerido em 48,7% das ACPs, seguido do Executivo Estadual, com 29,4%. Essa predominância do Executivo se explica pelo fato de a maior parte das ACPs julgadas se referirem a direitos sociais como moradia, saúde e educação, além de questões relativas ao sistema prisional, que são de responsabilidade do Executivo. Como é possível haver mais de um requerido por ACP, o total de atores requeridos é maior que o total de ACPs.

Tabela 11 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância, por ator requerido – 2009 a 2017

Ator Requerido	N	%
Executivo Municipal	91	48,7
Executivo Estadual	55	29,4
Concessionária De Serviço Público	14	7,5
Empresa Privada	13	7,0
Autarquia Municipal	4	2,1
Pessoa Física	3	1,6
Outros*	7	3,7
Total	187	100,0

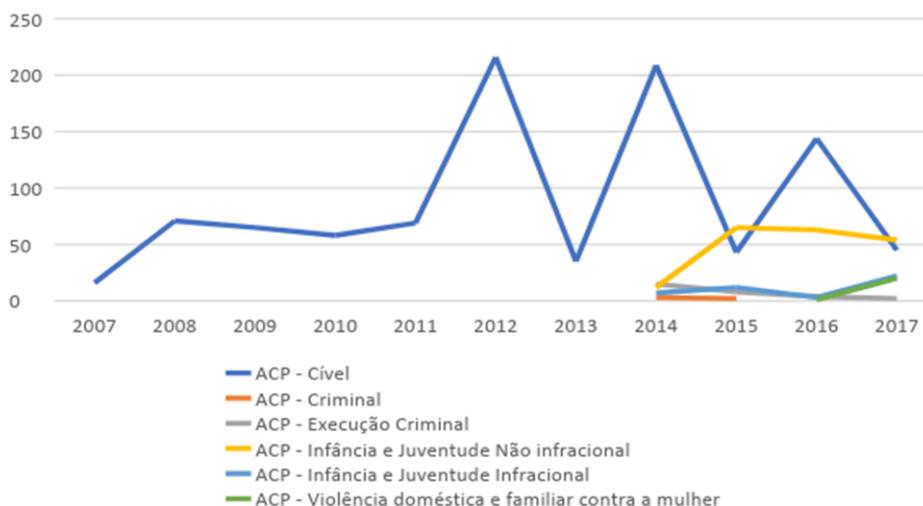
Fonte: Elaboração própria.

*Agrupados os seguintes atores que foram requeridos somente uma vez nas ACPs que compõem o banco: Fundação de Direito Privado; Hospital Público; Organização Religiosa; Associação de Classe; Empresa de Economia Mista; Empresa Pública; Partido Político.

OBS.: o total de atores supera o total de ACPs julgadas, uma vez que uma mesma ACP pode ter mais de um requerido

Os dados dos Anuários Estatísticos mostram também que 77% das 1.264 ACP em que a Defensoria atuou entre 2007 e 2017 foram na área Cível. A segunda maior área de atuação foi a de Infância e Juventude não infracional, com 15%. Observa-se o início da atuação, por meio de ACP, nas áreas Criminal e Execução criminal a partir de 2014. Uma explicação possível para essa diversificação das áreas em que a ACP foi utilizada é a de que em 2014 a DPESP já estava mais estruturada, em termos de número de defensores públicos, tendo recebido 104 novos deles em 2013 e 113 em 2014, alcançando o número de 707 profissionais nesse ano (Tonche, 2017). Além disso, nos últimos anos, a ACP começou a ser utilizada em casos de violência doméstica, requerendo políticas públicas voltadas às mulheres nessa situação.

Gráfico 6 – ACPs em que a DPESP atuou por ano e área de atuação – 2007 a 2017



Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP.

Comparando-se os dados por regionais de atendimento, observa-se que a maioria das ações civis públicas estão concentradas na área Cível. A área de Execução Criminal tem mais ACPs no interior, provavelmente em razão do maior número de presídios, já que essas ACPs se referem, principalmente, à melhoria de condições das instalações, à assistência médica aos presos, à interdição de unidades e transferência de presos.

A atuação coletiva na área de violência doméstica e familiar contra a mulher tem se concentrado na capital e em São José dos Campos.

Tabela 12 – ACPs em que a DPESP atuou por área de atuação e regional – 2007 a 2017

Regional DPESP	ACP Cível	ACP Criminal	ACP Execução Criminal	ACP Infância e Juventude Infracional	ACP Infância e Juventude Não infracional	ACP Violência doméstica e familiar contra a mulher*	Total
ABCD	12	2		6	4		24
Araçatuba	5		3				8
Bauru	94		8		4		106
Campinas	24		1	3	2		30
Guarulhos	18		1	4			23
Jundiaí	4		1		1		6
Marília	7			2	2		11
Mogi das Cruzes	17				1		18
Osasco	19				1		20
Presidente Prudente	11				3		14
Ribeirão Preto	53	1	5		3		62
Santos	19		1				20
São Carlos	40	2		2	7		51
São José do Rio Preto	6				1		7
São José dos Campos	39		5	1		6	51
São Paulo	459		1	25	165	15	665
Sorocaba	10			1			11
Taubaté	127		3				130
Vale do Ribeira	7						7
Total	971	5	29	44	194	21	1264

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

*Os Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo trazem os números de ACPs e TACs agrupados para a área de violência doméstica e familiar contra a mulher. Não há outros dados sobre TACs nos referidos registros.

5.2 Os principais temas de atuação coletiva

Os Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral trazem informações quantitativas sobre a atuação institucional, não sendo possível apreender, por meio deles, os temas e as demandas nos quais a DPESP tem atuado, por isso a opção, nesta pesquisa, pela construção do banco de dados a partir das ACPs já julgadas.

Observa-se, a partir desses dados, que os principais temas de atuação coletiva da DPESP são o direito à moradia e questões relativas à população encarcerada, como o direito ao atendimento médico, fornecimento de água, superlotação e interdição de cadeias públicas. A saúde é o terceiro tema de maior atuação coletiva da DPESP, seguido pelo direito das crianças à vaga em creche.

Tabela 13 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tema – 2009 a 2017

Tema	N	%
Moradia	30	22
População encarcerada	27	20
Saúde	16	12
Vaga em creche	8	6
Fornecimento de água	5	4
Fornecimento de energia	5	4
Meio ambiente	5	4
Pessoas com deficiência	5	4
Patrimônio histórico, paisagístico, artístico e cultural	3	2
Abusos da polícia militar	2	1
Comércio ambulante	2	1
Concurso público	2	1
Consumidor	2	1
Gestão democrática da cidade	2	1
Transporte	2	1
Outros	22	16
Total	138	100

Fonte: Elaboração própria.

*Em outros, estão agrupadas ACPs cujos temas apareceram uma única vez no banco: Assistência psicossocial; Cobrança por documentos públicos; Complementação alimentar – menor; Controle populacional de cães e gatos; Dano ao erário; Danos materiais e morais; Direito à alimentação - reajuste restaurante popular; Discriminação contra população LGBT; Educação; Iluminação pública; Liberdade de expressão x discurso de ódio; Moradia e meio ambiente; Políticas públicas para idosos; População em situação de rua; Preconceito racial; Prestação de serviços; Publicidade abusiva face a crianças e adolescentes; Reajuste de tarifa de água e esgoto; Remoção de conteúdo discriminatório da internet; Trabalho e renda; Vestibular; Violação aos princípios administrativos.

A atuação prioritária em questões de moradia e de encarceramento reflete uma percepção dos defensores públicos sobre essas temáticas como problemas centrais do estado. Isso em razão do crescente encarceramento em massa e da insegurança da posse de imóveis não regularizados, às vezes, ocupados, outros comercializados de forma irregular, ou ainda em áreas de proteção ambiental. A atuação nessas temáticas também é entendida pelos defensores como uma possibilidade de reconhecimento institucional, conforme relatado em entrevista.

