UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

TESE
DOUTORADO EM GEOGRAFIA HUMANA

USO DO TERRITÓRIO E JUSTIÇA: A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO
DE SÃO PAULO E OS LIMITES À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO
DIREITO DE DEFESA.

WILLIAN MAGALHÃES DE ALCÂNTARA

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Júnior

São Paulo
2015

WILLIAN MAGALHÃES DE ALCÂNTARA

**USO DO TERRITÓRIO E JUSTIÇA: A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO E OS LIMITES À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE
DEFESA.**

Tese apresentada ao Departamento de Geografia da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção
do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Júnior

**São Paulo
2015**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A347u Alcântara, Willian Magalhães de
Uso do território e justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e os limites à garantia constitucional do direito de defesa. / Willian Magalhães de Alcântara ; orientador Ricardo Mendes Antas Júnior. - São Paulo, 2015.
552 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Geografia Humana. 2. Direito. 3. Justiça social. 4. Desigualdades sociais. 5. Assistência judiciária. I. Antas Júnior, Ricardo Mendes, orient. II. Título.

Nome: ALCÂNTARA, Willian Magalhães de.

Título: USO DO TERRITÓRIO E JUSTIÇA: A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E OS LIMITES À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA.

Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Jr. Instituição: Universidade de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. Davi de Paiva Costa Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia Instituição: Universidade Estadual de Campinas.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. Fábio Betioli Contel Instituição: Universidade de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa Instituição: Universidade de São Paulo.

Julgamento:_____ Assinatura:_____

A todos que sonham com um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho acadêmico é uma obra coletiva. Embora a redação do texto e a orientação ideológica sejam de responsabilidade do autor, ele nunca poderia realizar sua pesquisa sem a contribuição direta e indireta de inúmeras pessoas. A lista de colaboradores nunca é curta. Por essa razão, agradecer a todos os que tornaram uma tese possível torna-se uma tarefa ingrata. Não há originalidade no que farei: não sou o primeiro, tampouco serei o último, a pedir desculpas antecipadas pelos nomes involuntariamente não mencionados na seção de agradecimentos.

Em primeiro lugar, devo agradecer à minha família, cujo apoio irrestrito e incondicional me permitiu trilhar meu caminho até aqui. À Geraldina, ao Fernando, ao Raul e à Fernanda, agradeço pelo ambiente fraterno no qual pude viver durante importantes anos de minha vida. À minha amada esposa, Livia Maschio Fioravanti, agradeço pelo amor e pelo carinho constantes. Sem ela, não haveria a alegria necessária para seguir adiante. À Regina e ao Carlos, pais da Livia, agradeço por carinhosamente terem me aceito como membro de sua família e, desde então, oferecido seu apoio em nossas diversas empreitadas.

Academicamente, devo agradecer à professora Maria Adélia de Souza, que generosamente me acolheu como seu orientando e me deu suporte até onde lhe foi possível seguir ao meu lado. Guardarei com carinho seus ensinamentos. Agradeço também ao professor Ricardo Mendes por seu gesto generoso e fraterno de se dispor a me ajudar em duas oportunidades distintas. A primeira em que atuei como estagiário do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE) e pude aprender bastante com suas aulas. E a segunda em circunstâncias mais difíceis, quando aceitou a delicada tarefa de me orientar nos últimos meses da tese. Só tenho a agradecer-lhe.

Agradeço à Universidade de São Paulo pela acolhida e pelos diversos aprendizados que me proporcionou. Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGGH), agradeço aos funcionários da secretaria, que sempre me receberam com atenção e cuidaram para que minhas demandas fossem atendidas. Às duas professoras que passaram pela coordenação do PPGGH durante minha estadia na USP, Rita de Cássia Ariza da Cruz e Marta Inez Medeiros Marques, agradeço pela atenção com que cuidaram dos meus problemas sempre que a elas recorri.

Valiosíssimo foi o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A bolsa de estudos oferecida de julho de 2013 a agosto de 2015 foi de grande valia para que me dedicasse exclusivamente à tese durante este período.

À Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) devo agradecer pela gentileza no fornecimento de dados necessários à pesquisa. Mais especificamente, agradeço ao Denis Carlos de Paula Arteaga, ao Abdiel Luciano Lobo de Oliveira e ao Gilson Fernando Laforga, que gentilmente cederam algumas das informações de que necessitava. Não posso me esquecer do defensor público Gustavo Augusto Soares dos Reis, que generosamente me convidou a participar de diversos eventos realizados pela Escola da Defensoria Pública, assim como forneceu fontes bibliográficas e importantes informações por meio de conversas informais. Agradeço muito ao Gustavo. A Ouvidoria da Defensoria Pública também ofereceu importante contribuição a esta pesquisa. Agradeço pelos dados fornecidos pela então Ouvidora-geral, Luciana Zaffalon Leme Cardoso, que foram de grande relevância para a argumentação desenvolvida na tese.

Ao amigo Dhiego Medeiros, agradeço pela solidariedade nos momentos difíceis, pela ajuda acadêmica, pelo doce de leite e pelas risadas que demos juntos. Ao amigo Bruno Mastrocola, agradeço pelas reflexões geográficas e filosóficas, pelo apoio nas horas difíceis e também pelas risadas.

Ao colega James Zomighani, devo agradecer pelas oportunidades profissionais e de aprendizado em cartografia e na pesquisa geográfica. Apreendi muito com ele. A Carmem Alves, agradeço por compartilhar reflexões sobre as dificuldades enfrentadas na elaboração de uma tese. À Jane Barbosa, ao Denis Carloto, ao Fábio Tozzi, à Jacqueline e à Carin Carrer, agradeço pela agradável companhia que representaram durante o período em que estivemos juntos.

Agradeço ao Instituto Qualidade no Ensino (IQE) pela oportunidade de trabalho que me possibilitou aprender muitas coisas e, sem dúvidas, estes novos conhecimentos foram incorporados à tese. Agradeço também pelas novas amizades cativadas durante o tempo em que lá trabalhei.

Ao professor Davi Tangerino, agradeço por ter me colocado em contato com os importantes trabalhos dos pesquisadores da Criminologia Crítica. Ao professor Cláudio Castilho, agradeço pela amizade e por ter me orientado nas primeiras pesquisas geográficas sobre os serviços da Justiça. Agradeço ao amigo Anselmo Bezerra pelo incentivo a iniciar uma carreira acadêmica.

Por fim, agradeço a todos os pesquisadores, vivos ou mortos, cujos trabalhos e ideias muito me ensinaram, influenciaram e subsidiaram a redação desta tese. A lista com seus nomes está nas referências bibliográficas. Muito obrigado a todos!

RESUMO

ALCÂNTARA, W. M. USO DO TERRITÓRIO E JUSTIÇA: A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E OS LIMITES À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Este trabalho investiga os limites à garantia constitucional do direito de defesa no Brasil, partindo de uma análise do uso do território paulista pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), criada em 2006. Uma vez que as defensorias públicas oferecem assistência jurídica gratuita quase que exclusivamente aos pobres, o estudo de seus objetos e ações muito contribui para a compreensão destes limites. Assim, a pesquisa tem como objetivo testar a hipótese de que o uso do território paulista pela DPESP é expressão de como o sistema de justiça brasileiro não tem como prioridade a garantia constitucional do direito de defesa. Partindo de uma discussão teórica sobre a relação entre o território e o setor terciário, além da análise de uma série de mapas, o trabalho mostra como a localização das 41 unidades de atendimento da DPESP constitui um primeiro obstáculo ao acesso: na maior parte dos municípios atendidos, as unidades localizam-se nas áreas centrais enquanto os pobres habitam as periferias urbanas. Os deslocamentos representam um custo maior justamente para aqueles que mais necessitam dos serviços. A investigação em cada um dos municípios revela também a insuficiência no número de defensores. Ultrapassando a questão das localizações, a pesquisa analisa ainda os problemas estruturais, evidenciando que o sistema capitalista produz pobreza e concentração de renda, o Estado atende prioritariamente aos interesses empresariais e a justiça concentra seus esforços na garantia da ordem necessária aos negócios. Neste sentido, além de uma abordagem teórica a respeito do capitalismo, do Estado e da justiça, o trabalho recorre a dados empíricos do estado de São Paulo para evidenciar a produção estrutural de pobreza e a seletividade das ações estatais. Para teste da hipótese, são analisados igualmente os aspectos históricos da estruturação do direito na sociedade capitalista, destacando sua importância específica para a garantia dos interesses comerciais. Além disso, fundamentando-se em pesquisa bibliográfica, a investigação sobre as origens dos serviços de assistência jurídica gratuita e da criação das defensorias públicas revela como estes são o resultado de difíceis embates políticos e que sua existência não é uma consequência natural do sistema legal pensado pelos ideólogos iluministas. A principal conclusão deste trabalho é que as dificuldades hoje enfrentadas pelas defensorias são, em grande medida, a expressão de uma estrutura social produtora de desigualdades e seletiva na aplicação da justiça. Neste sentido, a solução do problema do acesso à justiça aos mais pobres não se esgota na expansão dos serviços das defensorias. Este é apenas o começo, a partir do qual as desigualdades podem se tornar mais evidentes e as pessoas mais conscientes e exigentes de transformações sociais profundas.

Palavras-chaves: Defensoria Pública, estado de São Paulo, uso do território, acesso à justiça, Direito, desigualdades espaciais.

ABSTRACT

ALCÂNTARA, W. M. USE OF TERRITORY AND JUSTICE: THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN THE STATE OF SÃO PAULO AND THE LIMITS TO THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF THE RIGHT OF DEFENCE. Thesis (PhD). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

This paper investigates the limits to the constitutional guarantee of the right of defence in Brazil, starting from an analysis of the use of territory by the Public Defender's Office from São Paulo (DPESP), established in 2006, in the state of São Paulo. Once the public defenders provide free legal assistance almost exclusively to the poor, the study of their objects and actions could contribute to the understanding of these limits. The research will test the hypothesis that the use of territory in the state of São Paulo by DPESP expresses that the constitutional guarantee of the right of defence is not a priority of the Brazilian justice system. Based on a theoretical discussion on the relationship between the territory and the tertiary sector, as well as analysis of maps, the paper will demonstrate that the location of 41 units of DPESP is an initial barrier to access to their services: in most municipalities, the units are located in central areas while the poor inhabit the urban peripheries. To overcome such distance represents a higher cost precisely to those groups who most need of public services. An exam in each municipality reveals that the quantity of defenders is not enough to meet demand. The research will also analyse structural problems, suggesting that the capitalist system produces poverty and income concentration, the State caters primarily to business interests and justice focuses its efforts on ensuring the order necessary to business. Beyond a theoretical approach about capitalism, the State and justice, the paper draws on empirical data of the state of São Paulo to highlight the structural production of poverty and selectivity of state actions. To test the hypothesis, also are analysed the historical aspects of structuring the law in capitalist society, highlighting its importance to the guarantee of commercial interests. Also, based on literature, the research reveals that the free legal assistance services and the creation of public defender are the result of difficult political clashes and their existence is not a natural consequence of legal system thought by Enlightenment ideologues. The main conclusion of this study is that the difficulties faced by defenders are, to a large extent, the expression of a social structure producing inequalities and selective in the application of justice. The solution to the problem of access to justice for the poor does not end in the expansion of the services of defenders. This should be just the beginning, from which inequality may become more evident and people more aware and demanding of deeper social changes.

Key words: Public defender's office, state of São Paulo, use of territory, access to justice, law, spatial inequalities.

RESUMÉ

ALCÂNTARA, W. M. L'UTILISATION DU TERRITOIRE ET LA JUSTICE: LES DEFENSEURS DE DROITS DE L'ÉTAT DE SÃO PAULO ET LES LIMITES A LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE DU DROIT DE DEFENSE. Thèse (doctorat). Faculté de Philosophie, Lettres et Sciences Humaines, Université de São Paulo, São Paulo, 2015.

Ce travail examine les limites aux garanties constitutionnelles du droit de défense au Brésil, en partant d'une analyse de l'utilisation du territoire paulista par les défenseurs publics de droits de l'État de São Paulo (DPESP), créée en 2006. Une fois que les défenseurs de droit public offrent l'assistance juridique gratuite presque exclusivement aux pauvres, l'étude de ses objets et ses actions contribue beaucoup pour la compréhension de ces limites. De cette manière, la recherche vise à tester l'hypothèse de l'utilisation du territoire paulista, par la DPESP, exprimant comment le système brésilien de la justice n'a pas comme priorité la garantie constitutionnelle du droit de défense. À partir d'une discussion théorique par rapport la relation entre le territoire et le secteur tertiaire, ainsi que l'analyse de plusieurs cartes, le travail présente comment la localisation des 41 unités de service de la DPESP constitue une première barrière pour son accès : dans la majorité des municipalités assistée, les unités sont situées dans les régions centrales tandis que la population pauvre habite les périphéries urbaines. Les déplacements représentent un coût élevé principalement à ceux qui ont besoin des services. La recherche faite dans chacune des municipalités révèle aussi l'insuffisance du nombre de défenseurs. Au-delà de la question des localisations, l'étude analyse aussi les problèmes structurels, mettant en relief le système capitaliste qui engendre la pauvreté et la concentration de revenus, l'état sert principalement aux intérêts des entreprises et la justice concentre ses efforts dans la garantie de l'ordre nécessaire dans les affaires. Dans ce fait, au-delà d'une approche théorique par rapport au capitalisme, à l'État et à la justice, le travail repose aussi sur les données empiriques de l'état de São Paulo pour remarquer la production structurelle de la pauvreté et la sélectivité des actions de l'État. Pour analyser l'hypothèse proposée, ils sont également examinés les aspects historiques de la structuration du droit dans la société capitaliste, en soulignant son importance particulière à la garantie des intérêts commerciaux. En outre, en se basant sur la recherche bibliographique, l'investigation sur les origines de services d'aide juridique gratuite et de la création des défenseurs de droit publics révèle comment ceux-ci sont le résultat d'affrontements politiques difficiles et elle révèle que son existence n'est pas une conséquence naturelle du système légal pensé par les idéologues des Lumières. La principale conclusion de cette recherche est les problèmes actuels auxquels sont confrontés par les défenseurs en étant, en grande partie, l'expression d'une structure sociale productrice d'inégalités et sélective dans l'application de la justice. En somme, la solution au problème de l'accès à la justice pour les plus pauvres ne se limite pas à l'expansion des services des défenseurs. Ceci est seulement le début, à partir duquel les inégalités peuvent devenir plus évidentes et les citoyens plus conscients et exigeants par des transformations sociales profondes.

Mots-clés: les défenseurs de droit publics, l'état de São Paulo, l'utilisation du territoire, l'accès à la justice, le droit, les inégalités spatiales.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

ALL – América Latina Logística.

ANA – Agência nacional de Águas.

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.

ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos.

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.

ANC – Assembleia Nacional Constituinte.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema.

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar.

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

APADEP – Associação Paulista de Defensores Públicos.

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo.

ASBRAD – Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude.

AU – Aglomeração Urbana.

BNH – Banco Nacional da Habitação.

BOVESPA – Bolsa de Valores do Estado de São Paulo.

CDHS – Centro de Direitos Humanos de Sapopemba.

CEETEPS – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

CEM – Centro de Estudos da Metrópole.

CF – Constituição Federal.

CIC – Centro de Integração da Cidadania.

CLADEM – Comitê Latino Americano para a Defesa dos Direitos da Mulher.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

CONDEPE – Conselho Estadual De Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

CORERED – Conselho Regional de Entidades Representativas de Estudantes de Direito.

CPTM – Companhia Paulista de trens Metropolitanos.

CRAVI – Centro de Referência e Apoio à Vítima.

CTV – Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional.

DER – Departamento de Estradas de Rodagem.

DIRPF – Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física.

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral.

DP – Defensoria Pública.

DPESP – Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

EADI – Estação Aduaneira do Interior.

EBT – Empresa de Base Tecnológica.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A.

ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz.

ETEC – Escola Técnica Estadual.

FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado.

FAJ – Fundo de Assistência Judiciária.

FATEC – Faculdade de Tecnologia Estadual.

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor.

FENADEP – federação Nacional dos Defensores Públicos.

FGV – Fundação Getúlio Vargas.

FUNAP – Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel.

GADA – Grupo de Amparo ao Doente de AIDS.

GAPA – Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS.

IAC – Instituto Agrônomo de Campinas.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

IMESC - Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo.

INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

JECrim – Juizado Especial Criminal.

MBA – *Master of Business Administration*.

MDPESP – Movimento pela Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

MJ – Ministério da Justiça.

MPSP – Ministério Público do estado de São Paulo.
MR – Microrregião.
NEV – Núcleo de Estudos da Violência.
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.
PAJ – Procuradoria da Assistência Judiciária.
PDT – Partido Democrático Trabalhista.
PEC – Proposta de Emenda à Constituição.
PFL – Partido da Frente Liberal. Atual Democratas (DEM).
PGE – Procuradoria Geral do Estado.
PIB – Produto Interno Bruto.
PLC – Projeto de Lei Complementar.
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMSP – Polícia Militar de São Paulo.
PROCON – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor.
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional.
PSB – Partido Socialista Brasileiro.
PSC – Partido Social Cristão.
PT – Partido dos Trabalhadores.
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.
PV – Partido Verde.
REGIC – Regiões de Influência das Cidades.
RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista.
RMC – Região Metropolitana de Campinas.
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo.
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.
SAP – Secretaria de Administração Penitenciária.
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.
SESI – Serviço Social da Indústria.
SEST – Serviço Social do Transporte.
SIC – Serviço de Informações ao Cidadão.
SINDIPROESP – Sindicato dos Procuradores do Estado de São Paulo.

SPTec – Sistema Paulista de Parques Tecnológicos.
 SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário.
 SSP/SP - Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.
 TCE – Tribunal de Contas do Estado.
 TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
 UFESP – Unidade Fiscal do Estado de São Paulo.
 UFSCar – Universidade Federal de São Carlos.
 UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto.
 UNESP – Universidade Estadual Paulista.
 UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas.
 UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo.
 UNILAGO – União das Faculdades dos Grandes Lagos.
 UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba.
 UNIP – Universidade Paulista.
 USP – Universidade de São Paulo.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: ESTADO DE SÃO PAULO: População por município, 2014.....	58
Mapa 2 - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Domicílios com rendimento médio mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas, 2012.....	76
Mapa 3 – SÃO BERNARDO DO CAMPO: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas.....	79
Mapa 4 – SANTOS: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas.....	80
Mapa 5 – JUNDIAÍ: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas.....	82
Mapa 6: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana de São Paulo, 2014.....	85
Mapa 7: REG. METROPOLITANA DE SÃO PAULO: População por município, 2014.....	86
Mapa 8: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	88
Mapa 9: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: População e emprego por distrito em 2010.....	89
Mapa 10: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	93

Mapa 11: MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	100
Mapa 12: MUNICÍPIO DE DIADEMA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	101
Mapa 13: MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	102
Mapa 14: MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	103
Mapa 15: MUNICÍPIO DE GUARULHOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	104
Mapa 16: MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	105
Mapa 17: MUNICÍPIO DE MAUÁ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	106
Mapa 18: MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	107
Mapa 19: MUNICÍPIO DE OSASCO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	108
Mapa 20: MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	109
Mapa 21: MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	110
Mapa 22: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	111
Mapa 23: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	112
Mapa 24: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana de Campinas, 2014.....	113
Mapa 25: REG. METROPOLITANA DE CAMPINAS: População por município, 2014....	114
Mapa 26: REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	117

Mapa 27: REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	120
Mapa 28: MUNICÍPIO DE CAMPINAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	121
Mapa 29: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana da Baixada Santista, 2014.....	122
Mapa 30: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: População por município, 2014.....	123
Mapa 31: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	125
Mapa 32: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	126
Mapa 33: MUNICÍPIO DE SANTOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	129
Mapa 34: MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	130
Mapa 35: MUNICÍPIO DO GUARUJÁ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	131
Mapa 36: MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	132
Mapa 37: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Araçatuba, 2014.....	133
Mapa 38: AGLOM. URBANA DE ARAÇATUBA: População por município, 2014.....	134
Mapa 39: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARAÇATUBA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	135
Mapa 40: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARAÇATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílio (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	136
Mapa 41: MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	141
Mapa 42: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Araraquara/São Carlos, 2014.....	142
Mapa 43: AGLOMERAÇÃO URBANA ARARAQUARA/SÃO CARLOS: População por município, 2014.....	143
Mapa 44: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARARAQUARA/SÃO CARLOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010...145	

Mapa 45: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARARAQUARA/SÃO CARLOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	147
Mapa 46: MUNICÍPIO DE ARARAQUARA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	151
Mapa 47: MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	152
Mapa 48: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglom. Urbana de Bauru, 2014.....	153
Mapa 49: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: População por município, 2014.....	154
Mapa 50: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	155
Mapa 51: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	157
Mapa 52: MUNICÍPIO DE BAURU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	159
Mapa 53: MUNICÍPIO DE JAÚ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	160
Mapa 54: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglom. Urbana de Jundiaí, 2014....	161
Mapa 55: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: População por município, 2014....	162
Mapa 56: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	165
Mapa 57: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	166
Mapa 58: MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	168
Mapa 59: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Piracicaba, 2014.....	169
Mapa 60: AGLOM. URBANA DE PIRACICABA: População por município, 2014.....	170
Mapa 61: AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	172
Mapa 62: AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	174
Mapa 63: MUNICÍPIO DE PIRACICABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	176
Mapa 64: MUNICÍPIO DE LIMEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	177

Mapa 65: MUNICÍPIO DE RIO CLARO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	178
Mapa 66: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Ribeirão Preto, 2014.....	179
Mapa 67: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: População por município, 2014.....	180
Mapa 68: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	181
Mapa 69: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	184
Mapa 70: MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	185
Mapa 71: ESTADO DE SÃO PAULO; Localização da Aglomeração Urbana de São José do Rio Preto, 2014.....	186
Mapa 72: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: População por município, 2014.....	187
Mapa 73: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010...188	188
Mapa 74: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	190
Mapa 75: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	192
Mapa 76: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de São José dos Campos, 2014.....	193
Mapa 77: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: População por município, 2014.....	194
Mapa 78: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	196
Mapa 79: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	198
Mapa 80: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	200
Mapa 81: MUNICÍPIO DE TAUBATÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	201
Mapa 82: MUNICÍPIO DE JACAREÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	202

Mapa 83: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Sorocaba, 2014.....	203
Mapa 84: AGLOM. URBANA DE SOROCABA: População por município, 2014.....	204
Mapa 85: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SOROCABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	206
Mapa 86: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SOROCABA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	208
Mapa 87: MUNICÍPIO DE SOROCABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	209
Mapa 88: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião do Alto Paraíba, 2014.....	210
Mapa 89: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: População por município, 2014.....	211
Mapa 90: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	212
Mapa 91: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	213
Mapa 92: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Andradina, 2014.....	214
Mapa 93: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: População por município, 2014.....	215
Mapa 94: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	216
Mapa 95: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	217
Mapa 96: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Avaré, 2014.....	218
Mapa 97: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: População por município, 2014.....	219
Mapa 98: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	220
Mapa 99: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	221
Mapa 100: MUNICÍPIO DE AVARÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	223
Mapa 101: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Barretos, 2014.....	224
Mapa 102: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: População por município, 2014.....	225
Mapa 103: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	226
Mapa 104: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	227
Mapa 105: MUNICÍPIO DE BARRETOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	229

Mapa 106: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Botucatu, 2014.....	230
Mapa 107: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: População por município, 2014.....	231
Mapa 108: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	232
Mapa 109: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	233
Mapa 110: ESTADO DE SÃO PAULO: Microrregião Bragantina, 2014.....	234
Mapa 111: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: População por município, 2014.....	235
Mapa 112: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	237
Mapa 113: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	238
Mapa 114: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Catanduva, 2014.....	239
Mapa 115: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: População por município, 2014.....	240
Mapa 116: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	241
Mapa 117: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	243
Mapa 118: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Dracena, 2014.....	244
Mapa 119: MICRORREGIÃO DE DRACENA: População por município, 2014.....	245
Mapa 120: MICRORREGIÃO DE DRACENA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	246
Mapa 121: MICRORREGIÃO DE DRACENA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	248
Mapa 122: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião das Estâncias, 2014.....	249
Mapa 123: MICRORREGIÃO DA ESTÂNCIAS: População por município, 2014.....	250
Mapa 124: MICRORREGIÃO DAS ESTÂNCIAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	251
Mapa 125: MICRORREGIÃO DAS ESTÂNCIAS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	252
Mapa 126: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Franca, 2014.....	253
Mapa 127: MICRORREGIÃO DE FRANCA: População por município, 2014.....	254
Mapa 128: MICRORREGIÃO DE FRANCA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	255
Mapa 129: MICRORREGIÃO DE FRANCA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	257
Mapa 130: MUNICÍPIO DE FRANCA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	258

Mapa 131: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Itapetininga, 2014.....	259
Mapa 132: MICRORREGIÃO DE ITAPETININGA: População por município, 2014.....	260
Mapa 133: MICRORREGIÃO DE ITAPETININGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	261
Mapa 134: MICRORREGIÃO DE ITAPETININGA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	263
Mapa 135: MUNICÍPIO DE ITAPETININGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	264
Mapa 136: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Lins, 2014.....	265
Mapa 137: MICRORREGIÃO DE LINS: População por município, 2014.....	266
Mapa 138: MICRORREGIÃO DE LINS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	267
Mapa 139: MICRORREGIÃO DE LINS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	268
Mapa 140: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião do Litoral Norte, 2014.....	269
Mapa 141: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: População por município, 2014....	270
Mapa 142: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	271
Mapa 143: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	272
Mapa 144: MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	274
Mapa 145: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião da Mantiqueira, 2014.....	275
Mapa 146: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: População por município, 2014.....	276
Mapa 147: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	277
Mapa 148: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	278
Mapa 149: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Marília, 2014.....	279
Mapa 150: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: População por município, 2014.....	280
Mapa 151: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	281
Mapa 152: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	283
Mapa 153: MUNICÍPIO DE MARÍLIA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	286

Mapa 154: MUNICÍPIO DE TUPÃ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	287
Mapa 155: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião Mogiana, 2014.....	288
Mapa 156: MICRORREGIÃO MOGIANA: População por município, 2014.....	289
Mapa 157: MICRORREGIÃO MOGIANA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	290
Mapa 158: MICRORREGIÃO MOGIANA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	291
Mapa 159: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Ourinhos, 2014.....	292
Mapa 160: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: População por município, 2014.....	293
Mapa 161: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	294
Mapa 162: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	296
Mapa 163: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Presidente Prudente, 2014.....	297
Mapa 164: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: População por município, 2014.....	298
Mapa 165: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	299
Mapa 166: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	301
Mapa 167: MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	302
Mapa 168: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de São João da Boa Vista, 2014.....	303
Mapa 169: MICRORREGIÃO DA BOA VISTA: População por município, 2014.....	304
Mapa 170: MICRORREGIÃO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	305
Mapa 171: MICRORREGIÃO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	306
Mapa 172: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de São Roque, 2014.....	307
Mapa 173: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: População por município, 2014.....	308
Mapa 174: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	309
Mapa 175: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	310
Mapa 176: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião do vale do Ribeira, 2014.....	311

Mapa 177: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: Pop. por município, 2014.....	312
Mapa 178: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	313
Mapa 179: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014.....	315
Mapa 180: MUNICÍPIO DE REGISTRO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.....	316
Mapa 181: ESTADO DE SÃO PAULO: Local. da Microrregião de Votuporanga, 2014.....	317
Mapa 182: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: População por município, 2014.....	318
Mapa 183: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.....	319
Mapa 184: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.....	321
Mapa 185 – MUNDO: Infraestrutura dos cabos de comunicação submarinos, 2010.....	331
Mapa 186 – MUNDO: População vivendo em favelas, 2005.....	333
Mapa 187 – ESTADO DE SÃO PAULO: Valor adic. na indústria por município, 2010.....	362
Mapa 188 – ESTADO DE SÃO PAULO: Produto Interno Bruto por município, 2011.....	363
Mapa 189 – ESTADO DE SÃO PAULO: Consumo total de energia elétrica (MWh) por município, 2013.....	363
Mapa 190 – ESTADO DE SÃO PAULO: Parques tecnológicos, 2013.....	364
Mapa 191 – ESTADO DE SÃO PAULO: Principais rodovias, 2012.....	364
Mapa 192 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios que contam com unidades de ensino de universidades públicas, 2014.....	365
Mapa 193 – ESTADO DE SÃO PAULO: matrículas nos cursos de graduação presencial por município, 2013.....	365
Mapa 194 – ESTADO DE SÃO PAULO: Hospitais do SUS que oferecem tratamento para o câncer por município, 2013.....	366
Mapa 195 – ESTADO DE SÃO PAULO: taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (em %) por município, 2010.....	366
Mapa 196 – ESTADO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios, 2010.....	367
Mapa 197 – ESTADO DE SÃO PAULO: Concentração territorial dos aglomerados subnormais, 2010.....	373
Mapa 198 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios com fóruns do Tribunal de Justiça Estadual, 2013.....	377
Mapa 199 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios com procuradorias do Ministério Público Estadual, 2013.....	377
Mapa 200 – BRASIL: Quantidade de comarcas atendidas e de comarcas não atendidas pelas defensorias públicas estaduais, 2013.....	462

Mapa 201 – SÃO PAULO: Pop. por município e unidades da Defensoria Pública, 2013.....	463
Mapa 202 – BRASIL: Quantidade de cargos existentes e de cargos providos de defensor público por unidade da federação, 2013.....	466
Mapa 203 – BRASIL: Quantidade de cargos providos de defensor, promotor e magistrado por unidade da federação, 2013.....	468

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: BRASIL: Percentual da renda total apropriado pelo 0,1%, pelo 1% e pelos 5% mais ricos, 2006/2012.....	336
Gráfico 2: Investimentos do governo do estado de São Paulo em alguns órgãos selecionados, 2007-2012 (em bilhões de reais).....	370
Gráfico 3: BRASIL: Evolução do número de pessoas privadas de liberdade (em milhares), 1990-2014.....	392

