

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AOS PRESOS PROVISÓRIOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO¹

OTÁVIO FANTONI CONSTANTINO

Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas e bacharel em Direito e Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

RESUMO

O trabalho é fruto pesquisa sobre a implementação da política de atendimento à pessoa presa provisoriamente no estado de São Paulo, elaborada Defensoria Pública do Estado, e os resultados dela decorrente. Os objetivos específicos da pesquisa são: i) historiar e avaliar o contexto de elaboração e implementação da política de atendimento da Defensoria Pública do Estado à pessoa presa provisoriamente; ii) analisar os mecanismos desenhados para o monitoramento da política e; iii) analisar os resultados já colhidos pela política pública. Como metodologia adotada, a pesquisa trabalha com análise documental – resolução que instituiu a política de atendimento; registro das sessões do Conselho Superior da DPE que trataram desse assunto; e Atos publicadas no Diário Oficial do Estado que regulamentaram a prática – e análise quantitativa dos dados dos atendimentos disponibilizados pela instituição. A política de atendimento à pessoa presa provisoriamente, implementada a partir de meados 2014, foi articulada e desenhada em conjunto com a sociedade civil, tendo como principais fatores de motivação a necessidade de uma atuação da Defensoria Pública logo após a prisão, aperfeiçoando a atuação institucional a partir da supressão de gargalos nos fluxos do conhecimento das prisões pelos defensores públicos e maior presença institucional nos Centros de Detenções Provisórias, possibilitando além de qualificação técnica da defesa a prevenção de eventuais violações de direitos fundamentais das pessoas presas. Contudo, interesses internos à instituição e advindos do Poder Executivo limitam a concretização das expectativas que impulsionaram a criação dessa política, bem como o seu monitoramento.

Palavras-chave: Defensoria Pública; preso provisório; política pública.

ABSTRACT

THE DEFENSORIA PÚBLICA'S POLICY OF ASSISTING THE PROVISIONAL PRISONERS

This paper presents the results of a research on the implementation of the Defensoria Pública's policy of assisting the person imprisoned in the state of São Paulo. It aims to: i) evaluate how the process of elaboration and implementation of the policy was conducted; ii) analyze the mechanisms designed for monitoring the policy; and iii) analyze the results already gathered by public policy. As a method, this research uses document analysis - the resolution and acts that institutes and regulated this public policy and the records of the sessions of the Defensoria Pública's Superior Council - and the quantitative analysis of the data of the resources available by the institution. A policy for assisting the person in custody, implemented since mid-2014, was articulated and created

¹ Artigo apresentado e discutido no GT 19 – “Os sentidos do fazer judicial e policial: administração de conflitos e sistema de justiça”, do VIII Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado em 2018 na Universidade Federal de Juiz de Fora e organizado pela Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED).

with a civil society, with the main motivating factors being the need for the Public Defender to act immediately after an arrest, perfecting a practice institutional based on the elimination of bottlenecks in the knowledge flows of public defenders and greater institutional presence in the Centros de Detenção Provisória (CDPs), making it possible, in addition to the technical practice of defending and preventing possible violations of the fundamental rights of those present. However, the institution's internal interests and the resources of the Executive Branch limit the fulfillment of the expectations that drove the creation of this policy, as well as its monitoring.

Key-words: Defensoria Pública, remand in custody, provisional prisoners, public policy.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1069

Data de recebimento: 05/01/2019 – Data de aprovação: 11/04/2019

INTRODUÇÃO

O estudo sobre políticas públicas inovou o campo da Ciência Política ao centrar a análise nas ações governamentais que propunham a transformação (ou a manutenção) de aspectos da realidade, em vez de manter o olhar sobre a distribuição do poder político a partir do voto e das regras eleitorais. Em outras palavras, mostrou que, para além das disputas pelos espaços de poder, a forma pela qual o resultado dessas disputas é traduzido em um sistema técnico-racional (REIS, 1989) também é relevante e merece atenção. Contudo, essa abordagem ainda é fortemente marcada pela análise das ações do Poder Executivo e dos arranjos determinantes para a sua concretização.

Segundo Limongi et al. (2015), no Brasil, apenas no final da década de 1990 é que se iniciaram pesquisas sobre a participação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas. Atualmente, já existem sólidas linhas de pesquisa, inclusive com contribuição da Ciência Jurídica (BUCCI, 2013; COUTINHO, 2013), sobre a centralidade do Direito na estruturação da ação governamental e sobre a judicialização das políticas públicas, isto é, sobre a interferência da Justiça na execução dos programas de governo. Porém, faltam trabalhos que abordem, especificamente, as políticas públicas elaboradas e implementadas pelas próprias instituições do sistema de justiça.

Provavelmente, essa escassez está relacionada à difusão de uma visão estreita de separação de poderes, que associa os processos de decisão política aos Poderes Executivo e Legislativo e os processos de decisão técnico-jurídica ao Poder Judiciário. Mas o que essa longa trajetória de estudos mostrou é que os Poderes são permeáveis, convivem sob influência mútua, e executam competências semelhantes, embora não com a mesma intensidade. Por exemplo, da mesma forma que instâncias do Poder Executivo promovem julgamentos de processos administrativos com base em procedimentos técnico-jurídicos, o Poder Judiciário toma decisões para fins de gestão e incremento das atividades exercidas por ele.

Nesse sentido, numerosas práticas relacionadas às instituições inerentes à Justiça poderiam ser consideradas objeto de estudo do campo de políticas públicas. Afinal, além de interventor – característica fortemente realçada nos trabalhos sobre judicialização da política –, o Judiciário também é formulador e implementador de ações governamentais, muitas delas relacionadas ao acesso e ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Diante desse contexto, o objetivo do presente artigo é investigar a formulação e a estruturação de uma política específica promovida por uma instituição que compõe o sistema de justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP).

A escolha do tema deveu-se ao envolvimento profissional do autor² com a implementação da Política de Atendimento ao Preso Provisório da Defensoria, projeto que promoveu mudança significativa na atuação de defensores públicos oficiais na área criminal, na medida em que organizou a visita periódica desses servidores públicos às unidades prisionais.

Mas tratar dessa instituição não é tarefa simples. Afinal, a Defensoria Pública (ainda mais a de São Paulo) é uma organização relativamente nova se comparada às outras instituições que integram o sistema de justiça³, tais como o Judiciário, o Ministério Público e a OAB, e, por conta disso, passa despercebida no debate público, principalmente no meio acadêmico. Para ajudar na articulação das discussões pretendidas, foram utilizados os trabalhos de Coslovsky (2016) e Cardoso (2011), os quais também se propuseram a investigar as práticas da DPESP a partir da literatura do campo de políticas públicas. Coslovsky (2016), no seu artigo, argumenta como os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública de São Paulo são importantes atores na implementação da política urbana, definida por leis federais e municipais. Já Cardoso (2011) trata da criação da Defensoria e a incorporação de mecanismos de participação social (especificamente a ouvidoria externa e os ciclos de conferência) na sua gestão, o que também poderia ser compreendido como uma política pública institucional a ser investigada a partir desse quadro teórico.

Afinal, *política pública* não é um dado evidente e inequívoco que se encontre no mundo à espera de ser descoberto. Trata-se de uma construção analítica que seleciona e agrupa fenômenos relacionados às práticas estatais e sociais e, assim, define o seu conteúdo (HECLO, 1972). Nessa perspectiva, um mesmo fenômeno pode ser enquadrado como pertencente a uma dada política ou a outra, a depender da proposta investigativa. A Política de Atendimento ao Preso Provisório, por exemplo, poderia ser analisada a partir das práticas e das discussões relacionadas à sua formulação ou como resultado da política institucional voltada à garantia da participação da população nos rumos da administração da Defensoria Pública⁴. Contudo, este trabalho adota a primeira perspectiva, embora essa reflexão seja constante, inclusive como forma de dar subsídios para testar as conclusões apresentadas por outras pesquisas relacionadas a esse universo.

Sendo assim, o artigo se propõe a: i) registrar como a proposta de visita aos presos provisórios entrou na agenda da Defensoria; ii) descrever os elementos que estruturam a política de atendimento, especificados pela Deliberação nº 297 do Conselho Superior da instituição; e iii) apresentar alguns de seus dilemas, retratados a partir de abordagens quantitativas e qualitativas. Para tanto, foram utilizados como fontes: i) os relatórios dos ciclos de conferência da Defensoria; ii) as publicações de entidades engajadas no tema; iii) as deliberações do Conselho Superior e atos normativos da administração da instituição que estruturaram e regularam as atividades da política; iv) os dados disponibilizados mediante solicitação ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); e v) as gravações audiovisuais das sessões do Conselho Superior que debateram os rumos da política. As duas primeiras fontes serviram para a reconstrução das origens e do problema enfrentado por essa mudança institucional. Já as fontes normativas permitiram expor os arranjos e os recursos destinados a ela, e os dados fornecidos pelo SIC, o alcance da política em relação à população prisional. Por último, as gravações dos debates travados nas sessões do Conselho evidenciaram os interesses em disputa, dando sentido às descrições realizadas nesse trabalho.

2 Entre junho de 2014 e novembro de 2015, o autor foi Assistente Técnico (cargo de livre provimento em comissão) na divisão vinculada à Assessoria Criminal da Defensoria Pública-Geral responsável pela implementação da política pública estudada.

3 Embora o estado do Rio de Janeiro conte com uma Defensoria desde o início da República, a instituição só foi alçada como essencial à Justiça com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual previu capítulo específico para o órgão (artigos 134 e 135). Contudo, muitas Defensorias estaduais demoraram para sair do papel. A de São Paulo foi constituída apenas em 9 de janeiro de 2006, com a Lei Complementar Estadual nº 988/2006.

4 Essa pesquisa, por sua vez, poderia ser vista como resultado da implementação das políticas de transparência de dados (pelo Serviço de Informação ao Cidadão) e de participação social (pela gravação e disponibilização das sessões do Conselho Superior da DPESP no canal da Ouvidoria Geral no Youtube), fontes de dados primordiais para a elaboração deste trabalho.

Cabe ainda pontuar que se optou por usar fontes de informação totalmente disponíveis ao público e tratar propriamente da estruturação e dos debates sobre os rumos da política – deixando de abordar as práticas e as rotinas – para não expor e não responsabilizar quaisquer pessoas envolvidas com a atividade⁵. Contudo, foi a relação do pesquisador com essas pessoas e com as práticas vivenciadas que permitiu dimensionar a importância de certas fontes, compreender suas finalidades, interpretar seus dados e até selecioná-las.

ENTRANDO PARA A AGENDA E SAINDO DO PAPEL

A drástica expansão do número de pessoas presas no país é inquestionável. Levantamento feito pelo Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2017) constatou não só que, em 2016, o Brasil era um dos países que mais encarceravam no mundo, como também que o incremento dessa massa carcerária se deu pelo (ab)uso da prisão provisória. De 2010 a 2016, a porcentagem de pessoas presas sem condenação passou de 33% para 40%. Ou seja, quase metade da população prisional encontrava-se nessa situação por uma prisão precária, que deveria ser alternativa excepcional segundo as normas da Constituição Federal (art. 5º, incisos LIV, LV, LVII e LXVI) e do Código de Processo Penal (art. 282, § 6º e art. 310, inciso II).

Esse descompasso entre a excepcionalidade e o excesso do uso da prisão provisória, bem como o distanciamento dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos estabelecimentos prisionais e pela efetivação do direito das pessoas presas, foi (e ainda tem sido) apontado por entidades da sociedade civil como um dos principais problemas do funcionamento do sistema de justiça criminal. Diante disso, instituições responsáveis por intervir nesse ambiente foram pressionadas a formular ações para enfrentar tal situação. Em São Paulo⁶, a Defensoria Pública foi uma das acionadas, até pelo fato de essa pauta estar diretamente ligada à sua missão institucional: prestar assistência jurídica integral aos economicamente hipossuficientes (condição da maioria das pessoas presas)⁷.

É importante destacar também o fato de a Defensoria Pública de São Paulo ter mecanismos que facilitam esse tipo de relação com grupos organizados da sociedade civil. Segundo Cardoso (2011, p. 1), a previsão da ouvidoria externa e dos ciclos de conferência na criação da DPESP inaugurou “um novo paradigma participativo [...] no inacessível universo das instituições de nosso sistema de justiça”. Isso porque, enquanto a ouvidoria externa permite uma forma de representação da sociedade civil na Defensoria, os ciclos de conferências consubstanciam momentos de consulta pública para a construção coletiva do plano bienal de atuação da instituição. Ainda de acordo com a autora, esses dois mecanismos abriram a possibilidade para uma gestão democrática a partir da formulação e concretização de “políticas públicas deliberadas”, algo comum nas instituições do Poder Executivo e Legislativo, mas totalmente novo no Judiciário (CARDOSO, 2011, p. 2).