Na minha percepção, a gente tem que, de fato, se sintonizar com o que são os principais problemas da sociedade civil, para que a Defensoria tenha uma atuação que tenha aderência à expectativa do cidadão brasileiro, e tenha também o reconhecimento da sua importância institucional. Na área penal, para mim, é muito clara a necessidade de priorização da defensoria em favor dos réus presos. A gente tem um processo de encarceramento em massa no país, que leva, contando o fluxo de entrada e saída, talvez um milhão de pessoas por ano para o sistema prisional.(...) O grande problema para mim, na atuação cível, é a Defensoria se colocar no que diz respeito ao direito à moradia, o problema da regularização fundiária e do acesso à moradia digna; é talvez o principal problema dessa parcela mais pobre da população brasileira, em especial nos grandes centros. (...) Então, eu tenho a percepção de que na área cível um grande desafio para a Defensoria é se colocar como patrocinador dessa demanda por segurança na posse dos imóveis, de regularização fundiária, ou mesmo a partir da construção de outras soluções mais inventivas. O pessoal que trabalha nessa pauta de moradia aposta em soluções que, às vezes, não necessariamente passam pela concessão da propriedade, mas a partir de programa de subvenções, como o bolsa-aluguel etc. (...) Então, em resumo, se eu fosse falar o que a Defensoria deve fazer é priorizar a liberdade e a terra. Acho que isso são duas frentes de atuação que no planejamento institucional a Defensoria deve se preocupar, mas também encontrando talvez fórmulas, talvez contribuindo para a gente buscar caminhos de “desjudicialização”, de solução alternativa, de composição negociada dos conflitos. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Na questão da moradia, uma das razões apontadas por Nassar (2011) para a grande judicialização desses casos é o fato de que em sua maioria há o risco iminente de as pessoas serem removidas do local onde moram, por uma ação de reintegração de posse. No geral, esses grupos buscam a Defensoria quando já há uma ameaça, e, por isso, essa postura reativa da instituição.

Apesar de a área da Saúde ocupar a terceira posição dentre as temáticas no banco de sentenças, essa tem sido uma esfera em que a DPESP tem priorizado a atuação extrajudicial, conforme depoimento de uma das defensoras entrevistadas. Desde 2016, a DPESP participa do programa *Acessa SUS*, em conjunto com o MP-SP, TJ-SP e a Secretaria Estadual de Saúde.

O projeto, conforme relatado pela defensora, foi de iniciativa da própria secretaria, para evitar ações judiciais desnecessárias quanto ao fornecimento de medicamentos e de insumos de nutrição. Essas demandas, quando chegam à DPESP, são encaminhadas para uma comissão técnica da Secretaria de Saúde que avalia o caso e inclui a pessoa solicitante em um programa

de assistência farmacêutica já existente. Em último caso, se o remédio que a pessoa precisa não for disponibilizado pelo SUS e não houver outro equivalente, é aberta uma solicitação administrativa na secretaria.²⁵

Segundo a entrevistada, a DPESP ainda não tem uma atuação estratégica em demandas de saúde, porque há poucas informações consolidadas sobre essa atuação dos defensores em todo o estado. Além dos dados, seria necessário estabelecer teses institucionais nessa área, protocolos de atuação e capacitação dos defensores.

Ainda conforme a participante, a judicialização coletiva de demandas que têm uma natureza individual, como o acesso a medicamentos, por exemplo, pode repercutir negativamente nos processos individuais, em caso de uma resposta negativa do Judiciário. Embora não haja vinculação de uma resposta negativa na esfera coletiva para os processos individuais, na prática, a defensora observa que isso pode ocorrer. Por isso, a necessidade de se ter uma ação coletiva nessa área de forma planejada e consistente, na visão da profissional.

As sentenças que formam o banco de dados desta pesquisa também foram categorizadas quanto ao tipo de direito reivindicado, utilizando-se a definição de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que consta no Código de Defesa de Consumidor, a partir de quadro explicativo elaborado por Arantes (1999). Os direitos difusos são “os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” e têm efeito “erga omnes (contra todos)”; os direitos coletivos são “os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” com efeito “ultra partes (além das partes)”; e os direitos individuais homogêneos, que são “os decorrentes de origem comum”, também com efeito “erga omnes” para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores (Arantes, 1999).

Observou-se, dentre as ACPs julgadas no período, uma pequena predominância nas que requeriam direitos individuais homogêneos (47%). Há, ainda, ações em favor de interesses de uma única pessoa (5%). Das sete ACPs que reivindicavam direitos individuais, quatro tratavam do direito de crianças à educação, requerendo vaga em creche, e três de medicamentos ou alimentação suplementar.

Das ACPs que tratavam de direitos coletivos (22%), grande parte se refere ao tema classificado como “população encarcerada”, requerendo assistência social e médica,

²⁵ Informações sobre o Acesso SUS disponíveis em:

<http://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/cidadao/homepage/destaques/saude-firma-parceria-com-mp-tj-e-defensoria-para-diminuir-acoes-judiciais-desnecessarias>

fornecimento de água e energia, transferência de presos em razão de superlotação ou melhorias das instalações dos presídios. Outros 24% se referiam a direitos difusos, como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e políticas públicas para pessoas com deficiência.

Conforme relatório do CNJ (2018b) sobre as ações coletivas no Brasil, as ACPs voltadas a direitos coletivos e difusos teriam um potencial maior de provocar mudanças estruturais, tendo efeito sobre grupos ou mesmo sobre toda a sociedade.

Observa-se a atuação na defesa de direitos individuais homogêneos principalmente em questões de moradia, o que pode indicar que o instrumento tem sido utilizado mais para evitar demandas repetitivas e a instauração de diversos processos individuais do que, propriamente, para uma atuação estratégica em políticas públicas.

Tabela 14 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tipo de interesse – 2009 a 2017

Tipo de interesse	N	%
Individual homogêneo	65	47
Difuso	33	24
Coletivo	30	22
Individual	7	5
Sem informação*	3	2
Total	138	100

Fonte: Elaboração própria.

*Nessas três decisões, não há relato dos casos, por isso não foi possível a classificação. Uma das decisões designa audiência de conciliação e as outras duas homologam acordam estabelecido entre as partes.

O novo Código de Processo Civil, de 2015, trouxe o IRDR para o tratamento de demandas individuais homogêneas, que pode vir a substituir a ação civil pública nesses casos (CNJ, 2018b). O incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) permite à Defensoria Pública solicitar a instauração desse mecanismo para que as demandas individuais repetitivas sejam julgadas em bloco por um órgão colegiado, com o objetivo de manter a isonomia nas decisões e a segurança jurídica (Arantes e Moreira, 2016). A legitimidade para instaurar o IRDR também cabe ao MP, às partes e ao próprio juiz.

A admissão do IRDR pode suspender processos que tratem do mesmo problema; se forem suspensas também as ações coletivas, a expectativa é de que o IRDR seja mais utilizado que a ACP e outros instrumentos de tutela coletiva (CNJ, 2018b: 188). O entendimento de uma decisão de IRDR será aplicado a todos os casos que tratem do mesmo direito, sejam individuais ou coletivos, e também aos casos futuros. Esse novo instrumento pode se tornar uma limitação

à atuação em esfera coletiva. Na próxima subseção, serão discutidos os limites externos e internos à Defensoria nessa atuação, bem como suas potencialidades.

5.3 Os limites da efetividade e as potencialidades da ACP

As respostas do Judiciário paulista, ao menos em primeira instância, têm sido equilibradas entre resultados favoráveis e desfavoráveis à DPESP. Quanto aos resultados negativos, 49% das ACP julgadas no período foram consideradas improcedentes e 2% foram extintas. No entanto, 41% delas tiveram resultado positivo, sendo 25% julgadas procedentes e 16% parcialmente procedentes. Em 6% dos casos, houve um acordo entre as partes litigantes.