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distância entre a unidade da DPESP e a prefeitura (em km).....	45
Tabela 2 - RMSP: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	90
Tabela 3 - RMSP: Índice de mobilidade por modo principal e renda familiar mensal, 2007...91	
Tabela 4 - RMC: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	118
Tabela 5 - RMC: Viagens diárias por modo e classes econômicas, 2011.....	119
Tabela 6 - RMC: Mobilidade por classe econômica, 2011.....	119
Tabela 7 - RMBS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	124
Tabela 8 – AU Araçatuba: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	137
Tabela 9 – AU Araraquara/São Carlos: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	146
Tabela 10 - AU BAURU: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	156
Tabela 11 - AU JUNDIAÍ: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	164
Tabela 12 - AU PIRACICABA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	173
Tabela 13 - AU RIBEIRÃO PRETO: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	182

Tabela 14 - AU SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	189
Tabela 15 - AU SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	197
Tabela 16 - AU SOROCABA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	207
Tabela 17 - MR ALTO PARAÍBA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	213
Tabela 18 - MR ANDRADINA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	217
Tabela 19 - MR AVARÉ: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	221
Tabela 20 - MR BARRETOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	227
Tabela 21 - MR BOTUCATU: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	233
Tabela 22 - MR BRAGANTINA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	238
Tabela 23 - MR CATANDUVA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	242
Tabela 24 - MR DRACENA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	247
Tabela 25 - MR ESTÂNCIAS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	252
Tabela 26 - MR FRANCA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	256
Tabela 27 - MR ITAPETININGA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	262
Tabela 28 - MR LINS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	268
Tabela 29 - MR LITORAL NORTE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	272
Tabela 30 - MR MANTIQUEIRA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	278
Tabela 31 - MR MARÍLIA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	282
Tabela 32 - MR MOGIANA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	291
Tabela 33 - MR OURINHOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	295
Tabela 34 - MR PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	300

Tabela 35 - MR SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	306
Tabela 36 - MR SÃO ROQUE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	310
Tabela 37 - MR DO VALE DO RIBEIRA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	314
Tabela 38 - MR VOTUPORANGA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.....	320
Tabela 39: Composição Acionária Direta de 225 Companhias Brasileiras Listadas na Bolsa de Valores de São Paulo no Final de 1998.....	337
Tabela 40 – Distribuição percentual de estudantes ingressantes na USP em diferentes faixas de renda familiar mensal (2008-2009).....	339
Tabela 41 - ESTADO DE SÃO PAULO: Despesas do governo com órgãos diversos (em bilhões de reais), 2013.....	370
Tabela 42: Pessoas mortas por policiais civis e por policiais militares.....	388
Tabela 43 - BRASIL: Faixa etária da população carcerária, 2014.....	393
Tabela 44 - BRASIL: Etnia da população carcerária, 2014.....	393
Tabela 45 - BRASIL: Escolaridade da população carcerária, 2014.....	394
Tabela 46 - Distribuição dos atendidos da DP em Recife conforme o tipo de problema a ser resolvido, 2010.....	430

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios utilizados pelas Defensorias Públicas das unidades da Federação e a Defensoria Pública da União para que a pessoa possa ser atendida.....	15
Quadro 2 - TJSP: Movimento Judiciário de Primeira Instância, 2014.....	378
Quadro 3 - TJSP: 10 maiores litigantes da comarca da capital, 2010.....	379

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Superlotação no Centro de Detenção Provisória Calixto Antônio de São Bernardo do Campo.....	401
Figura 2: Imagem do vaso sanitário de uma cela do Centro de Detenção Provisória Chácara Belém I.....	402

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO.....	VI
ABSTRACT.....	VII
RESUMÉ.....	VIII
LISTA DE SIGLAS.....	IX
LISTA DE MAPAS.....	XII
LISTA DE GRÁFICOS.....	XXII
LISTA DE TABELAS.....	XXII
LISTA DE QUADROS.....	XXIV
LISTA DE FIGURAS.....	XXIV
SUMÁRIO.....	XXV
APRESENTAÇÃO.....	1
INTRODUÇÃO.....	3

PRIMEIRA PARTE:

CONTRADIÇÕES NO USO DO TERRITÓRIO PAULISTA PELA DEFENSORIA PÚBLICA

CAPÍTULO 1: DEFENSORIA PÚBLICA, NECESSITADOS E POBREZA.....	11
<i>O que é a Defensoria Pública?</i>	11
<i>A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)</i>	13
<i>O que faz a Defensoria Paulista?</i>	13
<i>Quem é o necessitado?</i>	14
<i>O que é pobreza?</i>	21
CAPÍTULO 2: DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS.....	27
<i>Espaço, território e lugar</i>	27
<i>Acesso à justiça e uso do território</i>	32
<i>Lugar e valor do indivíduo</i>	34
<i>Desigualdades socioespaciais</i>	36
<i>Processo de periferização dos pobres</i>	38
CAPÍTULO 3: SERVIÇOS, REDE URBANA E REGIONALIZAÇÃO.....	42
<i>Desigualdades espaciais na oferta de bens e serviços</i>	42

<i>Espaço-suporte e localização das unidades da DPESP.....</i>	<i>43</i>
<i>Raridade, zona de influência, hierarquia urbana e rede urbana.....</i>	<i>46</i>
<i>A rede urbana do estado de São Paulo.....</i>	<i>50</i>
<i>Rede urbana e regionalização do estado de São Paulo.....</i>	<i>63</i>
<i>Urbanização e “cidades caóticas”.....</i>	<i>71</i>
CAPÍTULO 4: A IMPORTÂNCIA DA PROXIMIDADE ESPACIAL.....	74
CAPÍTULO 5: A DEFENSORIA NOS MUNICÍPIOS.....	84
<i>Região Metropolitana de São Paulo.....</i>	<i>85</i>
<i>Região Metropolitana de Campinas.....</i>	<i>113</i>
<i>Região Metropolitana da Baixada Santista.....</i>	<i>122</i>
<i>Aglomerção Urbana de Araçatuba.....</i>	<i>133</i>
<i>Aglomerção Urbana de Araraquara/São Carlos.....</i>	<i>142</i>
<i>Aglomerção Urbana de Bauru.....</i>	<i>153</i>
<i>Aglomerção Urbana de Jundiaí.....</i>	<i>161</i>
<i>Aglomerção Urbana de Piracicaba.....</i>	<i>169</i>
<i>Aglomerção Urbana de Ribeirão Preto.....</i>	<i>179</i>
<i>Aglomerção Urbana de São José do Rio Preto.....</i>	<i>186</i>
<i>Aglomerção Urbana de São José dos Campos.....</i>	<i>193</i>
<i>Aglomerção Urbana de Sorocaba.....</i>	<i>203</i>
<i>Microrregião do Alto Paraíba.....</i>	<i>210</i>
<i>Microrregião de Andradina.....</i>	<i>214</i>
<i>Microrregião de Avaré.....</i>	<i>218</i>
<i>Microrregião de Barretos.....</i>	<i>224</i>
<i>Microrregião de Botucatu.....</i>	<i>230</i>
<i>Microrregião Bragantina.....</i>	<i>234</i>
<i>Microrregião de Catanduva.....</i>	<i>239</i>
<i>Microrregião de Dracena.....</i>	<i>244</i>
<i>Microrregião das Estâncias.....</i>	<i>249</i>
<i>Microrregião de Franca.....</i>	<i>253</i>
<i>Microrregião de Itapetininga.....</i>	<i>259</i>
<i>Microrregião de Lins.....</i>	<i>265</i>
<i>Microrregião do Litoral Norte.....</i>	<i>269</i>
<i>Microrregião da Mantiqueira.....</i>	<i>275</i>
<i>Microrregião de Marília.....</i>	<i>279</i>

<i>Microrregião Mogiana</i>	288
<i>Microrregião de Ourinhos</i>	292
<i>Microrregião de Presidente Prudente</i>	297
<i>Microrregião de São João da Boa Vista</i>	303
<i>Microrregião de São Roque</i>	307
<i>Microrregião do Vale do Ribeira</i>	311
<i>Microrregião de Votuporanga</i>	317
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	322

SEGUNDA PARTE: UM PROBLEMA ESTRUTURAL

CAPÍTULO 6: GLOBALIZAÇÃO, POBREZA E AÇÕES ESTATAIS.....	325
<i>Globalização e produção de pobreza</i>	327
<i>O Estado na sociedade capitalista</i>	334
CAPÍTULO 7: ESTADO PENAL E USO DESIGUAL DO TERRITÓRIO PAULISTA.....	354
<i>O controle do crime nas sociedades capitalistas contemporâneas</i>	354
<i>Investindo no Estado penal</i>	358
<i>Desigualdades no uso do território paulista</i>	359
CAPÍTULO 8: USO DO TERRITÓRIO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA PAULISTA.....	375
<i>A Justiça a serviço do Estado e dos agentes econômicos</i>	378
<i>A seletividade territorial do sistema penal paulista</i>	380
<i>Selecionando os pobres</i>	380
<i>Perseguindo os pobres</i>	385
<i>Encarcerando os pobres</i>	392
<i>Violando os direitos dos presos pobres</i>	396
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	404

TERCEIRA PARTE: PASSADO E PRESENTE

CAPÍTULO 9: DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA.....	407
<i>Sobre o Acesso à Justiça</i>	407

<i>Os obstáculos para o acesso à justiça</i>	409
<i>O Direito na sociedade capitalista</i>	413
<i>As ondas do movimento pelo acesso à justiça</i>	426
<i>O Direito como processo social</i>	442
CAPÍTULO 10: ORIGENS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL.....	445
<i>Antecedentes históricos</i>	446
<i>O processo de criação constitucional da Defensoria Pública</i>	456
<i>As defensorias estaduais</i>	460
CAPÍTULO 11: ORIGENS DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SÃO PAULO.....	469
<i>Antecedentes históricos</i>	469
<i>O processo de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo</i>	479
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	505
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	507
REFERÊNCIAS.....	512

APRESENTAÇÃO

Toda obra humana diz muito sobre o seu criador. É sempre uma expressão de seus anseios, sonhos, angústias e inquietações. A presente tese não é diferente. Ela resulta da paixão de seu autor pela Geografia e de sua angústia e inquietação com as desigualdades existentes no mundo. Desde muito tempo, intrigava-me o fato de haver tanta pobreza e injustiças quando, ao mesmo tempo, há tantas leis prevendo justamente o contrário. Por que a realidade é tão diferente daquilo que os homens propuseram para si mesmos como ideais de justiça?

Embora estes questionamentos me incomodassem, não havia ainda a ideia de transformá-los numa pesquisa acadêmica. Ao final do ano de 2007, após ter concluído um curso de licenciatura em Geografia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), senti a necessidade de continuar estudando e decidi me candidatar ao mestrado. Procurei o professor Cláudio Castilho, com quem havia trabalhado na graduação, e pedi orientação sobre um possível tema para desenvolver uma dissertação. Ele me sugeriu investigar os serviços relativos ao sistema de justiça. Aceitei de imediato, comecei a pesquisar e acabei me dedicando a aprofundar os estudos sobre a Defensoria Pública. Submeti-me ao processo de seleção para o mestrado e, em março de 2008, dava início também na UFPE a uma pesquisa sobre a oferta de serviços da Defensoria Pública de Pernambuco na cidade de Recife. Importantes descobertas foram feitas com aquele trabalho, ao menos em minha opinião à época. As 05 unidades de atendimento da Defensoria localizavam-se nas áreas mais centrais da cidade, enquanto as populações mais pobres habitavam as áreas mais periféricas. O acesso era mais difícil justamente para aqueles que mais necessitavam dos serviços.

Concluído o mestrado, ainda havia perguntas a serem respondidas. A principal delas talvez fosse: o problema do acesso à justiça aos mais pobres será resolvido simplesmente levando defensorias públicas a todos os lugares pobres deste país? A pesquisa precisava ser aprofundada e o doutorado era o caminho natural. Poderia tê-lo feito em Pernambuco, caso não tivesse conhecido uma paulista que viria a ser minha esposa. Mudei-me para a cidade de São Paulo e decidi tentar o doutorado na Universidade de São Paulo (USP) com a professora Maria Adélia de Souza, que eu conhecera anteriormente num evento na UFPE. Pedi-lhe uma oportunidade e ela generosamente concedeu. Decidi que continuaria estudando a Defensoria Pública, mas que agora pesquisaria a situação no estado de São Paulo. Em se tratando do estado “mais rico” da federação, as coisas poderiam ser diferentes e haveria mais recursos

públicos destinados a promover assistência jurídica gratuita aos pobres. Bem, acredito que os dados e argumentos apresentados na tese mostram que as coisas não são bem assim...

Fui admitido no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP em 2011 e não foi sem dificuldades que cheguei à redação desta versão da tese, que certamente ainda não é o trabalho que gostaria de ter realizado. As mais variadas circunstâncias contribuíram para que este tenha sido o resultado possível de por mim ser alcançado. Diante de minhas condições existenciais, fiz o que me foi possível.

Esta é uma pesquisa que busca resposta para a pergunta que me incomoda desde muito tempo: por que as leis não são capazes de promover a igualdade entre os homens, ainda que seja isso o que elas proclamam? A investigação parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, mas alcança estruturas mais profundas da sociedade na tentativa de compreender a relação entre a justiça e as desigualdades. Esperamos ter podido contribuir para iluminar um pouco mais o problema.

INTRODUÇÃO

Os primeiros anos do século XXI são marcados pela intensificação do debate a respeito da necessidade de melhorar a eficiência das instituições do sistema de justiça. Foi neste contexto que em 2003 foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), cujo objetivo principal era “(...) ser um órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2003). Ao mesmo tempo em que expressa preocupação em solucionar problemas, esta ação evidencia que muitas coisas não vêm funcionando bem há muito tempo. Ora, à época da criação da SRJ, o Brasil já contava mais de 500 anos de existência, 181 de independência e 114 de república. Séculos de história e transformações importantes e, ainda assim, a justiça ainda enfrenta graves problemas. Num país em que desigualdades agudas foram historicamente constituídas, preocupa-nos a situação das pessoas pobres – que constituem a maior parte da população brasileira – diante de um sistema de justiça falho. Que função desempenha a justiça em nossa sociedade quando se trata de oferecer respostas às demandas dos pobres?

Uma importante evidência de que as necessidades dos pobres são negligenciadas é o fato de as defensorias públicas terem sido constitucionalmente criadas apenas recentemente, em 1988, após uma série de difíceis negociações políticas. Além disso, apesar da previsão constitucional, muitos estados federativos só vieram a criar suas defensorias nos anos 2000, após várias manifestações de movimentos organizados com o objetivo de reivindicar o cumprimento da lei. Este é o caso do estado de São Paulo, cuja defensoria foi criada em 2006. Uma vez que as defensorias foram criadas para atender quase que exclusivamente aquelas pessoas carentes de recursos para pagar os honorários de um advogado, escolhemos esta instituição como base empírica para tentar compreender as dificuldades enfrentadas pelos pobres quanto ao acesso à justiça. A hipótese deste trabalho é a de que o uso do território paulista pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) é expressão de como o sistema de justiça brasileiro não tem como prioridade a garantia constitucional do direito de defesa, principalmente das pessoas pobres.

Pode-se afirmar que a escolha do estado de São Paulo se deve a três critérios principais. Em primeiro lugar, tem importância a conveniência do autor. Morando, trabalhando e cursando o doutorado na cidade de São Paulo, a opção mais prática e que traria resultados mais efetivos seria adotar este estado como empiria. Entretanto, é necessário

considerar que tal escolha está em sintonia com outros critérios, reveladores de que o caso da DPESP é representativo da situação vivida pelas demais defensorias estaduais, não se tratando de uma exceção, de um caso totalmente distinto da realidade nacional. Isso ficou claro quando, por ocasião de um estudo anterior (ALCÂNTARA, 2010), verificamos que as defensorias estaduais padecem praticamente com as mesmas mazelas. Sendo assim, é possível dizer que a situação de qualquer das defensorias estaduais é expressão de um mesmo processo que faz com que o acesso à justiça seja mais difícil para os pobres. Escolher o estado de São Paulo ou qualquer outro não traria grandes diferenças para a compreensão do problema em questão. Todavia, há um fator que torna o caso de São Paulo particularmente mais interessante que os demais. O economista Antônio Delfim Netto, quando ministro da Fazenda dos governos ditatoriais no Brasil, afirmava que era preciso “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008), numa ideia controversa de que o desenvolvimento econômico necessariamente traria com o tempo o bem-estar para todos. Na verdade, o que se viu foi a concentração de renda se intensificar. Contudo, como não se trata de uma ideia totalmente desmistificada, e ainda há muitos políticos e empresários que defendem a bandeira do desenvolvimento econômico, é significativo tentar compreender em que medida os benefícios de ter o maior Produto Interno Bruto (PIB) entre todos os estados da federação são convertidos pelo governo paulista na promoção de maior igualdade para seus governados. Desse modo, a promoção do acesso à justiça aos pobres nos é apresentada como uma importante chave interpretativa destas relações.

A fundamentação teórica deste trabalho é essencialmente marxista. Se não utilizamos diretamente a obra de Karl Marx, recorremos a estudiosos que têm na dialética materialista o método para o desenvolvimento de suas teorias e que consideram a luta de classes o motor da história. É o caso de nossa principal referência em relação à teoria geográfica que se tentou operacionalizar nesta tese. O professor Milton Santos, ao longo de toda sua carreira, buscou a formulação de conceitos e teorias baseados numa compreensão dialética do espaço geográfico. Compreendia o espaço enquanto totalidade social, conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações e, neste sentido, também buscava formular uma teoria geográfica que fosse capaz de oferecer uma compreensão a respeito das desigualdades espaciais nos países subdesenvolvidos. Suas ideias foram fundamentais para a compreensão das desigualdades espaciais nos municípios estudados e as implicações para a atuação da DPESP. Importantes também foram as ideias do geógrafo francês Michel Rochefort para a compreensão das dinâmicas de localização dos diferentes tipos de serviços nas cidades e sua

distribuição territorial dependente de seu grau de raridade. Isso permitiu trazer luz à questão das localizações das unidades de atendimento da DPESP.

Para compreender as questões estruturais que envolvem a atuação das defensorias, a contribuição de outro autor marxista sobre a função do Estado nas sociedades capitalistas foi essencial. Ralph Miliband oferece uma interpretação precisa das relações estatais com os mais diversos agentes sociais, revelando como há uma convergência entre os interesses burgueses e as ações que o Estado, considerando benéficas para toda a sociedade, põe em prática. Neste sentido, serão antes os interesses capitalistas que serão defendidos pelas instituições estatais, enquanto que as reivindicações de outros grupos sociais ficam em segundo plano. A abordagem de Miliband nos ajuda a compreender, por exemplo, a relutância do governo paulista em criar uma defensoria pública e também os insuficientes recursos a ela destinados.

Se a DPESP é ainda uma instituição a dar seus primeiros passos, e neste sentido ainda pode fazer muito pouco em comparação à demanda representada pelas populações pobres, é preciso analisar o que têm feito o restante do sistema de justiça. A investigação nos levou ao trabalho de Leonardo Avritzer que, baseado em dados do Ministério da Justiça (MJ), evidenciou que a justiça no estado de São Paulo trata, em primeiro lugar, dos interesses do Estado (execuções fiscais) e depois dos interesses empresariais. Sendo este o diagnóstico para a justiça cível, cabe investigar a justiça criminal. Para isso, de fundamental importância teórica foram os trabalhos dos pesquisadores da corrente conhecida como Criminologia Crítica. Suas teorias revelam como a justiça criminal é seletiva e se dirige prioritariamente a punir as ilegalidades cometidas pelos pobres. Os dados empíricos para o estado de São Paulo confirmam tais teses e nos levam a questionar como pode ser verdadeiramente efetiva a DPESP quando o sistema de justiça criminal concentra seus esforços sobre os pobres. É uma luta injusta e perdida *a priori*, dadas as gritantes diferenças de recursos que o estado dedica a cada uma dessas suas funções. O empenho estatal é muito maior no sentido de punir do que de defender os pobres.

Outro importante ponto para a compreensão dos problemas enfrentados pelas defensorias públicas tem a ver com o próprio desenvolvimento do Direito na sociedade capitalista. A contribuição de Michael Tigar e Madeleine Levy revela como o direito atual se desenvolveu de acordo com os desígnios burgueses e, embora declarem valores ligados à garantia de direitos universais do homem, primam, sobretudo, pela inviolabilidade da propriedade privada e pelo cumprimento dos contratos. Com este conteúdo, o Direito cumpre a função de garantir as relações capitalistas de exploração e extração de mais-valia. A questão que se apresenta então é como podem as defensorias assegurar os interesses dos mais pobres

se o próprio Direito existe como instrumento para garantir a espoliação. A investigação histórica revela a existência de um problema que põe em xeque a crença de que o acesso à justiça aos pobres pode ser promovido apenas com a expansão do alcance das defensorias. A história das origens da criação da Defensoria Pública como instituição constitucionalmente definida como essencial ao sistema de justiça, assim como a história da criação da DPESP ratificam a teoria de que o Direito não existe com a função de garantir os direitos de todos os homens. Se assim fosse, ou viveríamos numa sociedade sem pobres, na qual fosse inconcebível a ideia da existência de defensorias, ou então elas já teriam, assim como o Direito burguês, ao menos alguns séculos de existência.

A validade destas teorias foi colocada à prova por meio de sua confrontação com os dados empíricos. Dados obtidos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de dados (SEADE) foram importantes para compreender a organização espacial do estado de São Paulo, assim como a distribuição da população por classes de renda em cada um dos municípios atendidos pela DPESP. A pesquisa REGIC (Regiões de Influência das Cidades) do IBGE e a pesquisa Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo, realizada pela SEADE, contribuíram para compreender a hierarquia urbana paulista, assim como a regionalização adotada pelo poder público. Tais dados permitiram a elaboração dos mapas e tabelas constantes da primeira parte da tese e contribuíram para a compreensão dos usos do território. A partir deles é possível evidenciar que as localizações das unidades da DPESP não privilegiam os mais pobres. Outras fontes de dados importantes foram os diagnósticos produzidos pelo Ministério da Justiça e pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) a respeito das defensorias estaduais. Eles permitiram constatar a semelhança de situações vividas nos diversos estados da federação e forneceram os dados para a elaboração dos mapas da terceira parte da tese. Não menos importantes foram os dados fornecidos pela Pesquisa de Satisfação realizada pela Ouvidoria da DPESP em 2012. O perfil socioeconômico dos atendidos pela DPESP traçado pela pesquisa, assim como a informação sobre os locais de residência, ainda que apenas para alguns municípios, permitiu a confirmação da relação entre a origem dos atendidos e os lugares de mais baixa renda. Relação que já confirmáramos em nossa pesquisa de 2010. Assim, foi possível evitar a realização de trabalhos de campo para entrevistar os atendidos nas diversas unidades de atendimento e elaborar os mapas apenas com base nas faixas de renda, considerando que o público-alvo da DPESP tem origem nas áreas mais pobres. No que diz respeito aos gastos do governo estadual, os relatórios fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) foram reveladores das prioridades estatais. Ainda que

estas tenham sido as fontes de dados mais importantes do trabalho, muitas outras subsidiaram a realização da pesquisa, como os documentos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Pastoral Carcerária a respeito da situação dos presos paulistas, as estatísticas fornecidas pela Secretaria de Segurança Pública, os dados disponibilizados pela DPESP em seu sítio na *internet*, as dissertações e teses consultadas, entre outros. Para a organização dos dados e informações empíricos que são apresentados na tese, recorreremos à elaboração de tabelas, quadro e gráficos por meio do programa computacional *Microsoft Excel* e à elaboração de mapas temáticos com o programa *Mapinfo*. Tentou-se, ao longo da pesquisa, seguir uma metodologia que todo o tempo confrontasse teoria e empiria e melhor contribuísse para a compreensão dos obstáculos à oferta irrestrita do acesso à justiça aos pobres.

O objetivo principal do trabalho é investigar a tese de que o uso do território paulista pela DPESP é expressão dos limites impostos à garantia constitucional do direito de defesa. Para alcançá-lo, uma série de investigações subsidiárias se fez necessária. Dessa maneira, alguns objetivos específicos foram estabelecidos e cada um deles deu origem a um capítulo da tese. Por sua vez, estes capítulos foram distribuídos entre as três partes, de acordo com o contexto mais geral no qual cada um se enquadra.

Composta por cinco capítulos, a primeira parte da tese aborda mais especificamente os problemas dos critérios utilizados pela DPESP, da distribuição no território estadual de suas unidades de atendimento e das respectivas localizações em cada um dos municípios. O primeiro capítulo apresenta a DPESP e discute os problemas relativos aos critérios adotados para a definição dos necessitados. Para isso, recorreremos a uma discussão crítica sobre o conceito de pobreza. O segundo capítulo é dedicado a uma abordagem conceitual da relação entre acesso à justiça, uso do território e desigualdades socioespaciais. No terceiro capítulo, apresentamos o território paulista partindo de uma discussão a respeito dos aspectos conceituais relacionados aos serviços, à rede urbana e à regionalização. A seguir, o quarto capítulo aborda a importância da proximidade para as pessoas que necessitam dos serviços da DPESP. Por fim, o quinto capítulo, recorrendo a uma vasta coleção de mapas, aborda de maneira mais estrita os problemas relativos às localizações das unidades de atendimento nos municípios. O objetivo desta primeira parte é revelar que o problema do acesso à justiça tem um componente ligado às localizações. Todavia, acreditamos ser este apenas um dos vários componentes. Assim, o problema exige soluções que ultrapassem a demanda tão somente da instalação de mais unidades de atendimento da DPESP.

A segunda parte trata dos problemas estruturais responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pela DPESP e por outras defensorias do Brasil. Neste sentido, são abordadas

questões relativas ao capitalismo, ao Estado e ao sistema de justiça. O sexto capítulo estabelece as relações entre o capitalismo, em sua atual fase da globalização, e a produção de pobreza, ao mesmo tempo em que expõe a ligação entre os objetivos estatais e os interesses empresariais. A ascensão do Estado penal em detrimento do Estado social é o tema do capítulo sete. Nele, tenta-se demonstrar como os recursos do governo paulista têm se destinado cada vez mais ao sistema policial-prisional, à economia e menos para a solução dos problemas sociais. O oitavo capítulo dedica-se a discutir de que maneira o sistema de justiça é usado para o tratamento dos interesses estatais e empresariais, restando aos pobres à perseguição seletiva da justiça criminal. O objetivo desta segunda parte é demonstrar que é insuficiente crer na efetividade de uma instituição estatal responsável pela defesa dos pobres diante de uma estrutura social produtora de pobreza, na qual o Estado defende antes aos interesses econômicos e a justiça criminal persegue quase que exclusivamente as pessoas pobres. Tudo isso torna mais complexa a discussão sobre a necessidade de fortalecimento das defensorias.

O objetivo da terceira parte é revelar – por meio de uma discussão histórica das origens do Direito e das defensorias públicas – como o sistema de justiça nas sociedades capitalistas nunca teve como objetivo principal a promoção de justiça para todos. O nono capítulo dedica-se a evidenciar a íntima relação entre o desenvolvimento do Direito atual e as necessidades de consolidação do capitalismo. Desse modo, a defesa da propriedade privada e a garantia do cumprimento dos contratos são as preocupações centrais do Direito. O capítulo 10 relata as origens da Defensoria Pública no Brasil, enquanto que o capítulo 11 trata do processo de criação da DPESP. Em ambos os casos, fica claro que as defensorias são conquistas que resultam de difíceis embates e negociações políticas entre agentes sociais. O acesso à justiça aos mais pobres nunca foi algo com que o Direito e os sistemas de justiça dos países capitalistas tenham se preocupado naturalmente. Muitas das atuais dificuldades enfrentadas pelas defensorias resultam do fato de que a justiça é historicamente organizada para o atendimento de interesses específicos.

A conclusão a que chegamos é que a universalização do acesso à justiça depende de transformações estruturais profundas no modo como nossa sociedade e suas instituições estão organizadas. Não se trata de apenas demandar a criação de defensorias ou a instalação de unidades nos lugares onde elas inexistem, pois esta não passa de uma solução reformista que deixa intactas as relações de exploração, responsáveis pela produção de pobreza. As defensorias podem contribuir para desvelar tais relações e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de mudanças nas relações de produção, por exemplo. Mas este é apenas um passo

na direção da constituição de um mundo no qual não precisaremos de defensores para os pobres, simplesmente porque a pobreza será um conceito desprovido de qualquer sentido.

PRIMEIRA PARTE:

**CONTRADIÇÕES NO USO DO TERRITÓRIO PAULISTA PELA DEFENSORIA
PÚBLICA.**

CAPÍTULO 1

DEFENSORIA PÚBLICA, NECESSITADOS E POBREZA.

O que é a Defensoria Pública?

Os maiores problemas da humanidade têm o homem em sua origem. Este é também o caso do problema abordado neste trabalho. Nos últimos anos, nosso país assiste a um aumento considerável da judicialização dos diversos problemas que afetam a sociedade. Desde questões que envolvem a compra de pequenos objetos até indenizações demandadas a grandes empresas ou ao Estado, tem havido uma maior demanda por soluções mediadas pelo Poder Judiciário. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (2012), o Brasil atingiu em 2011 a marca de 90 milhões de processos judiciais em tramitação, sendo que, destes, 26,2 milhões foram casos novos. Nesse contexto, uma primeira questão poderia se impor: o Judiciário tem atendido de maneira satisfatória a esta demanda crescente? Essa talvez seja a pergunta natural da maioria das pessoas, mas outras nos parecem ser ainda mais importantes: Por que um número tão alto? Qual a natureza e o significado destas demandas? E mais: que transformações sociais resultam da solução judicial desses processos?

No Brasil, a Justiça é historicamente conhecida por sua lentidão. A escala temporal utilizada para pensar a resolução dos processos é baseada em anos, mesmo para as pessoas com mais acesso à informação e com mais recursos para pagar advogados. Contribuem para isso a enorme demanda – muito maior que a oferta de funcionários – e a grande quantidade de instâncias às quais se pode recorrer quando o resultado de um julgamento não agrada a uma das partes. No entanto, mais funcionários e mais infraestruturas resolveriam o problema? Uma coisa é certa: a conta seria alta, dados os altos salários dos membros do Poder Judiciário em comparação à média nacional.