E foi por meio do ciclo de conferências que os problemas do excesso de prisões provisórias e da necessidade da maior presença da Defensoria nas unidades prisionais foram formalmente apresentados. Já no primeiro ciclo, ocorrido em 2007, surgiu a proposta de “intensificar o contato pessoal do defensor

5 Haja vista que o texto começou a ser escrito enquanto o autor ainda trabalhava na Defensoria.

6 Estado que comportava um terço da população carcerária nacional (BRASIL, 2017), em que 32% eram de presos provisórios.

7 Não há lei que defina objetivamente as pessoas consideradas hipossuficientes. A Constituição, ao tratar da Defensoria, apenas determinou como sua missão atender os insuficientes de recurso. O poder de delimitar o público-alvo acaba sendo exercido de maneira discricionária pela instituição. O parâmetro mais utilizado é a renda familiar (até 3 salários mínimos). Entretanto, para questões criminais, a Defensoria atende todas as pessoas que não tiverem defesa constituída. Isso porque tanto a Constituição como o Código de Processo Penal garantem o direito à ampla defesa. Mas o acusado que não for pobre e que se beneficiar da assistência judiciária gratuita será obrigado a pagar os honorários do seu Defensor (§ único do artigo 263 do CPP). Como essa situação não é habitual, pressupõe-se que as pessoas presas e sem advogado particular sejam hipossuficientes.

público com o preso provisório para qualificar sua defesa processual”. Contudo, ela foi condicionada pela própria administração da DPESP à “criação de mais cargos de defensores públicos” (DEFENSORIA, 2009, p. 27). No terceiro ciclo, em 2011, foi novamente aprovada a proposta de “efetivar as visitas periódicas a estabelecimentos prisionais” (DEFENSORIA, 2012a, p. 33).

No mesmo sentido, mas por outro caminho de pressão, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e a Pastoral Carcerária lançaram em 2012 a pesquisa Tecer Justiça: Presas e Presos Provisórios na Cidade de São Paulo, que apresentou como recomendação a necessidade de a “Defensoria Pública garantir a presença de defensores públicos permanentemente no interior das prisões a fim de prover acesso rápido à Justiça, reduzir a tensão entre presos e agentes e preservar os direitos da pessoa presa” (INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA; PASTORAL CARCERARIA, 2012, p. 95). Ou seja, por maneiras formais e não formais de pressão, a pauta da prisão provisória e a da necessidade de maior presença da Defensoria Pública no ambiente carcerário entraram na agenda da instituição.

Ainda em 2012, ano da publicação da pesquisa, o Conselho Superior da Defensoria Pública aprovou a Deliberação nº 246, que organizou “a política institucional de atendimento às pessoas presas provisoriamente e de monitoramento das condições de detenção dos atendidos pela Defensoria Pública”. Na verdade, conforme se observa no art. 1º das disposições transitórias, tratou-se mais da criação de um projeto-piloto, com prazo de duração de seis meses, a ser implementado em seis unidades prisionais – quatro na capital (Centro de Detenção Provisória I, II, III e IV de Pinheiros), uma na região metropolitana (Centro de Detenção Provisória de Franco da Rocha) e uma no interior (Centro de Detenção Provisória de Ribeirão Preto). Na Deliberação, por exemplo, não estava clara a forma preferencial de atendimento. Nos seus artigos 3º e 4º, havia tanto a previsão de atendimento nas dependências do Fórum da Comarca, mediante requisição da pessoa presa, como no estabelecimento prisional, quando a requisição não fosse deferida ou quando a situação fosse “propícia à visita”.

Além disso, o fluxo das informações não estava bem delineado. De acordo com o § 2º do artigo 5º, caberia ao defensor responsável pela defesa do preso solicitar ao defensor participante da atividade a realização da visita, bem como enviar informações necessárias para o atendimento. Mas, em caso de urgência, a despeito da solicitação, caberia ao defensor envolvido com a atividade realizar o atendimento e encaminhar as informações colhidas ao defensor responsável pelo processo (art. 7º e art. 3º, § 1º, das disposições transitórias). Quando a situação tratasse de violação de direitos relativos à condição de aprisionamento, o defensor visitante também deveria encaminhar as informações ao Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC). No mesmo sentido, segundo o § 2º do artigo 2º do Ato da Defensoria Pública-Geral de 21 de junho de 2012 – que abriu a inscrição de defensores para oito vagas no projeto-piloto –, caberia ao defensor visitante encaminhar ao Núcleo Especializado de Infância e Juventude (NEIJ) informações sobre presos ou presas com filhos sob sua responsabilidade no momento da prisão.

Em suma, havia a previsão de muitas atribuições ao defensor participante da atividade. Além das já mencionadas, caberia a ele, conforme o artigo 3º do referido Ato: i) passar por treinamento relacionado ao projeto; ii) enviar, mensalmente, o relatório de atividades e a relação dos presos atendidos; iii) seguir um roteiro de atendimento previamente estipulado; iv) distribuir uma cartilha produzida com a finalidade de orientar os presos e seus familiares a respeito dos andamentos do processo penal; e v) participar

⁸ Os núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo são órgãos vinculados à administração superior com autonomia para atuação estratégica e temática em áreas sensíveis à população atendida pela instituição. Geralmente, os núcleos atuam com litigância estratégica e com demandas coletivas.

da comissão de avaliação. Trata-se, em alguma medida, de um desenho de política *descentralizado*, vez que ficaria sob inteira responsabilidade do defensor participante a seleção, o atendimento dos presos, o registro e o fluxo das informações da atividade, apenas com o posterior controle dos órgãos da administração superior da instituição. Como contrapartida a tais atribuições, o Ato estabeleceu (no art. 5º) o pagamento de uma gratificação ao mês, fixada em 15% do salário-base da carreira, por execução de atividade extraordinária⁹, nos termos do inciso XX do artigo 4º da Deliberação CSDP nº 109. Ao mesmo tempo, vedou a possibilidade de pagamentos de diárias e outras custas com deslocamento.

Outro ponto não tão claro na Deliberação CSDP nº 246 foi a previsão da criação de dois grupos: i) o grupo de trabalho no âmbito da Defensoria Pública-Geral (art. 4º das disposições transitórias) – composto por representante do NESC, do Núcleo Especializado de Direitos Humanos (NEDH), da Escola da Defensoria Pública (EDEPE), da Ouvidoria Geral, da Regional Criminal da Capital, de alguma comarca do interior com atribuição criminal e da administração superior –, responsável por desenvolver, em 90 dias a partir do início dos trabalhos, o material e a metodologia necessários para a realização das visitas de atendimento e de verificação das condições de aprisionamento; e ii) a comissão participativa (§ 4º do artigo 1º das disposições transitórias) – formada por representantes da administração superior, do NESC, do NEDH, da EDEPE, pelos participantes do projeto, além de representantes da Ouvidoria Geral e da sociedade civil –, responsável por analisar os relatórios dos defensores visitantes e por desenvolver um plano de expansão da atividade.

Apesar de os grupos serem distintos, é possível perceber grande semelhança entre suas composições e suas finalidades, o que evidencia a sobreposição das funções e até a desnecessidade da previsão. Bastaria apenas um para cumprir com as metas estipuladas pela Deliberação. E, provavelmente, é o que deve ter ocorrido. Afinal, foi identificado no Diário Oficial do Estado apenas o ato da defensoria pública-geral de 21 de junho de 2012, publicado no dia posterior, instituindo o grupo de trabalho e determinando o início das reuniões para julho de 2012. Mas nada em relação à comissão participativa. Além do mais, era o grupo de trabalho que tinha prazos claros para a apresentação dos resultados dos seus encontros.

A despeito dos prazos estipulados e do acúmulo referente aos estudos e às experiências proporcionadas pelo projeto-piloto, a Política de Atendimento ao Preso Provisório só entrou em vigor um ano e meio após a previsão do término da atividade experimental. Tendo outras datas como referência, foram: sete anos após a aprovação da proposta no primeiro ciclo de conferências (junho de 2007); quatro anos e meio após a promulgação da Lei Complementar nº 1.098/2009, que aumentou em 100 o número de vagas para defensor público¹⁰ – justificativa para a postergação da proposta apresentada no primeiro ciclo de conferências; e três anos após a aprovação dessa proposta no terceiro ciclo de conferências (junho de 2011). Isso significa que, embora o problema tenha sido diagnosticado há muitos anos e a solução formulada tempos depois, o início da política não coincidiu com o casamento desses dois elementos. Outros fatores influenciaram essa união.

O modelo de fluxos múltiplos, proposto por John Kingdon (2006), oferece boas ferramentas para compreender tal descompasso entre os tempos da política. O autor, de maneira geral, buscando entender

⁹ Na Deliberação CSDP nº 109, havia hipóteses para concessão de gratificação para atividades relacionadas a visitas em estabelecimentos prisionais, mas apenas aos defensores atuantes na execução da pena. Nenhuma delas mencionava a atuação com presos provisórios, motivo pelo qual a atividade teve que ser enquadrada como extraordinária.

¹⁰ A DPESP foi criada em 2006 com 400 vagas para defensor, das quais apenas 87 foram inicialmente preenchidas com a transferência de procuradores da Assistência Judiciária (PAJ) do Estado. Nos três anos subsequentes, a instituição promoveu concursos que preencheram, praticamente, a totalidade das vagas (BRASIL, 2009). No fim de 2009, com a edição da Lei Complementar nº 1.098, houve o aumento de 100 vagas. E, no fim de 2012, com a Lei Complementar nº 1.189, houve novo aumento, agora de 400 vagas para defensor, perfazendo o total de 900. Até 2015, apenas 719 delas tinham sido preenchidas (BRASIL, 2015).

por que algumas pautas políticas recebem mais atenção do que outras, constatou que as soluções só são articuladas aos problemas se houver um contexto político favorável. É a confluência dos fluxos desses três fatores (problema – solução – contexto político favorável) que ele chamou de *janela de oportunidade*. Não havendo essa janela, a despeito da relevância do problema ou da pertinência da solução, políticas públicas não são criadas¹¹.

Quanto ao *fluxo do problema*, Kingdon (2006) afirma que uma dada situação receberá maior ou menor atenção a depender do meio pelo qual o agente público toma conhecimento dela ou pela forma como ela foi definida como um problema. Relacionando isso ao tema pesquisado, é possível dizer que os relatórios do Departamento Penitenciário Nacional e do ITTC com a Pastoral Carcerária ajudaram a lançar luz sobre a questão do excesso do uso das prisões provisórias. Ao mesmo tempo, o fato de isso ter sido discutido nos ciclos de conferências – ou seja, em um espaço legítimo de participação – fez com que essa pauta ganhasse relevância na agenda da DPESP.

Já o *fluxo da política*, independente do *fluxo do problema*, é influenciado por “mudanças na atmosfera política nacional, eleições [que] trazem novos governos e novas configurações partidárias ao Congresso, e grupos de interesse [que] pressionam o governo com suas demandas” (KINGDON, 2006, p. 229). Segundo o autor, um novo governo, por exemplo, impõe suas concepções de problemas e suas propostas. Entretanto, isso é mais difícil de ser percebido no caso discutido, embora seja possível criar algumas hipóteses a partir do quadro teórico tratado. Os mandatos do defensor público-geral e dos conselheiros, por exemplo, duram dois anos, o que pode significar tempo exíguo para a formulação e coordenação de políticas institucionais complexas e longevas. Todavia, políticas fortemente relacionadas à missão institucional da Defensoria teriam força suficiente para superar as trocas de gestão.

Além dessa questão interna, também é preciso considerar a dimensão externa da relação da Defensoria com o Poder Executivo estadual, responsável pela provisão orçamentária que garante a autonomia institucional e o incremento do quadro dos seus servidores. Segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2015), enquanto 66,1% dos defensores paulistas acreditavam ter autonomia em relação ao Poder Legislativo estadual, 60,4% acreditavam ter autonomia em relação ao Executivo estadual. Embora tais números passem dos 50%, revelam que há influência dos outros Poderes, especificamente do Executivo, nos rumos da instituição. Mas qual a relevância dessa influência para a política analisada? Por enquanto, ainda faltam elementos para responder a essa pergunta, mas isso será retomado com a análise dos debates travados no Conselho Superior da DPESP acerca da política institucional.

Quanto ao *fluxo das soluções*, Kingdon (2006, p. 232) afirma que, a despeito da identificação da urgência do problema, há uma pluralidade de alternativas que competem entre si para serem selecionadas como a melhor saída. No caso dos presos provisórios, por exemplo, seria possível pensar como alternativa a busca pela redução dos prazos processuais ou dos recursos de defesa como forma de transformá-los, o quanto antes, em presos definitivos. O ponto é que as soluções, apesar de estarem em conflito, passam por critérios de seleção, tais como “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos”. Mas a calibragem desses critérios depende, em grande medida, da atuação dos *empreendedores políticos*, os quais, diante de conjunturas políticas favoráveis, promovem um “pacote de problemas e soluções” de sua preferência

11 Essa abordagem inovou o estudo de políticas públicas, uma vez que mostrou que “as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECCHI, 2012, p. 43).

(KINGDON, 2006, p. 234). Assim, ao mesmo tempo em que a pressão por determinada alternativa tem relevância no momento da sua escolha, ela precisa de uma sustentação técnica (lógica). Por conta disso, envolve duas operações: a persuasão, vinculada ao discurso racional/científico, e a negociação, vinculada ao debate político.

Olhando para o objeto pesquisado, é possível perceber que, não só o problema do excesso de prisão provisória foi apresentado à Defensoria Pública, como foi associado à necessidade de expansão da assistência jurídica gratuita no interior dos presídios. Ou seja, para além da iluminação do problema, as organizações da sociedade civil indicaram soluções de sua preferência a uma instituição cuja missão é receptiva a elas. Certamente, a mesma solução não seria apresentada às outras instituições do sistema de justiça, embora o problema também esteja relacionado ao funcionamento delas. Quanto ao crivo técnico da solução, a realização do projeto-piloto e a atuação do grupo de trabalho viabilizaram a alternativa imaginada, permitindo que ela saísse do papel.