Tabela 15 – ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por resultado da sentença – 2009 a 2017

Resultado da sentença*	N	%
Improcedente	69	49
Procedente	35	25
Parcialmente procedente	22	16
Homologado acordo entre partes	9	6
Processo extinto sem resolução de mérito	3	2
Designada audiência de conciliação	1	1
Homologação de reconhecimento do pedido da parte requerida	1	1
Total	140	100

Fonte: Elaboração própria

*Há sentenças com mais de um resultado, para demandas diferentes. Por isso, o número de resultados é maior que o de ACPs.

Dos direitos requeridos, o que mais foi considerado procedente, em termos relativos, foi o direito à educação (vaga em creche), com 100% das ACPs julgadas procedentes. Em segundo lugar, vêm os direitos das pessoas com deficiência, com 60% das ações julgadas procedentes e 20% parcialmente procedentes. O direito à saúde aparece em terceiro lugar, com 47% das ACPs julgadas procedentes.

Nas duas áreas de maior litigância da DPESP em ações coletivas, moradia e encarceramento, as ACP julgadas procedentes ou parcialmente procedentes somaram 34% e 23%, em um total de 30 e 27 ações, respectivamente.

No entanto, 47% das ações relacionadas à saúde foram julgadas improcedentes, mesmo percentual das julgadas procedentes. Na questão da moradia, 66% foram julgadas

improcedentes, assim como 73% das que tratam de questões referentes à população encarcerada.

Nassar (2011), em pesquisa em que analisou 50 ACPs propostas pela DPESP na área de moradia, aponta para a baixa probabilidade de efetivação do direito à moradia pela via judicial, já que a maior parte destas ACPs foram julgadas improcedentes. Nos oito casos analisados pelo autor em que houve algum tipo de atendimento à demanda, este se deu em razão da própria prefeitura, sem que houvesse uma decisão judicial obrigando-a a fazer. Para além dos argumentos utilizados pelos juízes, o autor aponta para deficiências nas petições iniciais da DPESP, que seriam todas “quase idênticas”, adotando uma estratégia de “pedir tudo o que for possível pra ver o que o juiz defere” (Nassar, 2011: 120). Com isso, segundo o autor, os juízes puderam selecionar os argumentos de que gostariam de tratar, sem responder à questão central que é dizer qual a “obrigação estatal decorrente do direito constitucional à moradia” (Nassar, 2011: 120).

Tabela 16 – Temas de maior incidência por principais resultados

TEMA	IMPROCEDENTE		PROCEDENTE		PARCIALMENTE PROCEDENTE		HOMOLOGADO ACORDO ENTRE PARTES		Total N
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Moradia	19	66	1	3	9	31	0	0	29
População encarcerada	19	73	4	15	2	8	1	4	26
Saúde	7	47	7	47	0	0	1	7	15
Vaga em creche	0	0	8	100	0	0	0	0	8
Fornecimento de energia	2	40	1	20	1	20	1	20	5
Meio ambiente	3	60	1	20	0	0	1	20	5
Pessoas com deficiência	0	0	3	60	1	20	1	20	5
Fornecimento de água	2	40	0	0	3	60	0	0	5
Patrimônio histórico, paisagístico, artístico e cultural	2	67	0	0	0	0	1	33	3
Total	54	53	25	25	16	16	6	6	101

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os temas em que a DPESP mais atuou na esfera coletiva (Tabela 13), observamos que as principais demandas são relacionadas a direitos individuais homogêneos, com exceção das demandas relativas à população encarcerada, já que se tratam de direitos coletivos em razão da relação jurídica existente entre essa e o Estado. As principais demandas expressas nas ACPs analisadas, conforme Tabela 17, poderiam ser judicializadas também individualmente.

Tabela 17 – Demandas por principais temas das ACPs – 2009 a 2017

Tema	Demandas	N*
Moradia	Inscrição dos moradores em programa de desenvolvimento urbano/habitação social	15
	Bolsa aluguel	9
	Concessão especial de uso	8
	Acesso a linhas de financiamento público para aquisição de imóveis	6
	Indenização	5
	Regularização fundiária e urbanística	4
	Contratação de permissão onerosa de caráter social	4
	Que o réu não faça intervenção no local/se abstenha de promessa de recompensa pela desocupação	4
	Plano de reassentamento dos moradores	3
	Não demolição do edifício	2
	Não remoção das famílias	2
	População encarcerada	Equipe mínima de saúde
Medicamentos		6
Remoção dos sentenciados para penitenciárias adequadas		5
Impedimento de ingresso de novos detentos		5
Interdição/reforma do presídio		4
Fornecimento ininterrupto de água		3
Indenização por danos morais		3
Saúde	Medicamentos	7
	Insumos alimentícios e fraldas descartáveis	3
	Atendimento hospitalar e ambulatorial	3
	Indenização por danos morais	3
Educação - vaga em creche	Vaga em creche	8

Fonte: Elaboração própria.

*O número de demandas pode ser maior que o número de ACPs.

Em relação às razões de decidir do Judiciário, observa-se que os direitos à educação e à saúde são reconhecidos, nos discursos dos juízes, como deveres do Estado e direitos constitucionais de eficácia plena, aplicáveis a todos os cidadãos. Por isso essas ACPs foram em grande parte julgadas procedentes.

Já as demandas relativas à moradia e à população encarcerada foram majoritariamente julgadas improcedentes. No primeiro caso, pelos argumentos da discricionariedade da Administração Pública na alocação de recursos e na execução da política pública, da separação dos poderes e do princípio de isonomia entre os cidadãos, pelo qual a ordem de inscrição no cadastro de programas habitacionais deve ser respeitada; no segundo caso, pela não comprovação de omissão ou ilegalidade na conduta do Estado e também pelo princípio da discricionariedade da Administração. Como mostra a Tabela 18, há resistência do Judiciário em julgar procedentes demandas que influenciariam a execução e o planejamento de políticas públicas.

Tabela 18 – Razões de decidir do Judiciário por tema das ACPs – 2009 a 2017

Tema	Razões de decidir - Procedência	N	Razões de decidir - Improcedência	N
Moradia	Obrigação do Estado em inscrever moradores em programas de habitação social e bolsa aluguel	2	Discricionariedade da Administração na alocação de recursos e na execução da política pública	12
	Dever do Estado	1	Separação dos poderes	10
	Omissão da Administração em prover políticas habitacionais aos moradores após reintegração de posse	1	Isonomia entre os cidadãos - respeito à ordem do cadastro nos programas habitacionais	9
	Controle de constitucionalidade e legalidade das ações do poder público municipal	1	Não se comprova omissão do Estado	4
			Área de preservação ambiental	3
			Natureza programática do direito à moradia	3
População encarcerada	Exigir o cumprimento daquilo que foi estabelecido e determinado pelos próprios entes públicos envolvidos	4	Não se comprova omissão/ilegalidade por parte do Estado	10
			Discricionariedade da Administração na alocação de recursos e na execução da política pública	9
			Separação dos poderes	5
			Consequências diretas no sistema prisional de todo o Estado de São Paulo	2
Saúde	Dever do Estado	4	Discricionariedade da Administração	3
	Direito constitucional de eficácia plena	2	Separação dos poderes	2
	Controle judicial dos atos administrativos	1	Não se comprova omissão/ilegalidade por parte do Estado	2

Educação - vaga em creche	Dever do Estado	8
	Direito constitucional	7
	Princípio da igualdade substancial	6
	Direito de eficácia plena	3

Fonte: Elaboração própria. O número de razões de decidir pode ser diferente do número de ACPs.

Em relação ao tempo para a decisão judicial, considerando o intervalo entre a data de distribuição do processo e a data da sentença, observou-se que 33% das ACPs foram julgadas em até 1 ano e outras 33% em até 2 anos.

Os temas cujas ações foram julgadas mais rapidamente, em até 1 ano, são saúde e vaga em creche (50% destas ações julgadas nesse prazo). As ações relativas à população encarcerada e ao fornecimento de água e energia vêm na sequência, com 40%. Entre as que levam mais de 5 anos para serem julgadas estão ações referentes ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, paisagístico, artístico e cultural, com 20% e 33%, respectivamente. As ações que levaram de 6 a 10 anos para julgamento são relativas à moradia e ao fornecimento de energia.