Outro problema que acomete o sistema de justiça brasileiro é certo tipo de “êxtase” de que parecem desfrutar os legisladores ao formularem a cada dia mais e mais leis, parecendo imaginar que os problemas serão resolvidos tão somente pela criação de normas. Em nosso país, dispomos de um vasto arsenal legal e, em contrapartida, de uma paupérrima vontade de colocar em prática aquelas leis mais essenciais que beneficiariam a maior parte da população. Um dos exemplos mais cruéis dessa contradição talvez esteja no abismo que separa o que está escrito no artigo 6º da Constituição Federal¹ e a realidade de milhões de brasileiros. Como

¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

agravante, vale ainda ressaltar que apenas uma parte ínfima de toda essa legislação é conhecida pelas pessoas.

Diante de um sistema de justiça tão pouco entusiasmante e considerando as históricas desigualdades socioespaciais no Brasil, pensamos na situação dos mais pobres em relação à justiça. Será que eles se beneficiam das estruturas formais e legais do sistema?

Entre as instituições essenciais ao sistema de justiça, a Constituição Federal prevê a existência da Defensoria Pública (DP). Segundo o texto constitucional, esta instituição seria a responsável por promover a assistência jurídica aos necessitados, ou seja, aos mais pobres, àqueles que não dispõem de recursos para pagar os serviços de um advogado². O Estado estabelece critérios para definição de quem é ou não necessitado³. Entre outros, surge aqui um problema: se é um serviço público, por que os serviços da DP, diferente de serviços públicos como educação e saúde, são apenas garantidos aos mais pobres e não a todos os indivíduos? Apesar do esforço declarado pelos criadores dessa instituição em garantir o acesso universal ao sistema, parece prevalecer a lógica de mercado, garantida por uma categoria profissional (a dos advogados) historicamente consolidada no Brasil: por meio de critérios determinados unilateralmente pelo Estado, é decidido quem poderá usufruir de um serviço gratuito e quem será obrigado a pagar pela prestação privada. São questões, no mínimo, conflitantes. De todo modo, em linhas gerais, pode-se dizer que à Defensoria Pública cabe garantir o acesso dos mais pobres ao sistema de justiça. Entretanto, outra pergunta é ainda mais intrigante: por que a criação de uma Defensoria Pública para prover a assistência jurídica aos pobres? Veremos ao longo do trabalho o que há de contraditório neste fato.

A defensoria pública é instituição recente no Brasil. Foi instituída pela Constituição de 1988, que obrigou cada estado federativo a organizar a sua. No entanto, eles foram instituindo-as ao longo do tempo e em diversos momentos: uns mais cedo que outros. No que

² A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (CF, Artigo 134).

³ Dois dispositivos legais contribuem para identificar as pessoas que se qualificam para receber a assistência jurídica gratuita:

O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. (CF, Art. 5º, inciso LXXIV).

Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. (Lei 1.060 de 1950, Art. 2º, parágrafo único).

diz respeito ao funcionamento da defensoria, os estados brasileiros vivem situações bem díspares: alguns apresentam instituições mais antigas e consolidadas, enquanto outros ainda dão os primeiros passos. Nossa pesquisa se debruçará sobre as especificidades da defensoria paulista, mas não deixando de lado a compreensão do contexto nacional.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)

São Paulo criou a sua defensoria pública apenas em 2006, ou seja, 18 anos após a determinação constitucional. Entre outras razões, a demora pode ser atribuída ao fato de que suas funções vinham sendo realizadas por outras instituições. Antes da Defensoria Pública, os estados já eram obrigados a oferecer a assistência judiciária gratuita aos mais pobres, o que era feito de diversas formas. No estado de São Paulo, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) possuía um departamento com este objetivo específico: era a Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ). Nos municípios onde a PAJ não estava presente, o trabalho era realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio de convênio firmado entre o governo estadual e a seção paulista da Ordem. Ainda hoje, como herança desse período, a Ordem dos Advogados do Brasil presta esse tipo de serviço nos municípios paulistas onde a defensoria ainda não está instalada. Como veremos em detalhes mais adiante, durante o período em que a assistência jurídica foi prestada pela PGE, conflitos institucionais geraram insatisfação de alguns funcionários, que organizaram um movimento pela criação de uma defensoria paulista e conquistaram seu objetivo em 2006.

Grande parte da infraestrutura inicial da defensoria foi herdada da PGE. Assim, as primeiras sedes estavam justamente naqueles municípios onde já existia a PAJ. Hoje, a defensoria está presente em 41 municípios e, na medida em que há disponibilidade de recursos, outros municípios recebem unidades de atendimento.

Por sua vez, A OAB-SP possui 227 subseções, sendo que 51 delas (o município de São Paulo possui 11 subseções) estão nos municípios atendidos pela defensoria. Então, são 176 municípios que possuem unicamente uma subseção da OAB. Dos 645 municípios paulistas, há, portanto, 428 desprovidos de unidades da defensoria ou da OAB. Nesse caso, as pessoas que neles habitam devem recorrer ao município mais próximo que ofereça o serviço.

O que faz a Defensoria Paulista?

Como já dito, as defensorias públicas oferecem assistência jurídica aos necessitados. Faz-se necessário estabelecer uma distinção entre assistência jurídica e assistência judiciária: a primeira é mais ampla, pois inclui os serviços não apenas relacionados à assistência

processual, mas todo e qualquer tipo de orientação e procedimento relativo a direitos. A segunda se refere apenas à defesa judicial. Até a criação das defensorias, os serviços de assistência limitavam-se à assistência judiciária. Nas palavras da própria DPESP:

A Defensoria oferece orientação jurídica e faz a defesa judicial e extrajudicial dos direitos das pessoas necessitadas nas áreas de:

- **Família** (pensão alimentícia, divórcio, guarda e visita de filhos, investigação de paternidade, inventário etc.).
- **Cível** (indenização, alvará, reintegração de posse, despejo, pedido de medicamentos, consumidor etc.).
- **Infância e juventude** (adoção, destituição de poder familiar e defesa de adolescente acusado de prática de crime ou que cumpre medida socioeducativa).
- **Criminal** (defesa de pessoa acusada de prática de crime ou que cumpre pena).
- **Acidente de trabalho** (inclusive revisão de pensão, nos casos de acidente de trabalho).

Atua também para efetivação dos direitos humanos como direito a vida, liberdade, igualdade, saúde, educação, moradia, etc.

[...]

A Defensoria Pública também atua na promoção da mediação e conciliação extrajudicial em casos de conflitos de interesses.

(Texto divulgado em folheto disponível nas unidades de atendimento da DPESP).

À primeira vista, essa instituição aparece como guardiã dos interesses dos necessitados perante o sistema de justiça. É algo a que o pobre pode recorrer a fim de encontrar alguma esperança de que seus direitos serão defendidos. Todavia, vale a pena observarmos essa questão mais atentamente.

Quem é o necessitado?

Dada a amplitude do conceito de necessitado apresentado pela lei nº 1.060/50, as defensorias estaduais, diante de limitações materiais e de pessoal, assumiram a responsabilidade de estabelecer os critérios para caracterização da pessoa necessitada. A diversidade de situações estaduais apontada pelo III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil é reveladora da existência de um problema (Quadro 1).

Cumprir exigências e burocracias sempre foi uma constante na vida das pessoas. A situação hoje não é muito diferente daquela do século XVI, quando era necessário jurar não ter bens, rezar pela alma do rei e tirar certidão de tudo que se estava afirmando⁴.

⁴ Até a independência e a instituição dos primeiros códigos nacionais, no Brasil vigoraram as leis dispostas nas Ordenações Filipinas. Entrando em vigor em 1603, essas ordenações eram um compilado das Ordenações Afonsinas (1446) e das Manuelinas (1521). A respeito das ações que visavam a auxiliar os mais pobres na utilização dos serviços judiciários, as Ordenações Filipinas estabeleciam em seu Livro III, Título 84, § 10, os meios pelos quais uma pessoa poderia obter dispensa do pagamento de taxas processuais (*in forma pauperis*):

Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz (imóveis), nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o *Pater*

Quadro 1 - Critérios utilizados pelas Defensorias Públicas das unidades da Federação e a Defensoria Pública da União para que a pessoa possa ser atendida.	
UF	Critérios para que a pessoa possa ser atendida pela Defensoria Pública
AC	Renda de até 4 salários mínimos.
AL	Patrimônio familiar, patrimônio pessoal, valor e natureza da causa.
AM	Até 3 salários mínimos e declaração do interessado que pagar as custas processuais e honorários advocatícios trará prejuízos ao sustento próprio e de sua família.
AP	Renda familiar até 2 salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor e natureza da causa.
BA	Patrimônio familiar.
CE	Renda familiar até 6 salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor da causa, natureza da causa, valor e natureza da causa e isenção do imposto de renda.
DF	Declaração do interessado.
ES	Renda até 3 salários mínimos, renda familiar até 3 salários mínimos, valor da causa e valor e natureza da causa.
MA	Até 3 salários mínimo e natureza da causa.
MG	Renda até 3 salários mínimos, renda familiar até 5 salários mínimos, patrimônio pessoal e valor e natureza da causa.
MS	Renda familiar até 5 salários mínimos, patrimônio familiar e isenção do imposto de renda.
PA	Declaração do interessado.
PB	Declaração do interessado.
PE	Declaração do interessado mais avaliação do defensor.
PI	Renda de até 4 salários mínimos.
PR	Renda familiar até 3 salários mínimos, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, natureza da causa e isenção do imposto de renda.
RJ	Declaração do interessado e análise de documentos.
RO	Valor da causa, natureza da causa e valor e natureza da causa.
RR	Renda de até 3 salários mínimos.
RS	Renda de até 3 salários mínimos.
SE	Patrimônio familiar.
SP	Renda familiar até 3 salários mínimos, patrimônio familiar, valor da causa e natureza da causa.
TO	Declaração do interessado e critérios subjetivos.
MT	Renda de até 3 salários mínimos.
DPU	Isenção do imposto de renda.

Fonte: Ministério da Justiça, III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2009.

Neste aspecto, as defensorias lidam, entre outros, com dois problemas principais. O primeiro está relacionado a algo bastante comum no Brasil: proclamar leis que não serão cumpridas, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos, pois nunca

Noster pela alma do rei Dom Diniz, ser-lhe-á havido como que pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo (PORTUGAL, 1603).

são destinados recursos suficientes. O segundo problema diz respeito ao fato de que, ao contrário do que possa parecer, é impossível estabelecer um critério quantitativo para estabelecer o que é o sustento de uma família e a qual valor monetário isto corresponde. Num contexto de neoliberalização, em que grande parte dos serviços públicos está sucateada e no qual as pessoas que podem pagar recorrem cada vez mais às empresas privadas para garantir boas condições de vida a suas famílias, como criar um critério para definir o que é uma pessoa necessitada? Unem-se, assim, a destinação insuficiente de recursos e um critério inalcançável. O resultado só pode ser um arremedo de um serviço bem prestado.

O problema da definição de critérios não é um assunto resolvido. As defensorias ainda discutem possibilidades de alteração das regras. Em nossa opinião, enquanto o esforço se concentrar na tentativa de definir quem é o necessitado, as defensorias estarão longe de alcançar uma solução. Vejamos mais de perto o caso do estado de São Paulo. É assim que a DPESP define quem pode ser atendido:

Pessoas que não têm condições financeiras de arcar com as despesas do processo e com a contratação de um advogado, sem prejuízo do seu sustento próprio e de sua família.

Para comprovar essa condição financeira o(a) Defensor(a) Público(a) irá perguntar sobre a renda de todas as pessoas que moram com você na mesma residência, dos bens que possui em seu nome e os gastos mensais da família.

Em alguns casos, poderão ser solicitados documentos para comprovar as informações prestadas por você.

(Texto divulgado em folheto disponível nas unidades de atendimento da DPESP).

Aquelas pessoas que não tenham condições financeiras para pagar um advogado. Quando do atendimento o Defensor Público irá perguntar à pessoa sobre a renda familiar, patrimônio e gastos mensais. Em geral, são atendidas pessoas que ganham até 3 salários mínimos por mês. O Defensor Público poderá pedir documentos para comprovar essas informações – tais como carteira de trabalho, holerite e etc.

(DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

O primeiro texto faz referência à lei 1.060 de 1950 e apresenta uma concepção mais abrangente de quem pode receber os serviços: “pessoas que não têm condições financeiras de arcar com as despesas do processo e com a contratação de um advogado, sem prejuízo do seu sustento próprio e de sua família”. A princípio, independe de limite de renda, pois é possível que mesmo uma pessoa com renda de dez salários mínimos esteja impossibilitada de pagar um advogado, por exemplo. O segundo texto, por sua vez, apesar de manter as linhas gerais do primeiro, insere outra variável: “em geral, são atendidas pessoas que ganham até 3 salários mínimos por mês”. Aqui pode ficar a dúvida: em geral são essas pessoas que procuram a DPESP, ou em geral a DPESP tem como critério atender apenas a estas pessoas? A resposta está na deliberação nº 89 de 2008 do Conselho Superior da Defensoria Pública. Essa deliberação regulamenta as hipóteses em que o atendimento pela Defensoria pode ser negado

e entre essas hipóteses está a não “caracterização da hipossuficiência”. Assim, o artigo 2º explica os casos em uma pessoa é considerada necessitada:

Artigo 2º. Presume-se necessitada a pessoa natural integrante de entidade familiar que atenda, cumulativamente, as seguintes condições:

I – aufera renda familiar mensal não superior **a três salários mínimos federais**; (Inciso alterado pela Deliberação CSDP nº 137, de 25 de setembro de 2009).

II - não seja proprietária, titular de aquisição, herdeira, legatária ou usufrutuária de bens móveis, imóveis ou direitos, cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 5.000 (cinco mil) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESP's⁵.

III - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 12 (doze) salários mínimos federais.

(Grifo do autor).

O artigo 2º é bem mais longo que isso, pois apresenta uma série de parágrafos cuja finalidade é esclarecer possíveis dúvidas sobre casos mais específicos. Todavia, esta é a regra geral: a renda familiar não pode ser superior a três salários mínimos federais. Além disso, é necessário comprovar por meio de documentos a situação de necessitado:

Artigo 6º. O Defensor Público exigirá de quem pleitear assistência jurídica, sob pena de indeferimento, o preenchimento e assinatura da:

I - declaração de necessitado, com a afirmação de não dispor de condições financeiras para arcar com as despesas inerentes à assistência jurídica, conforme modelo estabelecido no anexo I;

II - avaliação da situação econômico-financeira, informando dados pessoais sobre sua família, renda e patrimônio, conforme modelo estabelecido no anexo II.

§ 1º. Em se tratando de pessoa natural, o defensor público deverá solicitar a apresentação de carteira de trabalho, comprovante de rendimentos (holerite) ou declaração do empregador ou do tomador de serviços.

§ 2º. Em se tratando de entidade civil, a renda mensal e o patrimônio deverão ser demonstrados pelo balanço patrimonial e pela demonstração de resultado.

§ 3º. Outros documentos, tais como declaração de isento de imposto de renda e comprovante de residência, poderão ser solicitados desde que sejam considerados imprescindíveis para a avaliação da situação econômico-financeira.

§ 4º. Não sendo possível a exibição de documentos comprobatórios da hipossuficiência, milita em favor da pessoa interessada a presunção de veracidade das informações por ela prestadas no ato de preenchimento do questionário de avaliação da situação econômico-financeira, nos termos do artigo 4º da Lei n. 1.060/50.

(Ibidem).

Qualquer busca por um critério válido parece inútil. Mesmo aqueles que defendem a existência de um, sem querer, se deparam com evidências de que se trata de algo inalcançável. Mesmo acreditando na necessidade de um critério legal, Romeu et al. (2014, p. 178), por exemplo, afirmam que:

⁵ A UFESP para 2014 era de R\$ 20,14 (vinte reais e quatorze centavos), o que significa que os bens em questão não podem ultrapassar o valor de R\$ 100.700,00 (cem mil e setecentos reais).

Os critérios utilizados atualmente são fixados em nível estadual, não obedecendo às particularidades econômicas de cada região do Estado. Algumas críticas têm sido feitas quanto a este aspecto, pois as condições econômicas de cada região – mesmo dentro do Estado de São Paulo – podem variar brutalmente. (...). Existe também um debate a respeito do imóvel, já que muitas pessoas tiveram o atendimento negado pela Defensoria em razão do valor do imóvel, o qual muitas vezes é o único bem de família...

Não há critério válido. Qualquer critério escolhido não dará conta de contemplar todos os realmente necessitados, pois será sempre uma escolha refém do fato de que não há investimento de recursos que permitam à Defensoria atender àqueles que demandam seus serviços. A Defensoria tem que escolher quem será atendido. O que ela faz é tentar limitar a demanda a suas possibilidades de atendimento. Além disso, há outros interesses também envolvidos: se houvesse recursos suficientes e fossem expandidos os serviços da Defensoria, o que aconteceria com os advogados particulares que dependem dos necessitados que pelo atual critério são obrigados a pagar honorários? Acreditamos que a questão não se restringe a encontrar um critério, tampouco a criar mais defensorias. A pergunta cuja resposta pode solucionar esse problema é “por que existem os necessitados?”.

Todavia, muitas das críticas feitas à existência dos atuais critérios ainda não alcançam a compreensão de que o problema transcende este aspecto específico. Romeu et al. (2014) propõem uma crítica que se baseia em três aspectos do problema, sendo que todos são questões relativas aos critérios: quem define os critérios para enquadramento como assistido ou não? Quais são esses critérios? Como são aferidos esses critérios e como é feito o atendimento?

Para eles, a própria Defensoria Pública ser responsável pela definição dos critérios para atendimento apresenta dois problemas fundamentais:

O primeiro problema consiste no déficit de representatividade da instituição. A Defensoria (...) é formada por membros concursados, não eleitos pelo povo. Sua legitimação se dá pela técnica, não pela escolha popular. De outro lado, a questão de saber quais devem ser os critérios para que alguém seja ou não atendido pela Defensoria inegavelmente pertence à esfera pública de debate, não sendo mera matéria *interna corporis* (Ibidem, p. 183).

A solução, então, seria:

(...) que os temas pertencentes à esfera pública sejam na esfera pública debatidos e definidos. E a sede para isso, a despeito das críticas que recebe atualmente (algumas merecidas, outras nem tanto), é o Poder Legislativo, composto por representantes eleitos pelo povo. Em outros termos: os critérios para atendimento deveriam constar da lei, à qual todas as Defensorias deveriam estar submetidas. (ROMEY et al, 2014, p. 184).

Trata-se de uma discussão inerte, pois não importa quem decida qual o critério. A questão objetiva é que existem necessitados demais, um critério válido é impossível e os recursos destinados à instituição são escassos. Nessas condições, nenhum critério escolhido seria imune a críticas e contestações: sempre surgiria um caso objetivo diante do defensor que, se legalmente não se enquadrasse como necessitado, moralmente o deixaria incomodado.

No tocante à segunda questão, os autores sugerem um critério a ser aplicado pela DPESP. Entretanto, mais temerária que o critério (insuficiente como qualquer outro) é a justificativa para a sua existência:

Em um cenário de recursos escassos e necessidade de eleição de prioridades pelo Estado, nenhuma instituição pode se dar ao luxo de adotar uma postura excessivamente ingênua. Do contrário, estariam abertas as portas às fraudes e, em última instância, à impossibilidade de atendimento daqueles que mais precisam (Ibidem, pp. 185-186).

Ingênuos parecem ser os autores por confiarem numa pretensa infalibilidade na “eleição de prioridades pelo Estado”. Certamente seria mais profícua uma discussão acerca dos critérios utilizados pelo Estado para eleger suas prioridades do que a atual querela a respeito de quem é ou não necessitado. Possivelmente descobriríamos razões mais perversas para a carência material da Defensoria do que a mera falta de recursos. Além disso, desconhecemos relatos de alguém que, em possuindo recursos financeiros, decidiu fazer uso de hospital ou escola pública a fim de obter vantagem com isso. Parece-nos também ingênuo crer que alguém procuraria a Defensoria para “fraudá-la” como supõem os autores.

No tocante ao último aspecto, suas críticas se dirigem ao fato de que, em função da carência de estrutura física e de recursos humanos, os primeiros atendimentos e as triagens são feitas por estagiários, o que prejudicaria a avaliação do enquadramento nos critérios de atendimento, além de afastar a instituição das pessoas que dela necessitam. Nesse sentido, sugerem:

(...) a urgente necessidade de melhorias de estrutura física e de recursos humanos da instituição. O espaço para atendimentos é inadequado, as sedes são poucas e mal distribuídas geograficamente e a escassez de servidores e de membros impossibilita a avaliação mais profunda e adequada de situações concretas. (Ibidem, p. 187).

Certamente a Defensoria padece com a insuficiência de recursos. Sobre as sedes e sua distribuição geográfica falaremos bastante ainda ao longo deste trabalho. Todavia, uma “avaliação mais profunda e adequada das situações concretas” não nos parece ser a solução, uma vez que fundada na ineficiência dos critérios.

Uma série de considerações deve ser feita em relação aos critérios e exigências pela DPESP. Em primeiro lugar, é necessário considerar que a aplicação da justiça não é uma prestação de serviço público como outro qualquer, pois diferente de serviços como saúde, educação e segurança pública, o indivíduo para ter acesso ao sistema de justiça, além dos impostos que pagara indiretamente, deve ainda arcar com custas judiciais e os honorários de um advogado. Em resumo, os serviços judiciários custam caro para quem a eles decide recorrer. Outro aspecto também diferencia os serviços judiciários dos demais serviços públicos: existe uma instituição especificamente para atender aos pobres. Que outros serviços públicos são assim? Trata-se do reconhecimento de que a justiça é privada. Se assim não fosse, seria gratuita para todos.

Alguém pode argumentar que na educação e na saúde existem serviços privados. Todavia, nesse caso não há uma obrigação legal de que alguns devem pagar e outros podem ter o serviço gratuito. A coação para o recurso ao serviço privado é feita por meio da precarização do serviço público. A gratuidade nesse caso representa um castigo para o pobre. Além disso, é preciso não normalizar a privatização dos serviços essenciais. Certamente ela não atende aos interesses da sociedade. Também é necessário não normalizar a pobreza, pois corremos o risco de perpetuar o assistencialismo, ou seja, as políticas destinadas exclusivamente aos pobres. As críticas que são direcionadas a programas sociais como o “Bolsa Família”, sob o argumento de que geram dependência e não solucionam o problema, podem ser dirigidas à Defensoria Pública, pois um serviço cujo objetivo é atender exclusivamente aos pobres corre o risco de assumir um caráter caritativo e assistencialista.

É preciso considerar, contudo, que as críticas mais ferrenhas aos programas de assistência social não advogam a transformação social: o fim da pobreza por meio da extinção das desigualdades sociais. O que tais vozes demandam é a exploração dos pobres pela lei do mercado: é preciso trabalhar para merecer. E, nesse caso, trabalhar significa não ter outra opção a não ser sujeitar-se às piores condições de trabalho. Talvez por isso não haja tantas críticas à existência de uma defensoria pública quanto há às políticas de transferência de renda. As classes médias já aceitaram a privatização, estão acostumadas a pagar pelos serviços que deveriam ser públicos. A defensoria pública não significa renda, é apenas a garantia de aplicação de leis que são criadas para garantir o *status quo*. Se o pobre tem acesso às leis, ele acaba por também legitimar a estrutura social que as criou. Assim, no caso da assistência jurídica gratuita, a assistência social não é mudança social, pois o sujeito continua pobre.

Outra consideração é em relação à burocracia à qual os indivíduos estão submetidos. Não bastasse ser pobre, o sujeito tem que provar. Quem pode pagar um advogado, e ser atendido imediatamente e quase exclusivamente, não procura a defensoria. Se a pessoa procura, é porque precisa e, se precisa, por que não atendê-la? A burocracia da justiça persegue a todos e, mais ainda, ao pobre. O sujeito busca seus direitos e tem que começar provando burocraticamente que é pobre e que não é mentiroso. O caminho que conduz o pobre à justiça tem um mau começo: a desconfiança.

Por fim, é necessário considerar que o estabelecimento de critérios de definição de quem é ou não necessitado constitui um problema devido à forte associação entre os conceitos de necessitado e de pobre. Necessitado e pobre no contexto do atendimento da Defensoria tornam-se sinônimos e, ao contrário do que a maioria pensa, o conceito de pobreza não é algo tão óbvio. A dificuldade do conceito é vivida justamente quando se tenta estabelecer um critério de definição do que é o pobre (ou necessitado). Todavia, o impasse conduz a todo tipo de tentativa de solução, mas não à compreensão do porquê da dificuldade. Debrucemo-nos, então, mais atentamente sobre a questão da pobreza.

O que é pobreza?

Vivemos num mundo em que a realidade social é intencionalmente escondida por trás da mistificação de seus fenômenos. Uma dessas mistificações é sem dúvidas a incompreensão do significado da pobreza: ela nos aparece como uma verdade universal, imutável no tempo e no espaço, algo inerente às sociedades humanas. A intenção oculta é a de naturalizá-la, descaracterizando-a, destituindo-a de qualquer traço que revele que ela é socialmente produzida.

Uma contribuição incisiva para elucidar esse problema é dada por Jean Baudrillard, ao comentar as ideias de Marshall Sahlins⁶:

Para Sahlins, eram os caçadores-coletores (tribos nômades primitivas da Austrália, do Kalahari etc.) que conheciam a abundância verdadeira, apesar de sua absoluta “pobreza”. Os primitivos não possuem nada para si, eles não são obcecados por seus objetos, os quais eles jogam fora para melhor se deslocar. Nada de aparelho de produção, nem de “trabalho”: eles caçam e colhem “por lazer”, poder-se-ia dizer, e dividem tudo entre eles. Sua prodigalidade é total: eles consomem tudo de uma vez, nada de cálculo econômico, nada de estoques. O caçador-coletor não tem nada do *Homo economicus* de invenção burguesa. Ele não conhece os fundamentos da Economia Política. Ele permanece sempre aquém das energias humanas, dos recursos naturais e das possibilidades econômicas efetivas. Ele dorme muito. Ele tem confiança – e é isso que marca seu sistema econômico – na riqueza dos recursos

⁶ SAHLINS, Marshall. *La première société d'abondance*. Paris: Temps Modernes, 1968.

naturais, enquanto que nosso sistema é marcado (e cada vez mais com o aperfeiçoamento técnico) pelo desespero face à insuficiência dos meios humanos, por uma angústia radical e catastrófica que é o efeito profundo da economia de mercado e da concorrência generalizada (BAUDRILLARD, 1970, pp. 90-91, grifo do autor, tradução nossa)⁷.

Mais adiante, com maestria, ele define a pobreza como sendo relacional e que nossa sociedade, apesar da abundância de objetos produzidos, não faz senão aumentar a raridade e a penúria:

(...) a pobreza não consiste, diz Sahlins, nem em uma fraca quantidade de bens, nem simplesmente em uma relação entre fins e meios: ela é antes de tudo uma *relação entre os homens*. O que fundamenta a “confiança” dos primitivos, e que faz com que vivam a abundância mesmo na fome, é finalmente a transparência e a reciprocidade das relações sociais. É o fato de que nenhuma monopolização, qualquer que seja ela, da natureza, do solo, dos instrumentos ou dos produtos do “trabalho”, bloqueia as trocas ou institui a raridade. Nada de acumulação, que é sempre a fonte do poder. Na economia da doação e da troca simbólica, uma quantidade fraca e sempre finita de bens é suficiente para criar uma riqueza geral, porque eles passam constantemente de uns para os outros. A riqueza não está fundamentada nos bens, mas na troca concreta entre as pessoas. Ela é, então, ilimitada, porque o ciclo de troca é sem fim, mesmo entre um número limitado de indivíduos, cada momento do ciclo de troca acrescentando ao valor do objeto trocado. É esta dialética concreta e relacional da riqueza que nós reencontramos invertida, como *dialética da penúria* e da necessidade ilimitada, no processo de concorrência e de diferenciação características de nossas sociedades civilizadas e industriais. Aqui onde cada relação, na troca primitiva, acrescenta à riqueza social, cada relação em nossas sociedades “diferenciais” acrescenta à falta individual, porque toda coisa possuída é relativizada em relação às outras (na troca primitiva, ela é *valorizada* pela relação com as outras) (Ibidem, pp. 91-92, grifo do autor, tradução nossa)⁸.

⁷ No original: Pour Sahlins, c'étaient les chasseurs-collecteurs (tribus nomades primitives d'Australie, du Kalahari, etc.) qui connaissaient l'abondance véritable malgré leur absolue “pauvreté”. Les primitifs n'y possèdent rien en propre, ils ne sont pas obsédés par leur objets, qu'ils jettent à mesure pour mieux se déplacer. Pas d'appareil de production ni de “travail”. Ils chassent et ils cueillent “à loisir”, pourrait-on dire, et partagent tout entre eux. Leur prodigalité est totale: ils consomment tout d'emblé, pas de calcul économique, pas de stocks. Le chasseur-collecteur n'a rien de l'*Homo œconomicus* d'invention bourgeoise. Il ne connaît pas les fondements de l'Économie Politique. Il reste même toujours en deçà des énergies humaines, des ressources naturelles et des possibilités économiques effectives. Il dort beaucoup. Il a confiance – et c'est cela qui marque son système économique – en la richesse des ressources naturelles, alors que notre système est marqué (et de plus en plus avec le perfectionnement technique) par le désespoir face à l'insuffisance des moyens humains, par une angoisse radicale et catastrophique qui est l'effet profond de l'économie de marché et de la concurrence généralisée.

⁸ No original: (...) la pauvreté ne consiste, dit Sahlins, ni en une faible quantité de biens, ni simplement en un rapport entre des fins et des moyens: elle est avant tout un *rapport entre les hommes*. Ce qui fonde la “confiance” des primitifs, et qui fait qu'ils vivent l'abondance dans la faim même, c'est finalement la transparence et la réciprocité des rapports sociaux. C'est le fait qu'aucune monopolisation, quelle qu'elle soit, de la nature, du sol, des instruments ou des produits du “travail”, ne vient bloquer les échanges et instituer la rareté. Pas d'accumulation, qui est toujours la source du pouvoir. Dans l'économie du don et de l'échange symbolique, une quantité faible et toujours finie de biens suffit à créer une richesse générale, puisqu'ils passent constamment des uns aux autres. La richesse n'est pas fondée dans les biens, mais dans l'échange entre les personnes. Elle est donc illimitée, puisque le cycle de l'échange est sans fin, même entre un nombre limité d'individus, chaque moment du cycle d'échange ajoutant à la valeur de l'objet échangé. C'est cette dialectique concrète et relationnelle de la richesse que nous retrouvons inversée, comme *dialectique de la pénurie* et du besoin illimité, dans le processus de concurrence et de différenciation caractéristiques de nos sociétés civilisées et industrielles.