Tendo esse quadro teórico em vista, é possível descrever que a existência de mecanismos sociais de participação na DPESP, a elaboração de pesquisas e a atuação de empreendedores políticos inseriram na agenda da Defensoria Pública a necessidade de combater o excesso de prisões provisórias. Todavia, a limitação de pessoal impediu, de plano, que o atendimento dos presos nas unidades prisionais fosse apontado como a melhor solução. Com o passar do tempo, e a superação (ainda que parcial) dessa limitação, a ideia pôde ser experimentada e testada, de modo a contribuir com a formulação da ação adotada pela instituição. Mas ela só foi encampada pelos tomadores de decisão da DPESP diante de circunstâncias políticas favoráveis, o que será tratado mais adiante. Isso explica a forma e os motivos pelos quais a Política de Atendimento saiu do papel. Agora, é possível tratar da sua estrutura e da previsão de suas rotinas.

DESCRIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Uma forma de analisar uma política pública é começando pela descrição do seu plano de atuação. É claro que, da previsão da ação à concretização, há muitos fatores no caminho que modificam a decisão adotada pelos formuladores da política. Afinal, como apontaram Pressman e Wildavsky (1973, apud MARQUES, 2013), a cadeia hierárquica da burocracia pela qual a decisão ganha vida não é uma mera correia de transmissão, mas também uma etapa de transformação da política, uma vez que a acomoda e a adequa diante dos desafios da realidade (muitos dos quais não previstos no processo de elaboração).

Contudo, é importante destacar que, diferentemente de uma política planejada pelos Poderes Executivo e Legislativo – em que há forte cisão entre os agentes políticos responsáveis pela formulação e os agentes burocráticos responsáveis pela implementação –, ou até das políticas planejadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público – instituições marcadas por diferenças hierárquicas na carreira¹² –, as políticas da Defensoria Pública (e a Política de Atendimento ao Preso Provisório, especificamente) não apresentam essa grande clivagem entre a decisão tomada e a sua implementação. Isso ocorre por dois motivos: o primeiro é que as políticas são pensadas por agentes que também são responsáveis

¹² No Judiciário, são os desembargadores que assumem a chefia da instituição e formulam políticas a serem implementadas por juízes e servidores. No Ministério Público, são os procuradores que comandam a instituição e que tomam decisões de gestão a serem seguidas pelos promotores de justiça e funcionários. Na Defensoria, não há hierarquia entre defensores, apenas faixas de carreira distintas.

por implementá-las¹³, e segundo, é que, no caso em análise, a Política de Atendimento decorreu de um projeto-piloto, cujas experiências, debatidas pelo grupo de trabalho, contribuíram para o aprimoramento do seu desenho final.

As ideias até aqui expostas não servem para questionar a importância do estudo do dia a dia das políticas públicas, mas para enfatizar a relevância da análise do plano de atuação, consubstanciado, no caso tratado, numa norma jurídica¹⁴. Inclusive, esse é o enfoque preferencial de autores do campo da Ciência Jurídica, como Bucci e Coutinho, que têm como objeto de estudo as traduções técnico-jurídicas das decisões políticas adotadas. Bucci (2015), por exemplo, propõe um “método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas”, o qual parte da “norma que institui o programa e as disposições mais importantes para o seu funcionamento”, capazes de “descrever a organização do programa, numa visão macro”. Isso por entender que, mesmo que não seja seguida à risca, a norma orienta condutas e serve de parâmetro para avaliá-las.

Em sentido semelhante, Coutinho (2013) busca entender as funções desempenhadas pelo Direito na estruturação de políticas públicas, compreendendo-o como uma tecnologia jurídica de gestão. Segundo o autor, a norma pode assumir as seguintes funções: i) definir os objetivos; ii) desenhar o arranjo institucional (regulação de procedimentos, articulação de atores, distribuição de competências, etc.); iii) vocalizar demandas (criando espaços de participação); e iv) servir de meio para a consecução de fins. Seguindo essa ferramenta descritiva proposta pelo autor, buscou-se analisar a Deliberação CDSP nº 297, que instituiu a Política de Atendimento ao Preso Provisório.

Aprovada por unanimidade na 61ª Sessão Extraordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo e publicada no Diário Oficial do Estado em 14 de maio de 2014, a respectiva Deliberação foi a medida adotada para a criação de mais uma atividade a ser desempenhada pelos defensores públicos, bem como a estipulação dos prazos e da infraestrutura necessária para a sua implementação. Se não fosse por esse meio, dificilmente a política sairia do papel, haja vista que, conforme o artigo 31, incisos III e IV, da Lei Complementar nº 988/06, cabe ao Conselho Superior, mediante deliberação, exercer o poder normativo e tratar de matéria relativa à autonomia funcional e administrativa da instituição.

A normativa apresentou como principal motivo para a sua formulação a necessidade da presença do defensor público nos estabelecimentos prisionais e do contato direto com o usuário logo após a sua prisão, de modo a: i) exercer a prerrogativa institucional de adentrar nos estabelecimentos de custódia; ii) garantir a missão constitucional da instituição; e iii) proteger os direitos da pessoa presa previstos tanto em tratados internacionais como em vários dispositivos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

DEFININDO OBJETIVOS E ESTABELECENDO AS REGRAS GERAIS

Em seu artigo 1º, foram elencados os objetivos da política, entre os quais se destacam: i) a prestação da assistência jurídica antes da e durante a fase processual penal; ii) a identificação de violências sofridas pelos usuários desde o momento da prisão e a tentativa de preveni-las; iii) a manutenção do contato

¹³ No caso da política analisada, foi possível identificar na lista dos participantes da atividade o nome de defensores que ocuparam importantes cargos da administração da DPESP durante o processo de formulação e implementação da medida. Entre eles, a defensora pública-geral e a segunda e a terceira subdefensora da gestão 2012/2013, o primeiro subdefensor da gestão 2014/2015, e o defensor público-geral e a primeira subdefensora da gestão 2016/2017.

¹⁴ Que não representa a política em si, mas um importante instrumento para a sua efetivação.

com o preso e com os seus familiares; e iv) a identificação e o encaminhamento de casos que demandem atuação em favor da manutenção do poder familiar.

À primeira vista, é possível perceber uma visão ampla acerca do fenômeno e dos efeitos da prisão provisória. Afinal, os objetivos da política inaugurada não se limitaram à efetivação da defesa técnica e pontual no âmbito do processo penal; eles também abarcaram outras demandas que decorrem da imposição desse tipo de aprisionamento, como a quebra do vínculo familiar e a violência praticada pelo Estado contra o indivíduo sob sua custódia.

Visitas

Na sequência, a Deliberação tratou das regras gerais da atividade. Logo de cara, estabeleceu a entrevista pessoal na unidade prisional como sendo a forma prioritária de atendimento da pessoa presa provisoriamente, sem prejuízo de outros “meios” adequados à concretização da ampla defesa. Essa previsão foi um avanço em relação ao projeto-piloto, que não deixava claro em que local o atendimento ocorreria. Além disso, a opção por esse modo de atuação adequou-se aos vários objetivos da política tratados anteriormente, uma vez que o contato direto viabilizaria maior percepção do defensor acerca das reais condições de aprisionamento dos seus atendidos.

Nesse contexto, encontra-se a regra prevista no artigo 4º, a qual impôs ao defensor público o dever de indagar o custodiado sobre a existência de eventual ameaça, violência física ou psicológica desde o momento da prisão¹⁵, e sobre gestação, lactância ou existência de filhos sob sua exclusiva responsabilidade. Se o atendimento não fosse pessoal e na unidade prisional, não seria possível a construção de um espaço de confiança, o testemunho ocular do defensor, e nem haveria a possibilidade de obtenção direta de provas, tais como relatórios clínicos, fotos de lesões, declarações assinadas pelos presos, etc.

Formulário de atendimento

Ainda em relação à visita, a Deliberação previu o uso de um formulário, a ser preenchido durante a entrevista do defensor com o preso (regra já prevista no projeto-piloto). Ao Núcleo Especializado de Situação Carcerária ficaria a tarefa de elaborá-lo e alterá-lo, com a posterior aprovação do Conselho Superior.

No anexo da Deliberação, constam dois modelos de formulário: um destinado ao atendimento dos homens e outro ao das mulheres presas. Os dois documentos são divididos em três seções. A primeira contempla as informações pessoais do entrevistado, tais como: nome, idade, identidade racial (baseada na autodeclaração), telefone e endereço de referência para contato com familiares, e ocupação laboral exercida antes da prisão. Já a segunda destina-se à defesa técnica e ao registro de informações relacionadas ao tipo de crime imputado, à existência ou não de fiança, à versão do réu acerca dos fatos que ensejaram a prisão, e a indicação de possíveis testemunhas. Por último, a terceira seção, intitulada “outras informações”, permite o registro de fatos relacionados às denúncias decorrentes de violências sofridas desde a prisão e à necessidade de manutenção do poder familiar. A diferença entre os dois formulários

¹⁵ O que seria inviável se o atendimento ocorresse no Fórum, dado que os presos são constantemente acompanhados por policiais militares e não há privacidade no contato prévio com a defesa, como apontou o relatório do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) sobre as Audiências de Custódia (2016, p. 74).

encontra-se na última parte, mais extensa no modelo das mulheres por coletar dados sobre situação de lactância, gestação e maternidade.

Essa peculiaridade faz sentido não só pelo fato de homens e mulheres sentirem os efeitos do cárcere de formas diferentes, mas também porque a própria Defensoria Pública possui uma política (prevista na Deliberação CSDP nº 291) destinada às mães encarceradas e à manutenção do vínculo familiar, o que justificaria a coleta de dados específicos sobre o tema.

Defensor visitante e remuneração por gratificação

Com relação ao profissional responsável pelas visitas, a normativa determinou em seu artigo 5º que a atividade seria desempenhada pelos defensores ofiçantes em Varas Criminais, Singulares ou do Júri, Juizados Especializados em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (quando a atuação compreender a defesa do acusado), Juizados Especiais Criminais e Unidade DIPO da Regional Criminal da Capital. Ou seja, deu preferência àqueles servidores com atuação no processo de conhecimento na área criminal. Além disso, a Deliberação estipulou que o número de defensores necessários para atividade seria definido por ato normativo conjunto da Segunda e da Terceira Subdefensorias (órgãos internos da administração superior da DPESP).

Analisando os atos publicados, é possível observar que a Defensoria escolheu remunerar essa atividade por meio da gratificação, algo já previsto no ato do defensor público-geral que convocou voluntários para o projeto-piloto. Naquela ocasião, a Deliberação que tratava da gratificação era a de nº 109, a qual só previa bonificação por visita a estabelecimento prisional realizada por defensores atuantes na execução criminal. Para contornar essa restrição, o defensor público-geral teve que considerar o projeto-piloto como atividade extraordinária, nos termos do inciso XX do artigo 4º, para justificar o pagamento. Contudo, essa Deliberação foi revogada pela de nº 286, de 29 de novembro de 2013, que passou a prever as visitas periódicas a estabelecimentos prisionais, independentemente da atribuição do defensor que as realiza, como atividade de especial dificuldade, remunerada com gratificação mensal no valor de 10% do salário-base da carreira. É importante notar que essa alteração ocorreu entre o fim do projeto-piloto e o início da Política de Atendimento, o que sugere que os debates internos sobre pagamentos e a melhor regulamentação da atividade de visita aos presídios para fins de gratificação condicionaram a concretização da política, apesar de não estarem relacionadas diretamente ao seu escopo.

Atualmente, é a Deliberação CSDP nº 340, de 28 de agosto de 2017, que regulamenta as gratificações e ela trouxe como novidade, pelo menos em relação ao assunto tratado, a majoração dos pagamentos, fixados em 15% do salário-base da carreira, mudança que causou impacto nos custos da política, como será mostrado adiante.

Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório (DAP)

A Deliberação CDSP nº 297 previu também a criação da Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório (DAP), órgão administrativo vinculado à Assessoria Criminal¹⁶ e incumbido de: i) organizar as visitas; ii) preparar a escala de defensores e a documentação necessária para o atendimento dos presos; iii) organizar e executar os fluxos de comunicação e o encaminhamento dos casos; e iv) armazenar e sistematizar as informações relacionadas às atividades desenvolvidas, bem como os dados obtidos por meio delas.

¹⁶ O órgão foi criado pelo Ato do Defensor Público-Geral no 86, de 1º de julho de 2014. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=57913&idModulo=9788>.

A criação desse órgão reduziu, na comparação com o projeto-piloto, a responsabilidade do defensor visitante quanto ao encaminhamento das informações colhidas durante os atendimentos, uma vez que fixou a necessidade de os defensores visitantes se relacionarem apenas com o órgão. Isso resultou na mudança de uma concepção mais descentralizada de política para uma mais centralizada.

Em suma, para além de um órgão meramente operacional, a DAP foi desenhada para ocupar papel central na atividade, sendo responsável não só pela sistematização e pelo fluxo das informações relacionadas às visitas, mas também pela sua gestão política, haja vista a posição privilegiada de interlocução dentro da Defensoria e com outros órgãos ligados à atividade, como a Secretaria estadual de Administração Penitenciária e entidades da sociedade civil.