Tabela 19 – Tempo de decisão das ACPs – 2009 a 2017

Tempo para decisão	N	%
até 1 ano	45	33
>1 a 2 anos	46	33
> 2 a 3 anos	17	12
>3 a 4 anos	7	5
>4 a 5 anos	13	9
>5 a 6 anos	6	4
> 6 a 10 anos	4	3
Total	138	100

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de os defensores entrevistados considerarem importante a atuação em tutela coletiva, sendo que seis deles disseram ter atuado com ACP ou TAC, nas entrevistas foram citados alguns inibidores internos e externos a essa atuação. No âmbito interno, foram mencionadas a falta de estrutura adequada de trabalho; a ausência de uma política institucional; número insuficiente de defensores e a inexistência de cargos com atribuição exclusiva de tutela coletiva. No âmbito externo, a amplitude dos efeitos das decisões judiciais em ações civis públicas, acarretando riscos em caso de decisões negativas; a dificuldade de execução dessas

ações, que, muitas vezes, dependem de recursos públicos e de vontade política do Executivo e o fato de o sistema de justiça ainda ser formatado para a litigância individual entre partes.

Quanto aos fatores internos, embora haja uma deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública de 2009 regulamentando a distribuição, organização, funcionamento e atribuições dos cargos exclusivos para tutela coletiva (CSDP, 2009), estes ainda não foram implementados. No modelo atual, as demandas coletivas são atribuição comum a todos os defensores e dos Núcleos Especializados que têm o papel de propor uma litigância estratégica em relação aos temas em que trabalham e dar suporte aos defensores que atuam “nas pontas” (CSDP, 2007). Atualmente, são nove núcleos especializados, nas áreas de Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Cidadania e Direitos Humanos, Direitos da Mulher, Diversidade e Igualdade Racial, Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor, Situação Carcerária e atuação na Segunda Instância e Tribunais Superiores.

Dentre os entrevistados, há uma visão de que falta planejamento institucional e estruturação para a atuação em tutela coletiva, com o provimento de cargos de atribuição exclusiva para demandas coletivas, conforme citado, já que o grande volume de demandas individuais dificultaria que um mesmo defensor pudesse atuar nessas duas frentes. Tal atuação dependeria, no modelo atual, do ativismo de cada defensor.

A gente percebe algumas administrações, a forma como distribui os cargos, por exemplo, não há hoje – e não vejo há muito tempo, desde que entrei na Defensoria -, uma preocupação com tutela coletiva. Fala-se muito, tem processo tramitando no Conselho Superior, mas fica dependendo da boa vontade do defensor que está lá e às vezes nem é o da área. A gente descobre alguma coisa e vai atrás, quem vai atuar, sobra para a coordenação, porque não tem defensor com atribuição em tutela coletiva. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

Quanto aos fatores externos, observou-se, principalmente entre os entrevistados mais antigos na carreira, que ingressaram até 2009 - ano em que a tutela coletiva virou uma atribuição institucional -, uma percepção sobre os limites da efetividade da ação civil pública como instrumento de acesso a direitos, principalmente pelas repercussões jurídicas de uma resposta negativa e pela dificuldade de execução dessas ações, que, muitas vezes, dependem de recursos públicos e da vontade política do Executivo para rearranjar ou criar novas políticas.

(...) A Defensoria carece de um problema crônico de insuficiência de quadros, na grande maioria dos estados a gente tem uma cobertura insuficiente do serviço, várias comarcas descobertas e envolve atribuições que foram delineadas pela lei 132, bastante extensa. Então, quando você tem muita coisa para fazer, e tem uma limitação de força de trabalho, tem que eleger prioridades. (...) Nas discussões internas, ali na Defensoria, também participei muito do processo de discussão da ampliação da Defensoria(...) e parte das discussões foi pautada por isso. Há necessidade sim de a Defensoria organizar essa atuação coletiva, mas a gente também tem a necessidade de

estruturar o atendimento individual nas comarcas do interior, da grande São Paulo, nesse cinturão de pobreza da grande São Paulo, para dar conta dessa demanda que era absorvida, e ainda é em parte, pela OAB, no convênio que a gente tem em SP para prestação de assistência judiciária. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Uma das defensoras entrevistadas, também ex-procuradora, ressalta que, nas áreas de educação e saúde, processos individuais têm maior chance de resposta positiva do Judiciário, visto que já há um reconhecimento desses direitos pelos tribunais. As ACPs nessas áreas, muitas vezes, têm liminares indeferidas ou cassadas, considerando que o julgamento é também político, conforme relato da entrevistada.

Minha experiência [com ações coletivas] não foi muito positiva. Trabalho muito com ações para implementação de direitos, principalmente nas áreas da saúde e da educação. Já vi o poder público, por algumas vezes, implementar serviços em decorrência das ações individuais repetitivas. Ou seja, as ações individuais acabaram tendo um papel coletivo. Isso porque estes direitos estão garantidos e reconhecidos pelos Tribunais, de modo que as liminares nunca são cassadas. Porém, nas ações civis públicas, o julgamento não é só jurídico, mas também político. Vários argumentos que o Estado usa na defesa dos processos individuais e nunca são acolhidos, acabam o sendo nas ações coletivas, que, muitas vezes, têm liminares não concedidas ou cassadas pelo Tribunal de Justiça. Portanto, na prática, vi mais resultados nas demandas individuais repetitivas, embora existam casos de sucesso também nas coletivas. Por exemplo, vi várias creches sendo construídas a partir de inúmeras ações individuais movidas nesse sentido. (Entrevistada 9, mulher, 40 anos)

Ainda quanto à efetividade da atuação judicial, a amplitude dos efeitos de uma ação civil pública pode significar riscos, caso uma ação tenha resultado negativo. Soluções extrajudiciais devem ser buscadas antes da ação civil pública, de acordo com a maioria dos entrevistados. Conforme mostrou o relatório de ações coletivas no Brasil do CNJ (2018b: 220), o MP e a DP têm se empenhado em promover o “empoderamento” da sociedade civil, para que essa possa cobrar e fiscalizar o poder público, já que não há meios dessas instituições fiscalizarem a execução de uma decisão judicial. Na atuação extrajudicial, cresce o poder de influência da Defensoria e do Ministério Público na construção das soluções e no monitoramento da execução do acordo.

Mas acho que é essencial, sim, primeiro uma atuação prévia, extrajudicial, porque partir para uma tutela coletiva é arriscado para todos os efeitos. Os efeitos de uma decisão de tutela coletiva, se você perde, os efeitos são muito negativos, dependendo da extensão da coisa julgada, você pode ficar amarrado por muito tempo, impedindo uma nova demanda, por exemplo. (...) Por isso, é importante estudar antes, tentar resolver previamente, porque pode ter esse problema. (Entrevistado 2, homem, 34 anos)

Outra limitação externa à atuação em tutela coletiva citada é o fato de que o sistema de justiça ainda é muito mais voltado à litigância individual entre partes. Na área criminal, por

exemplo, a atuação da DP em defesa dos direitos individuais do réu é requisito do devido processo legal; é uma área típica de demandas individuais.

A Defensoria Pública foi incluída pela Lei 12313/2010 como um órgão de execução penal, responsável não só pela defesa do réu, mas também por zelar pela regular execução da pena, em todas as instâncias e de forma individual e coletiva. Essa lei atribuiu, ainda, à DP a incumbência de visitar os estabelecimentos prisionais, zelando pelo seu adequado funcionamento, o que se tornou uma das principais demandas em que a DP propôs ações civis públicas, como visto.