Apenas se pode falar em pobreza numa sociedade que institui a desigualdade como uma de suas estruturas fundantes. Chegamos a essa conclusão ao pensarmos as sociedades às quais chamamos de primitivas. Se não há desigualdade na distribuição das coisas socialmente produzidas, não há como falar de pobreza ou de riqueza, pois todos os indivíduos são iguais. Escassez e abundância são variáveis relacionais, uma vez que só podem ser observadas quando comparadas em situações diversas. Assim, é com propriedade que Sahlins pode falar que “a pobreza é antes de tudo uma relação entre os homens”, pois os homens em suas relações sociais criam a pobreza e a riqueza, que por sua vez só podem ser compreendidas no contexto dessas relações. Assim, trata-se de conceitos variáveis no tempo e no espaço e cuja mensuração perde o sentido: não se trata da quantidade de bens possuídos, mas da relação de desigualdade que se estabelece entre os homens num dado contexto social. É nesse sentido que Santos (2009 [1978], p. 18) critica as tentativas de mensuração da pobreza e afirma que:

A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria. É inútil procurar uma definição numérica para uma realidade cujas dimensões – agora e no futuro – serão definidas pela influência recíproca dos fatores econômicos e sociais e peculiares a cada país. Além do que um indivíduo não é mais pobre ou menos pobre porque consome um pouco menos ou um pouco mais. A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social.

Desse modo, não há como mensurar de uma vez por todas a pobreza. Não há um limite a partir do qual se possa separar quem é pobre de quem não é. Em nossa sociedade, o que podemos perceber é a desigualdade, o que faz com que alguns sejam mais prejudicados que outros na divisão da riqueza socialmente produzida: a estes podemos chamar de “mais pobres”. Todavia, o estabelecimento de critérios quantitativos é problemático.

Justamente por ser uma variável relacional, é que os homens a percebem sempre em relação aos seus contemporâneos e contemporâneos. Um trabalhador que hoje vive na periferia de uma grande cidade brasileira e tem acesso a alguns eletrodomésticos e a água encanada e saneamento básico, por exemplo, não percebe sua situação comparando-a a dos homens primitivos, mas sim em relação aos outros moradores da mesma cidade. Assim, a análise de alguns problemas sociais geralmente atribuídos à pobreza não pode estar presa a critérios meramente quantitativos. É nessa perspectiva que Young (2002, p. 26), em seus estudos sobre

Là où chaque relation, dans l'échange primitif, ajoute à la richesse sociale, chaque relation sociale, dans nos sociétés “différentielles”, ajoute au manque individuel, puisque toute chose possédée est relativisée par rapport aux autres (dans l'échange primitif, elle est *valorisée* par la relation même avec les autres).

exclusão social e criminalidade, tentando compreender o aumento não apenas da criminalidade, mas também da exigência de punição, introduz o conceito de privação relativa:

A privação relativa é convencionalmente pensada como um olhar para cima: trata-se da frustração daqueles a quem a igualdade no mercado de trabalho foi recusada face àqueles com mérito e dedicação iguais. Mas a privação também é um olhar para baixo: a apreensão diante do relativo bem-estar daqueles que, embora em posição inferior à do observador na hierarquia social, são percebidos como injustamente favorecidos: “eles ganham a vida fácil demais, mesmo que não seja tão boa quanto a minha”.

Assim é que a pobreza só pode ser compreendida em termos de desigualdade no interior de uma dada sociedade. Nesse sentido, não há como adotar critérios quantitativos. Qualquer abordagem que pretenda verdadeiramente contribuir para a solução dos problemas relativos à pobreza deve, antes de tudo, buscar resposta para a pergunta *o que é a pobreza?* por meio de uma abordagem que possa compreender como a desigualdade é criada. As variáveis a serem utilizadas numa investigação dessa natureza devem, portanto, ser capazes de expressar as desigualdades na distribuição da riqueza e as relações sociais sobre as quais elas se fundam.

Desse modo, a maior parte (senão todas) das ações estatais ou privadas que atuam sobre a pobreza estão fadadas a não resolver o problema. Não ultrapassam o limite da caridade, pois:

(...) a *praxis* utilitária imediata e o senso comum a ela correspondente colocam o homem em condições de orientar-se no mundo, de familiarizar-se com as coisas e manejá-las, mas não proporcionam a *compreensão* das coisas e da realidade. (...). [Por essa razão], naquilo que é intimamente contraditório, nada veem de misterioso; e seu julgamento não se escandaliza nem um pouco diante da inversão do racional e irracional (KOSIK, 2010 [1963], p. 14).

Tais ações são meros paliativos, uma vez que não compreendem a realidade e não buscam resposta para como é criada a pobreza. Só podem, portanto, acreditar que fazem grande coisa ao aliviar momentaneamente o sofrimento de alguém. Certamente podemos indagar com razão se os agentes por trás dessas ações caritativas não compreendem a realidade. A essa pergunta, respondemos que é muito provável que sim, eles a compreendem muito bem. A verdade é que suas ações desviam a atenção das causas reais do problema. Não lhes interessa mudar o atual estado de coisas. Essas ações tendem a manter tanto os beneficiários da caridade, quanto o restante da sociedade, aí incluídas as pessoas que trabalham nas ações caritativas, à mercê da “práxis utilitária mediata e do senso comum”. Todos creem verdadeiramente que algo está sendo feito para solucionar o problema. A caridade acaba por beneficiar apenas a quem dá a esmola e não a quem recebe. É desse modo

que podemos afirmar que, a despeito da boa vontade dos defensores públicos, a defensoria enquanto instituição estatal tende a assumir um caráter meramente caritativo. Ela não busca compreender e agir efetivamente sobre a pobreza, mas apenas prestar um serviço aos pobres.

Nessa perspectiva, é inútil em termos de redução da pobreza qualquer exaltação referente ao recente aumento do acesso a mais bens industrializados por parte da população brasileira, por exemplo. Esse tipo de consideração não leva em conta que:

A distorção e a desigualdade não são reduzidas, elas são *transferidas*. (...). É possível mesmo que o consumo (tomado no sentido de gasto, de compra e posse de objetos visíveis) perca pouco a pouco o papel eminente que ele desempenha atualmente na geometria variável da posição social, em benefício de outros critérios e outros tipos de condutas. No limite, *ele será o apanágio de todos quando ele não significar mais nada* (BAUDRILLARD, 1970, p. 73, tradução nossa)⁹.

Assim é com as abordagens feitas em relação ao acesso à justiça: ainda que isso pudesse conduzir a um acesso universal aos direitos prescritos nas normas, a desigualdade sempre estaria presente, apenas transferida para outras formas de privação relativa. A ilusão reside no fato de que os defensores das ideias de universalização do acesso à justiça pensam a pobreza em termos quantitativos e materiais, ao invés de compreendê-la como uma relação. Desse modo, para eles, o acesso à justiça teria o mérito de conduzir a uma redução da miséria material dos mais pobres. Um exemplo são os casos em que a Defensoria por meio das ações de usucapião ajuda a garantir habitação para as pessoas. Não podemos dirigir a essa instituição a mesma crítica que Santos (2007 [1987], p. 97) fazia às sociedades de moradores?

Trata-se, aqui, da defesa de interesses ligados à propriedade, já obtida ou a obter, no quadro da sociedade mercantil. A ação não se dirige para reduzir os efeitos da sociedade de consumo, mas para nela inserir ainda mais profundamente os respectivos protagonistas. Não tem outro sentido a defesa da valorização da propriedade individual ou as campanhas para obtê-la. Cada qual no seu nível se defende dos outros, mas é para obter uma posição melhor no mercado. As sociedades de moradores têm um inegável papel organizativo, mas não têm fôlego para ultrapassar o funcional, deixando intacto o estrutural. Seu papel se esgota com o atendimento dos reclamos patrimoniais, e com isso se esgota a ação do grupo. É o mercado, afinal que triunfa.

A desigualdade é apenas transferida, pois, mesmo na concretização do direito à habitação, a diferença se estabelece. É, por exemplo, no tocante à habitação que, entre outros critérios distintivos da posição social, o uso desigual do território aparece no presente como variável indispensável para a compreensão da pobreza:

⁹ No original: La distorsion et l'inégalité ne sont pas réduites, elles sont *transférées*. (...). Il est possible même que la consommation (prise au sens de dépense, d'achat et de possession d'objets visibles) perde peu à peu le rôle éminent qu'elle joue actuellement dans la géométrie variable du statut, au profit d'autres critères et d'autres types de conduites. À la limite, *elle sera l'apanage de tous lorsqu'elle ne signifiera plus rien*.

A segregação no *habitat* não é nova, mas, cada vez mais ligada a uma forte penúria e a uma especulação crônica, ela tende a tornar-se decisiva tanto pela segregação geográfica (centro de cidades e periferias, zonas residenciais, guetos de luxo e cidades-dormitório etc.), quanto pelo espaço habitável (interior e exterior da construção), o desdobramento em residência secundária etc. Os objetos têm hoje menos importância que o espaço e que a marcação social dos espaços. O *habitat* constitui talvez assim uma função *inverse* daquela dos outros objetos de consumo. (BAUDRILLARD, 1970, pp. 73-74, tradução nossa)¹⁰.

É desse modo que o espaço expressa cada vez mais a desigualdade e a segregação. Quanto maior a desigualdade numa dada porção do espaço, mais visíveis são os limites físicos criados para separar os desiguais. A separação que os ricos estabelecem entre eles e o restante da sociedade não nos parece um sinal de redução da pobreza, mas ao contrário. A ideia de “cordão sanitário” proposta por Young (2002, p. 40) parece servir bem para descrever o que acontece hoje nas principais cidades brasileiras:

Uma fronteira é criada entre o grupo nuclear e os de fora através de uma série de medidas: pelo planejamento urbano, a rede de estradas que divide cidades, o gradeamento de propriedades privadas, o bloqueio de áreas para evitar o acesso fácil, mas acima de tudo pelo dinheiro: o custo do transporte público no centro, o custo dos bens nas lojas, o policiamento das áreas nucleares, seja dos *shoppings* suburbanos ou dos guetos, seja por polícia particular ou pública, é voltado para remoção de incertezas, para limpar a rua de alcoólatras, doentes mentais ou simplesmente dos que se reúnem em grupos.

O espaço é sociedade e vice-versa. Não há separação. Por essa razão, podemos afirmar que em sua materialidade o espaço não faz outra coisa senão expressar as relações sociais. Daí a relevância de uma contribuição geográfica para a compreensão da sociedade. No caso de nosso estudo, trata-se de compreender o tratamento dado à questão da pobreza no Brasil, a partir da expressão espacial das ações da Defensoria Pública Paulista. Como estamos propondo abordar a pobreza enquanto uma relação social, busquemos, então, uma compreensão mais aprofundada da expressão geográfica da desigualdade.

¹⁰ No original: La ségrégation dans l’habitat n’est pas nouvelle, mais de plus en plus liée à une pénurie savante et à une spéculation chronique, elle tend à devenir décisive, tant par la ségrégation géographique (centre des villes et périphérie, zones résidentielles, ghettos de luxe et banlieu-dortoir, etc.) que dans l’espace habitable (intérieur et extérieur du logement), le dédoublement en résidence secondaire, etc. Les objets ont aujourd’hui moins d’importance que l’espace et que le marquage social des espaces. L’habitat constitue peut-être ainsi une fonction *inverse* de celle des autres objets de consommation.

CAPÍTULO 2

DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS.

Espaço, território e lugar

A existência humana é inseparável da do planeta Terra. Sem esta, a humanidade nem mesmo seria possível. O homem só pode ser definido, então, numa existência relacional: entre o seu desígnio criador e as circunstâncias oferecidas pelo seu entorno. O mundo se apresenta ao homem como conjunto de facilidades e dificuldades, a partir do qual o homem cria as condições de sua existência. Transformando o planeta, o homem cria a si mesmo. A existência do homem é um combate incessante contra as dificuldades que lhe são impostas¹¹. E é no resultado desse combate que o mundo humano é constituído, ao mesmo tempo em que o próprio homem se humaniza. É a esse mundo humano (o homem habitando este híbrido de condições oferecidas pelo planeta e de incessantes transformações promovidas pelo seu intelecto) a que chamamos de espaço geográfico, objeto de estudo da Geografia.

“O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS, 2008 [1996], p. 61). Os objetos são tanto os recursos naturais aos quais o homem atribui um uso, quanto as infraestruturas por ele construídas na sua jornada de transformação e adaptação do planeta para atender a suas necessidades e interesses. Desde o início de suas primeiras atividades na Terra, o homem cria técnicas para utilizar o entorno a seu favor: no início, essas técnicas eram extensões do seu próprio corpo (arcos, flechas, lanças, enxadas, foices etc.), mas com o passar do tempo, as técnicas tornaram-se verdadeiras próteses do planeta (pontes, rodovias, viadutos, moinhos, armazéns etc.). No atual período, com o desenvolvimento da ciência e das técnicas informacionais, podemos dizer que o homem organizou um verdadeiro meio técnico-científico-informacional (do qual, as grandes cidades são o maior exemplo), por meio da

¹¹ Porque se não encontrasse facilidade alguma, estar no mundo lhe seria impossível, isto é, que o homem não existiria e não faria questão. Como encontra facilidades em que apoiar-se, resulta que lhe é possível existir. Mas como acha também dificuldades, essa possibilidade é constantemente embaraçada, negada, posta em perigo. Daí a existência do homem, seu estar no mundo, não ser um passivo estar, pois tem, à força e constantemente, que lutar contra as dificuldades que se opõem a que seu ser se aloje nele. Note-se bem: à pedra lhe é dada feita sua existência, não tem que lutar para ser o que é: pedra na paisagem. Mas para o homem existir é ter que combater incessantemente com as dificuldades que o contorno lhe oferece; portanto, é ter que fazer-se em cada momento sua própria existência. Diríamos, pois, que ao homem lhe é dada a abstrata possibilidade de existir, mas não lhe é dada a realidade. Esta tem que conquistá-la ele, minuto após minuto: o homem não apenas economicamente, mas metafisicamente, tem que ganhar a vida por si mesmo (ORTEGA Y GASSET, 1963 [1939], pp. 37-38).

implantação desses diversos objetos técnicos (densos em ciência e informação) que passaram a rodeá-lo, permitindo e condicionando suas ações¹².

Os objetos, ao mesmo tempo em que são materializações das ações passadas ou presentes, permitem a realização das atuais e condicionam as futuras. Sistemas de objetos e sistemas de ações são, desse modo, indissociáveis. E é assim que podemos afirmar que os objetos são a expressão material do processo social: neles a sociedade se realiza. Além disso, ao serem simultaneamente ações tanto passadas, quanto presentes e futuras, os objetos permitem a empiricização do tempo: o tempo se faz sensível na materialidade dos objetos. Por exemplo, ao construir um prédio, o homem permite que seja realizado certo número de ações. No entanto, ao ser instalado, este prédio ganha certa autonomia, pois passa a condicionar as ações futuras, limitando-as em quantidade e qualidade. É o caso dos prédios antigos tombados como patrimônio histórico, comuns nos centros de cidades mais velhas. Em determinado momento do passado, aqueles objetos foram construídos para abrigar certas funções que hoje já não mais existem. Entretanto, eles não desapareceram com as ações que os criaram e hoje condicionam as ações presentes e futuras: uma vez que não podem ser simplesmente destruídos nem tampouco são capazes de dar movimento às funções atuais, eles limitam as escolhas possíveis. Passado, presente e futuro (tempo) unem-se de maneira indivisível neste objeto (espaço). É desse modo, então, que o espaço representa esse conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações. O espaço é a própria sociedade em seu movimento de existência, constantemente sendo renovado, mas sempre uno.

Entretanto, a unidade do espaço geográfico se dá na totalidade-mundo, o que significa que se trata de um conceito que remete ao espaço total do planeta. Temos, então, um conceito antes abstrato que operacional. Por essa razão, o método deve buscar a compreensão do todo a partir do estudo e da compreensão de suas partes. Não por acaso, os estudos geográficos abordam frequentemente os subespaços nacionais, ou seja, os territórios. Todavia não se trata aqui do antigo conceito de território – compreendido unicamente a partir de sua materialidade, suporte ou palco das ações sociais – mas sim do território usado. “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado.”

¹² Neste período, os objetos técnicos tendem a ser ao mesmo tempo técnicos e informacionais, já que, graças à extrema intencionalidade de sua produção e de sua localização, eles já surgem como informação; e, na verdade, a energia principal de seu funcionamento é também a informação. Já hoje, quando nos referimos às manifestações geográficas decorrentes dos novos progressos, não é mais de meio técnico que se trata. Estamos diante da produção de algo novo, a que estamos chamando de *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2008 [1996], p. 238, grifo do autor).

(SANTOS, 2005 [1993], p. 138). O território usado é sinônimo do espaço geográfico, pois se trata de uma relação entre uma totalidade que é parte de uma totalidade maior.

Embora uno, o território não é homogêneo. Existem diferenciações territoriais, resultado dos diferentes objetos e ações presentes em cada lugar. Ao longo de sua história, a humanidade tornou-se mais complexa em diversos aspectos. O isolamento geográfico das diversas regiões do planeta até alguns séculos atrás foi capaz de fazer surgirem as mais diversas culturas, cada uma organizando seu território de acordo com seus desígnios particulares. Além das diferenças culturais, outros fatores são também responsáveis por diferenciações territoriais. Ao se considerar um país como o Brasil, no qual podemos afirmar que predomina uma mesma cultura, existem características que são peculiares a certas porções do território. O mesmo acontece quando é considerado um estado federativo ou mesmo um município. No atual período, o principal fator responsável por essas diferenciações tem sido as relações capitalistas. Se o homem organiza seu território, criando objetos que possibilitarão suas ações, em uma sociedade capitalista não se pode dizer que todos os homens sejam igualmente dotados desse mesmo poder transformador.

Num esforço de compreensão do problema, pode-se de uma maneira simplificada dizer que os elementos que agem na transformação do território estão divididos em: homens, firmas e instituições (SANTOS, 2008 [1985]). Há diferenças entre as ações desses agentes, pois há distintos interesses e possibilidades, fazendo com que homens, firmas e instituições usem o território de maneiras bastante diversas. Mesmo em cada um desses grupos existem diferenças: há homens ricos e pobres, firmas grandes e pequenas e instituições nacionais e internacionais, por exemplo. Em resumo, significa que os homens são dotados de possibilidades diferentes a depender de diferentes circunstâncias sociais.

Essa diferença de possibilidades é sempre expressa pelo território: pelo diferente uso que dele faz cada um dos agentes. Ao se observar atentamente a porção do território correspondente a um município qualquer, por exemplo, ver-se-á que os diferentes objetos instalados nos diversos lugares revelam quem são os agentes que deles fazem uso. A porção do território que abriga as atividades industriais é bem diferente daquela onde existe o comércio (firmas diferentes = objetos e ações diferentes). Os bairros onde residem os homens com maior poder de transformação do território são diferentes daqueles onde vivem os demais: os primeiros apresentam maior diversidade de objetos que os segundos. Assim, o território é diferentemente transformado e usado pelos diferentes agentes.

Os diferentes usos do território são artífices da constituição dos diferentes lugares. O lugar é a terceira totalidade: um subespaço do território. O lugar pode ser definido como um

subespaço correspondente a um acontecer solidário e contíguo¹³. Esse acontecer tem uma duração e uma extensão, o que faz com que o lugar tenha duração e extensão correspondentes. Nas palavras de Santos (2005 [1994], p. 158):

Um subespaço é uma área contínua do acontecer homólogo ou complementar, do acontecer paralelo ou hierárquico. Em todos esses casos, trata-se de um acontecer solidário, que define um subespaço, região ou lugar. A noção aqui, de solidariedade, é aquela encontrada em Durkheim e não tem conotação ética ou emocional. Trata-se de chamar a atenção para a realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum.

Uma abordagem que leva em conta o acontecer como a variável que define a existência e a diferenciação de subespaços faz com que a escala de delimitação espacial dos lugares seja uma noção menos geométrica que temporal. É nesse sentido que podemos afirmar que “em cada momento, há sempre um mosaico de subespaços, cobrindo inteiramente a superfície da terra e cujo desenho é fornecido pelo curso da história... (SANTOS, 2005 [1994], p. 159)”. Nessa perspectiva, o antigo conceito estático de região, enquanto unidade espacial definida e delimitada de uma vez por todas, perde o sentido:

A distinção entre lugar e região passa a ser menos relevante do que antes, quando se trabalhava com uma concepção hierárquica e geométrica do espaço geográfico. Por isso, a região pode ser considerada como um lugar, desde que a regra da unidade e da contiguidade do acontecer histórico se verifique. E os lugares – veja-se o exemplo das cidades grandes – também podem ser regiões. Tanto a região, quanto o lugar, são subespaços subordinados às mesmas leis gerais de evolução, onde o tempo empiricizado entra como condição de *possibilidade* e a entidade geográfica entra como condição de *oportunidade*. A cada temporalização prática corresponde uma espacialização prática, que desrespeita as solidariedades e os limites anteriores e cria novos (Ibidem, grifo do autor).

A cada momento, os lugares são redefinidos pelo processo histórico. O mosaico está constantemente se refazendo: encontraremos tantos lugares quantos forem os acontecimentos solidários se dando num dado momento da história. É assim que, dependentes dos acontecimentos, os lugares têm duração e extensão variáveis. Um lugar existe numa dada porção do espaço num dado período de tempo. As diferenças entre os lugares são, então, dependentes

¹³ Na realidade, esse acontecer solidário se apresenta sob três formas no território atual: um acontecer homólogo, um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico. O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se modernizam mediante uma informação especializada e levam os comportamentos a uma racionalidade presidida por essa mesma informação, que cria uma similitude de atividades, gerando contiguidades funcionais que dão os contornos da área assim definida. O acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo e das relações entre cidades, consequência igualmente de necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo. Finalmente, o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e faz-se sob um comando, uma organização, que tendem a ser concentrados e obrigam-nos a pensar na produção desse comando, dessa direção, que também contribuem à produção de um sentido, impresso à vida dos homens e à vida do espaço (SANTOS, 2005 [1993], p. 140).

das diversas variáveis espaciais e temporais. Como a Geografia tem por objetivo a compreensão do presente, buscaremos compreender as diferenças entre os diversos lugares a partir dos diferentes acontecimentos resultantes dos diferentes usos impostos pelos homens no atual período histórico.

Como vimos, os diferentes usos podem revelar uma diversidade de atividades econômicas. Todavia, também é verdade que a diferença pode expressar as desigualdades sociais. Nesse sentido, há em nossa sociedade um uso desigual do território: aos mais pobres cabem, geralmente, as porções do território menos dotadas de objetos e ações que são condição para o desenvolvimento pleno dos indivíduos. Pode-se afirmar que ser pobre não é apenas uma condição econômica: é também uma condição territorial; é habitar aqueles lugares onde não há as infraestruturas que a sociedade deveria oferecer a todos os seus membros. É certo que caberia à ação do Estado a responsabilidade quanto à organização territorial e distribuição igualitária de bens e serviços a todos os indivíduos, independentemente de onde eles habitem. No entanto, em uma sociedade capitalista o Estado é a instituição que expressa a luta de classes, o que faz com que, geralmente, suas ações favoreçam os mais poderosos, em detrimento dos pobres. É dessa maneira que tem se constituído as desigualdades territoriais, ainda mais agudizadas em países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil.

E como compreender as desigualdades no uso do território a partir do estudo geográfico de uma instituição? Ao mesmo tempo em que as ações produzem e se dão por meio dos objetos, estes, por sua vez, interferem nas escolhas e nas realizações das ações, contraditoriamente, na maioria das vezes, como em nosso país. Pode-se dizer que os objetos intermediam as relações entre as diversas ações. Os diferentes agentes comunicam-se por meio de ações que se tornam possíveis por meio dos objetos. Dito isto, uma instituição é um agente cuja comunicação com os demais se realiza por meio da organização de um sistema de objetos e ações que lhe sirva de meio. No entanto, as decisões dessa instituição já estão inseridas num conjunto de objetos e ações que lhe comunicam e indicam as possibilidades a serem realizadas. Por essa razão, compreender o uso do território por qualquer agente que seja exige compreender a totalidade de que ele faz parte. É dessa forma que o uso do território, a realização da existência por meio de objetos e ações, é, ao mesmo tempo, resultado e expressão da totalidade. A compreensão do uso do território pela Defensoria Pública pode nos revelar o sentido de sua existência, assim como do contexto no qual ela se insere.

Nenhum estudo dá conta de descrever a totalidade em si, pois é impossível parar o mundo para compreendê-lo e explicá-lo. O movimento é incessante e só podemos tentar

compreender o seu sentido, a partir do diálogo que estabelecemos com alguns de seus aspectos, aqueles que conseguimos apreender. Assim, a abordagem geográfica da totalidade exige que busquemos os aspectos que nos são apreensíveis por meio das categorias de análise que são caras à nossa disciplina. Por conseguinte, recorreremos às categorias *forma*, *função*, *estrutura* e *processo*. Nas palavras de Santos (2008 [1985], p. 69):

Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo. *Função* [...] sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. *Estrutura* implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. *Processo* pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança. (Grifo do autor).

O território são as formas (casas, edifícios, ruas, avenidas, pontes, viadutos, estradas, barragens etc.), mas estas formas abrigam funções determinadas, que atendem aos desígnios de dados agentes. Forma e função são indissociáveis e se condicionam reciprocamente. Contudo, elas não existem isoladamente, mas em estruturas: conjuntos de formas e funções cuja existência só encontra seu sentido nas inter-relações. Uma cidade é um exemplo de estrutura. São diversas formas abrigando funções, e que apenas em conjunto tem um significado: ser cidade. Por fim, é preciso considerar que essas três categorias sozinhas apenas nos dão conta de apresentar a organização do presente, mas não de compreender o movimento que o anima. É o processo que nos permite examinar o movimento histórico que dá sentido ao presente. Desse modo, será o exame cuidadoso de cada uma dessas categorias – todas operando juntas – que nos fornecerá os fundamentos para a compreensão do uso do território.

Acesso à justiça e uso do território

T. H. Marshall (1967), ao explicar a constituição da cidadania na Inglaterra, relaciona-a à aquisição sucessiva dos direitos civis, políticos e sociais. De certo modo, ainda hoje, o conceito de cidadania está relacionado ao exercício desses direitos, ou seja, o cidadão é aquele que possui o livre exercício de seus direitos (civis, políticos e sociais) assegurado pelo Estado. Entretanto, há a possibilidade de existência da cidadania sem que o território usado apareça como sendo sua essência?

São os objetos que possibilitam a realização das ações. Assim, o exercício dos direitos exige a construção e a distribuição territorial de certos objetos que farão com que a cidadania seja uma realidade para todos os indivíduos. Entretanto, o que acontece é que em alguns lugares a inexistência de hospitais, escolas, saneamento básico etc. é a expressão da ausência

da cidadania. Não há como discutir cidadania sem que o território usado esteja em primeiro plano.

O território é a expressão e a condição de realização da sociedade. Uma sociedade desigual será denunciada pelas desigualdades territoriais, estará expressa nas paisagens¹⁴. Se a cidadania não se pretende apenas uma declaração legal, mas sim uma realidade comum a todos, o território deve ser considerado em sua totalidade, estando dotado das condições materiais e imateriais para a existência do cidadão. No Brasil, enquanto isso não for realizado, não poderemos falar da existência de cidadania.

Cappelletti e Garth (1988, p. 12) ao tratar da evolução do conceito de acesso à justiça afirmam que “o acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos”. O acesso à justiça poderia ser, então, compreendido como a possibilidade de reclamar e ser atendido quanto à realização da cidadania. A contradição é o Estado ser um dos responsáveis diretos tanto pela negação da cidadania quanto pela administração do sistema jurídico. Como reclamar ao Estado que o Estado garanta a cidadania?

Apesar de privilegiar alguns, em detrimento de muitos, o Estado representa o embate de forças contraditórias. Ainda que ele acabe por beneficiar na maioria das vezes os agentes hegemônicos, por outro lado é também pressionado pelos mais pobres a agir em benefício destes. Nesse sentido, mesmo de maneira muitas vezes precárias e com resultados questionáveis, o Estado constrói objetos e coloca em prática ações com o objetivo de atender as necessidades dos mais fracos. É nesse contexto que parecem surgir instituições como a Defensoria Pública, por exemplo, responsável por garantir a assistência jurídica gratuita às pessoas sem condições de pagar pelos serviços de um advogado. Apesar dos muitos problemas, pode-se dizer que legalmente essa instituição é responsável por viabilizar o início da luta pelo acesso à justiça, o acesso ao sistema jurídico, ou seja, à possibilidade de reivindicar do Estado a realização da cidadania, que é antes de tudo o direito ao uso do território. Cabe-nos questionar se o acesso à Defensoria Pública pode promover um uso igualitário do território e o acesso à cidadania.

¹⁴ Paisagem e espaço não são sinônimos. A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima (SANTOS, 2008 [1996], p. 103).

Lugar e valor do indivíduo

Entre as abordagens possíveis para a compreensão do uso do território pela Defensoria Pública está o estudo das localizações de suas unidades de atendimento. Poderíamos indagar se essas localizações estão em consonância com as demandas de seu público-alvo. Ora, se a Defensoria tem por objetivo atender aos mais pobres, a princípio ela deve localizar-se mais próxima deles. Todavia, ainda que pareça lógica, tal constatação merece ser melhor observada à luz de outros fatores. Começemos por apreciar a relação entre o lugar e os indivíduos que nele vivem.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário tem valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto *um lugar* vem a ser a condição de sua pobreza, *um outro lugar* poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2007 [1987], p. 107, grifo do autor).