Comissão de monitoramento

Para acompanhar a implementação da Política de Atendimento às pessoas presas provisoriamente, foi prevista a criação de uma comissão de monitoramento, composta por um representante do Conselho Superior da Defensoria Pública, um representante da Defensoria Pública-Geral, um do Núcleo Especializado de Situação Carcerária e um da sociedade civil, indicado pela Ouvidoria Externa da DPESP¹⁷. Essa comissão ficaria responsável por elaborar relatórios semestrais, a serem encaminhados ao Conselho Superior e disponibilizados no portal eletrônico da Defensoria, visando ao aperfeiçoamento da atividade.

AS REGRAS ESPECÍFICAS: OS DIFERENTES ARRANJOS PARA O ATENDIMENTO NO INTERIOR E NA CAPITAL

A Deliberação CDSP nº 297 estabeleceu duas sistemáticas distintas para a realização da Política de Atendimento ao Preso Provisório: uma voltada para a capital e outra para o interior. Começando pela mais simples, a do interior estipula que o defensor deve atender o preso provisório que esteja defendendo, recluso em unidade prisional localizada próxima à sua Comarca de atuação, logo após a abertura do prazo para a apresentação da resposta à acusação¹⁸. Ou seja, segundo o modelo voltado ao interior, o atendimento ocorreria no curso do processo penal, já com a denúncia oferecida e o réu citado para se defender. Com efeito, pelo fato de o preso ser atendido pelo defensor natural (aquele responsável por sua defesa), não haveria a necessidade do preenchimento do formulário de atendimento, bem como do envio dos dados à DAP, uma vez que o destinatário final das informações estaria em contato direto com a sua fonte (o que evidencia a manutenção de uma concepção descentralizada da política).

Já o modelo da capital é diferente. Devido à grande quantidade de processos que tramitam na Comarca, ao elevado número de presos provisórios e de unidades destinadas à custódia desse tipo de prisão, e ao elevado número de defensores que atuam na área criminal, não seria viável ao defensor visitar todas as unidades prisionais para o atendimento inicial dos presos que defende (realidade já prevista no projeto-piloto). Por conta disso, ele ficou responsável por realizar atendimentos apenas numa certa unidade prisional durante o período de seis meses, independentemente de os presos serem ou não réus de processos sob sua responsabilidade.

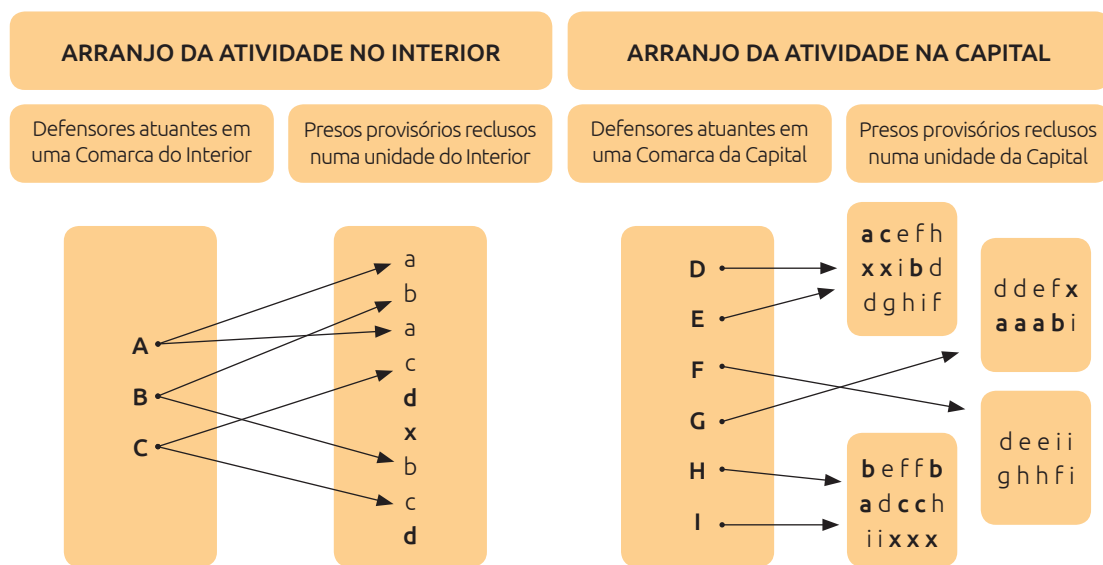
¹⁷ Isso, em alguma medida, ilustra o que Coutinho (2013) quis dizer sobre a função vocalizadora das normas que estruturam as políticas públicas, vez que se trata da previsão de um espaço de acompanhamento da política pela sociedade civil.

¹⁸ Etapa processual prevista no artigo 396 do Código de Processo Penal.

Por isso, antes da escolha dos presos a serem atendidos, a Deliberação previu a necessidade de definição das unidades prisionais a receberem visitas da Defensoria. Para deixar clara a inexistência de vínculo entre o atendimento do preso e a atuação processual ordinária do defensor visitante, os artigos 9º e 11 determinaram que toda a lista de inclusão de presos dos Centros de Detenção Provisória (CDPs) da capital e da região metropolitana que recebessem presos respondendo a processos na capital seria abarcada pela visita dos defensores atuantes na capital (Figura 1).

FIGURA 1

Sistemática dos atendimentos realizados na Capital e no Interior 2014-2017



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Em negrito, são as pessoas que respondem a processos criminais em Comarcas diferentes daquela em que se encontram reclusos. O caso "x", em especial, representa pessoa que responde a processo em Comarca onde não há defensor com atuação criminal.

De maneira geral, o modelo da capital é mais abrangente do que o do interior, pois busca abarcar a totalidade da inclusão de presos provisórios das unidades prisionais (com exceção daqueles com advogado particular constituído), a despeito da Comarca em que tramitam os respectivos processos criminais. Pelo seu arranjo, por exemplo, é possível que um defensor visitante atenda um preso cujo processo tramita em Comarca diversa da Capital (casos *a*, *b*, *c*, *x*), com ou sem atuação estruturada da Defensoria na área criminal (respectivamente, os casos *a*, *b* e *c*, e *x*)¹⁹ – situação prevista no artigo 7º da Deliberação. Já pelo esquema da atividade do interior, não há a garantia de que todos os presos provisórios incluídos no sistema prisional sejam atendidos. Os casos *d* e *x*, por exemplo, não seriam atendidos, pois os processos vinculados a eles não são acompanhados por defensores da Comarca (o processo do preso *d* tramita na capital, ao passo que o processo do preso *x* tramita em Comarca sem atuação direta da Defensoria). A despeito dessa lacuna no modelo dos atendimentos do interior, é importante destacar que ele acaba favorecendo a construção de um vínculo entre o réu e o seu defensor, uma vez que quem realiza a visita é também aquele que acompanha o caso do começo ao fim.

¹⁹ Como a DPESP ainda não está estruturada em todas as Comarcas do estado e como a Secretaria de Administração Penitenciária pode manter uma pessoa custodiada em unidade prisional distante da Comarca em que tramita o seu processo (seja por razões de segurança ou relativas à existência de vagas no sistema), é frequente que pessoas presas na Capital respondam a processos em Comarcas sem atuação criminal da Defensoria. Nesses casos, a assistência judiciária gratuita é prestada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mediante convênio com a DPESP.

Além dessas diferenças, é necessário fazer um apontamento quanto ao momento da visita. Na sistemática do interior, o preso teria contato com o defensor a partir da abertura do prazo para a apresentação da resposta à acusação, quando o defensor toma ciência da existência de um processo de sua atribuição – o que acontece, aproximadamente, 80 dias após a prisão em flagrante (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011)²⁰. Já na sistemática da capital, a Deliberação fala apenas da necessidade de atendimento do preso recém-incluído na unidade prisional. Isso quer dizer que, logo após a prisão em flagrante, antes mesmo oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, já seria possível a realização da visita à pessoa presa (desde, é claro, que ela tenha sido encaminhada a um CDP da Região Metropolitana participante da política), o que permitiria um encontro inicial mais célere.

A POLÍTICA EM NÚMEROS

Buscando mais informações acerca do andamento da Política de Atendimento às Pessoas Presas Provisoriamente, foi solicitado ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Defensoria Pública o número de pessoas atendidas por mês e por unidade prisional – contando as da capital e as do interior – desde o início da atividade até dezembro de 2017.

Ao mesmo tempo, o sítio eletrônico do Diário Oficial do Estado²¹ foi consultado com vistas à identificação de atos e normas relacionados à política. Afinal, como enfatiza Bucci (2015, p. 7), “além de uma lei ou decreto principal de organização, ‘camadas’ de disposições, veiculadas em todo tipo de suporte jurídico (portarias, instruções ou outras leis e decretos) [...] também incidem sobre o programa”. No caso da política analisada, além da Deliberação CSDP nº 297, os atos da Defensoria Pública-Geral e da Segunda e Terceira Subdefensorias também regulamentaram, em alguns aspectos, o funcionamento da atividade, inclusive registraram mudanças no plano geral de atuação.

Na pesquisa, foram identificados seis conjuntos²² de atos da Segunda Subdefensoria Pública-Geral designando os defensores para a atividade na capital – i) os atos de 8, 23 e 25 de julho de 2014²³, que primeiro regulamentaram a atividade, determinando o seu início em 1º de agosto do mesmo ano; ii) os atos de 23 e 30 de março de 2015, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de abril de 2015; iii) os atos de 25 de setembro e 13 de outubro de 2015, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 19 de outubro do mesmo ano; iv) os atos de 19 de maio e 1º de junho de 2016, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 6 de junho de 2016; v) os atos de 5 e 25 de abril de 2017, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de maio de 2017; e vi) os atos de 27 de novembro e 6 de dezembro de 2017, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de dezembro de 2017.

Além desses grupos, também foram identificados três atos relevantes para o desenvolvimento das atividades no interior²⁴: i) o ato conjunto do segundo e do terceiro subdefensores públicos-gerais, de 6 de

20 Esse dado foi obtido a partir de pesquisas com processos criminais relacionados a crimes de tráfico de drogas que tramitaram entre 2010 e 2011 na Comarca de São Paulo. Não há informações sobre a média de tempo dos processos criminais que tramitaram no interior ou dados mais atualizados referentes a outros tipos de crime.

21 Estabeleceu-se como temporalidade o período entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017. As palavras-chave foram “defensoria provisório”, “defensoria provisoriamente” e “presos provisórios”, na parte destinada ao Poder Executivo. Isso gerou uma lista de publicações que foram acessadas.

22 Trata-se de “conjuntos” porque, ante o modelo de visitas da capital, havia a possibilidade de edição de até três atos regulamentadores da política em um dado período: um ato convocando os defensores interessados para a realização da inscrição; um segundo ato determinando o local de atuação dos inscritos (isto é, as unidades prisionais onde atuariam); e um terceiro ato para corrigir eventuais erros ou designar certos defensores para o preenchimento de vagas abertas.

23 As datas referem-se ao que consta nos atos. As respectivas publicações no Diário Oficial do Estado ocorreram nos dias subsequentes.

24 Foram identificados também vários atos que designavam ou cessavam a designação individual de defensores no seu envolvimento com a política, muito provavelmente por motivos de transferência ou mudança de competência (defensor mudou-se de comarca, ou passou a trabalhar com assuntos cíveis e não mais criminais, por exemplo). Contudo, diante da imensidão de atos desse tipo, muito dos quais se anulavam – por afastar um defensor da atividade e designar outro –, a pesquisa restringiu-se aos mais amplos, indicados acima.

maio de 2015, que determinou o início dos atendimentos no interior no dia 18 do mesmo mês e ano; ii) o ato do terceiro subdefensor público-geral de 14 de setembro de 2015, que expandiu a atividade para o CDP de São Vicente a partir de 1º de outubro de 2015; e iii) o ato do terceiro subdefensor público-geral de 6 de fevereiro de 2017, que expandiu a atividade para o CDP de Taíuva, a partir do dia 1º de fevereiro de 2017.

Esses atos, como abordado anteriormente, delimitavam o número de defensores necessários para a atividade na capital e no interior em cada período, definiam quais unidades prisionais receberiam visitas ordinárias da Defensoria Pública, estipulavam o número de visitas por mês e o número médio de presos a serem atendidos por visita, e indicavam a gratificação como forma de remuneração da atividade e o pagamento de diárias²⁵ para os defensores que realizassem a atividade fora da comarca de atuação. Além disso, estabeleciam regras para o caso de férias e licenças, bem como para o caso de impossibilidade do atendimento, o que influenciaria a capacidade da instituição em atender presos, algo relevante principalmente para o modelo da atividade na capital.

A partir das informações contidas neles, foi possível montar as seguintes tabelas e orientar a análise quantitativa por dois eixos: i) a estrutura da Defensoria destinada à política; e ii) a abrangência da política.