No nosso caso prisional, a gente teve uma ação julgada recentemente no STJ, uma ação coletiva em que se reclamava a possibilidade de banho quente para os presos. A ação foi ajuizada em um ano que foi o inverno mais rigoroso dos últimos tempos em SP, e aquilo passa a ser, na verdade, uma questão de saúde, prover o banho quente em locais onde tenha uma temperatura muito baixa. Essa ação coletiva foi ajuizada pelo núcleo, o estado de SP se defendeu dizendo que não havia obrigação de fornecer banho quente, a ação que havia sido julgada procedente em primeiro grau foi reformada no tribunal, o tribunal cassou uma liminar para que o estado adaptasse suas instalações elétricas para instalação do chuveiro quente nas unidades prisionais, e só agora recentemente, cerca de seis meses atrás, que o STJ julgou essa ação, entendendo que sim, havia ali um direito coletivo dessa massa carcerária de SP, de ter essa atenção adequada, banho quente, como decorrência até da necessidade de assistência saúde daquela população. O que prova que a ação coletiva tem também o condão de movimentar discussões. Eu não tenho conhecimento se essa providência foi implementada já, se esse acórdão do STJ já foi executado, mas sem dúvida isso acaba movimentando também a redefinição das políticas públicas. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Quanto às potencialidades da ação civil pública, para além da influência direta em políticas públicas, os entrevistados compreendem o instrumento como um meio de movimentar o debate público sobre determinado tema. A DP teria o papel de ser uma articuladora entre a sociedade e os poderes públicos responsáveis pela efetivação de direitos e oferta de serviços públicos. Há, na visão dos entrevistados, a ideia de que uma das atribuições institucionais seria contribuir para uma “emancipação” da população atendida, de forma que ela pudesse ter participação ativa sobre os processos de formulação de políticas públicas. Nesse ponto, o perfil dos defensores que atuam em tutela coletiva seria próximo ao do “promotor de fatos”, que se coloca como um intermediador entre as demandas sociais e os poderes representativos, baseados na ideia do contramajoritarismo, que consideram parte importante da profissão.

Porque é evidente, pensando em serviços públicos, políticas públicas, a gente tem os limites que são impostos pelo orçamento público e pela própria estrutura do Estado. Então, compreender a política pública, organizar a sociedade para que ela se empodere daquele determinado assunto, para que ela se emancipe no sentido de passar a ser um *player* nessa construção das políticas públicas, fazendo a pressão política, para que os dirigentes políticos destinem mais recursos para aquela determinada prioridade, ela

traz muito mais valor, muitas vezes, do que você simplesmente ajuizar uma ação civil pública. (Entrevistado 6, homem, 44 anos)

Neste capítulo, observou-se que a atuação em tutela coletiva depende do ativismo dos defensores, considerando que essa atuação se concentra principalmente na capital, em especial em Santo Amaro, e nas regiões de Bauru e Taubaté. O fato dessas duas últimas regiões não serem as maiores, em termos populacionais, sugere o ativismo dos defensores que atuam nesses locais.

A atuação em tutela coletiva é uma arena de disputas com o Poder Executivo, principalmente, já que grande parte dos direitos demandados são direitos sociais, que devem ser efetivados por políticas públicas. A DPESP tem atuado, sobretudo, em questões de moradia, encarceramento, saúde e educação infantil. Apesar dessa atuação estar relacionada às demandas que chegam à instituição, há também o ativismo dos defensores em temas como moradia e encarceramento, reconhecido o papel político dessa atuação em esfera coletiva, com o objetivo de provocar o debate sobre os temas.

No entanto, observou-se que cerca de metade das ações civis públicas se referem a direitos individuais homogêneos (47%) e a direitos individuais (5%), cujos efeitos se limitam às pessoas que figuram no processo.

As respostas do Judiciário não apresentam uma tendência unívoca, pelo contrário, têm sido equilibradas entre resultados negativos e positivos à Defensoria. Entre os positivos, estão, principalmente, as ações referentes à educação infantil, aos direitos das pessoas com deficiência e à saúde, sobretudo em demandas individuais já consistentemente reconhecidas pelo Judiciário, como o direito à vaga em creche. Já os resultados negativos são, especialmente, os referentes às ações de moradia, encarceramento e também saúde.

O uso de ações civis públicas, na tutela de demandas coletivas, tem sido um último recurso, no entanto. Em razão dos riscos de se gerarem precedentes negativos, da falta de infraestrutura institucional e da maior possibilidade de influência da DPESP sobre soluções negociadas extrajudicialmente, a atuação extrajudicial tem sido priorizada, assim como foi apontado pelo relatório do CNJ (2018b) para o Ministério Público e para a Defensoria. Dessa forma, a Defensoria Pública tem construído um papel político de articulação entre a sociedade e os poderes representativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública disputou, desde a sua criação, atribuições, direitos e prerrogativas com outras instituições de justiça para se estabelecer como o modelo nacional de assistência jurídica. O ativismo dos defensores públicos em arenas políticas e judiciais foi essencial para a configuração de uma legislação que garantiu autonomia e expansão das atribuições institucionais.

O Ministério Público foi o modelo de instituição em que a Defensoria se espelhou. Ao longo dos anos, a DP conseguiu autonomia institucional e a legitimidade para atuar em ações coletivas, igualando-se ao MP nesses pontos que são fundamentais para a politização de tais instituições de justiça. Apesar de funcionarem em lados opostos na área criminal, a atuação na tutela coletiva é semelhante, como um articulador político entre as demandas sociais e os órgãos públicos. A atuação na esfera coletiva tem priorizado meios extrajudiciais, que podem gerar resultados mais rápidos e eficazes, na visão dos defensores entrevistados. Além disso, o MP e a DP têm mais controle sobre as soluções negociadas extrajudicialmente, tanto na formulação dos acordos, quanto na execução destes.

No estado de São Paulo, a criação da Defensoria Pública foi resultado do ativismo de um grupo de procuradores que prestavam assistência jurídica gratuita à população, contudo no interior de uma instituição que tinha por atribuição a defesa dos interesses do Estado, a PGE. Por entenderem que essas atuações conflitavam entre si, e pelo exemplo da já existente Defensoria Pública do Rio de Janeiro, que vinha em um processo de expansão, esse grupo de procuradores de São Paulo se empenhou, junto a movimentos sociais, na construção da instituição no estado, que ocorreu em 2006.

Ainda hoje, a Defensoria de São Paulo disputa a jurisdição sobre a assistência jurídica gratuita no estado com a OAB-SP, que garantiu, por legislação, a reserva de 40% dos recursos do Fundo de Assistência Judiciária à assistência jurídica suplementar, incluindo o convênio estabelecido entre ambas as instituições.

O processo de construção do profissionalismo na DPESP já alcançou a autonomia institucional, o credencialismo – o ingresso por meio de concurso público para bacharéis em Direito –, o controle do próprio trabalho e do mercado de trabalho – já que a administração da instituição e a fiscalização do trabalho é feita pelos próprios defensores, bem como a organização dos processos seletivos –, e a expansão de jurisdição sobre novas atividades, como a promoção dos direitos humanos, a atuação em tutela coletiva e como interveniente em processos judiciais na figura de *custos vulnerabilis*.

A Defensoria Pública tem construído o profissionalismo apoiado na ideia de saber técnico-jurídico e de mandato moral, pelo qual seria legitimada a atuar em defesa de causas sociais, assim como as outras instituições do sistema de justiça.

No entanto, o próprio saber técnico-jurídico não é um elemento de neutralidade para os defensores públicos, que entendem como parte de suas atribuições promover mudanças nas práticas jurídicas e nos entendimentos proferidos pelos tribunais, como o caso do reconhecimento do endereço da pessoa em situação de rua, citado anteriormente, que evitou uma prisão preventiva temporária.

O mandato moral seria reforçado pelo ideário de que a Defensoria seria uma instituição contramajoritária, no sentido de incluir no sistema de justiça demandas e grupos historicamente marginalizados, não contemplados pelos poderes representativos, e também no de produzir novos discursos e práticas no âmbito do Direito que atendam às demandas específicas da população usuária do serviço. O atendimento da população faria com que a instituição fosse mais próxima de causas sociais, na visão dos entrevistados, em razão do contato diário com situações de vulnerabilidade e com demandas complexas que não podem ser tratadas apenas no âmbito jurídico.