Segundo o autor, os lugares se diferenciam e, por consequência, o valor dos homens, de acordo com as diferenças de acessibilidade. Acessibilidade que, por sua vez, pode ser apreendida pelo tempo, pela frequência e pelo preço. Ora, existem lugares nos quais não existem determinados bens, serviços ou informação, sendo a maior ou menor acessibilidade medida de acordo com o tempo ou a frequência com que se pode obtê-los. Pode ser que tenhamos de ir em busca de algo ou pode ser ele que a coisa venha até nós. Nesse último caso, existe uma frequência com a qual algo é oferecido nos diferentes lugares: enquanto há lugares onde a oferta é ininterrupta, em outros há sazonalidade. Quanto mais distante ou menos frequente é a oferta de um bem, serviço ou informação, mais caro isso se torna. Assim, podemos certamente dizer que pessoas com as mesmas virtualidades podem ter valores diferentes, pois cada lugar oferece possibilidades diferentes.

É desse modo que a acessibilidade se apresenta como variável significativa para uma compreensão espacial da pobreza. Obviamente, ela não é capaz de esgotar a questão, já que ao tentarmos apreendê-la tomamos sempre os subespaços como blocos homogêneos, ignorando as diferenças entre os indivíduos. Num dado lugar, diversas são as rendas e as possibilidades dos indivíduos que ali vivem. A acessibilidade não é a mesma em toda parte, no entanto nossas ferramentas de análise não nos permitem chegar tão próximo à realidade. Por outro lado, a acessibilidade é expressão de processos sociais complexos. Ao observá-la, não

estamos mirando as reais causas da pobreza, mas apenas uma de suas manifestações. É preciso não negligenciar a necessidade de buscar o “conhecimento da sociedade global, de suas leis funcionais e evolutivas, e do seu impacto num determinado ponto” (SANTOS, 2007 [1987], p. 112).

A existência em um dado lugar de um bem, serviço ou informação específicos pode significar para muitos indivíduos a diferença entre a vida e a morte. Esse é, principalmente, o caso dos mais pobres. Como vimos, a acessibilidade não é uma variável que seja medida exclusivamente em termos de distâncias métricas. Nos dias atuais, ela é dependente do tempo, da frequência e do preço. Para as pessoas pobres, para quem a velocidade dos meios mais modernos de transporte é apenas onírica, o tempo é diretamente proporcional à distância. Para elas, tempo é distância: distância longa, tempo longo. Tempo desperdiçado, vida desperdiçada. Para alguns, certos bens e serviços são irreais, dado o longuíssimo tempo imposto pela distância. É o mesmo em relação à frequência da oferta e o preço dos bens e serviços. A distância se expressa sob a forma de menor frequência e maior preço. Assim é que dados lugares, ao estarem distantes daqueles oferecedores de uma gama maior de bens e serviços, age sobre os homens tornando-os mais pobres. O lugar impõe a falta de acessibilidade, que, por sua vez, impõe a pobreza. Trata-se de um empobrecimento relativo, pois imposto de fora, independente da vontade do agente: ainda que seus atributos permaneçam os mesmos, a mudança de lugar ou o empobrecimento do lugar onde vive podem significar tornar-se mais pobre. Acreditamos poder extrair essa conotação das palavras de Sartre, quando ele afirmava que:

Qualquer homem define-se, negativamente, pelo conjunto dos possíveis que lhe são impossíveis, isto é, por um futuro mais ou menos inacessível. Para as classes desfavorecidas, cada enriquecimento cultural, técnico ou material da sociedade representa uma diminuição, um empobrecimento, o futuro é quase inteiramente barrado (SARTRE, 2002 [1960], p. 79).

Não é dessa impossibilidade de futuro que falamos quando afirmamos que certos lugares diminuem as possibilidades de seus habitantes?

À primeira vista pode parecer que a solução para esses problemas viria de uma oferta total e irrestrita de bens e serviços em todos os lugares de que deles se necessite. Todavia, a busca de uma solução exige primeiro que se compreenda melhor o problema com que lidamos, para evitar cairmos em soluções simplistas que atacam os fenômenos, mas negligenciam a essência dos processos. Por essa razão, debruçar-nos-emos sobre algumas questões como as desigualdades na oferta de bens e serviços, a relação entre classes de renda

e os diversos lugares, bem como a dinâmica da sociedade global sobre a constituição dos lugares.

Estamos de acordo que os diferentes lugares atribuem valores distintos aos homens que neles habitam. Todavia, não podemos com razão também afirmar que os homens atribuem valores diferentes aos diversos lugares? Não podemos fugir de uma dialética entre desigualdades sociais e desigualdades espaciais: umas e outras se condicionam mutuamente. Por isso, falamos em desigualdades socioespaciais.

Desigualdades socioespaciais

Nas grandes cidades, é comum vermos propagandas de vendas de imóveis nas quais são exaltadas as características dos lugares onde se localizam os empreendimentos: existência de importantes vias de circulação, supermercados, escolas, *shopping centers*, parques, estações de metrô etc. Todos esses são fatores que oferecem ao possível futuro morador maior *acessibilidade*. E a acessibilidade, como já vimos, faz com que o lugar atribua um valor maior ao indivíduo. Vende-se não apenas o imóvel em si, mas também o seu entorno. Dito de outra maneira, as pessoas compram lugares e pagarão mais caro para viver naqueles que lhes atribuirão ainda mais valor.

Não fica difícil perceber que numa sociedade ainda tão carregada de desigualdades como a brasileira, há os lugares para aqueles que podem pagar mais caro e aqueles destinados aos pobres. Estes últimos, desprovidos dos atributos capazes de permitir a acessibilidade, serão a condição do maior empobrecimento dos homens que aí se abrigam. Aqueles, por sua vez, permitirão aos seus habitantes reproduzirem sua riqueza. É assim que as desigualdades sociais se transformam em desigualdades espaciais e vice-versa. É também desse modo que podemos afirmar que à diversidade de classes sociais corresponde a diversidade de lugares: ricos e pobres ocupam subespaços distintos e possuem acesso distinto aos produtos da riqueza socialmente produzida. Por essa razão, Santos (2007 [1987], p. 108) nos alertava que “o problema da dialética de classes, não há dúvida, sempre se acha presente, mas a diversidade (enorme) de situações espaciais de classe também constitui um problema”.

Ainda que se igualem todas as demais condições (capacidade física e intelectual, formação, ocupação, remuneração etc.), os diferentes pontos do espaço dotarão os indivíduos de possibilidades desiguais. Isso é válido tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores. A escolha de um lugar para instalar-se, seja cidade ou campo, cidade grande ou pequena, tende a obedecer a razões econômicas. Ou seja, trata-se de uma escolha por vantagens e recompensas que um dado lugar pode oferecer, ao mesmo tempo em que se tem

condições financeiras de pagar por ele. Mudar ou permanecer depende diretamente do quanto um indivíduo está dotado de mobilidade. Esta, por sua vez, é condicionada pelas possibilidades econômicas. Mudar para o campo ou para uma cidade menor em busca de sossego ou de inspiração é uma escolha que depende de recursos financeiros e dificilmente as pessoas que o fazem abrem mão da acessibilidade: sempre permanecem próximas dos bens e serviços de que necessitam e possuem acesso a meios próprios de transporte. Em outro extremo, migrar do campo para uma favela numa grande cidade significa uma escolha econômica quando o novo lugar oferece melhores possibilidades. Mas, nem sempre se trata de escolha: muitas vezes o indivíduo é obrigado a mudar ou a permanecer, também por razões econômicas.

Assim, segundo Santos (2007 [1987], p. 109), “o estudo da distribuição da pobreza no espaço supõe que se pesquise a razão pela qual indivíduos dotados das mesmas virtualidades, das mesmas capacidades potenciais, tem ‘valor’ diferente segundo o lugar em que se encontram”. Essa variação de valor de acordo com os lugares manifesta-se, sobretudo, nas cidades e, nos últimos anos, tem se intensificado em função do caráter especulativo do mercado imobiliário, auxiliado por ações públicas localizadas de melhorias de infraestrutura e remoção de favelas e cortiços.

Além da compreensão da variação de valor do indivíduo segundo os lugares, “o problema requer uma explicação de maior alcance: trata-se não tanto de explicar porque as pessoas migram, quanto de saber por que elas permanecem, por que elas não migram (Ibidem, p. 109)”. Ele acrescenta:

Há, em todas as cidades, uma parcela da população que não dispõe de condições para se transferir da casa em que mora, isto é, para mudar de bairro, e que pode ver explicada a sua pobreza pelo fato de o bairro de sua residência não contar com serviços públicos, vender serviços privados a alto preço, obrigar os residentes a importantes despesas de transporte. Nesse caso, pelo fato de não dispor de mais recursos, o indivíduo é condenado a permanecer num bairro desprovido de serviços e onde, pelo fato de ser um bairro pobre, os produtos e bens são comprados a preços mais altos, tudo isso contribuindo para que a sua pobreza seja ainda maior e sua capacidade de mobilidade dentro da cidade seja igualmente menor (Ibidem, p. 111).

Vejamos um exemplo: a Região Metropolitana de São Paulo com seus 39 municípios. O mapa 8 (página 88) revela que o centro da metrópole é habitado pelas classes mais abastadas. Ali, a acessibilidade é total e, em consequência, os imóveis atingem os preços mais altos. A regra geral é a de que os mais pobres moram mais distantes deste centro. Quanto mais pobre, menor a acessibilidade. Os lugares mais distantes do centro são menos valorizados, o que faz com que atribuam menos valor aos indivíduos. O exemplo em tela ilustra bem como a desigualdade social se expressa sob a forma de desigualdade entre os lugares.

Apesar da relação entre a localização das pessoas e seu nível de renda ser algo relativamente fácil de verificar, é preciso ter em mente que essa relação entre subespaços e classes de renda é antes resultado de um processo do que um elemento explicativo da realidade. Trata-se do fenômeno, cuja essência deve ser descoberta. Além disso, é uma correlação que não permite generalizações automáticas, pois é possível encontrar pessoas de alta renda em lugares em processo de desvalorização, assim como pobres em lugares que “melhoram”. O que podemos afirmar é que dos lugares pobres na oferta de bens e serviços acessíveis apenas escapam aqueles capazes de mobilidade social, geográfica, ou de ambas. Nos dois casos, o indivíduo busca melhores condições de acessibilidade em relação ao lugar de moradia.

Processo de periferização dos pobres

Processo comum às cidades brasileiras, a expansão exagerada da área urbana tem superado o crescimento populacional.

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento dessas características (SANTOS, 2005 [1993], p. 106).

Embora tal processo se torne mais evidente nas grandes cidades, as cidades menores não tem escapado a essa lógica. Milton Santos já registrava na década de 1990 que a expansão da cidade de São Paulo em cem anos foi de 450 vezes, saindo de 2 km² em 1880 para 900 km² em 1980 (SANTOS, 2009 [1990], p. 23.).

Fenômeno mais intimamente ligado às transformações ocorridas nos países subdesenvolvidos que se modernizaram a partir da segunda metade do século XX, a expansão horizontal das cidades é tributária da lógica de reprodução do capital. Muitas foram as cidades do mundo subdesenvolvido que tiveram suas paisagens construídas demasiadamente hipertrofiadas sem que o crescimento populacional acompanhasse esse desenvolvimento. Não que o aumento populacional tenha sido irrelevante, ao contrário. O problema é que, proporcionalmente, o crescimento em área superou o da população.

Quanto mais gente vem para a cidade, com o consequente aumento do número de pobres e devido aos mecanismos geoeconômicos já descritos, mais o centro “cêntrico” cresce, se avoluma e se expande. O valor relativo da terra sobe mais (no

centro), dando assim um novo impulso ao fenômeno da especulação imobiliária em toda a cidade. A diversificação de funções e a sua extensão acarretam, com a diferenciação consecutiva de usos da terra, uma valorização diferencial e uma competição pelo uso dos lugares. É uma nova razão para o agravamento da especulação. A pressão das classes médias por serviços mais diferenciados, especializados e numerosos é um dado suplementar para uma nova diferenciação de valores, causa também da especulação fundiária (SANTOS, 2009 [1990], p.72).

Muito mais preocupados em atender às condições impostas pelos investidores internacionais ávidos por obter os mais elevados lucros, os governos dos países pobres privilegiaram os investimentos nas infraestruturas indispensáveis à fluidez de capitais, mercadorias e informação. Tudo isso dotando certas porções do território para atender aos ditames externos, enquanto as demandas internas eram deixadas de lado. Essa escolha de prioridades em muitos casos não foi sem descontentes: essa situação se evidenciou na necessidade de imposição dessas decisões por meio dos não raros governos ditatoriais na América do Sul, por exemplo. A menção a esse período da história do país não significa que o processo de crescimento da área construída das cidades seja algo recente. Ressaltamos aqui sua intensificação nesse período, dadas as intensas transformações por que passou o Brasil, tornando-se um país de população predominantemente urbana.

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte (SANTOS, 2005 [1993], p. 105).

Nunca houve em nosso país um planejamento estatal que buscasse uma organização do território que atendesse às demandas da sociedade, principalmente das pessoas mais pobres. Atender aos agentes hegemônicos sempre teve precedência nas decisões dos governantes. Sob o pretexto de desenvolver o país, gerar riqueza e empregos, o que se viu foi a produção de mais pobreza. No que diz respeito às cidades – essas pequenas porções do território que abrigam a maior parte da população –, o ordenamento territorial ficou à mercê das vicissitudes do mercado: comprometido com especuladores imobiliários (se não comprometido com eles, pelo menos omissos em relação a suas ações) e com a indústria automobilística, o Estado permitiu a expansão horizontal desmedida das áreas urbanas. Este processo foi responsável pela divisão das principais cidades em duas partes distintas:

A oposição entre a cidade visível e a cidade invisível, subterrânea, é chocante. A paisagem urbana se estende muito mais depressa do que os serviços destinados a assegurar uma vida correta à população. Desse modo, a parcela maior da sociedade urbana, em grau mais ou menos grande, fica excluída dos benefícios do abastecimento de água, dos esgotos, do calçamento, dos transportes etc. Eis aí,

também, um dos aspectos mais chocantes dos contrastes entre centro e periferia (SANTOS, 2009 [1990], p. 60).

À medida que a população urbana cresce, aumenta a demanda por novas habitações. Contudo, a oferta de novos terrenos para a construção fica a cargo dos proprietários individuais cujos interesses residem na obtenção dos maiores lucros possíveis. Alheios a preocupações de caráter social, esses agentes, que adquiriram esses imóveis num momento quando estes não eram requisitados pela expansão urbana e eram bem mais baratos, colocam no mercado as glebas não contínuas à área urbana. Isso cria vazios entre as áreas mais antigas e os novos bairros que vão surgindo. Esses novos bairros, por sua vez, exigem infraestruturas a serem instaladas pelo poder público (pavimentação, instalação de serviços públicos) ou por empresas concessionárias de serviços públicos (água, luz, telefone). Essas novas instalações vem assim a atender não apenas aos novos lugares habitados, mas também aos terrenos vazios que passam a valer ainda mais do que antes. Se o Estado não intervém, esse mecanismo só tende a se reproduzir.

Em outros casos, é mesmo o Estado o principal promotor desse processo. Ao aceitar a imposição dos especuladores, não usando seu poder para desapropriar os terrenos mais próximos dos centros urbanos e adquirindo terrenos periféricos para construção de habitações a serem oferecidas às pessoas por meio de financiamentos, o governo investe recursos públicos para aumentar os vazios urbanos e intensificar a especulação. Novamente são criadas as infraestruturas que valorizam os imóveis objetos de uma espera especulativa. Antes era o Banco Nacional de Habitação (BNH) que financiava a construção de apartamentos principalmente destinados à classe média, hoje temos a Caixa Econômica Federal que, embora ofertando financiamentos também para as classes mais baixas, mantém as mesmas práticas (vide o programa “Minha casa, minha vida”).

A opção pelo transporte rodoviário teve importantes impactos para a organização do território brasileiro. Em escala nacional, tivemos a proliferação das rodovias associada ao enfraquecimento dos demais meios de transporte, como é o caso do transporte ferroviário e da navegação de cabotagem. Se por um lado a integração do território tornou-se mais intensa, é preciso considerar que o meio escolhido foi o mais caro, pois o transporte rodoviário é o que consome maiores quantidades de combustível em relação à carga transportada. Nas cidades, a construção de grandes avenidas ligando os bairros estimulou o crescimento ao longo desses eixos, assim como um processo especulativo com a maior valorização dos imóveis mais próximos às principais vias de circulação. Nos primeiros anos, com o automóvel como o símbolo do progresso e as viagens de ônibus das áreas periféricas até o centro durando

relativamente pouco tempo, o problema não apareceu tanto. A situação se agravou com a intensificação do processo, que levou à constituição de periferias cada vez mais afastadas enquanto os empregos permaneciam concentrados, beneficiando-se das melhores infraestruturas dos centros.

De um modo geral, a organização territorial das cidades brasileiras obedece a uma gradação em que nas áreas centrais localizam-se os terrenos mais caros, enquanto que nas periferias ocorre o inverso. O mesmo ocorre com outras variáveis: no caso da renda dos moradores, nas áreas centrais estão os mais ricos e na periferia os mais pobres; no tocante aos serviços, é nos centros que iremos encontrá-los em maior abundância; o mesmo ocorre com a maior parte dos empregos. Assim é que, em função da especulação e de um modelo de administração pública que cria “cidades corporativas” (SANTOS, 2005 [1993])¹⁵, as pessoas mais pobres residem nas áreas mais periféricas, carentes das melhores infraestruturas, e são obrigadas a deslocarem-se diariamente aos centros a trabalho ou em busca de bens e serviços. O custo disso é mais tempo de deslocamento e maiores gastos com transporte. O território torna-se assim condição para um maior empobrecimento das pessoas.

¹⁵ Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas hegemônicas; o que porventura interessa às demais empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos. Isso obedece à mais estrita racionalidade capitalista, em nome do aumento do produto nacional, da capacidade de exportação etc. (SANTOS, 2005 [1993], p. 105).

CAPÍTULO 3

SERVIÇOS, REDE URBANA E REGIONALIZAÇÃO.

Desigualdades espaciais na oferta de bens e serviços

Para compreendermos porque a oferta de todos os serviços em todos os lugares se apresenta como falsa solução para o problema da desigualdade espacial, convém estudarmos a relação entre as atividades terciárias e o uso do território. Entre os trabalhos sobre o tema, destacamos o do geógrafo francês Michel Rochefort, que se dedicou ao estudo do planejamento territorial a partir da compreensão das redes urbanas, nelas inclusa a função das atividades terciárias. Tentaremos, nas próximas páginas, dialogar com as ideias apresentadas em um texto dos anos 1950, “As atividades terciárias: problemas gerais de um estudo geográfico”, cuja tradução foi publicada em 1998 no livro “Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região”.

Uma primeira abordagem sobre a relação entre o terciário e o espaço leva em conta que, de maneira geral, há dois pontos de vista geográficos a respeito do tema: o primeiro estuda “a relação entre os pontos onde se concentra essa atividade e as zonas onde se encontram os usuários” (ROCHEFORT, 1998, p. 39); o segundo considera “uma geografia das atividades terciárias e o espaço que servirá de suporte para essa atividade” (Ibidem, p. 40). São dois pontos de vista geográficos, pois delimitam recortes espaciais em escalas distintas: o primeiro mais amplo e o segundo mais restrito.

No primeiro caso, temos recortes espaciais delimitados e organizados a partir de centros de concentração de uma dada atividade terciária. A organização dessas porções do espaço pode ser compreendida a partir da análise conjunta de três fatores: o centro (lugar onde se concentra o serviço); a zona de influência (porção do espaço onde se encontram os usuários do serviço); os fluxos de relações (meios que ligam os usuários ao centro). O que temos aqui é o estudo da relação entre localização da atividade terciária e a porção do espaço onde se localizam seus usuários. Essa relação será mediada pela extensão da área de influência e pelos diversos fluxos que unem usuários e atividades. Temos os dois polos da relação (usuário e atividade) e as variáveis relacionais (centro, zona de influência e fluxos). Uma compreensão dialética do problema perceberá que as demais abordagens decorrem desse primeiro ponto de vista. São observações parciais dessa totalidade acima apresentada: alguns estudos se dedicarão a analisar o centro em sua relação com a atividade – como é o caso do segundo ponto de vista proposto por Rochefort –, outros envidarão esforços para compreender e delimitar zonas de influência, enquanto há os trabalhos que se dedicam ao estudo dos fluxos.

Acreditamos que um estudo que vise a compreender a totalidade das relações envolvidas na realização de uma dada atividade terciária deve buscar abranger todos os polos e variáveis citados.

O segundo caso considera a relação entre a atividade terciária e o chamado “espaço-suporte”. Trata-se do “estudo físico da localização precisa das atividades terciárias no interior dos centros, no seio daquilo que se considerou como um ponto forte do espaço porque aí se concentravam atividades terciárias” (ROCHEFORT, 1998, p. 40). Na maioria dos casos, os centros de localização das atividades terciárias são as cidades. Neste caso, o estudo da relação terciário/espaço remete então à compreensão da localização do terciário no contexto da organização do espaço interno das cidades. Mais precisamente, sua localização nos centros das cidades, que geralmente representam os pontos privilegiados (dotados das melhores infraestruturas e beneficiados pela presença de outras atividades: economias de aglomeração) para o estabelecimento de grande parte das atividades terciárias. Isso é verdade ao menos para as cidades menores. No caso das grandes metrópoles, como é o caso da cidade de São Paulo, o que observamos é a presença de uma variedade de subcentros que abrigam atividades terciárias. Também nesse caso, o que existe é a formação de subespaços com um tipo de organização necessária à fixação do terciário. A noção de “espaço-suporte” continua válida, ainda que, no último caso, exista uma multiplicidade deles no interior de uma mesma cidade.

Nota-se a complexidade das variáveis envolvidas na relação entre as atividades terciárias e o espaço. Existem fatores que se influenciam mutuamente e que orientam a localização dos estabelecimentos neste ou naquele lugar. As desigualdades espaciais na oferta de bens e serviços nem sempre são sinônimos de injustiças, tampouco a solução de algumas privações vividas pelas pessoas de um dado lugar passam necessariamente pela instalação de um serviço público. Aprofundaremos a discussão, considerando as ideias de Rochefort aplicadas ao caso da DPESP.

Espaço-suporte e localização das unidades da DPESP

“Como toda atividade, o terciário se implanta em certo tipo de reorganização do espaço necessária ao seu funcionamento” (Ibidem). A abordagem geográfica aqui não trata, portanto, da relação entre centro e zona de influência. O cerne da questão é justamente a relação entre a atividade terciária e sua localização no interior do centro. No caso das atividades terciárias, aquilo a que chamamos de centro corresponde na maioria dos casos aos centros das cidades, pois são os lugares onde costumam se concentrar a maior parte do terciário. Essa localização se beneficia de fatores históricos, pois os centros são geralmente os

lugares onde as cidades nasceram e a partir dos quais cresceram. Contam, por essa razão com infraestruturas já consolidadas. Neles, na maioria dos casos, encontram-se a prefeitura, a câmara de vereadores, assim como os diversos órgãos de administração. As atividades terciárias mais antigas historicamente neles se instalaram e foram criando as condições para a instalação das mais novas. Também o sistema de transportes se estrutura considerando essa concentração de atividades e empregos, o que faz com que os centros sejam os lugares das cidades mais bem servidos pelos diversos meios de transportes. Tudo isso faz com que o centro represente o “espaço-suporte” mais adequado para a instalação de novas atividades terciárias, uma vez que oferecem as infraestruturas necessárias, assim como possibilitam a proximidade com os agentes das instâncias decisórias e com o fluxo mais intenso de possíveis usuários.

Por essa razão, é compreensível que as unidades da DPESP instalem-se nos centros dos municípios. De fato, os centros oferecem a proximidade com outras instituições do sistema de justiça, assim como melhores possibilidades de acesso dos usuários por meio do sistema público de transporte. Tomando a localização da prefeitura municipal como referência para delimitação do centro da cidade, verificamos, por meio do *site Google Maps*, as distâncias (considerando o menor caminho para um deslocamento a pé) entre a sede da defensoria pública e o prédio da administração municipal. Os resultados estão na tabela 1.

Do ponto de vista da necessidade de um “espaço-suporte” que ofereça as melhores condições para sua instalação, é compreensível que a Defensoria Pública instale suas unidades nos centros dos municípios. Como os dados mostram, a grande maioria delas está localizada num raio de até 3 km de distância das prefeituras, revelando sua localização central. Esses pontos do território são certamente os que se apresentam mais acessíveis à totalidade dos habitantes de cada município. Todavia, essa situação apresenta outro aspecto: no Brasil, os pobres geralmente habitam os lugares mais afastados dos centros dos municípios. Abordemos o problema, então, a partir da perspectiva dos centros, das zonas de influência e dos fluxos de relações.

Tabela 1 - Distância entre a unidade da DPESP e a prefeitura (em km)

Município	Distância
Araçatuba	1,6
Araraquara	0,9
Avaré	1,6
Barretos	2,2
Bauru	3,3
Campinas	6,9
Caraguatatuba	1,9
Carapicuíba	0,6
Diadema	1,4
Ferraz de Vasconcelos	0,9
Franca	1,5
Franco da Rocha	0,2
Guarujá	1,9
Guarulhos	2,5
Itapetininga	2,0
Itaquaquecetuba	0,2
Jacaré	0,1
Jaú	0,6
Jundiaí	3,0
Limeira	1,3
Marília	0,2
Mauá	1,1
Mogi das Cruzes	0,9
Osasco	1,2
Piracicaba	2,4
Praia Grande	1,0
Presidente Prudente	1,0
Registro	0,7
Ribeirão Preto	5,4
Rio Claro	0,5
Santo André	1,7
Santos	1,0
São Bernardo do Campo	1,1
São Carlos	1,3
São José do Rio Preto	0,5
São José dos Campos	5,7
São Paulo	0,5
São Vicente	1,1
Sorocaba	6,9
Taubaté	2,0
Tupã	1,8

Fonte: DPESP e *Google Maps*.

Elaboração: Willian Alcântara.

Raridade, zona de influência, hierarquia urbana e rede urbana

Outro aspecto importante para compreender a relação entre as atividades terciárias e os usos do território é que a frequência com que se recorre a cada uma dessas diversas atividades é muito desigual. De acordo com Rochefort (1970), a algumas atividades recorre-se quotidianamente ou muito frequentemente (comércio de alimentos comuns, clínicos gerais, por exemplo), enquanto outras apresentam uma demanda mais rara (médicos especialistas) ou excepcional (registro de patentes). Enquanto as primeiras são utilizadas pelo conjunto da população por serem serviços que suprem necessidades básicas, as últimas se destinam a apenas uma fração mais ou menos grande desta mesma população, seja devido aos recursos financeiros necessários para pagar por elas (comércio de luxo, por exemplo), seja pela natureza do serviço oferecido (neurocirurgia). É nesse ponto que a ideia de *raridade* se torna importante para compreendermos as relações entre cidades e a formação de *zonas de influência*. Neste sentido, os serviços mais raros devem localizar-se nas cidades maiores:

Um serviço de uso corrente pode se localizar em numerosos pontos de uma região, pois uma massa relativamente pequena da população é suficiente para assegurar o número de clientes necessários a sua rentabilidade. Assim, os comércios alimentares mais correntes, padarias, mercadinhos, açougues, etc. estão presentes em um grande número de pontos, sem que as aglomerações que os possuem tenham mesmo um caráter urbano. Em oposição, os serviços de uso excepcional, ou aqueles que se destinam apenas a uma pequena porcentagem da população de uma região, necessitam de uma massa importante da população para serem rentáveis: sua localização deve então se limitar ao lugar da região onde se concentra a mais forte proporção de habitantes; apenas a cidade grande reúne essas condições e se apresenta então como o único lugar de implantação possível (ROCHEFORT, 1970, p. 30, tradução nossa)¹⁶.

Em outras palavras, significa que os serviços muito raros, aos quais apenas uma pequena porcentagem de qualquer população recorre, só encontram rentabilidade quando instalados em lugares de grande concentração populacional. Isso porque um pequeno percentual dessa grande população assegura o número de usuários suficiente para que o serviço não seja subutilizado. O mesmo não aconteceria numa cidade com poucos habitantes. Desse modo, os serviços mais raros acabam por se instalar em um número limitado de lugares do território. Isso não significa, porém, que esses serviços não sejam utilizados pelos

¹⁶ No original: Un service d'usage courant peut se localiser dans de nombreux points d'une région, car une assez faible masse de la population suffit à assurer le nombre de clients nécessaires à sa rentabilité. Ainsi, les commerces alimentaires les plus courants, boulangers, épiciers, bouchers, etc. sont présents dans un grand nombre de points, sans même que les agglomérations qui les possèdent aient un caractère urbain. Au contraire, les services d'usage exceptionnel, ou ceux qui ne s'adressent qu'à un faible pourcentage de la population d'une région, ont besoin d'une masse importante de population pour être rentables: leur localisation doit alors se limiter à l'endroit de la région où se concentre la plus forte proportion d'habitants; seule la grande ville réunit ces conditions et se présente donc comme l'unique lieu d'implantation possible.

habitantes dos outros lugares, ou seja, das cidades menores. Simplesmente essas pessoas terão que se deslocar para a cidade grande mais próxima que ofereça o serviço desejado. É assim que “cada cidade dotada de equipamentos terciários raros, chamados equipamentos terciários superiores, controla uma vasta zona de influência que constitui sua ‘região’” (ROCHEFORT, 1970, pp. 30-31, tradução nossa)¹⁷.