TABELA 1

Número de defensores, de atendimentos e média de custos da política relacionados às visitas às unidades prisionais da Capital e da Região Metropolitana

2014-2017

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)	Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)
Ato de 09/07/2014 que passou a vigorar a partir de 01/08/2014								
CDP II de Guarulhos	22	22	10	2	440	39.600	13.200	
CDP I de Belém	10	0	12	2	240	18.000	0	
CDP II de Belém	10	0	12	2	240	18.000	0	
CDP I de Pinheiros	16	0	12	2	384	28.800	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP IV de Pinheiros	5	0	12	2	120	9.000	0	
CDP de Vila Independência	11	0	12	2	264	19.800	0	
CDP de Franco da Rocha	9	9	10	2	180	16.200	5.400	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	99				2.252	178.200	18.600	196.800
Ato de 24/03/2015 que passou a vigorar a partir de 01/04/2015								
CDP II de Guarulhos	20	20	10	2	400	36.000	12.000	
CDP I de Belém	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP II de Belém	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP I de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	8	0	12	2	192	14.400	0	
CDP IV de Pinheiros	4	0	12	2	96	7.200	0	
CDP de Vila Independência	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP de Franco da Rocha	12	12	9	2	216	21.600	7.200	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	96				2.152	172.800	19.200	192.000

continua

25 Diferentemente do ato do defensor público-geral que convocou defensores para o projeto-piloto.

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)	Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)
Ato de 25/09/2015 que passou a vigorar a partir de 19/10/2015								
CDP II de Guarulhos	12	12	10	2	240	21.600	7.200	
CDP I de Belém	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Belém	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP I de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Pinheiros	4	0	12	2	96	7.200	0	
CDP III de Pinheiros	9	0	12	2	216	16.200	0	
CDP IV de Pinheiros	6	0	12	2	144	10.800	0	
CDP de Vila Independência	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP de Franco da Rocha	16	16	9	2	288	28.800	9.600	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	98				2.208	176.400	16.800	193.200
Ato de 19/05/2016 que passou a vigorar a partir de 06/06/2016								
CDP II de Guarulhos	20	20	10	2	400	36.000	12.000	
CDP I de Belém	7	0	12	2	168	12.600	0	
CDP II de Belém	11	0	12	2	264	19.800	0	
CDP I de Pinheiros	16	0	12	2	384	28.800	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	6	0	12	2	144	10.800	0	
CDP IV de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP de Vila Independência	18	0	8	2	288	32.400	0	
CDP de Franco da Rocha	14	14	8	2	224	25.200	8.400	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	98				2.016	176.400	20.400	196.800
Ato de 25/04/2017 que passou a vigorar a partir de 01/05/2017								
CDP II de Guarulhos	13	13	10	2	260	23.400	35.100	7.800
CDP I de Belém	5	0	12	2	120	9.000	13.500	0
CDP II de Belém	8	0	12	2	192	14.400	21.600	0
CDP I de Pinheiros	9	0	12	2	216	16.200	24.300	0
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP III de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP IV de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP de Vila Independência	21	0	8	2	336	37.800	56.700	0
CDP de Franco da Rocha	11	11	8	2	176	19.800	29.700	6.600
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	76				1.516	136.800	205.200	14.400
Ato de 06/12/2017 que passou a vigorar a partir de 01/12/2017								
CDP II de Guarulhos	14	14	10	2	280	37.800	8.400	
CDP I de Belém	5	0	12	2	120	13.500	0	
CDP II de Belém	6	0	12	2	144	16.200	0	
CDP I de Pinheiros	8	0	12	2	192	21.600	0	
CDP II de Pinheiros	4	0	12	2	96	10.800	0	
CDP III de Pinheiros	3	0	12	2	72	8.100	0	
CDP IV de Pinheiros	0	0	12	2	0	0	0	
CDP de Vila Independência	9	0	10	2	180	24.300	0	
CDP de Franco da Rocha	11	11	8	2	176	29.700	6.600	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	60				1.260	162.000	15.000	177.000

Fonte: elaboração própria

Nota: A coluna "Gasto mensal com gratificações...", na parte referente a maio de 2017 e novembro de 2017, está dividida em duas, pois houve uma alteração nos valores pagos no fim de agosto de 2017. Antes dessa data, vigorava a Deliberação CSDP nº 286, que fixou (no seu artigo 5º) o valor da gratificação em 10% do salário-base dos defensores públicos (R\$ 1.800,00). Com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340, o valor da gratificação passou a ser 15% do salário-base (conforme regra do artigo 4º, inciso I), o que dava R\$ 2.700,00. Por conta desses dois valores, foram feitos dois cálculos médios: os da primeira coluna referentes às despesas até agosto de 2017 e os da segunda referentes às despesas de setembro de 2017 em diante, até a entrada em vigor do novo ato.

Nota: O valor da diária paga no período era de R\$ 300,00, conforme artigo 3º, II, da Deliberação CSDP nº 13.

TABELA 2

Número de defensores, de atendimentos e média de custos da política relacionados às visitas às unidades prisionais do Interior

2014-2017

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)		Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)	
Ato de 08/05/2015 que convocou os defensores para o início da atividade em 18/05/2015										
CDP de Diadema	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP I de Guarulhos	7	0	12	2	168	12.600	18.900	0		
CDP de Mauá	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de Mogi das Cruzes	2	0	12	2	48	3.600	5.400	0		
CDP de Santo André	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de São Bernardo do Campo	6	0	12	2	144	10.800	16.200	0		
CDP de Piracicaba	6	3	12	2	144	10.800	16.200	900		
CDP de Bauru	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Caiuá	2	2	12	2	48	3.600	5.400	600		
CDP de Campinas	6	0	12	2	144	10.800	16.200	0		
CDP de Caraguatatuba	3	2	12	2	72	5.400	8.100	600		
CDP de Franca	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de Jundiá	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Praia Grande	2	0	12	2	48	3.600	5.400	0		
CDP de Ribeirão Preto	5	0	12	2	120	9.000	13.500	0		
CDP de São José do Rio Preto	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de São José dos Campos	7	0	12	2	168	12.600	18.900	0		
CDP de Suzano	3	3	12	2	72	5.400	8.100	900		
CDP de Sorocaba	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Taubaté	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Penitenciária de Araraquara	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Total	83				1.992	149.400	224.100	3.000	152.400	227.100
Ato de 14/09/2015 que convocou os defensores para o início da atividade no CDP de São Vicente em 01/10/2015										
CDP de São Vicente	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Total Agregado	86				2.064	154.800	232.200	3.000	157.800	235.200
Ato de 06/02/2017 que convocou os defensores para o início da atividade no CDP de Taiuva em 01/02/2017										
CDP de Taiuva	2	2	12	2	48	3.600	5.400	600		
Total Agregado	88				2.112	158.400	237.600	3.600	162.000	241.200

Fonte: elaboração própria

Nota: A coluna "Gasto mensal com gratificações..." está dividida em duas, pois houve uma alteração nos valores pagos no fim de agosto de 2017. Antes dessa data, vigorava a Deliberação CSDP nº 286, que fixou (no seu artigo 5º) o valor da gratificação em 10% do salário-base dos defensores públicos (R\$ 1.800,00). Com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340, o valor da gratificação passou a ser 15% do salário-base (conforme regra do artigo 4º, inciso I), o que dava R\$ 2.700,00. Por conta desses dois valores, foram feitos dois cálculos médios: os da primeira coluna referentes às despesas até agosto de 2017 e os da segunda referentes às despesas de setembro de 2017 em diante.

Nota: O valor da diária paga no período era de R\$ 300,00, conforme artigo 3º, II, da Deliberação CSDP nº 13.

Estrutura destinada à política

Começando pelo primeiro eixo, é possível verificar que, no final de 2015 (momento em que tanto os atendimentos da capital quanto os do interior já estavam em andamento), havia 184 defensores convocados para participar da Política de Atendimento aos Presos Provisórios. Isso representava 25,5% do total de 719 defensores públicos da instituição²⁶. Ou seja, quer dizer que parcela considerável do quadro de defensores (ainda mais da área criminal) foi destinada à realização das visitas.

²⁶ De acordo com o IV Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2015, p. 15), havia 719 defensores na ativa em 2015. No momento em que essa pesquisa foi realizada, havia 749, segundo dados do site: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2871>>. Acesso em 3 de janeiro de 2019.

Do ponto de vista territorial, os defensores atuantes estavam lotados em 29 Comarcas²⁷. Considerando que a Defensoria Pública de São Paulo estava estruturada em 42 Comarcas²⁸, quer dizer que, em 69% das unidades da instituição, o atendimento aos presos provisórios passou a integrar as suas rotinas.

No que tange aos gastos com o pagamento dos defensores atuantes na política (sem contar os custos com a equipe da DAP e outras despesas eventuais, e considerando a mudança do valor da gratificação, ocorrida em setembro de 2017 com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340), foi possível fazer uma estimativa semestral dos valores despendidos pela instituição²⁹, conforme a Tabela 3.

TABELA 3**Custos semestrais (em R\$) estimados da Política de Atendimento aos Presos Provisórios****2014-2017**

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017	Média mensal	Média anual
Capital	967.725,00	1.157.475,00	1.137.675,00	1.153.774,98	1.161.574,98	1.081.687,50	1.122.787,50	189.821,95	2.271.658,32
Interior	0	152.167,85	927.707,10	945.362,46	943.862,46	945.099,96	1.276.899,96	167.454,83	2.015.572,78
Total	967.725,00	1.309.642,85	2.065.382,10	2.099.137,44	2.105.437,44	2.026.787,46	2.399.687,46	357.276,78	4.287.231,10

Fonte: elaboração própria

A partir da Tabela 3, verifica-se que a média de gastos anuais com a política girou em torno de R\$ 4 milhões, ao passo que a média de gastos mensais correspondeu a aproximadamente R\$ 357 mil – com esse valor, daria para pagar, por exemplo, o salário de 19 novos defensores, fato relevante dentro de um contexto de dificuldade de expansão institucional. A despeito das médias, é possível notar uma tendência de crescimento dos gastos, que se acentuou com a alteração da porcentagem usada para o cálculo das gratificações (de 10% para 15% do salário-base do cargo de defensor público nível I, conforme Deliberação CSDP nº 340). Contudo, a tendência de crescimento não foi acentuada, pois houve, no período, a redução do número de defensores envolvidos com a atividade na capital. Em suma, apesar de menos defensores, eles foram mais bem remunerados.

Mas, se esse duplo movimento permitiu certo equilíbrio nas finanças, causou impacto significativo na abrangência da política, o segundo eixo de análise proposto. Sobre isso, a Tabela 4, elaborada a partir das informações contidas nos atos publicados no Diário Oficial do Estado, retrata a evolução da capacidade máxima semestral de atendimentos da política³⁰:

27 São Paulo, Diadema, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Santo André, São Bernardo do Campo, Piracicaba, Limeira, Bauru, Presidente Prudente, Campinas, Franca, Jundiaí, Praia Grande, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Jacareí, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, São Vicente, Santos, Sorocaba, Taubaté, Caraguatatuba, São Sebastião, Araraquara e Barretos.

28 Informação obtida no site: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2873>>. Acesso em 30 de novembro de 2017.

29 Como a pesquisa no Diário Oficial do Estado não permitiu o acompanhamento preciso das variações do número de defensores envolvidos com a atividade no interior (conforme nota 25), o cálculo foi feito a partir dos atos que deram início aos atendimentos nas Comarcas. Além disso, metade do pagamento das diárias no mês de dezembro foi desconsiderada devido ao recesso do Judiciário. E 1/12 do total gasto anualmente com diárias também foi desconsiderado devido às férias dos defensores, que, embora continuassem recebendo a gratificação, não receberam diárias quando a atividade não foi realizada.

30 O cálculo levou em conta a previsão da frequência de visitas por mês; a quantidade máxima de presos previstos para atendimento por visita; o fato de, em dezembro, esse potencial estar reduzido pela metade (por conta do recesso forense); e o fato de as férias dos defensores não os obrigar a compensar eventual falta (motivo pelo qual 1/12 da capacidade mensal de atendimento fora desconsiderada).

TABELA 4

Estimativa da capacidade máxima de atendimento por semestre

2014-2017

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017	Média mensal	Média anual
Capital	9.288	12.108	10.950	11.968	10.164	10.874	7.522	1.777	21.195
Interior	0	1.826	10.208	11.352	10.406	11.572	10.648	1.806	21.674
Total	9.288	13.934	21.158	23.320	20.570	22.446	18.170	3.584	42.869

Fonte: elaboração própria

Como é possível notar, a média anual da capacidade de atendimento no período analisado era de 42.869 pessoas. Isso significa que, se fossem inseridos até 42.869 presos provisórios por ano no sistema carcerário paulista, a Defensoria Pública, em tese, daria conta de atender todos eles por meio da sua política institucional (tendo em vista o número máximo de atendimentos por defensor a cada visita definido nos atos dos subdefensores públicos-gerais).

É verdade que, devido à diferença entre a sistemática dos atendimentos do interior e da capital, essa conclusão não é muito precisa. A estimativa da capacidade máxima, por exemplo, só serviria de baliza para a avaliação da atividade do interior se cada preso tivesse sido encaminhado para a unidade prisional da Comarca em que tramitava o seu processo. Do contrário, mesmo que até 21.674 presos fossem inseridos nas unidades prisionais do interior, haveria grande chance de muitos deles não serem atendidos, mas não por falta de capacidade dos defensores, e sim por causa do gargalo no esquema das visitas, conforme discutido.