Nesse sentido, a profissão que os defensores públicos almejam construir se equilibraria entre o perfil de “advogado de causas”, que ressalta a proximidade com os assistidos e a transformação de práticas jurídicas como seu papel no avanço do projeto liberal de sociedade, e o perfil de “agente político”, a exemplo do Ministério Público, que independe da relação com o cliente/assistido para a representação de interesses sociais.

Mas o dia-a-dia do exercício profissional, conforme relatado pelos entrevistados, é de uma rotina de trabalho mais parecida com a de um advogado, com uma atuação mais individual e judicial, voltada aos processos, às audiências e ao atendimento do grande volume de demandas individuais que chegam à Defensoria.

A atuação em tutela coletiva, embora seja atribuição de todos os defensores, acaba sendo atividade prioritariamente de defensores que atuam nos núcleos especializados, já que estes têm a atribuição de atuar estrategicamente nessas demandas. Nessa arena de demandas coletivas há espaço para uma atuação em parceria entre defensores, e entre estes e o MP, organizações da sociedade civil, movimentos sociais.

Quanto às percepções sobre essa atuação, observou-se duas principais visões: a primeira é de que o atendimento de demandas individuais é essencial para a viabilidade financeira da instituição, já que reduziria o valor despendido com os convênios, possibilitando a criação de mais cargos e a expansão para cidades onde ainda não há Defensoria. Além disso, há a questão

da expectativa social quanto à instituição, já que grande parte das demandas que chegam são nas áreas criminal e de direito de família, que têm uma natureza individual. Essa visão foi citada por defensores que já ocuparam uma posição na administração da instituição, e tem sido predominante nas gestões administrativas, visto que há um esforço em manter ou reduzir os valores gastos com convênios, ao mesmo tempo em que cresce o investimento na própria instituição.

A segunda visão se refere à insuficiência do modelo público para a assistência jurídica, propondo que os defensores atuem prioritariamente em demandas complexas, e que as demandas mais rotineiras, responsáveis por grande parte do volume das demandas em que a Defensoria atua, sejam encaminhadas aos convênios.

A legitimidade para atuar em demandas coletivas, principalmente pelo instrumento da ação civil pública, é vista pelos defensores como um poder político, na medida em que permitiria a influência sobre políticas públicas e governos. No entanto, pelas dificuldades de estrutura da instituição - que não contaria com número suficiente de defensores, com uma política institucional ou cargos exclusivamente voltados para essa atuação, além do grande volume de atendimentos individuais -, e pelos riscos envolvidos em uma ACP, no sentido da amplitude dos efeitos e da criação de precedentes negativos, em caso de improcedência da ação, os defensores entendem que é fundamental a atuação extrajudicial anterior à proposição de uma ACP. Além disso, a atuação extrajudicial, por meio de um TAC, por exemplo, também permitiria uma influência maior da instituição na solução do conflito, sem encaminhar a decisão ao Judiciário (CNJ, 2018b).

Apesar desses entraves à atuação da DPESP em tutela coletiva, a instituição atuou em 1.264 ACP entre 2007 e 2017, seja como autora, litisconsorte ativo ou na defesa do réu hipossuficiente. A partir do banco de sentenças criado para a pesquisa, com 138 ações de autoria da DPESP já julgadas em primeira instância, observou-se que a maioria das ações julgadas se refere a direitos que envolvem questões sociais conflituosas, como o direito à moradia, ligado ao direito de propriedade, quando se trata de ocupações, e questões sobre o sistema prisional, entendido por muitas perspectivas como seletivo e instrumento de controle de populações pobres.

No entanto, 47% dessas ações se referem a direitos individuais homogêneos, cujos efeitos se limitam às pessoas que figuram no processo. Isso pode significar que a ACP venha sendo utilizada mais como forma de evitar diversos processos individuais.

As respostas do Judiciário mostram que parte significativa dos pleitos da Defensoria tem sido atendida: 41% das ACPs foram julgadas procedentes e parcialmente procedentes,

principalmente nas áreas de educação infantil, direitos das pessoas com deficiência e saúde; 49% foram julgadas improcedentes, principalmente quanto à moradia, ao encarceramento e também à saúde.

As demandas que mais foram julgadas procedentes foram referentes a direitos já solidamente reconhecidos pelo Judiciário na esfera individual, como saúde e educação. Conforme argumentaram os juízes em suas decisões, esses direitos seriam de eficácia plena, aplicáveis a todos os cidadãos. Em outras demandas que teriam uma natureza mais coletiva, relativas à moradia e ao encarceramento, os juízes argumentaram em favor da separação dos poderes e da discricionariedade da Administração Pública em decidir sobre como os recursos serão alocados e como as políticas públicas serão executadas. No caso das demandas por moradia, um dos argumentos utilizados pelos juízes foi o de que esse seria um direito de natureza programática, que obrigaria o Executivo a estabelecer programas de habitação social, mas sem a obrigatoriedade de atender a todos. Observou-se uma cautela do Judiciário em decidir favoravelmente a questões que poderiam ter efeitos mais amplos sobre políticas públicas.

O ativismo dos defensores públicos pôde ser notado pela maior atuação em causas consideradas por eles como estruturais da sociedade e que podem trazer reconhecimento à instituição. As dificuldades internas e externas, encontradas na atuação em tutela coletiva, podem ser elementos que confirmam o ativismo dos defensores nessa área.

O uso de ações civis públicas na tutela de demandas coletivas tem sido um último recurso, em razão das dificuldades internas para essa atuação e pelas limitações impostas pelo Judiciário, que tende a julgar improcedentes ações com efeitos na elaboração ou execução de políticas públicas. Além disso, ainda que o Judiciário tenha decidido favoravelmente a uma ACP, a execução desta depende de questões orçamentárias e de vontade política do Executivo.

A mesma lei que garante à Defensoria legitimidade para propor ACPs a legitima para articular soluções para esses conflitos também por vias extrajudiciais, como mais um ator no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

Embora a ACP seja importante para a criação de um papel político para a instituição, igualando a Defensoria ao Ministério Público na representação de interesses sociais, suas limitações fazem com que os defensores construam um perfil político próximo ao dos “advogados de causas”, buscando legitimidade perante a sociedade e o sistema de justiça também a partir da pauta dos direitos humanos, do contramajoritarismo, da ideia de mudança de práticas jurídicas, da proximidade com os problemas sociais e da atuação em defesa das pessoas em situações de vulnerabilidade e hipossuficiência econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, Andrew. *The system of professions - An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- AL-NATOUR, Ryan. The impact of the researcher on the researched. In: *M/C Journal*, vol.4, n.6, 2011.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n.39, 1999.
- _____. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.
- _____. Ações coletivas. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- ARANTES, R.; MOREIRA, T. Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC. In: José Augusto Garcia de Sousa. (Org.). *Defensoria Pública*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- _____. Expansão de controles democráticos? O desenvolvimento de instituições judiciais sob a ótica do pluralismo estatal. In: *41º Encontro Anual da ANPOCS*; 2017.
- ARGUELHES, D. W.; OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. Ativismo judicial e seus usos na mídia brasileira. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n.40, p. 34 – 64, jan/jun 2012.
- AVRITZER, L; MARONA, M; GOMES, L. *Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistemas jurídicos: lições de experiências passadas. *Revista Sequência*, n. 50, pp.143 - 168, 2005.
- BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: EdUFSCar: Editora Sumaré, 2002.
- _____. Ideologias do profissionalismo em disputa na magistratura paulista. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005.
- BONELLI, Maria da Glória; OLIVEIRA, Fabiana Luci. A política das profissões jurídicas: autonomia em relação ao mercado, ao Estado e ao cliente. In: *Revista de Ciências Sociais*, v.34, n.1, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Lei complementar n.80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

_____. Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

_____. Lei complementar n.132, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

_____. Lei ordinária n.12.313, de 19 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

_____. Emenda Constitucional n.80, de 04 de junho de 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros*. Brasília: CNJ, 2018a. Disponível em: <http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/49b47a6cf9185359256c22766d5076eb.pdf>

_____. *Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: CNJ, 2018b. Disponível em: <http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/03/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO (CSDP). Deliberação CSDP nº 38, de 04 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=906&idModulo=5010>.