Os serviços raros concentram-se nas cidades maiores e, como resultado, fazem com que em torno delas estabeleça-se uma zona de influência, ou seja, uma porção do território cujos habitantes recorrem a esses serviços. Todavia, não se trata de uma classificação estanque: serviços de uso corrente e serviços raros. Na verdade, devemos falar de níveis de raridade, pois cada tipo de serviço tem seu grau de raridade. A implicação territorial é que “diferentes níveis nos serviços terciários mais raros permitirão definir certo número de tipos de centros dotados de zonas de influência exteriores ao centro e mais ou menos vastas de acordo com o grau de raridade do terciário (ROCHEFORT, 1998, p. 41)”. Quanto maior a raridade do serviço, maior será a zona de influência do centro onde ele está instalado, e a diferentes níveis de raridade corresponderão diferentes tipos de centros. Ainda segundo Rochefort, os serviços podem também ser classificados, entre outras, a partir de duas de suas formas de organização: há os serviços que dependem da iniciativa individual e se apresentam em unidades isoladas, como as lojas independentes, por exemplo; e há os serviços que são elementos em uma organização complexa, como é o caso dos serviços bancários. A forma de organização associada aos diferentes tipos de centros resultantes dos diversos níveis de raridade possibilita uma nova forma de compreender as relações entre as cidades:

Em virtude dessa diferença entre os centros, e pela estrutura de algumas empresas terciárias, a geografia das atividades terciárias é levada a definir formas de interdependência entre os centros, o que permite a passagem de uma noção de “centro” para a noção de “rede de centros”. Como se trata quase sempre de cidades, encontra-se aí um elemento de base para a definição do que se denominou “redes urbanas”, que outros chamam de “arcabouço urbano” ou mesmo de “sistema urbano de um espaço” (Ibidem, p. 41).

A *rede urbana* é, então, “o conjunto dos centros de enquadramento terciário sobre os quais repousa a vida de relações de uma região” (ROCHEFORT, 1970, p.31, tradução nossa)¹⁸. É no contexto das relações e interdependência entre esses centros urbanos que surge

¹⁷ Chaque ville dotée d’équipements tertiaires rares, appelés d’équipements tertiaire supérieurs, contrôle une vaste zone d’influence qui constitue sa “région”.

¹⁸ L’ensemble de ces centres d’encadrement tertiaire sur lesquels repose la vie de relations d’une région constitue le “réseau urbain” de cette région.

a noção de *hierarquia urbana*. Essa noção remete a duas realidades diferentes, embora as posições na hierarquia de cada caso acabem coincidindo. Ambas se relacionam às duas formas de organização dos serviços mencionadas acima: as unidades isoladas e os elementos em uma organização. Em relação aos elementos em uma organização:

A hierarquia pode ser definida no sentido estrito da palavra: um centro encerra indivíduos ou organismos que controlam os indivíduos ou os organismos de outro centro: é então uma noção de hierarquia que depende da estrutura interna das grandes empresas que fornecem o “terciário concentrado”.

Por exemplo, um grande banco tem uma direção geral que se localiza numa cidade, direções regionais em certo número de cidades de cada região do país e filiais que se dispersam em centros mais numerosos (no interior do espaço de grandes cidades, cada qual dispondo de uma clientela de bairro, ou em centros modestos, ou, enfim, para a satisfação das necessidades dos habitantes de um centro e de um pequena zona de influência rural).

A filial depende da direção regional, ela própria submetida à direção geral. Há aqui, portanto, toda uma hierarquia entre centros interdependentes em função do tipo de estabelecimento que eles encerram no interior da mesma empresa: o grande banco (ROCHEFORT, 1998, pp. 41-42).

Coexiste com essa noção de hierarquia *stricto sensu* uma:

(...) outra interdependência entre os centros, que se acostumou chamar de “hierarquia entre os centros”, mas aqui a palavra se torna inadequada porque já não se trata do controle de um pelo outro. Trata-se, isto sim, do problema da diversidade do conteúdo das atividades dos centros segundo os seus graus de raridade.

Considerando-se um homem do campo cujo nível de vida é suficiente para utilizar o conjunto das atividades terciárias mais comuns às mais raras, ele recorrerá sucessivamente às atividades terciárias comuns do pequeno centro mais próximo, às de um centro mais distante quando forem mais raras e enfim ao centro regional quando se tratar de um terciário muito raro que não se acha nas proximidades. Da mesma forma, os habitantes de um pequeno centro, não possuindo mais que um terciário comum, recorrerão a centros mais importantes para se beneficiar de um serviço que não se encontra nessas cidades etc.

Existe, portanto, em função do grau de equipamento dos centros, uma interdependência em relação à clientela atendida e com frequência se têm utilizado centros diversamente equipados, mas interdependentes no interior do espaço de que constituem a rede urbana (Ibidem, p. 42).

São esses os dois casos em que normalmente se fala de hierarquia urbana, embora não haja na realidade o comando de um lugar sobre o outro. De toda forma, é a interdependência entre os centros que nos permite falar em rede urbana. Estas são uma realidade. Entretanto, alguns esclarecimentos ainda se fazem necessários. Em primeiro lugar, é preciso estarmos atentos ao fato de que “um tipo de rede urbana regular, racional, obediente a leis matemáticas, não se apresenta jamais na realidade, pelo fato mesmo que seu desenvolvimento se efetuou não de maneira arrazoada e lógica, mas espontaneamente, na sequência de uma evolução resultante de circunstâncias diversas de ordem histórica, econômica, técnica (ROCHEFORT, 1970, p. 33)”. E poderíamos dizer também que circunstâncias políticas. Por essa razão, podemos afirmar que existe uma grande diversidade de redes urbanas: cada rede sendo a

expressão de um dado contexto socioespacial. Um dos fatores de diversidade das redes urbanas, por exemplo, é o nível de vida dos países ou das regiões:

Parece, de maneira geral, que os países ou regiões com baixo nível de vida se caracterizam por uma clara deficiência dos escalões intermediários – a massa pobre da população não pode recorrer senão aos serviços mais correntes, fornecidos pelo centro elementar mais próximo, a porção rica habita na cidade grande e utiliza diretamente todos os serviços desta, que encerra também os organismos de direção da economia regional; há pouco lugar para as cidades médias (ROCHEFORT, 1998, p. 22).

A rede urbana em países pobres expressa duplamente a sociedade que lhe dá vida: por um lado, a ausência dos escalões intermediários revela a forte concentração de renda; de outro, a pobreza que impede que os serviços da rede urbana sejam usados por toda a população. É nesse sentido que Santos (2007 [1987], p. 140) afirma que:

A rede urbana, o sistema de cidades, também tem significados diversos segundo a posição financeira do indivíduo. Há, num extremo, os que podem utilizar todos os recursos aí presentes, seja porque são atingidos pelos fluxos em que, tornado mercadoria, o trabalho dos outros se transforma, seja porque eles próprios, tornados fluxos, podem sair à busca daqueles bens e serviços que desejam e podem adquirir. Na outra extremidade, há os que nem podem levar ao mercado o que produzem, que desconhecem o destino que vai ter o resultado do seu próprio trabalho, os que, pobres de recursos, são prisioneiros do lugar, isto é, dos preços e das carências locais. Para estes, a rede urbana é uma realidade onírica, pertence ao domínio do sonho insatisfeito, embora também seja uma realidade objetiva.

Souza (2003, p. 61) oferece uma interpretação semelhante:

Dependendo do poder aquisitivo, há aqueles que, mesmo residindo longe de um centro de alta posição na hierarquia da rede urbana, poderão se dar ao luxo de, pegando um avião, ir direto para um centro maior (por exemplo, para tratamento médico), às vezes situado até mesmo no exterior (...). Em contraste com isso, há aqueles outros, tão numerosos, que, devido à sua pobreza, ao não encontrarem em sua cidade o bem ou serviço de que necessitam, simplesmente terão de abrir mão dele, por não terem condições de buscá-lo em um centro maior. A mobilidade espacial é função da renda, e isso influencia decisivamente a maneira como a rede urbana é vivenciada e a própria estrutura da rede.

Outro fator de diversidade e de explicação das características atuais das redes urbanas é o processo histórico que permitiu sua formação. Podemos afirmar que a constituição das redes é tributária da instalação dos transportes mais modernos, que facilitaram os fluxos de todos os tipos. Ao mesmo tempo em que evoluíam os transportes, também novos serviços tornavam-se possíveis, pois podiam alcançar uma maior clientela. Todavia, as cidades preexistiam a essas transformações, o que fez com que antigas formas tivessem que se adaptar às novas funções. Tudo isso num processo de sobreposições sucessivas, fazendo com que novos objetos e novas ações exigissem novas reorganizações. É assim que o passado se apresenta como elemento explicativo:

Essas redes urbanas nasceram quase sempre a partir de um conjunto de cidades antigas, anteriores à Revolução Industrial, que com maior ou menor facilidade adquiriram os serviços e equipamentos que se multiplicaram desde essa época, sem ocupar sempre no interior do espaço as posições mais apropriadas para exercer essas novas funções. Em suma, os aspectos atuais das redes traduzem não apenas as necessidades presentes, variadas, das regiões e dos países, mas também fenômenos de sobrevivência das fases anteriores da implantação das cidades (ROCHEFORT, 1998, p. 23).

O objetivo desta discussão a respeito de raridade dos serviços e de rede urbana é fundamentar o debate sobre a relação íntima existente entre os serviços oferecidos pela Defensoria Pública e a rede urbana paulista. As considerações feitas até aqui nos permitem afirmar que a Defensoria oferece um serviço com certo grau de raridade que dificilmente tem como estar presente em todos os municípios e que, por esta razão, prioriza as cidades maiores. Estas cidades exercem influência em relação às menores mais próximas e, em função de uma riqueza maior na oferta de serviços, possuem acesso mais fácil em relação às suas vizinhas. O sistema de transportes geralmente oferece um maior número de opções de deslocamento para as cidades de maior importância na rede urbana. Assim, as pessoas residentes nas cidades menores, ao necessitarem de assistência jurídica gratuita, devem se deslocar para um centro maior.

De um ponto de vista meramente formal, tendo em mente o grau de raridade do serviço (não é todo dia que uma pessoa necessita dos serviços de um advogado) e as dinâmicas das redes urbanas, esta talvez seja a solução mais viável. Todavia, é preciso, por outro lado, considerar que os serviços da DPESP destinam-se às pessoas mais pobres. Estas, por sua vez, são a maioria esmagadora da população das cidades menores e, além disso, não possuem recursos para viverem a rede urbana em sua totalidade. Sua mobilidade é bastante restrita, pois não dispõem dos meios para deslocamentos mais longos. Assim sendo, será necessário haver uma unidade da Defensoria Pública em cada município? Fazemos um esforço de melhor compreender a rede urbana paulista e tentemos responder a esta pergunta.

A rede urbana do Estado de São Paulo

A pergunta que pode surgir aqui é qual a relação entre a Defensoria Pública e a rede urbana? A resposta é que toda instituição exerce uma ação que é territorial: sistemas de objetos e sistemas de ações. E, mais especificamente, trata-se de um serviço em uma relação com seus usuários, que, como já vimos, tem um grau de raridade, cria uma área de influência etc. A própria Defensoria, em sua lei orgânica, enuncia sua atuação territorial:

As Defensorias Públicas Regionais e a Defensoria Pública da Capital serão criadas e organizadas pelo Conselho Superior, assegurada prioridade para as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. (SÃO PAULO, 2006. Lei estadual nº 988, art. 44, § 1º).

A atuação da Defensoria Pública é, assim, indissociável da compreensão dos usos do território. Em se tratando de um serviço que procura se instalar em subespaços de “maiores índices de exclusão social¹⁹ e adensamento populacional”, não há como fugir da compreensão das dinâmicas territoriais dos serviços, bem como da organização da rede urbana. E como estamos estudando especificamente a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, devemos ter clara a organização do território paulista a partir de sua rede urbana.

Os estudos oficiais sobre rede urbana no Brasil são muito recentes. As primeiras foram realizadas pelo IBGE entre o final da década de 1960 e o início da de 1970. Especificamente sobre a rede urbana paulista, o primeiro trabalho abordando a totalidade do Estado foi realizado por Maria Adélia de Souza sob a forma de uma tese de doutoramento defendida na França em 1975.

Para entender a rede urbana paulista, podemos começar retomando a ideia de Rochefort (1998, p. 23), segundo a qual “os aspectos atuais das redes traduzem não apenas as necessidades presentes, variadas, das regiões e dos países, mas também fenômenos de sobrevivência de fases anteriores de implantação das cidades”. Os sistemas de objetos e os sistemas de ações pretéritos são capazes de nos revelar muito a respeito da dinâmica territorial presente. Em muitas situações, como já o vimos, aqueles sistemas técnicos do passado transcendem o período de sua instalação e constituem verdadeiras situações que conduzem os acontecimentos subsequentes. É o que nos ensina Santos ao afirmar que:

Devemos partir do fato de que esses diferentes sistemas técnicos formam uma situação e são uma existência num lugar dado, para tratar de entender como, a partir desse substrato, as ações humanas se realizam. A forma como se combinam sistemas técnicos de diferentes idades vai ter uma consequência sobre as formas de vida possíveis naquela área. (SANTOS, 2008 [1996], p. 42).

É assim com as redes urbanas: apesar de expressarem a dinâmica territorial do presente, sua existência é tributária de decisões econômicas e políticas associadas ao estágio de desenvolvimento das técnicas em dados períodos do passado. Desse modo, longe de

¹⁹ À semelhança do termo “necessitado”, a ideia de “exclusão social” também nos parece carente de força conceitual. Trata-se, a nosso ver, de uma expressão vaga que não traz precisão para o estabelecimento das políticas da instituição, causando mais problemas do que qualquer outra coisa. Neste sentido, trabalharemos ao longo da pesquisa com a ideia de “pobreza”, que já discutimos anteriormente.

pretender realizar uma historiografia da rede urbana paulista, discutiremos alguns processos que contribuíram para sua atual configuração.

Em primeiro lugar, precisamos considerar que a grande característica da rede urbana paulista é a metropolização, representada pela expressiva densidade técnica e populacional em torno do município de São Paulo. Esse adensamento tem sua explicação no modelo de industrialização adotado no Brasil e que se concentrou intensivamente no Estado de São Paulo. Caio Prado Júnior (2008 [1945], pp. 260-261) apontou as principais razões para essa concentração:

Essa concentração da indústria em São Paulo se explica pelo número de circunstâncias favoráveis que aí se reuniam. A principal delas é o progresso geral do Estado, graças ao desenvolvimento sem paralelo de sua lavoura cafeeira, o que lhe trouxera riqueza e população. A imigração concorrerá com a habilitação técnica do trabalhador europeu, muito superior ao nacional recém-egresso da escravidão ou estados similares. Finalmente, mas não de menor importância, será a abundância de energia hidráulica, já agora aproveitável sob a forma de eletricidade, nas proximidades justamente dos setores mais povoados do estado; em particular de sua capital. A primeira usina elétrica paulista (empresa internacional com capitais ingleses, belgas e franceses, e sede em Toronto, no Canadá) começa a funcionar em 1901, com um potencial de 8 mil HP.

Essas condições atraíram a maior parte das novas instalações industriais do país ao longo do século XX para essa porção do território. O município de São Paulo passa então a concentrar novos investimentos, materializados sob a forma dos mais modernos objetos técnicos. O mesmo se deu em relação à população: levas de migrantes de todas as partes do país foram atraídas pelas novas possibilidades de emprego geradas pelo crescimento industrial. São Paulo e seus municípios vizinhos transformam-se, assim, no maior adensamento urbano-industrial não apenas do Estado, mas também do país. Santos (2005 [1993], pp. 29-30) também explica essa precedência industrial do estado de São Paulo em relação ao restante do país:

(...) a partir da segunda metade do século XIX, (...), a partir da produção de café, o estado de São Paulo se torna o polo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul e vai incluir, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ainda aqui, a explicação pode ser buscada nas mudanças ocorridas tanto nos sistemas de engenharia (materialidade), quanto no sistema social. De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é aí também onde se instalam, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez. Trata-se, porém, de uma integração limitada, do espaço e do mercado, de que apenas participa uma parcela do território nacional. A divisão do trabalho que se opera dentro dessa área é um fator de crescimento para todos os seus subespaços envolvidos no processo e constitui um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro. É com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve, atribuindo a dianteira a essa região, e sobretudo ao seu polo dinâmico, o estado de São Paulo.

Está aí a semente de uma situação de polarização que iria prosseguir ao longo do tempo, ainda que em cada período se apresente segundo uma forma particular.

Assim é que podemos afirmar que a estruturação da rede urbana paulista está intimamente relacionada às transformações territoriais realizadas pela atividade cafeeira e pela industrialização. As maiores e economicamente mais importantes cidades do estado devem seu status atual aos aportes técnicos e populacionais promovidos por essas atividades econômicas. Enquanto a indústria permaneceu concentrada no entorno da cidade de São Paulo, o café intensificou a urbanização principalmente ao longo do eixo Noroeste-Sudeste do estado.

Maria Adélia de Souza (1975) em seu estudo sobre a rede urbana paulista observou que, no período de 1940 a 1970, o estado de São Paulo passou por um processo intenso de urbanização, que elevou sua população urbana de 44,12% para 80,36%. Sobre a amplitude e as características dessa urbanização, ela aponta que houve um aumento significativo do número de municípios com população superior a 20.000 habitantes, principalmente verificado em 1970.

Isso significa que, cada vez mais, a urbanização paulista se caracteriza mais por um processo de metropolização que pela aparição de novos núcleos urbanos – traço essencial da fase pioneira que se prolongou de uma maneira intensa no Estado até a década de 1950. Isso pode igualmente significar a passagem da urbanização paulista de uma fase de eclosão de centros urbanos a uma fase de crescimento urbano (SOUZA, 1975, p. 13, tradução nossa)²⁰.

Quanto à distribuição dessa população urbana entre os municípios, é importante notar que a um pequeno número deles corresponde o maior efetivo demográfico. Assim, 65% da população urbana do estado concentram-se nas poucas cidades cuja população é superior a 100.000 habitantes.

Pode-se notar que o maior aumento, no curso dos anos analisados, é aquele das cidades de 100.000 a 500.000 habitantes. Se se tem em conta que o fato de que apenas a cidade de São Paulo tem mais de 500.000 habitantes e que sua população praticamente se estabilizou, este aumento na categoria de cidades de 100.000 a 500.000 parece estar em relação com este fator (metropolização), pois a maior parte das cidades incluídas nesta categoria está situada na região metropolitana de São Paulo. Tudo indica que a população de São Paulo transborda para as cidades vizinhas (SOUZA, 1975, p. 14, tradução nossa)²¹.

²⁰ No original: Cela signifie que, de plus en plus, l'urbanisation pauliste se caractérise davantage par un processus de métropolisation que par l'apparition de nouveaux noyaux urbains – trait essentiel de la phase pionnière qui s'est prolongée d'une façon intense dans l'État jusqu'à la décennie 1950. Cela peut également signifier le passage de l'urbanisation pauliste d'une phase d'éclosion des centres urbains à une phase de croissance urbaine.

²¹ No original: On peut remarquer que la plus grande augmentation, au cours des années analysées, est celle des villes de 100.000 à 500.000 habitants. Si l'on tient compte du fait que seule la ville de São Paulo a plus de

O crescimento do número de cidades com mais de 20.000 habitantes é acompanhado pela concentração dessa população naquelas com mais de 100.000. Trata-se de um processo de urbanização concentrador, reforçando a metropolização. Ao mesmo tempo, as pequenas cidades com menos de 20.000 habitantes apenas têm sua população diminuída com o passar do tempo.

O número de municípios do estado de São Paulo, no período analisado pela autora, aumenta de 270 para 571. O processo de urbanização e metropolização é acompanhado por uma maior divisão político-administrativa do território estadual. Para a autora, essa divisão reflete algumas características da ocupação territorial e interfere na estrutura e organização do território. A divisão político-administrativa do território reflete um momento socioeconômico e político. Assim é que a criação de novos municípios no estado expressou o sentido do processo de ocupação do território e de urbanização então em curso. Ela observa que “a divisão administrativa é mais intensa nas regiões de colonização mais recente, onde a atividade econômica dominante é mais dinâmica (no caso paulista, tratou-se de atividade agrícola) (SOUZA, 1975, p. 15, tradução nossa)²²”. Até meados do século XX, quando a divisão administrativa estava mais associada à expansão das áreas pioneiras, mais dinâmicas economicamente, tratava-se de uma divisão por razões políticas e fiscais inerentes ao processo de colonização. Todavia, no período mais recente estudado pela autora (início dos anos 1970) a divisão administrativa, ainda que ligada a áreas de maior dinamismo econômico, representa antes uma consolidação do processo de industrialização.

Em 1940, o estado de São Paulo possuía 270 municípios. Neste período, destaca-se a desigualdade de dimensões entre os municípios: aqueles das porções oeste e sul do território estadual eram bem maiores que os demais. A autora atribui essas disparidades ao fato de que os critérios adotados para criação de novas unidades político-administrativas estavam ligados a fatores muito dinâmicos, entre os quais o contingente populacional. Nesse sentido, os municípios maiores correspondiam a áreas de ocupação muito recente e ainda em curso, resultando em baixa ocupação demográfica.

500.000 habitants et que sa population s’est pratiquement stabilisée, cette augmentation dans la catégorie des villes de 100.000 à 500.000 semble bien être en relation avec ce facteur (métropolisation), car la plupart des villes incluses dans cette catégorie est située dans la région métropolitaine de São Paulo. Tout indique que la population de São Paulo déborde sur les villes voisines.

²² No original: la division administrative est plus poussée dans les régions de colonisation plus récente, où l’activité économique dominante est plus dynamique (dans le cas pauliste il s’est agi d’activité agricole).

O quadro da divisão político-administrativa em 1940 reflete o avanço da frente pioneira ligada à cultura do café, cuja penetração no Estado criou condições favoráveis à expansão do povoamento. As terras não cultivadas eram valorizadas, as vias férreas penetravam no interior do Estado e novos núcleos urbanos se formavam (SOUZA, 1975, p. 17, tradução nossa)²³.

O povoamento seguiu o eixo norte das vias férreas das companhias: Estrada de Ferro Sorocabana, Alta Paulista, Araraquarense e Mogiana. Os trilhos indicaram o sentido da ocupação. Nesta região, encontravam-se os menores municípios do estado, tornando evidente a divisão administrativa do território engendrada pela economia cafeeira. Quando a economia do café sofre declínio, ele é substituído pelo algodão e pela pecuária. Transformações na economia do estado trazem algumas modificações ao processo de industrialização, fazendo com que a indústria têxtil tradicional seja levada para o interior e se torne a atividade principal de alguns centros.

No período entre 1940 e 1950, verifica-se a criação de 99 municípios. O café é novamente o impulsionador das transformações que resultaram nessa nova divisão administrativa do território. Todavia, a região atingida nesse momento é outra:

(...) a região mais fragmentada acompanhava a frente pioneira do café. Em 1950, esta frente pioneira continua a avançar em direção do extremo Oeste Paulista, sempre sob o impulso do café em busca de novas zonas de cultura. É nesta região recentemente conquistada que se vê surgir 60% das novas unidades administrativas criadas no curso do período em questão (SOUZA, 1975, p. 18, tradução nossa)²⁴.

Também associada à dinâmica econômica, mas nesse caso à atividade industrial, verifica-se a criação de 20% dos novos municípios no eixo São Paulo-Campinas. Campinas começa a despontar como polo econômico, enquanto São Paulo consolida a posição de metrópole. Na região sul, na ausência de atividades econômicas mais dinâmicas, a divisão administrativa permanece mínima.

O que se observa no período 1950-1960 é a confirmação da tendência do período anterior: enquanto no extremo Oeste a divisão é mais intensa, com a criação de pelo menos 80% dos novos municípios, a região de São Paulo e Campinas afirma sua primazia em relação ao processo de industrialização e possibilita a criação de novos núcleos urbanos. Deste modo,

²³ No original: Ce tableau de la division politico-administrative en 1940 reflète l'avance du front pionnier lié à la culture du café, dont la pénétration dans l'État a crée des conditions favorables à l'expansion du peuplement. Les terres incultes étaient mises em valeur, les voies ferrées pénétraient dans l'intérieur de l'État et de nouveaux noyaux urbains se formaient.

²⁴ No original: (...) la région la plus fragmentée accompagnait le front pionnier du café. En 1950 ce front pionnier continue à avancer en direction de l'extreme Ouest Pauliste, toujours sous l'impulsion du café à la recherche de nouvelles zones de culture. C'est dans cette region nouvellement conquise qu'on voit surgir 60% des nouvelles unités adminitratives créées au cours de la période en question.

o intenso processo de divisão administrativa da década de 1950 está ligado a duas atividades econômicas principais: a agricultura e a indústria. No Oeste, a agricultura se intensifica e diversifica, ao mesmo tempo em que se beneficia da instalação de infraestruturas produtivas e de circulação. Uma economia regional começa a se consolidar, contando com o crescimento da atividade agrícola e de algumas indústrias têxteis e alimentícias que aí se instalam. Esses fatores impulsionam a urbanização. O eixo São Paulo-Campinas tem seu crescimento também ligado ao rápido desenvolvimento das atividades complementares ao setor secundário. A cidade de São Paulo consolida ainda mais a sua função de metrópole, com sua atividade industrial influenciando todo o país. Toda essa intensificação industrial transborda para os municípios vizinhos, permitindo o fracionamento do território em novas unidades administrativas.

No período 1960-1965, continuam as tendências regionais à divisão administrativa. Cabe registrar que, a partir de 1964, com o governo ditatorial, a criação de novos municípios não era mais permitida. As demais características do período anterior são mantidas nos primeiros anos da década de 1960:

A divisão político-administrativa do Centro e do Sul do Estado não sofre alterações importantes. O Oeste permanece a região de grande fracionamento, mas é no Noroeste, todavia, que se observa o maior número de divisões das unidades municipais (SOUZA, 1975, p. 21, tradução nossa)²⁵.

Essa orientação em direção ao Noroeste do estado pode ter sua explicação associada não apenas a fatores locais. No período em questão, iniciava-se o processo político-econômico de ocupação da região Centro-Oeste do país, inclusive com a transferência da capital federal para Brasília em 1960. Assim, é possível que essa marcha em direção ao Noroeste paulista estivesse associada ao processo nacional mais amplo. Por outro lado, São Paulo consolida sua posição de região mais industrializada do país.

Essa breve apresentação teve o objetivo de apresentar algumas das transformações político-econômicas recentes que orientaram a ocupação do território paulista e a configuração de sua rede urbana. O mapa da distribuição da população paulista por municípios em 2014 nos dá uma ideia do resultado dos processos acima apresentados (Mapa 1). O objetivo do trabalho de Maria Adélia de Souza não foi a reconstituição histórica da formação dos municípios paulistas, mas sim uma análise baseada em diversos dados (da

²⁵ No original: La division politico-administrative du Centre et du Sud de l'État ne subit pas d'alterations importantes. L'Ouest demeure la région de grand morcellement, mais c'est dans le Nord-Ouest, toutefois, que l'on observe le plus grand nombre de divisions des unités municipales.

população, dos setores econômicos, do consumo de energia elétrica, entre muitos outros) que, utilizando a análise fatorial, a geoestatística e pesquisas de campo, pôde expressar a configuração da rede urbana paulista naquele momento. Sua rica e exaustiva pesquisa foi pioneira neste sentido. Hoje, dispomos mais facilmente de pesquisas oficiais, como o caso da do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que realiza um trabalho a respeito de todas as redes urbanas do país de um modo mais geral, e a da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), que pesquisa apenas o estado de São Paulo. A atual configuração da rede urbana paulista não é muito diferente daquela revelada por Maria Adélia em 1975, pois, como já dissemos, seus principais fatores de estruturação se realizaram justamente naquele período por ela estudado. Apresentaremos as principais características da rede urbana paulista, de acordo com os trabalhos do IBGE e da SEADE, mas retomaremos algumas ideias da tese de 1975.

Mapa 1: ESTADO DE SÃO PAULO: População por município, 2014. Fonte: fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Os critérios adotados e a escolha de variáveis para o estudo e compreensão do que comumente se chama de hierarquia urbana e, por consequência, da rede urbana, baseiam-se nas ideias apresentadas por Michel Rochefort. Nesse sentido, em essência é a presença maior ou menor dos vários tipos de serviços, considerando que os centros mais importantes são aqueles que possuem um maior número daqueles serviços considerados mais raros. Na pesquisa mais recente a esse respeito, o REGIC (Regiões de Influência das Cidades) publicado em 2007, o IBGE utiliza uma metodologia em três etapas: definição dos centros de gestão do território, definição das regiões de influência e definição da hierarquia urbana.

O IBGE utiliza o conceito de Corrêa (1995, p. 83), para quem centro de gestão do território é “aquela cidade onde se localizam, de um lado, os diversos órgãos do Estado e, de outro, as sedes de empresas cujas decisões afetam direta ou indiretamente um dado espaço que passa a ficar sob o controle da cidade através das empresas nelas sediadas”. Para a identificação destes centros, foram utilizadas informações tanto de órgãos estatais (gestão federal), quanto de empresas privadas (gestão empresarial). Além disso, para garantir a inclusão de centros importantes em relação à existência de serviços especializados, foram considerados também dados relativos a diferentes equipamentos e serviços, tais como atividades de comércio e serviços, atividade financeira, ensino superior, serviços de saúde, *internet*, redes de televisão aberta, e transporte aéreo. Note-se que prevalecem serviços com um grau de raridade mais elevado.

No que diz respeito à determinação das regiões de influência, foram investigadas as relações entre as cidades a fim de apreender as áreas de influências dos diversos centros. No caso dos centros de gestão, foram utilizados dados secundários, enquanto que para os demais centros utilizou-se pesquisa direta. Por fim, com base nas informações obtidas em relação à identificação dos centros de gestão e das regiões de influência, foi organizada uma hierarquia entre os diversos centros urbanos. Essa hierarquia resultou numa tipologia de centros urbanos, segundo a densidade de cada um em relação às variáveis analisadas:

1. **Metrópoles** – são os 12 principais centros urbanos do país, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.
(...)
2. **Capital regional** – integram este nível 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.
(...)
3. **Centro sub-regional** – integram este nível 169 centros com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial; têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua

própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais. Com presença mais adensada nas áreas de maior ocupação do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das Regiões Norte e Centro-Oeste.

(...)

4. **Centro de zona** – nível formado por 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.

(...)

5. **Centro local** – as demais 4 473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8.133 habitantes). (IBGE, 2007, pp. 11-13)²⁶.