Porém, esse dado é pertinente em relação à atuação na capital, visto que, independentemente da origem dos processos, os defensores visitantes têm que atender a totalidade de presos provisórios recém-incluídos nas unidades prisionais da cidade de São Paulo. Ou seja, se até 21.165 pessoas fossem presas preventivamente e encaminhadas a algum CDP da Região Metropolitana ao longo de um ano, a Defensoria deveria dar conta de atender todas elas por meio da sua política institucional. Por conta da pertinência desse número, será discutida a capacidade máxima de atendimento semestral tendo em vista o modelo da capital.

De acordo com a Tabela 4, há um pico da capacidade máxima no começo de 2016, mas uma forte redução no período subsequente. Isso reforça o que foi mencionado anteriormente: embora os custos semestrais com a política na capital tenham flutuado no mesmo patamar, houve um aumento dos gastos com gratificações e diárias acompanhado pela redução do número de defensores envolvidos com as visitas (conforme se verifica na Tabela 1), o que causou a diminuição da capacidade de atendimento da instituição.

Soma-se a isso o fato de alguns atos terem reduzido o número máximo de atendimentos por visita em algumas unidades prisionais, como no CDP II de Guarulhos e no CDP de Franco da Rocha – de 12 para 10 e de 12 para 8, respectivamente –, sob a justificativa de que o excesso de atendimentos por visita em unidades fora de São Paulo poderia atrapalhar o início das atividades ordinárias dos defensores no período da tarde. Contudo, a quantidade de presos provisórios encaminhados a essas unidades se manteve, exigindo que mais defensores fossem escalados para dar conta da demanda. A consequência desse rearranjo foi o aumento de pagamentos de diárias, dado que essas unidades se encontram na Região Metropolitana. É o que se observa na Tabela 1, na passagem do ato de 25 de setembro de 2015 para o ato de 19 de maio de 2016.

Independentemente da capacidade máxima de atendimentos, é necessário tratar dos atendimentos efetivamente realizados. O Gráfico 1, elaborado a partir dos dados fornecidos pela Defensoria Pública

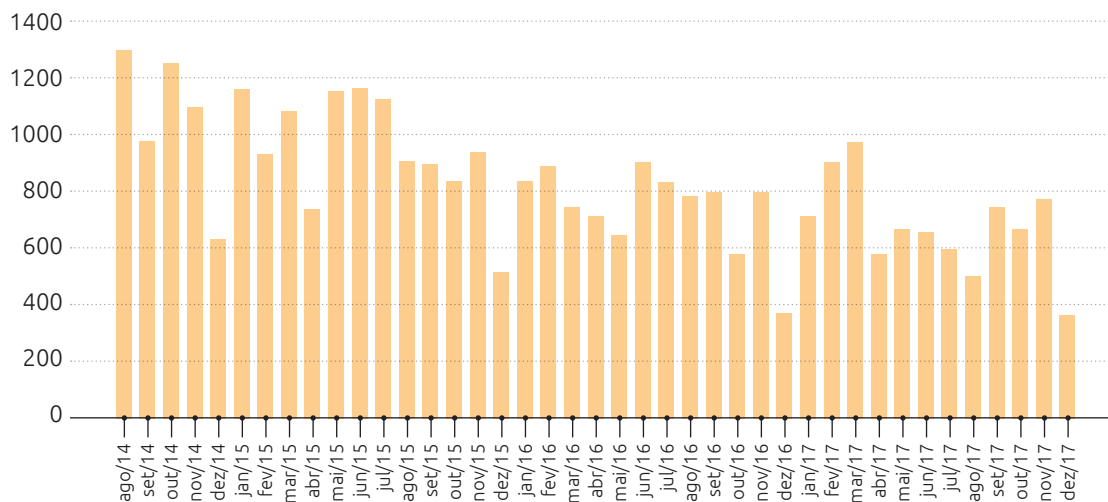
(mediante solicitação ao Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP), mostra a variação do número de pessoas atendidas por defensores da capital³¹.

No Gráfico 1, os números não retratam o montante de presos provisórios incluídos nas unidades prisionais da capital em cada mês. Eles mostram apenas os atendimentos realizados, determinados, em primeiro lugar, pela capacidade e organização da Defensoria na realização da atividade. Afinal, se houvesse poucos defensores designados para atuar em uma unidade prisional que recebesse grande contingente de presos provisórios, haveria um montante de pessoas não atendidas, por exemplo, o que seria solucionado ou com a redução da inclusão na unidade ou com a designação (mediante a edição de novo ato) de mais defensores para desempenhar a atividade no local. Isso mostra que a variação ou a manutenção do número de pessoas atendidas por mês são influenciadas pelo planejamento e pela estruturação da política.

Ao mesmo tempo, a quantidade de atendimentos realizados também é afetada pelo número de inclusões de presos no sistema. E se ele não pode ser retratado fielmente por cada barra do gráfico (pelo motivo exposto anteriormente), a tendência de diminuição da quantidade de atendimentos pode evidenciar a redução do número de pessoas inseridas mensalmente no sistema carcerário. Uma explicação para isso pode ser o surgimento das audiências de custódia.

GRÁFICO 1

Número de pessoas contempladas pela Política de Atendimento aos Presos Provisórios nas unidades prisionais da Capital e Região Metropolitana 2014-2017



Fonte: Defensoria Pública de São Paulo

Em fevereiro de 2015, iniciou-se na Comarca de São Paulo o projeto-piloto do Conselho Nacional de Justiça para a implementação das audiências de custódia, posteriormente ampliado para outras Comarcas do estado. A despeito das críticas tecidas quanto à manutenção de traços autoritários na sua

31 Os números encaminhados pela DPESP acerca dos atendimentos realizados no interior estavam incompletos, sem qualquer explicação. Por isso, a análise focaliza os atendimentos da capital.

institucionalização (INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA, 2016), o incremento dessa etapa processual viabilizou mais um momento de defesa, oportunizando o aumento do número de solturas de presos em flagrante. E é justamente isso o que o Gráfico 1 mostra: a partir de meados de 2015, houve a diminuição do número de atendimentos³².

Um último comentário refere-se ao baixo número de atendimentos nos meses de dezembro. Isso se deve ao recesso do Judiciário (período em que os defensores não trabalham, a não ser em escalas de plantões) e não à baixa inclusão de presos provisórios. Prova disso é que, nos meses subsequentes, o número de atendimentos sempre aumentou, dado o passivo de casos não atendidos em dezembro. Essa e as outras situações narradas evidenciam que, apesar de o planejamento da política e o número de inclusões no sistema serem variáveis distintas que explicam o número de atendimentos realizados, elas se influenciam mutuamente.

Dando um passo além e juntando todas as informações até agora trabalhadas (estimativas de gastos no período, capacidade máxima de atendimentos e atendimentos efetivamente realizados), é possível fazer um balanço da atividade na capital.

TABELA 5

Atendimentos, eficiência e custos semestrais da Política de Atendimento aos Presos Provisórios nas unidades prisionais da Capital e Região Metropolitana 2014-2017

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017
Total de presos atendidos	5.213	6.186	5.172	4.700	4.142	4.463	3.612
Capacidade máxima de atendimento	9.288	12.108	10.950	11.968	10.164	10.874	7.522
Taxa de eficiência (%)	56,12	51,09	47,23	39,27	40,75	41,04	48,02
Estimativa de custos (R\$)	967.725,00	1.157.475,00	1.137.675,00	1.153.774,98	1.161.574,98	1.081.687,50	1.122.787,50
Custo médio por preso atendido (R\$)	185,63	187,11	219,96	245,48	280,43	242,36	310,84

Fonte: elaboração própria

Cruzando os dados já discutidos anteriormente, é possível criar duas variáveis: a taxa de eficiência e o custo médio de atendimento por preso. A primeira permite concluir que a capacidade máxima de atendimento – ou seja, a previsão da Defensoria, estipulada nos atos, quanto ao número de defensores e ao número de atendimentos por visita necessários para dar conta da inclusão de presos provisórios no sistema – nunca foi atingida. Na verdade, o número de atendimentos efetivamente realizados ficou, praticamente, abaixo de 50% da capacidade total. Não é possível saber se essa taxa foi constante no atendimento realizado em todas as unidades prisionais. Pode ser que, em algumas delas, a capacidade total de atendimentos tenha sido atingida (motivando, inclusive reajustes), enquanto em outras, tenha ficado muito mais abaixo dos 50%. De qualquer forma, essa taxa média mostra que a DPESP poderia ter mobilizado estrutura menor para o cumprimento dos objetivos da política. Em outras palavras, não parece que a Defensoria tenha utilizado racionalmente – pelo menos em relação às finalidades declaradas da política – os seus recursos financeiros e humanos. Alguns defensores poderiam ter sido remanejados para desempenhar outras atividades ou, pelo menos, não escalados para as visitas aos presídios, o que teria evitado gastos desnecessários com gratificações e diárias.

³² Essa diminuição não ocorreu logo após o início das audiências de custódia. Mas é possível que, devido à existência de passivos decorrentes de desajustes na política (corrigidos com a publicação do ato de 24 de março de 2015), os reflexos da novidade processual tenham impactado com certo atraso o número de atendidos.

Isso remete à análise da segunda variável. De modo geral, o custo médio de atendimento por preso na capital aumentou. Essa é a prova concreta do que foi argumentado anteriormente: que os defensores passaram a ser mais bem remunerados pela atividade desempenhada. Ora, se o número de atendimentos nas unidades da capital caiu e se o número de defensores envolvidos com a atividade também (o que justifica o aumento da taxa de eficiência no segundo semestre de 2017 e simboliza certa tendência no período subsequente), e os gastos da instituição com a política se mantiveram em um mesmo patamar, isso quer dizer que os defensores passaram a receber mais em função da mesma ou até de menor atividade desempenhada.

Como informado, houve o incremento das gratificações pagas (de R\$ 1.800,00 para R\$ 2.700,00), o que justifica o acréscimo significativo do custo médio por atendimento no segundo semestre de 2017. Dado que essa alteração ocorreu no fim do ano e que a Deliberação CSDP nº 355 (de julho de 2018) autorizou o pagamento integral de diárias no valor de R\$ 600,00 (antes fixadas em R\$ 300,00), é certo que o custo médio do atendimento de um preso passa, e muito, de R\$ 310,00. Aplicando-se esses novos valores para o cálculo dos gastos do segundo semestre de 2017, cada atendimento realizado teria custado, em média, R\$ 377,07.

Esse dado coloca em discussão os valores gastos pelas instituições na seara criminal. Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça³³, o Brasil paga, em média, R\$ 2.400,00 por preso, referentes a custos com sistema de segurança, contratação de agentes penitenciários, alimentação, vestuário, assistência médica e jurídica, entre outros. Apesar disso, no estado de São Paulo, há muitas denúncias de que produtos básicos de higiene não são fornecidos. Em 2012, a Secretaria da Administração Penitenciária disponibilizou dados que indicam gastos com produtos de higiene da ordem de R\$ 45,20 ao ano por preso³⁴. Segundo Godoi (2017), não só algumas unidades gastam menos do que isso, como também a distribuição dos utensílios ocorre de forma desigual. Essa situação obriga as famílias a arcar com os produtos básicos dos seus parentes presos, despesa que gira em torno de R\$ 100,00 a R\$ 300,00 mensais.

Ou seja, enquanto o governo gasta, em média, R\$ 45,20 por preso com produtos de higiene (o que obriga as famílias a arcarem com o restante), a Defensoria gasta, em média, mais do que R\$ 300,00 por preso para realizar um atendimento. O intuito de colocar esses valores lado a lado não é desmerecer a política, mas evidenciar a contradição expressa nos números e questionar o papel das gratificações como forma de remuneração das atividades desempenhadas pelos defensores.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que esses dois gastos guardam relação direta com a situação do preso no ambiente prisional. Nesse sentido, parece contraditório a Defensoria exigir do Estado maiores recursos para a melhora das condições de aprisionamento se fecha os olhos para a forma como emprega os seus próprios recursos. Sem maiores questionamentos, os defensores visitantes passaram a receber no segundo semestre de 2017 praticamente o mesmo valor da hora de consulta dos advogados particulares, fixado na tabela da OAB/SP de 2017 (R\$ 309,73)³⁵. A diferença é que o “fluxo de clientes” dos defensores é garantido. Isso mostra como o custo médio por preso, divulgado pelo CNJ, não decorre apenas da soma de gastos essenciais, mas também da soma de gastos com trabalhos “bem cobrados”, cujos preços são atribuídos sem maiores justificativas pelas instituições do sistema de justiça.

33 Informação obtida no site: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85104-brasil-tem-menor-gasto-de-custeio-com-presidios-da-america-latina-2>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

34 Informação obtida no site: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-cdp-gasto-anual-por-presos-e-de-r-12-imp-959992>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

35 Informação obtida no site: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-24/oab-sp-atualiza-tabela-honorarios-reajuste-658>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

Em segundo lugar, a despeito dos valores, a própria gratificação como forma de remuneração deveria ser questionada. Afinal, se é prerrogativa do defensor público o livre acesso aos estabelecimentos prisionais e se é direito do réu ter uma defesa técnica ampla e de qualidade³⁶, o atendimento aos presos provisórios não deveria ser considerado atividade de especial dificuldade³⁷, mas atribuição do cargo de defensor público, devendo, pois, ser remunerado com o próprio salário.

Abrangência da política

Em que pese a discussão quanto aos valores e aos atendimentos individualmente considerados, há que se ter em mente que um dos objetivos da Política de Atendimento aos Presos Provisórios também era tornar rotineira a presença da Defensoria nas unidades prisionais. Nesse sentido, também é importante avaliar a abrangência da política em relação ao tamanho do sistema carcerário paulista.