_____. Deliberação CSDP nº 139, de 06 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6237&idModulo=5010>.

CORREGEDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888>

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas. In: *Lua Nova*, São Paulo, 69:123-146, 2006.

FREIDSON, Eliot. Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, 1996.

_____. *Professionalism reborn: theory, prophecy and policy*. Polity, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Latin American Constitutionalism: Social Rights and the “Engine Room” of the Constitution. In: *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*, vol.4, iss.1, 2014.

GELISKI, Leonardo. *Rede de atores, ideias e agendas: o papel das associações de defensores e defensorias em seu processo de fortalecimento institucional na América Latina*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo (org). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à Justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

HALLIDAY, T. Politics and civic professionalism: legal elites and cause lawyers. In: *Law & Social Inquiry*, n. 24, 1999.

MADEIRA, Lígia. Defensores públicos como agentes políticos no Brasil: trajetórias e percepções. In: *37º Encontro Anual da ANPOCS*; 2013.

MOREIRA, Thiago. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NASSAR, Paulo André Silva. *Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. A Identidade Profissional dos ministros do STF no processo de redemocratização do Brasil (1979-1999). In: *XXVI Encontro Anual da ANPOCS*; 2002.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: Velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 113, p. 51-82, set. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO. Lei complementar n.988, de 9 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/alteracao-lei.complementar-988-09.01.2006.html>

SARAT, A.; SCHEINGOLD, S. *Cause lawyering: political commitments and professional responsibilities*. New York: Oxford University Press, 1998.

SILVA, Cátia Aínda. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n.45, fevereiro/2001.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1.710.155 CE 2017/0294168-6. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 01/03/2018. **STJ**, 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=80101766&num_registro=201702941686&data=20180802&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 25/11/2018.

TONCHE, Juliana. Defensoria Pública do Estado de São Paulo: a emergência de um novo ator em um campo de conflitos e os significados do ativismo. In: *40º Encontro Anual da ANPOCS*; 2016.

_____. Ativismo entre defensores públicos do estado de São Paulo: uma análise e perfil da carreira. In: *18º Congresso Brasileiro de Sociologia*; a 29 de Julho de 2017; Brasília (DF).

APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiro das entrevistas

BLOCO 1 - PERFIL

1. Ano de nascimento: |_|_|_|_|_|_|_|_|
2. Sexo:
 - Feminino
 - Masculino
3. Estado civil:
 - Casado(a) ou em união estável
 - Separado(a)/Divorciado(a)
 - Viúvo(a)
 - Solteiro(a)
4. Qual é (era) a profissão/ocupação do seu pai? R: _____
5. Qual é (era) a profissão/ocupação da sua mãe? R: _____

BLOCO 2 - FORMAÇÃO E CARREIRA

6. Em que ano você concluiu o curso de graduação em Direito? R: _____
7. Em qual instituição você concluiu o curso de graduação em Direito? R: _____
8. Em que ano você ingressou na DPESP? |_|_|_|_|_|_|_|_|
9. Gostaria que discorresse um pouco sobre quando ingressou na Defensoria Pública e dos caminhos que percorreu até chegar à posição que ocupa atualmente. R: _____

BLOCO 3 - Linha de atuação na DPESP

10. Como é seu dia a dia, sua rotina de trabalho na Defensoria Pública? R: _____
11. O seu trabalho é mais sozinho(a) ou costuma trabalhar com outros defensores? R: _____

12. É um trabalho mais reativo, de atender às demandas que chegam, ou também há espaço para formar demandas? R: _____
13. Que características você considera necessárias ao defensor público para a realização das atribuições institucionais? R: _____
14. Qual você diria que é a principal linha de atuação da DPESP hoje? R: _____
15. Na sua opinião, é possível identificar entre os defensores do Estado grupos com orientações e visões diferentes sobre a atuação da Defensoria? Se sim, quais são esses grupos e no que eles diferem? R: _____
16. Você atua ou já atuou em tutela coletiva?
- Sim
 - Não

16.2. SE SIM: Gostaria que contasse sua experiência nessa área, por exemplo quais direitos/demandas foram objeto dessa atuação, quais os mecanismos judiciais ou extrajudiciais que utiliza (ou utilizou), e outros aspectos que você considerar relevantes para entender como é essa atuação - se costuma ser reativa, quando a Defensoria é buscada por coletividades/movimentos sociais, ou costuma ser de iniciativa do defensor, etc. R: _____

17. Você atua ou já atuou em atividades de educação em direitos?
- Sim
 - Não

17.2. SE SIM: Gostaria que contasse sua experiência nessa área, por exemplo, em quais atividades, se elas foram demandadas por assistidos, grupos da sociedade civil, outros defensores ou órgãos públicos, ou foram de sua iniciativa, etc. R: _____

BLOCO 4 - Visão geral e relação com outras profissões do sistema de justiça

18. Como é a sua relação com profissionais de outras instituições do sistema de justiça – Judiciário e MP especialmente? R: _____
19. Em que medida seu perfil profissional é diferente em relação ao de outras carreiras das instituições do sistema de justiça? R: _____
20. Caso você tivesse que descrever sua profissão qual seria a palavra ou a frase que você utilizaria? R: _____
21. Você é filiado(a) a alguma associação profissional?

- Sim
- Não

21.2. SE SIM - Qual? R: _____

22. Você gostaria de acrescentar algum aspecto ou fazer outros comentários?

Apêndice 2 – Termo de consentimento de entrevista

Apresentação da pesquisa e consentimento livre e esclarecido

Esta entrevista faz parte de um projeto de pesquisa desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O objetivo é analisar a identidade profissional e institucional da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, mapeando as principais linhas de atuação de seus profissionais. O projeto é desenvolvido pela mestrandia Clarissa Souza, sob a orientação da Profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira.

Sua participação é voluntária e consiste em responder questões a respeito de sua percepção em relação à sua atividade como Defensor(a) Público(a) e sua visão sobre a instituição. Caso deseje, a qualquer tempo é possível se recusar a responder algumas questões ou mesmo deixar de participar da entrevista. Caso concorde, a entrevista será gravada e, você poderá ter acesso à transcrição do material. Ao conhecimento do conteúdo, poderá ser solicitada correção, acréscimo ou supressão das informações. A participação nesta pesquisa demandará aproximadamente 1 hora de seu tempo. Não há riscos conhecidos associados à sua participação nessa pesquisa.

Caso não concorde em ter o seu nome citado nos relatórios de pesquisa, a confidencialidade dos seus arquivos será rigorosamente mantida por intermédio da atribuição de pseudônimo à entrevista e aos comentários escritos, para que os dados não possam ser relacionados à sua identidade. Manteremos o conteúdo da entrevista o mais confidencial possível, mas há a possibilidade de reconhecimento de sua identidade, em virtude da natureza de suas respostas, caso forneça informações que permitam sua individuação - por exemplo, a indicação de cargos de direção que tenha ocupado, com indicação do respectivo período. Caso deseje preservar sua confidencialidade, não incluiremos essas informações na descrição do seu perfil.

As informações obtidas com sua participação serão utilizadas para fins estritamente acadêmicos, relacionados à elaboração da dissertação de mestrado, bem como produtos relacionados, como artigos.

- Concordo em participar da entrevista, e permito à pesquisadora citar meu nome no material proveniente da minha entrevista.
- Concordo em participar da entrevista, e prefiro que meu nome não seja mencionado e que a pesquisadora utilize pseudônimo.