O município de São Paulo, enquanto metrópole, comanda a principal rede urbana do país. São 20 capitais regionais, 33 centros sub-regionais, 124 centros de zona e um total de 1.028 municípios em sua região de influência. Trata-se da grande metrópole nacional:

São Paulo, Grande Metrópole Nacional, tem projeção em todo o País, e sua rede abrange o Estado de São Paulo, parte do Triângulo Mineiro e do sul de Minas Gerais, estendendo-se a oeste pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre. Concentra, nos municípios que a compõem, cerca de 28,0% da população brasileira e 40,5% do Produto Interno Bruto - PIB de 2005. A alta concentração/primazia se reflete no PIB *per capita*, que é de R\$ 21,6 mil para São Paulo, e R\$ 14,2 mil para os demais municípios do conjunto. Compõem a rede de São Paulo: Campinas, Campo Grande e Cuiabá (Capitais regionais A); São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Uberlândia e Porto Velho (Capitais regionais B); Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Piracicaba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Araraquara, Araçatuba, Uberaba, Pouso Alegre, Dourados e Rio Branco (Capitais regionais C). Fazem parte da rede os seguintes Centros sub-regionais A: Franca, Limeira, São Carlos, Rio Claro, Jaú, Botucatu, Catanduva, Barretos, Ourinhos, São João da Boa Vista, Poços de Caldas, Patos de Minas, Alfenas, Barra do Garças, Cáceres, Rondonópolis, Sinop e Ji-Paraná. Dentre os Centros sub-regionais B nela inseridos estão: Itapetininga, Bragança Paulista, Araras, Guaratinguetá, Assis, Avaré, Andradina, Registro, Itapeva, Ituiutaba, Itajubá, Cruzeiro do Sul, Cacoal, Ariquemes e Vilhena. (Ibidem, p. 13).

Os dados do IBGE revelam a primazia da região metropolitana de São Paulo e da porção Nordeste do território paulista, ambas consistindo em áreas de ocupação mais antiga ligadas às principais atividades econômicas da história do Estado: o café e a indústria. As maiores e principais cidades localizam-se nessa porção do território, concentrando os maiores efetivos populacionais e o principal da atividade econômica estadual. Aí encontraremos as principais unidades da Defensoria Pública, associadas aos municípios de maior população.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui unidades de atendimento na metrópole (São Paulo), na capital regional A (Campinas), nas capitais regionais B (São José do Rio Preto e Ribeirão Preto), em todas as capitais regionais C (Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Piracicaba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Araraquara e Araçatuba),

²⁶ Com exceção dos centros locais, todas as demais categorias apresentam subclassificações. No entanto, a apresentação de todas elas aqui ficaria extensa demais e comprometeria a exposição.

em seis dos dez centros sub-regionais A (Franca, Limeira, São Carlos, Rio Claro, Jaú e Barretos) e em dois dos centros sub-regionais B (Itapetininga e Avaré)²⁷. Dos 41 municípios atendidos pela Defensoria, 21 estão entre os mais importantes da rede urbana paulista, 11 fazem parte da Região Metropolitana de São Paulo (Carapicuíba, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo) e três estão na Região Metropolitana da Baixada Santista (Guarujá, Praia Grande e São Vicente). Isso significa que, ao menos em teoria, as unidades da Defensoria estão estrategicamente bem localizadas: estão nos lugares de maior adensamento populacional, com maior concentração de bens e serviços, e melhor servidos pelos principais meios de transporte. Todavia, um olhar mais atento deve ser lançado sobre esta questão.

As variáveis escolhidas pelo IBGE para elaboração do REGIC abrangem a administração pública, a hierarquia de empresas privadas e oferta de serviços. No que diz respeito ao fluxo de pessoas, foram investigados as principais ligações por meio de transportes coletivos e os principais destinos dos moradores pesquisados para obtenção de produtos e serviços. Todavia, não levam em conta a mobilidade efetiva das pessoas, mas apenas a existência de linhas de transporte e os fluxos mais frequentes. Seria necessário investigar também o quanto da população dos municípios investigados não se desloca e o porquê. Uma pesquisa que relacionasse a renda da população e o quanto ela utiliza da rede urbana seria de grande ajuda para o planejamento da oferta de serviços públicos, por exemplo.

Os estudos de rede urbana levam sempre em conta os objetos e ações existentes para definição e caracterização das redes. Todavia, aquilo que está à margem desses fluxos não é considerado. Dito de outra forma, as pessoas para quem a rede urbana é inacessível em sua totalidade são desconsideradas. Os fluxos de relações que poderiam vir a existir, caso as condições de vida de uma significativa parcela da população fossem melhores, não são contemplados nesses estudos. O que esses estudos expressam é um resultado parcial, possibilidades parciais de uma virtualidade muito maior. É uma subutilização de todo o

²⁷ Capital regional A – cidades com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos*;
Capital regional B – cidades com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos;
Capital regional C – cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos;
Centro sub-regional A – cidades com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos;
Centro sub-regional B – cidades com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos.

* No estudo do REGIC, as áreas de influência dos centros foram delineadas a partir da intensidade das ligações entre as cidades, com base em dados secundários e dados obtidos por questionário específico da pesquisa, que foram combinados para definir as regiões de influência dos centros urbanos. O número de relacionamentos é calculado como o número de vezes em que, no questionário da pesquisa, o centro foi mencionado como destino. (Fonte: IBGE, 2008).

potencial das redes urbanas. O problema que se impõe é descobrir a quem não é real a rede urbana e o porquê. Com razão, Santos (2008 [1996], p. 263) nos alertava para a compreensão das redes em sua totalidade:

O estudo atual [da rede] supõe a descrição do que a constitui, um estudo estatístico das quantidades e das qualidades técnicas mas, também, a *avaliação das relações que os elementos da rede mantêm com a presente vida social, em todos os seus aspectos*, isto é, essa qualidade de servir como suporte corpóreo do cotidiano. (grifo nosso).

A questão é, então, avaliar as relações que os elementos da rede mantêm com aquela parcela da presente vida social para quem a rede é apenas virtual, uma possibilidade não realizada. É preciso considerar aquelas pessoas para quem, “a despeito da materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração” (Ibidem, p. 262). Sua relação com a rede é a de uma possibilidade negada, uma frustração. Os atuais estudos oficiais sobre rede urbana no Brasil desconsideram a importância de investigar a relação dessa grande parcela da população que usa a rede urbana de maneira muito restrita.

Outro problema decorrente desse tipo de estudo é que eles consideram os centros urbanos como um todo homogêneo, como se a distribuição dos objetos e ações investigados se dessem nos lugares de maneira ubíqua. Entretanto, unidades administrativas estatais, unidades de empresas privadas, bens e serviços mais raros etc. tendem a se concentrar em determinados pontos das cidades. Não se trata de localizações aleatórias, sendo a cidade como um todo a abrigar aquelas unidades de gestão, assim como serviços especializados. Quando falamos em São Paulo enquanto metrópole, a partir das diversas variáveis investigadas, não é da cidade como um todo, mas de um centro de comando no interior desse subespaço urbano. É nesse sentido que Santos e Silveira (2013 [2001], p. 264) falam em espaços luminosos e espaços opacos:

Chamaremos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haveria toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas.

Os nós das redes urbanas não são as cidades como um todo, mas uma sua pequena porção, aqueles espaços luminosos que as diversas atividades escolhem como um lugar privilegiado e ali se concentram. A esses lugares, o acesso é seletivo: deles fazem uso preferencialmente aqueles agentes com acesso à informação e ao dinheiro. De certo modo, é isso que os estudos sobre rede urbana apreendem: a existência desses espaços luminosos e os

fluxos entre eles existentes. Entretanto, fica de fora a compreensão de em que medida essa rede é real para a maior parte da população. É esse o fato que autoriza Santos a falar sobre a existência nas metrópoles de espaços da lentidão:

Na cidade, hoje, a “naturalidade” do objeto técnico – uma mecânica repetitiva, um sistema de gestos sem surpresa –, essa historização da metafísica, crava no organismo urbano áreas “luminosas”, constituídas ao sabor da modernidade e que se justapõem, superpõem e contrapõem ao resto da cidade, onde vivem os pobres, nas zonas urbanas “opacas”. Estas são os espaços do aproximativo e não (como as zonas luminosas) espaços da exatidão, são espaços inorgânicos, abertos e não espaços racionalizados e racionalizadores, são espaços da lentidão e não da vertigem (SANTOS, 2008 [1994], p. 79).

Rede urbana e regionalização do estado de São Paulo

Tendo como um de seus fundamentos o estudo do REGIC, a SEADE, em parceria com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA), publicou em 2011 um estudo sobre regionalização do estado de São Paulo baseada na rede urbana. Apesar de compreendermos os limites de qualquer proposta de regionalização – alguns dos quais tentaremos discutir aqui –, o recorte regional nos permite uma maior aproximação da realidade. No caso do presente estudo, essa aproximação torna-se imperativa em função da pouca mobilidade da parcela da população paulista a quem se destinam os serviços da Defensoria. Como veremos mais adiante, as pessoas atendidas em uma dada unidade da DPESP dificilmente residem em um município diferente daquele onde se localiza a unidade. Desse modo, faremos uso da regionalização SEADE/EMPLASA para tentar compreender as relações existentes entre as localizações dos serviços da DPESP e os lugares mais próximos a eles.

Além do estudo do IBGE, a regionalização paulista contou com a análise de variáveis específicas do território estadual. As principais estão relacionadas ao meio natural, à demografia, à distribuição das atividades econômicas e às características da urbanização e da rede urbana. Foram consideradas também as divisões territoriais utilizadas por algumas secretarias para o planejamento de suas ações. Além disso, os principais critérios e a nomenclatura utilizada para os agrupamentos de municípios obedecem às diretrizes da Constituição do estado de São Paulo, assim como da lei complementar 760/1994. Nesse sentido, o território estadual foi dividido em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme as definições estabelecidas nas referidas leis²⁸.

²⁸ **Artigo 153** - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.
§1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada

Até o momento da publicação do estudo SEADE/EMPLASA, o governo do estado de São Paulo criara oficialmente apenas as regiões metropolitanas de São Paulo, de Campinas e da Baixada Santista. Sendo assim, o estudo considerou os recortes oficiais existentes e, a partir dos resultados obtidos, sugeriu as demais unidades. Desde então, foram criadas por lei duas regiões metropolitanas (a do Vale do Paraíba e Litoral Norte e a de Sorocaba), assim como também duas aglomerações urbanas (a de Jundiaí e a de Piracicaba). Malgrado a existência dessas novas entidades territoriais, para a realização do nosso estudo optamos por utilizar a regionalização sugerida pela parceria SEADE/EMPLASA. Algumas foram as razões que orientaram nossa escolha.

Em primeiro lugar, é necessário considerar que, ao contrário do que defendiam os estudos mais antigos, a região não é algo que existe *a priori*. A região é sempre um recorte territorial delimitado a partir de critérios arbitrários escolhidos por quem regionaliza, o que faz com que existam tantas regiões quantos forem os critérios utilizados e as intenções dos agentes. “Nas condições atuais da economia universal, a região já não é uma realidade viva, dotada de coerência interna. Definida sobretudo do exterior, seus limites mudam em função

expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

§2º - Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes.

§3º - Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional. (Constituição do estado de São Paulo).

Artigo 2.º - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, mediante leis complementares, em unidades regionais, configurando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, conforme as respectivas peculiaridades.

Artigo 3.º - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

I - elevada densidade demográfica;

II - significativa conurbação;

III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e

IV - especialização e integração sócio-econômica.

Artigo 4.º - Considerar-se-á aglomeração urbana o agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

I - relações de integração funcional de natureza econômica-social; e

II - urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido.

Artigo 5.º - Considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.

(SÃO PAULO. Lei complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994).

dos critérios que lhe fixamos. Por conseguinte, a região não existe por si mesma” (SANTOS, 2009 [1971], p. 16). Se utilizássemos a agricultura, por exemplo, para propor uma regionalização do estado de São Paulo, certamente teríamos recortes regionais distintos daqueles que teríamos se partíssemos da silvicultura. Assim é que, se utilizamos o termo região, devemos definir os critérios utilizados para definir nossa regionalização. A opção pela regionalização da SEADE/EMPLASA deve-se ao seu embasamento na rede urbana, ou seja, os agrupamentos de municípios apresentam um ou mais municípios que, em função da sua maior oferta de serviços em relação aos seus vizinhos, estabelecem uma zona de influência. É por essa razão que, a nosso ver, esse estudo se aproxima mais da abordagem por nós sugerida de que a Defensoria Pública, enquanto prestação de serviço, pode ser compreendida a partir da zona de influência que cria em uma determinada fração do espaço. Fração que, por sua vez, também se relaciona com a zona de influência já criada pelo conjunto de serviços dos centros urbanos onde essa instituição está instalada.

Por outro lado, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas criadas por lei mais atrapalham do que ajudam no que se refere aos objetivos de nosso estudo. O problema aqui é o caso das novas regiões metropolitanas, pois as aglomerações urbanas criadas obedecem à sugestão do trabalho de 2011. No caso das regiões metropolitanas, a criação de uma está geralmente associada à criação também de um “fundo de desenvolvimento metropolitano”, o que significa um maior aporte de recursos para os municípios envolvidos. Dessa forma, quando da criação legal de uma região metropolitana prevalecem antes os critérios políticos que aqueles fundados no estudo da realidade. Por conseguinte, ainda que as instituições estatais responsáveis por subsidiar as decisões ofereçam pareceres num dado sentido, a decisão final é sempre política. Em relação às duas regiões metropolitanas criadas, pouco do sugerido pelo estudo SEADE/EMPLASA foi observado. A região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte compreende um grupo de municípios que na sugestão das entidades estaduais correspondiam a uma aglomeração urbana e três microrregiões (aglomeração urbana de São José dos Campos e microrregiões do Alto Paraíba, do Litoral Norte e da Mantiqueira). Como há a possibilidade de mais recursos, todos os municípios querem participar de uma região metropolitana, o que torna a pressão política bastante forte no momento da decisão legal. Nesse caso, foram muitos os municípios atendidos, apesar de que um rigor maior na aplicação dos critérios da legislação estadual resultaria na transformação apenas da aglomeração urbana de São José dos Campos em região metropolitana, uma vez que a conurbação é bem evidente nesses municípios. Embora agrupe unidades territoriais existentes no estudo SEADE/EMPLASA, trabalhar com esse

agrupamento provocaria a perda de detalhes nos mapas que elaboraríamos em nosso estudo. Por isso, optamos por manter as quatro unidades territoriais de antes. No que diz respeito à região metropolitana de Sorocaba, caso optássemos por trabalhar com essa região o problema seria ainda maior. Essa região abrange parte dos municípios da aglomeração urbana de Sorocaba, toda a microrregião de São Roque, alguns municípios das microrregiões de Itapetininga e do vale do Ribeira. Essa opção do governo estadual fez com que restassem sem regionalização alguns municípios que antes faziam parte da aglomeração urbana de Sorocaba. Como na prática, eles continuam influenciados por Sorocaba, preferimos manter o recorte territorial anterior.

Como já dissemos, uma regionalização é sempre uma escolha. Optamos por aquela que acreditamos ser a mais pertinente em função dos critérios que adotamos para compreender o uso do território pela Defensoria Pública. Isso não significa que ela seja perfeita, pois certamente apresenta limitações. Como o objetivo de nosso trabalho não é propor uma regionalização para o estado de São Paulo, faremos uso da que ora apresentamos a fim de buscar uma melhor compreensão das ações da Defensoria.

Importa lembrar aqui, todavia, que no atual período a rede urbana se estrutura em função das relações capitalistas de produção. As densidades e rarefações obedecem a uma organização do espaço com o objetivo de atender aos desígnios do mercado. As variáveis utilizadas para compreensão das redes urbanas, assim como para os estudos de regionalização, são, sobretudo, econômicas. Os fixos e fluxos analisados pelos estudos do IBGE, da SEADE e da EMPLASA são antes a expressão da dinâmica capitalista. Essa dinâmica tem sido a principal determinante dos processos de migrações, urbanização e modernização do território nacional. Pensar a localização e a relação entre sistemas de objetos e sistemas de ações hoje é inevitavelmente considerar os processos econômicos. Ainda que não seja o único fator a influenciar as localizações e migrações das pessoas, a economia capitalista exerce grande influência sobre a vida da maior parte da população. Por essa razão, utilizamos os estudos sobre rede urbana e regionalização da forma como são realizados (em função de variáveis econômicas). Entretanto, nossa intenção não é aceitar acriticamente esses estudos, mas ir além, tentando revelar suas limitações. Eles nos mostram, por exemplo, as concentrações populacionais e a influência que um centro urbano exerce sobre os demais. Todavia, ao apresentar as cidades como um nó em uma rede, perdemos a compreensão de que uma cidade é um subespaço heterogêneo, existindo grandes diferenças entre os diversos lugares que a compõem. Por outro lado, os fluxos que são utilizados como variáveis nesses estudos são aqueles realizados pelos agentes hegemônicos, ficando de lado a necessidade de se

compreender o quanto esses fluxos são inacessíveis a um grande número de indivíduos. Um problema que daí resulta é que essas limitações dificilmente são levadas em conta pelo planejamento estatal, por exemplo. E a Defensoria pode ser aqui incluída. Ao escolher a localização de uma unidade de atendimento, leva-se em consideração a concentração populacional e a acessibilidade do centro urbano. Olha-se para as variáveis mais gerais da organização do espaço pelas demandas capitalistas. Como vimos, a Defensoria Pública de São Paulo tem hoje suas principais unidades nos municípios de maior população e que correspondem aos principais nós da rede urbana estadual. Contudo, a heterogeneidade dos subespaços urbanos e os diversos níveis de acesso aos transportes apresentados pelas diferentes classes sociais ficam em segundo plano. Dessa forma, no atual período de globalização, é importante considerar a relevância do meio técnico-científico-informacional e sua importância para a configuração das redes.

Neste período, os objetos técnicos tendem a ser ao mesmo tempo técnicos e informacionais, já que, graças à extrema intencionalidade de sua produção e de sua localização, eles já surgem como informação; e, na verdade, a energia principal de seu funcionamento é também a informação. Já hoje, quando nos referimos às manifestações geográficas decorrentes dos novos progressos, não é mais de meio técnico que se trata. Estamos diante da produção de algo novo, a que estamos chamando de *meio técnico-científico-informacional*. (SANTOS, 2008 [1996], p. 238).

A constituição do meio técnico-científico-informacional é possível, uma vez que “a ciência, a tecnologia e a informação estão na base mesma de todas as formas de utilização e funcionamento do espaço, da mesma forma que participam da criação de novos processos vitais e da produção de novas espécies (animais e vegetais)” (SANTOS, 2008 [1994], p. 48). Todavia, é necessário ressaltar que os subespaços requalificados como meio técnico-científico-informacional atendem antes aos agentes hegemônicos da economia e da sociedade que às pessoas como um todo. Por essa razão, “(...) apesar de uma difusão mais rápida e mais extensa do que nas épocas precedentes, as novas variáveis não se distribuem de maneira uniforme na escala do planeta. A geografia assim recriada é, ainda, desigualitária (Ibidem)”. A despeito de sua ubiquidade planetária, o meio técnico-científico-informacional apresenta dimensões variáveis segundo os lugares, podendo apresentar-se como superfícies contínuas, como zonas mais ou menos vastas ou como simples pontos. Sendo assim, pode-se afirmar que:

Do ponto de vista da composição quantitativa e qualitativa dos subespaços (aportes da ciência, da tecnologia e da informação), haveria áreas de densidade (zonas “luminosas”), áreas praticamente vazias (zonas “opacas”) e uma infinidade de situações intermediárias, estando cada combinação à altura de suportar as diferentes

modalidades do funcionamento das sociedades em questão (SANTOS, 2008 [1994], p. 48, grifo do autor).

Desse modo, seria mais correto falarmos não em rede urbana, mas em rede de “zonas luminosas”, ou seja, uma rede em que se articulam os subespaços onde se instala o meio técnico-científico-informacional. E como este serve essencialmente aos agentes hegemônicos, fica mais clara a compreensão do significado das redes urbanas. Quanto aos fluxos, eles são parte do espaço geográfico. Há fluxos hegemônicos e fluxos hegemonzados, há aqueles dotados de maior eficácia e rapidez e aqueles mais lentos. O espaço geográfico é a totalidade e, por isso, abriga todos eles. O que comumente se tem como rede urbana a partir dos diversos estudos técnicos é a associação dos subespaços onde prevalece o meio técnico-científico-informacional, articulados por um conjunto de fluxos hegemônicos. A rede urbana é, desse modo, um subsistema do espaço total. É indispensável que olhemos para essa totalidade, considerando o interstício das redes e buscando a realidade daqueles agentes que, apesar de em maior número, são hegemonzados e muito menos móveis. É preciso considerar o espaço de todos, tendo em mente que as redes só são reais aos agentes hegemônicos:

(...) o espaço global seria formado de redes desiguais que, emaranhadas em diferentes escalas e níveis, se sobrepõem e são prolongadas por outras, de características diferentes, desembocando em magmas resistentes à “resificação”. O todo constituiria o espaço banal, isto é, o espaço de todos os homens, de todas as firmas, de todas as organizações, de todas as ações – numa palavra, o espaço geográfico. Mas só os atores hegemônicos se servem de todas as redes e utilizam todos os territórios (Ibidem, p. 50, grifo do autor).

Essas considerações nos são úteis para tentar compreender se o uso do território pela Defensoria é mais amplo, buscando o espaço banal, ou se restringe ao subespaço das redes. A segunda hipótese parece prevalecer, como veremos mais adiante. E isto é sem dúvidas um limitador do alcance de suas ações, considerando-se que seu público-alvo são as pessoas mais pobres, a quem as possibilidades de deslocamento são muito mais restritas.

Raros são os trabalhos a respeito de redes urbanas que consideram os fluxos hegemonzados. Pioneira nos estudos sobre a rede urbana paulista, Maria Adélia de Souza (1975) trouxe uma importante contribuição para a compreensão do tema ao relacionar a renda das pessoas aos seus deslocamentos para outros centros urbanos em busca de serviços. Ela observou que:

A mobilidade das pessoas em busca de equipamentos e serviços para a satisfação de suas necessidades e de suas aspirações é função da renda. Por consequência, o deslocamento de um indivíduo (...) é função do nível de renda. A chegada [a um

centro] é função do nível de renda, e da oferta, mais ou menos rara, mais ou menos diversificada, de equipamentos e serviços (SOUZA, 1975, p. 253)²⁹.

Isso é o que lhe permite afirmar em trabalho mais recente (SOUZA, 1992, p. 119) que se “não há renda, não há rede”. Ou seja, àquilo que os estudos correntes chamam de rede urbana não têm acesso senão aqueles com renda. A estrutura em rede é expressão de uma demanda de serviços raros por parte de certas categorias socioprofissionais e pessoas de rendas mais altas. No entanto, a demanda por serviços banais cria o que a autora chama de estrutura em “graph” (unívoca). Isso se expressa quando se constata que

(...) os mais pequenos centros se constituem em centros de evasão e mantém relações com centros imediatamente superiores e, de outro lado, os grandes centros polarizam centros de tamanho diverso. O primeiro caso se estabelece entre municípios vizinhos e o segundo de qualquer direção, para o polo regional (Ibidem, p. 121).

Com razão, ela afirma que “(...) é a inferência da renda e do tipo de serviço demandado que determinam a orientação dessa estrutura espacial em rede ou em ‘graph’ ou em outra estrutura qualquer (*ibidem*, grifos da autora)”. Não restam dúvidas de que a estrutura de relações espaciais em rede é insuficiente para a compreensão do espaço geográfico em sua totalidade. Quando consideramos o uso do território pelas pessoas pobres, tal fato se torna ainda mais evidente. Entretanto, lidamos aqui com uma instituição que, ao priorizar sua instalação nos municípios de maior população e optar por um modelo de atendimento que espera que as pessoas venham em busca do serviço, aceita implicitamente os pressupostos de uma organização do espaço em rede. Aceitar aqui não significa necessariamente de maneira consciente optar por eles, mas, por uma razão ou outra, ainda que sem saber, trabalhar sobre esses fundamentos.

Acreditamos no imperativo de elaboração de outras abordagens teórico-metodológicas para tratar mais adequadamente da totalidade das relações espaciais nos e entre os centros urbanos. Aceitando a ideia de que a rede urbana é insuficiente, precisamos de novas categorias de análise que, por seu turno, exigirão novas metodologias e dados estatísticos capazes de permitir seu desenvolvimento. O conceito de “conexões geográficas” proposto por Souza (1992) se apresenta como possibilidade para superarmos as limitações das redes. Segundo a autora, as:

²⁹ No original: La mobilité des personnes à la recherche d'équipements et services pour la satisfaction de leurs besoins et de leurs aspirations, est fonction du revenu. Par conséquent, le déplacement d'un individu [...] est fonction du niveau de revenu. L'arrivée est fonction du niveau de revenu, et de l'offre, plus ou moins rare, plus ou moins diversifiée, d'équipements et services.

(...) conexões geográficas realizam a universalização (totalidade) em tempos e espaços diferenciados do território (singularidade e simultaneidade). Fala-se em conexões, pois as relações que se estabelecem entre urbanizações e sistemas produtivos se conectam em espaços geográficos, os mais distintos e variados, na escala do planeta (SOUZA, 1992, p. 124).

E, para a compreensão dessas conexões geográficas, o cotidiano assume uma dimensão fundamental, pois “indiscutivelmente o cotidiano caracteriza a conexão geográfica (Ibidem, p. 125)”. A partir dessas reflexões da autora, nossa intenção é que elas possam orientar as nossas e que possamos contribuir em alguma medida para uma melhor sistematização do conceito de conexões geográficas. Estamos certos de que a compreensão não apenas das ações da Defensoria Pública, mas de muitos outros serviços, exige esse aperfeiçoamento teórico.

É nesse sentido que, para o estudo que ora realizamos, a questão não é apenas se em determinado centro urbano há tal ou qual serviço mais ou menos raro, mas também qual o grau de mobilidade dos diversos agentes, que faz com que eles sejam mais ou menos capazes de ter acesso a esse centro. Nesse sentido, o acesso estará intimamente relacionado não apenas à proximidade, mas também à renda: tem acesso quem está perto ou quem, estando distante, tenha renda suficiente para chegar facilmente aos lugares que oferecem os serviços. Entre os resultados obtidos por Maria Adélia de Souza (1975) sobre os deslocamentos realizados em busca de diversos serviços, é possível constatar que, entre as pessoas que buscam os centros mais bem dotados de equipamentos e serviços, aquelas residentes nos municípios vizinhos são a maioria. Entre estas, há variação quanto à renda, mas há principalmente pessoas de média e baixa renda. Quando consideramos as pessoas que residem em municípios mais distantes, as de renda mais baixa são menos frequentes. Esses dados parecem confirmar a hipótese de que para as pessoas de menor renda o acesso à rede urbana é bastante restrito. As distâncias lhes limitam as possibilidades.

Os serviços da Defensoria Pública são destinados exclusivamente a pessoas de renda mais baixa, como já o vimos. Isso significa que a parcela da população que busca ser atendida é aquela para quem a mobilidade representa um problema ou, dito de outro modo, são pessoas que dependem muito da proximidade para terem acesso a um determinado bem ou serviço. No capítulo 4, investigaremos o quanto essa relação é ou não verificável. Antes disso, contudo, olhemos mais atentamente como o processo de urbanização paulista contribuiu para a configuração dos subespaços intraurbanos, produzindo desigualdades no uso do território. Essas desigualdades intraurbanas são importantes para a compreensão das relações entre a DPESP e os pobres nas cidades.

Urbanização e “cidades caóticas”

Em seu livro “A urbanização brasileira”, ao tratar da organização interna das cidades, Milton Santos fala em cidades caóticas. A similitude dos problemas exibidos por todas elas, tais como emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação, saúde etc., é reveladora da carência vivida por grande parte de suas populações. Mais ou menos visíveis, a depender do tamanho das cidades, esses problemas estão em toda parte. O agravamento dessa situação, Santos atribui à urbanização corporativa, realizada essencialmente na segunda metade do século passado. Esse tipo de urbanização, “(.) empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais” (SANTOS, 2005 [1993], p. 105).

A despeito desse processo se intensificar sobremaneira no Brasil a partir dos anos 1950 com a industrialização, é preciso não esquecer que a formação da maior parte das cidades do interior paulista resulta de um grande empreendimento capitalista, do qual participaram grandes firmas. Como bem relata Monbeig (1984 [1977]), a ocupação do interior paulista foi um lucrativo empreendimento especulativo organizado por grandes empresas:

Uma empresa de loteamento deve dispor de grande capital, para fazer face às enormes despesas de publicidade e às da organização das glebas. Três grupos, interessados diretamente ou não na venda dos sítios, exerceram uma ação decisiva sobre a colonização interior, depois da crise de 1929: a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a Sociedade Colonizadora Brasileira e a Companhia de Terras do Norte do Paraná (MOMBEIG, 1984 [1977], p. 238).

Os grandes lucros eram auferidos pelos grandes produtores, pelas empresas de colonização, pelas empresas ferroviárias, pelas primeiras indústrias etc. Os pobres, quando conseguiam, compravam pequenos sítios o mais próximo que podiam das ferrovias e dos centros urbanos, mas pouco contavam com empréstimos oficiais para o plantio das lavouras. No que diz respeito ao acesso a lotes mais próximos das cidades, a especulação já era intensa:

O preço dos lotes aumenta violentamente quando nas proximidades do patrimônio. E ainda maior pelo fato de, em geral, corresponderem a espigões, onde os solos costumam ser de boa qualidade. Junto à Marília, à entrada da cidade, em outubro de 1946 não se encontrava facilmente 1 alqueire a menos de 20.000 cruzeiros e em certas chácaras ele atingia o preço recorde de 50.000. No vale do rio do Peixe, a uma dezena de distância, em solos de qualidade inferior, o alqueire caía a 5.000 até 10.000 cruzeiros (MOMBEIG, 1984 [1977], pp. 236-237).

Com a intensificação da industrialização e a modernização do campo, o êxodo rural em direção às cidades maiores foi significativo. O crescimento populacional foi acompanhado

do incremento da especulação imobiliária. Trata-se de um mecanismo perverso que aflige principalmente os mais pobres. Com razão, Santos (2005 [1993], pp. 106-107) afirma que:

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao *sítio natural*; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. O planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. O marketing urbano (das construções e dos terrenos) gera expectativas que influem nos preços.