De acordo com os atos pesquisados, 33 unidades prisionais foram contempladas pela atividade: 32 CDPs³⁸ e 1 penitenciária com anexo de detenção provisória. Segundo dados da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)³⁹, havia 41 CDPs e 4 penitenciárias com anexo de detenção provisória no estado de São Paulo no momento que a pesquisa foi realizada. Isso quer dizer que a política institucional da Defensoria Pública abarcava 73,33% das unidades prisionais paulistas vinculadas à SAP e destinadas à custódia cautelar.

Das unidades prisionais não abarcadas⁴⁰, todas (com exceção do CDP I de Osasco e da penitenciária com anexo de detenção provisória de São Vicente) estavam localizadas em Comarcas onde não havia Defensoria estruturada. Já entre as unidades contempladas pela política, apenas os CDPs de Caiuá, Suzano e Taiúva também se encontravam em Comarcas onde a Defensoria não estava estruturada. Isso permite concluir, num primeiro momento, que a organização da Política de Atendimento aos Presos Provisórios conectava-se, intimamente, com a distribuição da DPESP no estado.

Porém, no estado de São Paulo, os CDPs e as penitenciárias com anexo de detenção provisória não eram as únicas unidades que custodiavam pessoas presas cautelarmente. Havia informações de que carceragens de delegacias, cadeias públicas e penitenciárias também recebiam o público-alvo da política. Isso quer dizer que, apesar de a Política de Atendimento aos Presos Provisórios ter contemplado um número significativo de unidades prisionais destinadas à custódia da prisão cautelar, não abarcava outras que também recebiam o público-alvo da atividade. Consequentemente, algumas pessoas deixavam de ser atendidas.

Esse gargalo prejudicava especialmente as mulheres presas. Afinal, existia apenas um CDP em todo o estado de São Paulo destinado à custódia cautelar do público feminino (o de Franco da Rocha, abarcado pela política), e como ele não comportava toda a demanda, muitas mulheres acabavam sendo encaminhadas para outros tipos de unidade prisional⁴¹, e, com isso, ficando de fora do fluxo da política.

36 *Qualidade essa que a própria Deliberação nº 297, que estruturou a Política de Atendimento, assumiu que só poderia ser atingida mediante o contato prévio entre o defensor e o réu preso.*

37 *Como consta da Lei Complementar nº 988/2006 do estado de São Paulo, que organiza a DPESP.*

38 *Os CDPs de Osasco II e de Pinheiros IV, apesar de não terem recebido visitas em certos períodos, foram abarcados pela política. A falta de atendimentos nos locais foi motivada pela proibição, feita pela Justiça, de inclusão de novos presos nos respectivos estabelecimentos, dadas as condições de aprisionamento, conforme justificativa apresentada nos atos.*

39 *Disponível em <<http://www.sap.sp.gov.br/>> na área referente às unidades prisionais. Acesso em 9 de novembro de 2015.*

40 *CDPs de Itapeçerica da Serra, Cerqueira Cesar, Capela do Alto, Riolândia, Serra Azul, Pontal, Osasco I, Hortolândia, e Americana, e penitenciárias com anexo de detenção provisória de Iperó, São Vicente e Assis.*

41 *Para ilustrar a situação, a pesquisa do ITTC com a Pastoral Carcerária (2012) foi realizada com presas provisórias reclusas na penitenciária feminina de Santana.*

De maneira geral, três fatores limitavam, em alguma medida, a maior abrangência da Política de Atendimento aos Presos Provisórios: i) a ausência da Defensoria Pública em determinadas Comarcas do estado; ii) a diferença entre os modelos destinados aos atendimentos da capital e do interior; e iii) a atuação apenas em unidades destinadas originalmente à custódia da prisão cautelar. Os gargalos derivados desses fatores mostram como o objetivo proposto pela Defensoria – de atender todos os presos provisórios – era, praticamente, irrealizável.

AS DICUSSÕES INTERNAS SOBRE A POLÍTICA

Nessa parte da análise, buscou-se iluminar as “entrelinhas” da Política de Atendimento às pessoas presas provisoriamente, isto é, apresentar as possíveis disputas em torno da forma como a política foi pensada e concretizada pela Deliberação CSDP nº 297 e pela sucessão dos atos tratados. Para isso, foram utilizados os registros audiovisuais das sessões do Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP)⁴² que abordaram assuntos relevantes sobre a política. Em linhas gerais, foram observadas as discussões de quatro sessões: a 61ª Sessão Extraordinária, de 8 de maio de 2014; a 389ª Sessão Ordinária, de 12 de setembro de 2014; a 523ª Sessão Ordinária, de 28 de julho de 2017; e a 524ª Sessão Ordinária, de 4 de agosto de 2017.

A partir da análise dos materiais, formulou-se uma hipótese explicativa sobre as tensões relacionadas à política institucional. Em termos gerais, ela seria fruto de três interesses distintos⁴³: i) o das organizações que militam com a questão carcerária e de todos aqueles que valorizam a proximidade da Defensoria com a sociedade civil organizada; ii) o corporativo, relacionado à valorização da carreira de defensores e da estabilização das rotinas de trabalho; e iii) o do governo do estado de São Paulo e daqueles que buscam manter uma boa relação entre a Defensoria e o Poder Executivo estadual.

É importante destacar que esses três interesses, apesar de poderem ser veiculados por atores externos, estão presentes no interior da Defensoria, o que ratifica a tese apresentada por Coslovski (2016) de que essa agência burocrática não é nem homogênea, tampouco separada da sociedade civil, como pressupunham alguns estudiosos da relação entre burocracia e políticas públicas. Isso fica evidente logo na primeira sessão do CSDP analisada, que aprovou a deliberação que organiza a Política de Atendimento aos Presos Provisórios.

O conselheiro relator do procedimento (SESSÃO..., 12/05/2014, a partir do 8min15s) iniciou sua fala parabenizando todos os defensores públicos e organizações da sociedade civil envolvidos na construção da proposta da política, dando a entender que houve cooperação entre eles. Entretanto, a situação se alterou com o início da leitura do voto. Afirmou o relator que “a proposta apresentada foi elaborada em decorrência da sistemática de atividades de especial dificuldade adotada na Deliberação CSDP 286/2013”. Ou seja, ele fundamentou a estruturação da política na necessidade de regulamentar uma atividade passível de gratificação, qual seja, a visita periódica aos estabelecimentos prisionais. Ora, o que antes se justificava a partir dos interesses de organizações da sociedade civil e das propostas aprovadas nos ciclos de conferências da instituição passou a ser relacionado aos interesses corporativos da carreira de defensores públicos.

42 Todos disponibilizados pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo na sua página do Youtube: <<https://www.youtube.com/user/ouvidoriageraldpesp>>. A identificação do material, porém, dependeu da relação do autor com o antigo trabalho, com o acesso a resumos das discussões do Conselho Superior de 2014 a 2017. A partir desses documentos de circulação interna, foi possível identificar os dias em que temas relacionados aos presos provisórios e à atividade em si foram debatidos. Com a relação dos dias, foi possível acessar as gravações correspondentes.

43 Um a mais do que os apresentados por Coslovski (2016).

Esse dado é revelador e ratifica uma hipótese já apresentada: de que a alteração da Deliberação CSDP nº 109 (que não previa o atendimento ao preso provisório como atividade gratificada) foi essencial para tirar a política, cobrada desde 2007, do papel. Não à toa, após a aprovação da Deliberação CSDP nº 286, no final de 2013, ela deslanchou. Isso mostra como as gratificações possuíam um papel central na promoção e manutenção da política institucional ora discutida.

Outro momento importante da sessão foi protagonizado pelo Primeiro Subdefensor da época, um dos proponentes do projeto. Após ter aceitado todas as alterações indicadas pelo relator e diante da possibilidade de a decisão ser postergada por um pedido de vista, ele afirmou que “o Governador [...] tem noticiado em reuniões a preocupação [...] com a situação prisional e afirmou, textualmente, que incumbiu a Secretaria de Justiça de formular um projeto baseado em advogados da OAB para atendimento dos presos provisórios, se a Defensoria não atender a essa demanda”. Aqui fica clara a pressão do governo estadual sobre a atuação da Defensoria, com força suficiente para influenciar a celeridade da aprovação da proposta.

Isso acrescenta mais um elemento à explicação iniciada na segunda parte desse artigo: se, antes, não havia elementos para caracterizar o *fluxo da política*, tratado por Kingdon (2006), agora eles ficaram evidentes. De acordo com Moreira (2016, p. 21), a disputa entre a OAB e a Defensoria é antiga, e remonta à sua criação em 2006. Afinal, a DPESP ocupou espaço que pertencia aos advogados dativos nomeados pelo Estado na prestação da assistência judiciária gratuita. Nesse contexto, deixar de atender a um pedido do governador, ainda mais ante a possibilidade de fortalecer o papel da OAB na atividade judiciária gratuita, poderia ser algo muito arriscado para a instituição.

Mas, diferentemente dos outros interesses pontuados, não há clareza quanto às intenções do governo com a promoção dessa política institucional. Se a preocupação era com o sistema carcerário, ele poderia muito bem intervir por meio da sua Secretaria da Administração Penitenciária, melhorando as condições de aprisionamento, ou da sua Secretaria de Segurança Pública, controlando o aumento do número de prisões efetuadas pela polícia. De qualquer forma, é inegável que esse “pedido” favoreceu o desenrolar da formulação da política estudada.

Essas duas situações – a fala do conselheiro relator e a do Primeiro Subdefensor-Geral – dão conta de ilustrar a existência desses três grupos de interesse no processo de formulação da política. É possível perceber a manifestação deles ainda em outras discussões travadas no Conselho Superior. Foi unânime, por exemplo, a posição dos conselheiros – tanto na 61ª Sessão Extraordinária (12/05/2014, a partir de 8min15s), que aprovou a Deliberação da política, quanto na 389ª Sessão Ordinária (15/09/2014, a partir de 24min06s.), que aprovou o formulário de atendimento – em relação à primazia do objetivo da qualificação da defesa técnica e da prestação de informações atinentes ao processo criminal em detrimento dos demais objetivos previstos pela política de atendimento. À primeira vista, essa concepção articulava-se ao interesse corporativo dos defensores, na medida em que conformava a atividade a uma prática que já estavam acostumados a desempenhar. A mesma questão perpassou outros temas, pontuados a seguir.

Encaminhamento dos casos de tortura

Ao longo da 389ª Sessão (15/09/2014, a partir de 24min06s), os conselheiros mencionaram haver uma proposta dos Núcleos Especializados de Situação Carcerária e de Cidadania e Direitos Humanos de aplicar um formulário específico para casos de violência estatal identificados nos atendimentos, o que

foi rechaçado pelo Conselho. Os seguintes argumentos foram apresentados: i) o atendimento aos presos provisórios não se destinava à inspeção do ambiente prisional; ii) a medida causaria a burocratização da atividade, o que atrapalharia a conciliação dos atendimentos com a atividade ordinária dos defensores; e iii) fluxos diversos do atendimento jurídico voltado à defesa técnica processual deveriam ser tratados por outra Deliberação. O único argumento favorável à aplicação do questionário foi o de auxiliar a defesa técnica, desde que a violência contra o preso tivesse sido perpetrada para que ele assumisse a autoria de algum crime ou para coagir testemunhas.

Ou seja, verifica-se novamente a preferência por uma política adequada às rotinas já estabelecidas pelos defensores, travestida do argumento de primazia da defesa técnica. O resultado dessa discussão foi a ausência de um procedimento na Deliberação CSDP nº 297 relacionado ao encaminhamento de denúncias sobre práticas de torturas, apesar de isso fazer parte dos seus objetivos gerais. No formulário de entrevista, por exemplo, não foram identificados campos capazes de colher informações necessárias para a apuração de eventuais denúncias⁴⁴, o que, por tabela, converge para os interesses do governo estadual, não favorável à apuração da violência causada pelos seus agentes de segurança pública.

A DAP e a informações estatísticas colhidas

Outro ponto “suplantado” pela primazia da defesa técnica foi o papel da DAP como órgão gestor e sistematizador dos dados colhidos durante os atendimentos. Para gerar informações, a Divisão precisaria de uma amostra consistente, representativa de toda a política. Entretanto, quando os conselheiros aprovaram normas eximindo os defensores de enviar informações à DAP⁴⁵, sob o argumento de desburocratizar a atividade, prejudicaram a capacidade de sistematização dos dados. A partir do texto aprovado, nenhum formulário oriundo do interior seria contabilizado e registrado pela DAP, por exemplo. Talvez por isso os dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP estavam incompletos.

A aversão dos conselheiros à “pesquisa” ficou patente na 389ª Sessão (15/09/2014, a partir de 24min06s), que aprovou o formulário de entrevista. Por maioria dos votos, a pergunta sobre raça/cor do entrevistado foi aprovada sob condição de o Núcleo Especializado de Combate à Discriminação apresentar, após seis meses, um relatório apontando a utilidade dos dados gerados com ela. Segundo muitos conselheiros, essa pergunta não agregaria à defesa técnica, tendo finalidade apenas estatística (o que não estaria previsto na Deliberação nº 297). Se não fosse a articulação de alguns defensores e de movimentos sociais para defender a pertinência e a manutenção desse quesito no “momento aberto” da sessão, a pergunta que possibilitaria evidenciar o caráter racial do cárcere seria extirpada do formulário.