Local e Data: _____

Assinatura: _____

Apêndice 3 – Ações civis públicas julgadas em primeira instância que compõem o banco de dados

N. processo	Comarca
0023983-76.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
0024160-40.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
002.10.025861-3	SÃO PAULO
053.08.113447-4	SÃO PAULO
053.09.027636-4	SÃO PAULO
053.08.616569-3	SÃO PAULO
053.08.112487-3	SÃO PAULO
053.08.603802-0	SÃO PAULO
053.08.607140-0	SÃO PAULO
053.06.138416-4	SÃO PAULO
053.08.129793-4	SÃO PAULO
0041356-23.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
0019011-07.2010.8.26.0053	SÃO PAULO
0102228-50.2007.8.26.0053	SÃO PAULO
0025287-88.2009.8.26.0053	SÃO PAULO
0030754-48.2009.8.26.0053	SÃO PAULO
0021085-90.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
0562312-92.2008.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0025051-61.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
0028023-45.2010.8.26.0053	SÃO PAULO
0040158-26.2009.8.26.0053	SÃO PAULO
053.07.136439-7	SÃO PAULO
0034636-40.2010.8.26.0002	SÃO PAULO
0022800-77.2011.8.26.0053	SÃO PAULO
0113798-96.2008.8.26.0053	SÃO PAULO
0000919-52.2010.8.26.0579	SÃO LUIZ DO PARAITINGA

0007535-36.2009.8.26.0625	TAUBATÉ
0000380-28.2010.8.26.0566	SÃO CARLOS
0003950-68.2012.8.26.0625	TAUBATÉ
0008794-36.2009.8.26.0053	SÃO PAULO
0011801-36.2009.8.26.0053	SÃO PAULO
0014381-97.2013.8.26.0344	MARÍLIA
0036523-65.2011.8.26.0506	RIBEIRÃO PRETO
0107383-14.2012.8.26.0100	SÃO PAULO
0002249-08.2013.8.26.0053	SÃO PAULO
0046073-33.2010.8.26.0114	CAMPINAS
0006974-74.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
0561942-16.2008.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0123886-96.2008.8.26.0053	SÃO PAULO
0019326-64.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
0024148-62.2013.8.26.0053	SÃO PAULO
0007529-63.2012.8.26.0127	CARAPICUÍBA
0001828-55.2013.8.26.0073	AVARÉ
0021267-64.2013.8.26.0554	SANTO ANDRÉ
3005871-63.2013.8.26.0564	SÃO BERNARDO DO CAMPO
4001212-60.2013.8.26.0348	MAUÁ
0045315-08.2011.8.26.0506	RIBEIRÃO PRETO
3000651-68.2013.8.26.0634	TREMEMBÉ
4000532-19.2013.8.26.0302	JAÚ
0013943-43.2010.8.26.0161	DIADEMA
0036554-95.2012.8.26.0071	BAURU
0008966-79.2013.8.26.0071	BAURU
0052446-98.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
3002067-57.2013.8.26.0477	PRAIA GRANDE
1001468-62.2014.8.26.0625	TAUBATÉ
3000041-64.2013.8.26.0161	DIADEMA

3000250-55.2013.8.26.0477	PRAIA GRANDE
3000520-54.2013.8.26.0356	MIRANDÓPOLIS
0002458-35.2010.8.26.0197	FRANCISCO MORATO
4000619-91.2013.8.26.0037	ARARAQUARA
0002999-44.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
0004344-15.2012.8.26.0063	BARRA BONITA
1007206-75.2015.8.26.0405	OSASCO
0001399-41.2012.8.26.0100	SÃO PAULO
1011208-03.2014.8.26.0477	PRAIA GRANDE
1013157-43.2014.8.26.0451	PIRACICABA
1018952-59.2014.8.26.0506	RIBEIRÃO PRETO
0006902-24.2010.8.26.0032	ARAÇATUBA
1001644-08.2015.8.26.0269	ITAPETININGA
1013722-07.2014.8.26.0451	PIRACICABA
1010832-28.2014.8.26.0053	SÃO PAULO
0012092-03.2012.8.26.0127	CARAPICUÍBA
4006140-65.2013.8.26.0506	RIBEIRÃO PRETO
3031082-93.2013.8.26.0405	OSASCO
0004147-71.2014.8.26.0651	VALPARAÍSO
1011282-68.2014.8.26.0053	SÃO PAULO
0004929-12.2013.8.26.0361	MOGI DAS CRUZES
1043781-08.2014.8.26.0053	SÃO PAULO
0005117-11.2014.8.26.0477	PRAIA GRANDE
0030002-78.2009.8.26.0602	SOROCABA
0024010-95.2013.8.26.0053	SÃO PAULO
1098711-29.2014.8.26.0100	SÃO PAULO
0015931-64.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
1007230-77.2014.8.26.0037	ARARAQUARA
0000802-23.2012.8.26.0278	ITAQUAQUECETUBA
0132556-50.2006.8.26.0100	SÃO PAULO

1006312-15.2013.8.26.0100	SÃO PAULO
0021030-15.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
1001756-54.2015.8.26.0405	OSASCO
1016019-17.2014.8.26.0053	SÃO PAULO
0106403-87.2007.8.26.0053	SÃO PAULO
1012318-62.2015.8.26.0037	ARARAQUARA
0003281-26.2013.8.26.0028	APARECIDA
1007389-30.2014.8.26.0066	BARRETOS
1001928-96.2014.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0000226-82.2015.8.26.0550	RIO CLARO
1000373-54.2016.8.26.0066	BARRETOS
1001262-21.2016.8.26.0482	PRESIDENTE PRUDENTE
4008619-12.2013.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0002461-27.2012.8.26.0453	PIRAJUI
0002394-21.2014.8.26.0153	CRAVINHOS
1004413-04.2016.8.26.0576	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
1029054-03.2014.8.26.0002	SÃO PAULO
1005198-17.2015.8.26.0344	MARÍLIA
0224105-68.2011.8.26.0100	SÃO PAULO
1010812-46.2015.8.26.0071	BAURU
1014359-93.2014.8.26.0309	JUNDIAÍ
0055445-24.2012.8.26.0053	SÃO PAULO
1001446-85.2015.8.26.0037	ARARAQUARA
1030477-19.2014.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0000546-21.2010.8.26.0579	SÃO LUIZ DO PARAITINGA
1050249-07.2015.8.26.0100	SÃO PAULO
1004648-12.2017.8.26.0066	BARRETOS
1000827-77.2017.8.26.0008	SÃO PAULO
1004089-55.2017.8.26.0066	BARRETOS
0007467-87.2011.8.26.0505	RIBEIRÃO PIRES

1008508-21.2017.8.26.0066	BARRETOS
1001360-77.2015.8.26.0405	OSASCO
1000775-52.2016.8.26.0223	GUARUJÁ
1017267-58.2016.8.26.0114	CAMPINAS
0007252-07.2015.8.26.0268	ITAPECERICA DA SERRA
1006573-77.2016.8.26.0066	BARRETOS
1059191-91.2016.8.26.0100	SÃO PAULO
0000457-86.2012.8.26.0042	ALTINÓPOLIS
1002644-02.2017.8.26.0066	BARRETOS
1001867-17.2017.8.26.0066	BARRETOS
1034272-84.2016.8.26.0602	SOROCABA
1004875-96.2015.8.26.0510	RIO CLARO
0024379-95.2012.8.26.0224	GUARULHOS
1030991-35.2015.8.26.0577	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
0042928-03.2009.8.26.0405	OSASCO
1011978-70.2015.8.26.0053	SÃO PAULO
0000474-38.2011.8.26.0534	SANTA BRANCA
1029603-54.2014.8.26.0053	SÃO PAULO
0133469-42.2007.8.26.0053	SÃO PAULO
1001298-89.2016.8.26.0344	MARÍLIA
1017414-47.2016.8.26.0482	PRESIDENTE PRUDENTE
0166169-51.2012.8.26.0100	SÃO PAULO