Comissão de monitoramento

Observando os debates sobre a comissão de monitoramento (SESSÃO..., 12/05/2014, a partir de 8min15s), foi possível perceber que, a despeito de a política ter sido proposta e impulsionada por organizações da sociedade civil que se envolveram nos espaços institucionais de participação da DPESP, o Conselho

⁴⁴ O formulário colhe informações sobre o tipo de violência sofrida (ameaça, psicológica ou física) e permite um campo descritivo, sem muitas orientações. O modelo não contém pergunta sobre o autor ou eventuais testemunhas.

⁴⁵ Mais precisamente o art. 2º, § 2º, o qual exime o defensor de enviar formulários quando for o defensor natural do caso, e o art. 8º, § 2º, o qual exime o defensor natural de enviar informações relacionadas às medidas adotadas no caso quando tiver entrado em contato com preso em até 30 dias após a visita.

preferiu dar mais espaço para a fiscalização da política aos defensores públicos. A Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública e o Núcleo Especializado de Situação Carcerária até tentaram propor uma comissão paritária (entre defensores e membros da sociedade civil), o que não foi aceito sob a justificativa de que se tratava de órgão não deliberativo.

Contudo, a decisão, claramente, favoreceu os interesses corporativos, em detrimento de uma visão comprometida com a construção de uma entidade aberta ao controle da sociedade. A esse respeito, embora Cardoso (2011) tenha defendido que a criação da DPESP inaugurou um novo paradigma de gestão democrática no seio das instituições do sistema de justiça paulista (por conta da previsão de mecanismos participativos), é evidente que a consolidação desse paradigma ainda está em disputa na própria instituição que o inaugurou.

Uma das consequências dessa disputa para a política pública estudada foi a ausência da disponibilização de qualquer da comissão no sítio eletrônico da Defensoria, apesar do comando do § único do artigo 16 da Deliberação CSDP nº 29746.

Atendimento por videoconferência

Na 524ª Sessão Ordinária, de 4 de agosto de 2017, um coletivo de defensoras apresentou, no “momento aberto”, um pleito ao Conselho em relação à situação das mulheres defensoras grávidas. Disse que não seria razoável realizarem visitas às unidades prisionais, o que foi enfatizado por uma das conselheiras. Quanto a isso, a então Primeira Subdefensora disse que a DAP já havia readaptado a atividade, possibilitando a realização do atendimento dos presos provisórios por videoconferência. Isso fica comprovado nos atos de convocação para a atividade publicados a partir de 2017, os quais passaram a conter a seguinte redação: “a defensora gestante poderá optar, havendo lista, por fazer o atendimento por meio de videoconferência”.

Apesar de o motivo ser de suma importância, a possibilidade de atendimento por videoconferência é polêmica e divide a carreira. Segundo informação colhida no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2015), 46,6% dos defensores públicos entrevistados eram favoráveis à medida e 40,0% eram contrários. Porém, como já tratado, a obrigatoriedade da visita presencial no presídio era a única forma de garantir os objetivos da política, os quais dependiam da criação de um espaço seguro entre defensor e entrevistado para viabilizar a coleta das informações.

Esse assunto seria mais delicado se não fosse o fato de o atendimento realizado pela Defensoria estar aquém da capacidade máxima prevista. Como discutido, tinham mais defensores envolvidos na atividade do que o necessário. Nesse sentido, não haveria motivo para envolver defensores (no caso, defensoras) que não estivessem em condições de realizar as visitas – o que não significa desrespeitar o direito e a dignidade dessas profissionais, haja vista que o salário e a licença estavam garantidos durante a gestação e a maternidade. O ponto é que a gratificação foi posta no debate como se fosse um direito, mesmo que a atividade de especial interesse não fosse realizada, ou fosse de forma diferente da planejada (inclusive prejudicando os objetivos declarados da política).

46 Havia um procedimento no Conselho Superior da Defensoria de nº 524/2015 para apurar o relatório 2014/2015 da comissão, mas até a sessão de 4 de agosto de 2017 ele não havia sido discutido e aprovado pelo órgão colegiado.

A opção adotada pela administração foi manter as defensoras grávidas na atividade, garantindo o recebimento da gratificação, o que reforça a prevalência do interesse corporativo na condução da política.

Audiências de custódia

Na 523ª Sessão Ordinária, de 28 de julho de 2017, que discutiu a destinação de cinco novos cargos de defensores, o Defensor Público-Geral justificou a abertura de uma vaga no Fórum Criminal da Barra Funda devido ao excesso de trabalho causado pela implementação das audiências de custódia. Nisso, retrucou um conselheiro, dizendo que “o aumento da atuação da Defensoria em audiências de custódia geraria uma diminuição da necessidade e efetividade do atendimento aos presos provisórios em CDPs”. Outro disse que “a mesma pessoa atendida em audiência de custódia pela Defensoria, seria também atendida posteriormente durante as visitas aos CDPs [...] [configurando] um retrabalho com muito esforço para pouco resultado”. Encerrando a conversa, um terceiro conselheiro apontou que “houve uma redução sensível do número de visitas a presos provisórios e que, no atual contexto, a tendência é de que os defensores realizem as audiências de custódia e que, em apenas casos pontuais, sejam realizadas visitas aos CDPs”.

Dessa conversa, é possível perceber o impacto político do advento das audiências de custódia. Como já apontado, realmente elas foram responsáveis, em alguma medida, pela redução no número de presos provisórios encaminhados às unidades prisionais da capital. Mas isso justificaria apenas a redução do número de defensores escalados para as visitas, e não a reconfiguração da política de atendimento em si, como sugerido por um dos conselheiros.

Realmente, a política institucional buscava combater o excesso do uso da prisão provisória – mesmo discurso que impulsionou a implementação das audiências de custódia. Contudo, os objetivos da política da DPESP iam além. Ela se destinava a: colher informações para a defesa técnica; garantir medidas para a manutenção do poder familiar de pais e mães presos; aproximar os defensores dos presídios; e buscar coibir a prática de torturas contra os reclusos. Ou seja, nem de longe a rotina da Defensoria Pública nas audiências de custódia daria conta de abarcar todos esses pontos.

Mas, diante da necessidade de se destinar defensores para uma certa atividade, também gratificada e mais inserida nas rotinas de trabalho desses servidores, os conselheiros mostraram-se favoráveis a mudanças radicais na política de visitas, sem ao menos terem discutido ou aprovado qualquer relatório da comissão de monitoramento.

Isso evidencia que os objetivos traçados para a Política de Atendimento aos Presos Provisórios não foram assimilados pelos tomadores de decisão da DPESP. Na verdade, a política se sustentava enquanto fazia sentido ao interesse corporativo presente na instituição. A administração até tentou conciliar as duas atividades discutidas, por meio do Ato Conjunto da Segunda e Terceira Subdefensorias, de 20 de abril de 2016, o qual, no seu artigo 4º, autorizava os defensores visitantes que também realizavam audiências de custódia a irem apenas uma vez ao mês nos estabelecimentos prisionais. Não fica claro se eles receberiam ou não o valor integral das gratificações, mas a medida retrata uma solução paliativa para uma questão estrutural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar uma política pública formulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, algo não tão comum, dado que os estudos sobre políticas públicas se concentram nas ações dos Poderes Executivo e Legislativo. Diante da novidade, foi possível testar a abordagem de autores como Kingdon (2006) para explicar algumas etapas constitutivas da política formulada no seio de uma instituição do sistema de justiça.

Como percurso de análise, discutiu-se como a questão do excesso de prisão provisória e a proposta de aproximar os defensores das unidades prisionais entrou na agenda da instituição e se transformou numa política pública. Também foi descrita a política formulada, organizada por meio da Deliberação CSDP nº 297. Num segundo momento, os números da política foram analisados, discutindo-se a estrutura institucional destinada a ela e sua abrangência. Por último, foram abordadas as principais disputas envolvendo os seus rumos.

Em termos gerais, por trás da política estudada, três interesses estiveram em constante disputa: os relacionados à sociedade civil, os do governo estadual e os apresentados pela carreira de defensores. Entretanto, ao passo que o primeiro interesse esteve mais em evidência na promoção da agenda, pressionando a DPESP desde o seu surgimento para adotar medidas em relação ao problema do excesso de prisão provisória, foram o segundo e o terceiro interesses que impulsionaram a política e a fizeram sair do papel.

Com relação ao interesse do governo, ele foi levado em consideração pelos conselheiros tanto para evitar potencial disputa entre a DPESP e a OAB na prestação da assistência judiciária gratuita, como para manter boas relações com o Poder Executivo. Com relação ao interesse corporativo dos defensores, a política foi defendida e aprovada porque regulamentava uma atividade de especial dificuldade, remunerada por meio de gratificação – elemento central para compreender o funcionamento e os debates relacionados à política institucional.

Contudo, tais interesses muitas vezes se antagonizaram no processo da política, fazendo com que regras e práticas contraditórias fossem adotadas, apesar da primazia dos interesses corporativos. Tanto é que, a partir do momento em que nova atividade gratificada, mais compatível com as rotinas ordinárias dos defensores, surgiu no horizonte, a política passou a ser questionada, mesmo sem ter atingido os seus objetivos e mesmo que a avaliação de sua implementação não tenha sido discutida.

Tudo isso é revelador sobre o perfil de uma instituição do sistema de justiça como a DPESP: apesar de ser constituída por uma pluralidade de interesses e afetada por elementos externos (COSLOVSKY, 2016) – como o governo e a sociedade civil –, são os interesses do corpo dos seus componentes, relacionados à estabilização das rotinas de trabalho e à valorização da profissão (percebida em termos remuneratórios), que influenciam o dia a dia das políticas promovidas por ela, o que mitiga a visão otimista de Cardoso (2011).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização – Junho de 2016**. Brasília, 2017, 65 p. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2015, 140 p. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2009, 268 p. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 7-11. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação Social na Defensoria Pública: inovações democráticas na esfera do Sistema de Justiça. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 35, 2011, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu, 2011, 19 p. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/sp-2/sp01-2/1284-participacao-social-na-defensoria-publica-inovacoes-democraticas-na-esfera-do-sistema-de-justica/file>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

COSLOVSKY, Salo. Beyond Bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**. v. 39, 6 ed., 2016, p. 1103-1119.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 109, de 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, Seção I. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=3561&idModulo=5010>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública**. São Paulo, 2009, 60 p. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento%20%20Ciclo.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Propostas da III Conferência Estadual da Defensoria Pública**. São Paulo, 2012a, 46 p. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%C3%A2ncias/Monitoramento%2010.04.2013.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 246, de 23 de março de 2012. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 14 abr. 2012b, Seção I, p. 51. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=39026&idModulo=5010>>. Acesso em: 22 set. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 297, de 8 de maio de 2014. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 14 maio 2014, Seção I, p. 56. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=50676&idModulo=5010>>. Acesso em: 22 set. 2017.

GODOI, Rafael. **Fluxos em Cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo: Boitempo, 2017.

HECLO, Hugh. Review Article: Policy Analysis. In: **British Journal of Political Science**, v. 2, 1 ed., jan. 1972, p. 83-108.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo**. São Paulo, 2016, 81 p. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA; PASTORAL CARCERÁRIA. **Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2012, 100 p. Disponível em: <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2013/02/rel_tecer_justic%CC%A7a_net.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 225-247.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FREITAS, Andrea. **Da sociologia política ao (neo) institucionalismo**: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil. [2015]. Disponível em: <https://www.academia.edu/15209689/DA_SOCIOLOGIA_POL%C3%8DTICA_AO_NEO_INSTITUCIONALISMO_TRINTA_ANOS_QUE_MUDARAM_A_CI%C3%8ANCIA_POL%C3%8DTICA_NO_BRASIL>. Acesso em: 27 out. 2018.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 40, 2016, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu, 2016, 31 p. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10216-a-criacao-da-defensoria-publica-nos-estados-conflitos-institucionais-e-corporativos-no-processo-de-uniformizacao-do-acesso-a-justica/file>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. **Prisão Provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo, 2011, 158 p. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down254.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandrina de (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 90-104.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Sessão Ordinária de 04/08/2017 (Bloco 2 de 2) do Conselho Superior da Defensoria Pública SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 4 ago. 2017, 2:34:01 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cYxOynu6A-U&index=2&list=PLqc-3UA4FQGeguNY_QCnhl9oTRbtDbx9h>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Ordinária de 28/07/17 do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 28 jul. 2017, 3:26:35 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zPtMDaZ6qwa&list=PLqc-3UA4FQGF9PDvVWzC-tbcsEEHwRfw8>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Ordinária de 12/09/14 (Bloco 4 de 5*) do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 15 set. 2014, Filmagem: Karoline Lopes / OGDPEP, 49:38 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8A-FpDHVAuM&list=PLqc-3UA4FQGc6iyWjr8YXr6CSt2bhA_-5&index=4>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Extraordinária de 08/05/14 (Bloco 3 de 4*) do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 12 maio 2014, Filmagem: Karoline Lopes / OGDPEP, 54:46 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YPTKrsCoQC0&list=PLqc-3UA4FQGdNmXCfNJqe+7FAj+DLD1ZESm&index=3>>. Acesso em: 2 jan. 2019.