É a especulação e todos os demais problemas a ela relacionados que lhe permitem falar em cidades caóticas. Nas principais cidades em que estão instaladas as unidades da DPESP, encontraremos as características apontadas por Milton Santos para o conjunto das cidades brasileiras. Para evitarmos tratar de cada uma delas pormenorizadamente mais adiante, uma vez que os processos são semelhantes, com resultados também parecidos na organização dos subespaços urbanos, apresentamos a análise dele. Os mapas que apresentaremos no capítulo 5, assim como muitos estudos realizados por outros pesquisadores sobre as cidades que abrigam as unidades da DPESP, comprovam a teoria das cidades caóticas:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferação da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e de espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil de escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferação da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias, num verdadeiro círculo vicioso (SANTOS, 2005 [1993], p. 106).

O único acréscimo que, talvez, possamos fazer a esta precisa explicação é a constituição em anos mais recentes de condomínios fechados destinados às pessoas de maiores recursos financeiros. Esses empreendimentos tem se tornado um fato bastante comum nos subespaços periféricos das maiores cidades do estado de São Paulo. Por essa razão, de modo geral, verificaremos nos mapas das cidades estudadas que, enquanto que os pobres, como apontado, residem nas periferias, as pessoas mais ricas estão nos centros ou nesses espaços periféricos que abrigam os referidos condomínios.

De uma maneira geral, nas cidades que possuem unidades da DPESP, estas se localizam justamente nos centros. Tal fato contribui para a concentração dos serviços numa dada porção da cidade que, embora mais acessível e valorizada, é habitada justamente pelas pessoas de maiores recursos. Ainda que seja o lugar da cidade mais bem servido pelos meios de transporte, o centro é menos acessível aos mais pobres. Enquanto oferta de serviço, a localização das unidades da DPESP nas cidades acentua o uso desigual do território.

CAPÍTULO 4

A IMPORTÂNCIA DA PROXIMIDADE ESPACIAL.

Qual a raridade dos serviços da Defensoria Pública? Os serviços de advocacia não são de uso corrente. Todavia, em relação à Defensoria Pública, é preciso considerar que um dos motivos porque o recurso a seus serviços torna-se um evento raro na vida de uma pessoa, principalmente das mais pobres, é o fato de que as injustiças estruturais dificilmente podem ser combatidas por meio do recurso aos tribunais. Caso pudessem, a demanda por defensores públicos seria certamente mais frequente. A pobreza em si é uma injustiça, mas como combatê-la no contexto de um sistema social que a considera algo normal, um simples problema de acesso a alguns bens materiais?

Para os pobres, a proximidade é um imperativo, enquanto que para os ricos é uma comodidade. Ora, ninguém mais do que estes reside próximo aos empregos e à oferta de bens e serviços mais raros e especializados, nestes incluídos os da Defensoria. Parece contraditório, mas é o que se observa na maior parte dos casos. A partir de dados obtidos pela Ouvidoria da Defensoria Pública em uma pesquisa de satisfação realizada em 2012, tentamos compreender a expressão territorial da oferta dos serviços e dos locais de residência das pessoas atendidas.

Buscando uma compreensão mais ampla a respeito do uso do território pela Defensoria paulista, tentamos compreender a relação entre objetos e ações empreendidos pela instituição e o uso do território tanto pelas pessoas atendidas quanto pelas potenciais demandantes. Estas primeiras investigações contribuem para começarmos a compreender a expressão espacial do problema. Os dados que apresentaremos a seguir foram fornecidos pela Ouvidoria-Geral da DPESP e pelo IBGE. Na pesquisa de satisfação foram ouvidas, por amostragem, pessoas que foram atendidas nas unidades de atendimento das cidades de São Paulo, São Bernardo do Campo, Santos e Jundiaí. Entre as informações levantadas estava o endereço dos atendidos, o que tornou possível a elaboração de alguns mapas relacionando a origem das pessoas e as localizações das unidades de atendimento. Os dados do IBGE permitiram identificar, em cada município, o percentual de domicílios por setor censitário³⁰ que apresentavam rendimento médio mensal de até três salários mínimos. Isso permitiu

³⁰ O setor censitário é a menor unidade territorial, formada por área contínua, integralmente contida em área urbana ou rural, com dimensão adequada à realização da coleta de dados por um pesquisador que vai a campo por ocasião do censo. O setor constitui um conjunto de quadras, no caso de área urbana, ou uma área do município, no caso de uma área não urbanizada.

identificar as porções dos territórios dos municípios onde há mais domicílios com até 03 salários mínimos de rendimento médio mensal.

O mapa 2 mostra os resultados obtidos para o município de São Paulo. Pode-se observar que as porções que apresentam os tons mais escuros correspondem aos lugares com mais alto percentual de domicílios com rendimento mensal até três salários mínimos, enquanto que o contrário se verifica nas áreas mais claras. Isso significa que, no caso de São Paulo, a maior parte das populações mais pobres reside nas áreas mais periféricas. Isso comprova que o território é diferentemente usado pelas diferentes classes sociais: há as porções habitadas pelos ricos e aquelas onde vivem os pobres. As estrelas representam os locais de residência de cada uma das pessoas entrevistadas, os losangos representam as unidades de atendimento e o círculo representa a unidade de triagem (todos os que desejam ser atendidos devem passar antes pela unidade de triagem para que a Defensoria averigue se elas se enquadram nos critérios de renda).

A obrigatoriedade de passar pela triagem é um obstáculo a mais para o acesso ao atendimento na cidade de São Paulo, uma vez que se trata de um município de grande extensão territorial e as pessoas não são igualmente dotadas de mobilidade: como já afirmamos, aos mais pobres as distâncias se impõem de maneira mais perversa, pois, ao mesmo tempo em que estão distantes dos lugares onde estão os bens e serviços de que necessitam, os gastos com as tarifas do transporte público representam um percentual mais elevado de suas rendas. A centralização da triagem, impondo um maior número de deslocamentos, não deixa de se apresentar como uma dificuldade para aqueles a quem a fluidez do território é negada.

Também é necessário considerar a distribuição territorial dos atendidos, assim como a distribuição territorial da pobreza. Há uma correspondência entre as porções do território onde vivem as pessoas mais pobres (áreas periféricas) com os lugares de origem dos atendidos. A distribuição dos atendidos indica que quem procura a Defensoria são, em sua maior parte, as pessoas que vivem na periferia, o que valida e reforça o argumento de que as ações da instituição devem estar ancoradas na compreensão do território. O que se verifica no caso de São Paulo é que a instituição está buscando essa atuação: ao descentralizar o atendimento, instalando unidades em lugares mais periféricos, ela se aproxima dos mais pobres.

Mapa 2 - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Domicílios com rendimento médio mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas, 2012. Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública e IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Cabe observar ainda que, como é de se esperar, a maior parte dos atendidos é do próprio município. Todavia, é importante notar que os poucos atendidos que não moram em São Paulo vêm de municípios vizinhos, indicando que a área de influência das unidades de atendimento não se estende para muito além dos limites dos municípios que as abrigam. Tal fato constitui um dado essencial quando se tem em conta que os municípios desprovidos de unidades da Defensoria apresentam elevados percentuais de população pobre, e esta se vê obrigada a se deslocar para o município vizinho. Embora sejam municípios com menor população absoluta – o que implica necessariamente em menor participação, pois os municípios onde se localizam as unidades apresentam uma população significativamente maior que a dos seus vizinhos –, sua pouca expressividade em relação à demanda que bate às portas da Defensoria parece indicar a maior dificuldade de chegar até o atendimento.

No que diz respeito ao município de São Paulo, importa considerar que ele é o maior do país em população (maior mesmo que grande parte dos estados da federação), com aproximadamente 11 milhões de habitantes, e que possui uma grande extensão territorial. Nesse sentido, entre uma e outra unidade de atendimento, há enormes distâncias, que podem ser expressas tanto pelos milhões de habitantes aí residentes como pelas distâncias físicas. Além disso, há ainda grandes áreas não atendidas, como é o caso da porção sul do município. Tudo isso expressa a grande demanda potencial existente e que reside distante de uma unidade de atendimento.

O caso de São Bernardo do Campo (Mapa 3) é bem parecido com o de São Paulo: há porções mais centrais que correspondem às áreas habitadas pelas pessoas de rendimentos mais altos, enquanto que as porções periféricas são habitadas pelas mais pobres. Aqui também se verifica que os atendidos de outros municípios aparecem em menor número e têm origem nos municípios vizinhos. A unidade de atendimento também se localiza na porção mais central, enquanto que os atendidos tem origem nos lugares mais periféricos. Apesar de possuir uma localização aparentemente privilegiada em relação à circulação de transportes (está no centro do município), a unidade da Defensoria está mais distante das porções do território onde vivem as pessoas que são as mais necessitadas de seus serviços, conforme critérios estabelecidos pela própria instituição. A localização da unidade de atendimento obedece àquela relação apontada por Rochefort entre o serviço e o centro de atividades terciárias da cidade. Trata-se de uma relação óbvia conquanto é o melhor lugar em termos de infraestruturas e outros serviços. Todavia, nosso problema é que a esses “pontos luminosos” o acesso é mais difícil para os mais pobres. Essa é a contradição enfrentada pela Defensoria: numa lógica de ações que se realizam por meio exclusivo de objetos fixos em dados pontos do

território, o que é bom para a instituição não é necessariamente a melhor situação para os demandantes do serviço.

Embora não acreditemos ser a solução a existência de várias unidades, uma em cada lugar onde há maior concentração de pessoas pobres, acreditamos que é fundamental conhecer o território e atuar em consonância com as necessidades por ele expressas. A partir desse conhecimento, é possível pensar em estratégias de ação diferentes das atuais. Um exemplo é que as pessoas, de maneira geral, não sabem da existência da Defensoria e quais são os serviços oferecidos, fato que exige ações mais especificamente direcionadas a esta ou àquela porção do território. Assim, acreditamos ser a proximidade um pressuposto básico das ações da Defensoria Pública.

Por se tratar de um município litorâneo, em Santos as porções do território ocupadas pelas pessoas mais ricas são aquelas mais próximas ao oceano (Mapa 4). Isso em função da valorização imobiliária, que resulta na construção de edifícios na orla, cujos apartamentos atingem valores astronômicos, inacessíveis aos mais pobres. Isso atribui uma característica diferente ao caso de Santos: a unidade de atendimento da Defensoria localiza-se no centro, contudo este é caracterizado por elevados percentuais de domicílios com renda até três salários mínimos. Quanto à origem dos atendidos, novamente se verifica uma forte relação com as áreas mais pobres. E, novamente, os atendidos de outros municípios são uma minoria com origem nos municípios mais próximos. No tocante à relação entre demanda e oferta dos serviços, há também um problema: Santos possui aproximadamente 430.000 habitantes e apenas uma unidade de atendimento da Defensoria, o que nos leva a uma desproporção que deve ser investigada. A compreensão do território revela sua importância. Conhecê-lo significa compreender as dinâmicas da vida daqueles que possivelmente necessitam da instituição, o que dá a possibilidade de atribuir maior precisão às ações.

Mapa 3 – SÃO BERNARDO DO CAMPO: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas. Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública e IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 4 – SANTOS: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas. Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública e IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

De modo semelhante aos municípios anteriormente mencionados, Jundiaí também apresenta diferenciações territoriais baseadas na renda (Mapa 5). É possível identificar uma porção central do território onde há predominância de domicílios com rendimento mensal superior a três salários mínimos e onde se localiza a unidade de atendimento. No entanto, o mapa revela a presença de porções territoriais um pouco mais periféricas onde predominam as populações de mais baixa renda e é delas que se origina a maior parte das pessoas atendidas pela Defensoria. Além disso, há as pessoas que residem em municípios vizinhos.

Em Jundiaí, e nesse aspecto São Bernardo apresenta características semelhantes, é importante destacar a presença de áreas urbanas (porção do território onde os setores censitários são de menor extensão) e áreas rurais (porções periféricas onde os setores são bastante extensos). Tal fato faz com que possamos identificar uma periferia urbana pobre e uma periferia rural pobre com algumas “ilhas” de riqueza. O mapa indica que o território de Jundiaí expressa necessidades diferentes a depender de qual porção está sendo considerada. Isso exige da Defensoria ações em consonância com essa realidade.

Mapa 5 – JUNDIAÍ: Domicílios com rendimento mensal até 03 salários mínimos por setor censitário, localização da unidade da Defensoria Pública e origem das pessoas atendidas. Fonte: Ouvidoria da Defensoria Pública e IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

A análise dos mapas permite ao menos três confirmações das ideias que discutimos até agora. A primeira delas refere-se à localização das unidades da Defensoria naqueles lugares onde há maior concentração de pessoas de mais alta renda, indicando a relação entre o serviço e um lugar no município onde há melhor oferta de bens e serviços. Em segundo lugar, como era de se esperar, dados os critérios de renda utilizados pela Defensoria, os atendidos residem nos lugares onde há prevalência de pessoas mais pobres. Por fim, a demanda por proximidade dos serviços parece ficar evidente quando se verifica entre os atendidos a pouca presença de pessoas de municípios mais distantes. Para as pessoas que necessitam dos serviços da Defensoria, a proximidade espacial se mostra indispensável.

Acreditamos que essas primeiras informações evidenciam a importância de se considerar o território para pensar as ações da Defensoria Pública. A partir da compreensão da expressão territorial da demanda pelos serviços, é possível começar a compreender os limites impostos à atuação da DPESP. A existência dessa instituição está envolta numa série de contradições. A primeira delas, como vimos, é ser destinada exclusivamente às pessoas mais pobres e estar organizada sob um modelo de atendimento que consiste em instalar unidades em um dado ponto do território e esperar que as pessoas a procurem. Embora, nas condições atuais, esta seja a solução mais lógica, uma vez que esses pontos são os mais bem servidos por toda uma série de infraestruturas, acessá-los torna-se mais custoso para quem, por força das coações capitalistas, mora distante deles. A contradição maior é que a existência da Defensoria Pública, de pobres e de uma organização territorial que limita o acesso dos pobres aos lugares dotados dos melhores serviços só é possível numa estrutura social fundada na produção de desigualdades. A dificuldade de acesso aos serviços da Defensoria em função do uso do território apenas expressa a contradição, indicando que não se trata somente de mais defensorias e de mais defensores em mais lugares pobres. Trata-se, outrossim, da necessidade de uma transformação social que torne a atual discussão sem sentido, pois nesta nova sociedade não haveria pobres e as diferenças territoriais seriam exclusivamente explicadas pela diversidade cultural. Contudo, debruçemo-nos ainda mais sobre o tema para tornar essa contradição ainda mais evidente.

CAPÍTULO 5

A DEFENSORIA NOS MUNICÍPIOS.

Tentaremos neste capítulo apresentar os contextos territoriais dos vários municípios onde hoje estão instaladas as unidades de atendimento da DPESP. Partindo de uma compreensão do território que leva em conta a rede urbana, o objetivo é superar essas limitações e apresentar alguns aspectos relevantes das circunstâncias espaciais de vida das pessoas mais pobres ignoradas pelos estudos oficiais. As conexões geográficas parecem revelar que as dificuldades são maiores para os mais pobres chegarem às portas da Defensoria. Para eles, o território hoje se impõe como um constrangimento a mais.

Sob essa perspectiva e a partir da investigação dos recortes regionais propostos pelo estudo SEADE/EMPLASA, é possível constatar que os municípios mais importantes da rede urbana são os que apresentam maior concentração de pessoas mais ricas e que os pobres destes lugares habitam os subespaços periféricos. A Defensoria está nos municípios mais “importantes” da rede. São 41 municípios onde há unidades da Defensoria Pública. Juntos, em 2014, esses municípios totalizavam uma população de 26.234.708 habitantes, o que equivale a 59,58% da população do estado. Cabe observar ainda que essas unidades obviamente localizam-se nos lugares centrais das cidades. Enquanto isso, os pobres estão nas periferias, implicando em deslocamentos mais longos e mais caros. Na perspectiva de uma organização capitalista do espaço, em que os serviços mais raros devem estar nos chamados “pontos luminosos”, a Defensoria não poderia estar em outros lugares. Entretanto, considerando que seus serviços se destinam exclusivamente aos pobres, sua lógica de atuação hoje expressa uma verdadeira contradição.

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

Mapa 6: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana de São Paulo, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A formação da RMSP está ligada ao processo de industrialização do estado de São Paulo durante o século XX e que, por razões históricas, econômicas e geográficas, privilegiou a capital. Se por um lado essa região tornou-se a mais importante economicamente para o país, por outro teve como consequência a constituição de graves problemas sociais³¹.

A característica que talvez melhor defina a RMSP seja a concentração: na escala estadual, ou mesmo na nacional, o que aí existe é um grande adensamento de pessoas e infraestruturas a serviço da reprodução capitalista. Trata-se do topo da hierarquia urbana brasileira. Assim é que, segundo dados do Censo 2010, os 39 municípios dessa região abrigavam 19,7 milhões de habitantes (11 milhões apenas em São Paulo – Mapa 7), o que significa que um em cada dez brasileiros habita essa porção do território nacional. Em termos

³¹ Muitas são as teses e dissertações produzidas a respeito da formação da RMSP e dos seus problemas sociais, embora sejam mais numerosos os trabalhos que tratam exclusivamente da capital. Os acervos da Universidade de São Paulo são ricos neste sentido. No entanto, indicamos aqui dois livros que mais inspiraram nossas ideias: SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2009. [1990]. SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2009. [1994].

econômicos, essa concentração é ainda maior: em 2008, seu PIB foi de aproximadamente 572 bilhões de reais, algo em torno de 19% do PIB do país (EMPLASA, 2015). Em termos estaduais, a população da RMSP correspondia a 47,8% do total, enquanto que o PIB representava 56,4%.

Mapa 7: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Os estudos e relatórios a respeito da rede urbana paulista são ricos no inventário dos sistemas de objetos e sistemas de ações que caracterizam a pujança da RMSP. Nesse sentido, destacam-se: sua relevância como moderno polo industrial e complexo científico tecnológico, concentrando centros de pesquisa e universidades entre os mais avançados do país; uma ampla rede de serviços médico-hospitalares muito diversificada e altamente especializada, que atrai pacientes de todo o país e do exterior; complexa infraestrutura de transporte público de passageiros; presença de uma complexa infraestrutura viária, ligando a região às demais regiões do país, assim como ao porto de Santos; presença de dois dos mais movimentados aeroportos do país (o de Cumbica, em Guarulhos, e o de Congonhas, em São Paulo). Todavia, mesmo na escala da RMSP, há também concentração. É a capital o município que concentra o principal da população e da atividade econômica da região, sendo também o mais

significativo centro industrial do estado e do país. São Paulo abriga a Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (BOVESPA) e as sedes de grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros, por exemplo. Além disso, concentra outras atividades terciárias especializadas, tais como a imprensa (rádios, jornais e emissoras de TV), consultorias (advocacia, administração de empresas, engenharia, arquitetura, publicidade etc.), instituições de ensino superior, entre outras.

Os dados a respeito da concentração das atividades econômicas na capital revelam que, a despeito da RMSP ser considerada como uma unidade, é indispensável compreender sua heterogeneidade. Há diferentes usos do seu território pelos diversos agentes. A atividade econômica não é distribuída uniformemente: há concentração em São Paulo e a presença de atividades complexas em municípios como Guarulhos, Osasco, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Enquanto isso, os demais municípios são como uma extensão da periferia de São Paulo, constituindo-se como cidades-dormitório. A concentração das atividades especializadas em determinadas porções do território se expressam, por exemplo, no uso do território pelas diferentes classes sociais. O mapa 8 expressa esse uso desigual do território da RMSP: as pessoas de mais alta renda habitam sobretudo a porção mais central do município de São Paulo. A concentração das atividades econômicas neste mesmo subespaço é revelada pelo mapa 9. Os empregos estão no centro, lugar caracterizado pelas rendas mais altas e pelos menores efetivos populacionais. Os mais pobres são a maioria da população, entretanto residem nos lugares mais afastados dos empregos e das atividades mais especializadas. O território é expressão da desigualdade, agindo intensamente nessa dialética da reprodução da pobreza: o sujeito mora longe do centro porque é pobre e torna-se mais pobre por morar longe. A tabela 3 contribui para a compreensão da seletividade dos usos ao mostrar como o percentual dos chefes de domicílio por município apenas ultrapassa os 30% em 05 municípios: além da capital, temos Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (em função da atividade industrial ligada ao setor automobilístico) e Santana de Parnaíba (por abrigar *Alphaville* - condomínio fechado, destinado a moradores de alta renda). Nos demais municípios, prevalecem as rendas mais baixas.

Mapa 8: REGIÃO METROPLITANA DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: População e emprego por distrito em 2010.

Fonte: Observatório Nossa São Paulo, Ministério do Trabalho e Emprego.
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 9: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: População e emprego por distrito em 2010. Fonte: Observatório Nossa São Paulo (a partir de dados do Ministério do Trabalho e Emprego). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 2 - RMSP: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Arujá	16,92	59,96	23,13	100,00
Barueri	16,56	60,70	22,75	100,00
Biritiba Mirim	9,89	76,55	13,56	100,00
Caieiras	10,97	64,58	24,46	100,00
Cajamar	21,84	62,26	15,90	100,00
Carapicuíba	19,32	64,68	16,00	100,00
Cotia	15,62	58,48	25,91	100,00
Diadema	18,98	64,67	16,35	100,00
Embu das Artes	20,70	68,66	10,64	100,00
Embu-Guaçu	18,13	67,70	14,17	100,00
Ferraz de Vasconcelos	18,13	70,04	11,82	100,00
Francisco Morato	19,43	72,64	7,94	100,00
Franco da Rocha	19,09	66,76	14,15	100,00
Guararema	12,58	68,49	18,93	100,00
Guarulhos	17,88	61,75	20,37	100,00
ItapeERICA da Serra	19,46	68,59	11,97	100,00
Itapevi	20,54	68,14	11,33	100,00
Itaquaquecetuba	20,73	69,55	9,72	100,00
Jandira	12,97	68,56	18,47	100,00
Juquitiba	20,93	68,17	10,89	100,00
Mairiporã	12,18	64,83	22,98	100,00
Mauá	15,54	65,19	19,25	100,00
Mogi das Cruzes	12,42	60,93	26,64	100,00
Osasco	16,66	58,34	25,00	100,00
Pirapora do Bom Jesus	20,51	69,09	10,40	100,00
Poá	15,53	64,47	20,01	100,00
Ribeirão Pires	17,85	56,92	25,23	100,00
Rio Grande da Serra	12,47	72,48	15,06	100,00
Salesópolis	11,63	73,48	14,87	100,00
Santa Isabel	14,82	70,39	14,79	100,00
Santana de Parnaíba	17,22	52,22	30,55	100,00
Santo André	12,95	51,89	35,16	100,00
São Bernardo do Campo	14,69	51,44	33,88	100,00
São Caetano do Sul	10,05	41,77	48,17	100,00
São Lourenço da Serra	13,87	73,47	12,66	100,00
São Paulo	15,98	52,53	31,49	100,00
Suzano	15,34	66,21	18,46	100,00
Taboão da Serra	15,66	62,69	21,64	100,00
Vargem Grande Paulista	15,00	62,31	22,70	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

A tabela 3, por sua vez, nos mostra como a mobilidade está diretamente associada à renda. A utilização de transporte coletivo e de meios de transporte não-motorizados é mais frequente pelas pessoas de mais baixa renda, ao passo que entre as pessoas de renda mais alta prevalece o uso do transporte individual. Cabe observar, no entanto, que mesmo o uso do transporte coletivo requer certo nível de acesso à renda, pois, como se observa na tabela, as pessoas com renda até 760 reais apresentavam mobilidade bem inferior àquelas com renda entre 760 e 3.040 reais. Além disso, é relevante o fato de que as pessoas com faixa de renda até 1.520 reais eram as que apresentavam os maiores índices de mobilidade por meios não-motorizados. Torna-se evidente que os mais pobres são menos móveis, o que faz com que a distância se imponha com maior perversidade sobre eles. Entretanto, como vimos, são essas pessoas as que moram mais afastadas dos lugares concentradores de empregos e dos serviços mais especializados. Entre esses serviços, veremos mais adiante, estão os da Defensoria.

Tabela 3 - RMSP: Índice de mobilidade por modo principal e renda familiar mensal, 2007.

Faixa de renda*	ÍNDICE DE MOBILIDADE (viagens/habitante)				
	Coletivo	Individual	Motorizado	Não-motorizado	Total
Até 760	0,56	0,17	0,73	0,8	1,53
760 a 1.520	0,71	0,26	0,97	0,8	1,77
1.520 a 3.040	0,8	0,55	1,35	0,63	1,98
3.040 a 5.700	0,73	1,11	1,85	0,45	2,3
Mais de 5.700	0,49	1,85	2,34	0,35	2,69
TOTAL	0,71	0,58	1,29	0,66	1,95

Fonte: Metrô (Pesquisa Origem e Destino 2007).

* Renda em reais em outubro de 2007.

Sobre esse problema, Milton Santos escrevia já no início dos anos 1990:

[a imobilidade], causada pela pobreza e baixos salários, resulta, também, das condições do lugar de residência que, na cidade, cabem aos mais pobres. Como os pobres se tornam praticamente isolados ali onde vivem, podemos falar da existência de uma metrópole verdadeiramente fragmentada. Sem dúvida, muitas pessoas de outras áreas vão trabalhar em certos setores da aglomeração. Outras deixam o seu próprio setor e vão trabalhar em outras áreas, em ocupações frequentemente pequenas, acidentais e temporárias. Muitos, todavia, são prisioneiros do espaço local, enquanto outros apenas se movem para trabalhar no centro da cidade, fazer compras ou utilizar os serviços quando têm a possibilidade e os meios (SANTOS, 2009 [1990], p. 99).

Em relação ao acesso aos serviços da Defensoria Pública, a contradição mostra uma de suas faces quando lembramos que ela é uma instituição criada com a finalidade específica de oferecer assistência jurídica àquelas pessoas que não possuem recursos para pagar custas

judiciais e os serviços de um advogado. Ora, se essas pessoas são justamente as que residem mais distante do centro, o acesso aos serviços da Defensoria torna-se mais caro justamente para elas. Se o impulso inicial pode conduzir a propor a instalação de unidades da Defensoria em todos os lugares onde haja pobres, a noção de “espaço-suporte” nos revela a inviabilidade de tal solução. Além disso, outros fatores devem ser considerados, como, por exemplo, a relação entre a raridade de um serviço e a zona de influência criada por sua presença.

Sendo a RMSP a região mais populosa do estado, é compreensível que aí se encontre um maior número de unidades de atendimento da DPESP (Mapa 10). São 18 unidades, sendo que 7 delas estão no município de São Paulo, enquanto que as demais localizam-se em Carapicuíba, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Santo André, e São Bernardo do Campo. O mapa 10 mostra a localização e a distribuição das unidades de atendimento na RMSP. Também é possível observar as unidades de atendimento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB): em alguns municípios onde a DPESP não está presente, a OAB presta serviços de assistência judiciária gratuita por meio de convênio firmado com a DPESP. Importante lembrar que tais serviços estão presentes nos municípios de maior população, validando o que já discutimos a respeito da distribuição territorial dos serviços mais raros. A comparação entre os mapas 7 e 10 revela essa relação. Nos municípios em que a Defensoria está presente, optamos por manter a indicação da unidade da OAB tanto no mapa 10 quanto na maioria dos demais. Essa opção cumpre duas finalidades específicas: a primeira é poder comparar as capilaridades das duas instituições; a segunda é servir como parâmetro para compreendermos a centralidade da localização das unidades da DPESP nos municípios. Abordaremos algumas das relações que se estabelecem entre as unidades da DPESP e os territórios dos municípios de que são parte.

Mapa 10: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fontes: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

De acordo com dados do IBGE, Carapicuíba possuía em 2014 uma população estimada em 390.073 habitantes³². Apenas 16% dos chefes de domicílio auferiam em 2010 rendimentos acima de 03 salários mínimos, indicando que aproximadamente 327 mil pessoas se enquadram como público-alvo dos serviços da DPESP. Segundo a DPESP, são 08 os defensores públicos atuando neste município, o que corresponde a uma relação de quase 41.000 pessoas para cada defensor público. Valor bem superior ao indicado pelo Ministério da Justiça (entre 10 e 15 mil pessoas por defensor³³). Como característica geral, Carapicuíba apresenta certa homogeneidade quanto à renda de seus habitantes (Mapa 11), indicando sua qualidade de extensão da periferia da capital. A exceção à uniformidade encontra-se na porção sul do seu território, caracterizado pela presença de chácaras habitadas por pessoas mais ricas, numa área que se estende por outros municípios (Cotia e São Paulo). Os oito defensores encontram-se assim distribuídos, de acordo com as áreas de atuação: infância e

³² Os dados populacionais dos municípios para 2014 foram obtidos do IBGE, a partir do *site*: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Para os dados populacionais e de PIB, também foi consultada a Fundação SEADE pelo *site*: <<http://www.seade.gov.br/>>.

³³ De acordo com ANADEP/IPEA, 2013.

juventude (01 defensor); cível/família (04 defensores); criminal (03 defensores). Em 2013, foram 5.975 atendimentos na área cível, 1.961 na área criminal, 237 na área de infância e juventude infracional, 385 na área de infância e juventude não-infracional e 162 na área de execução criminal, totalizando 8.720 atendimentos³⁴.

Diadema, segundo dados do IBGE, apresentava em 2014 uma população estimada em 409.613 habitantes. Como apenas 16,35% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos, então é de provavelmente 342.000 habitantes a população considerada como necessitada neste município. Sendo 09 os defensores em Diadema, a relação é de aproximadamente 38.000 habitantes por defensor, valor superior ao recomendado. Em Diadema, a população de mais alta renda encontra-se em sua maioria na porção mais central do território municipal, resultando na periferização da pobreza (Mapa 12). A localização das unidades da DPESP e da OAB coincidem com as áreas mais ricas, o que implica em maiores dificuldades de acesso para os mais pobres. Dos 09 defensores, são 05 dedicados à área cível/família, 03 à área criminal e à de execução criminal e 01 cuidando das questões relativas à infância e juventude. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 3.945 na área cível, 3.282 na criminal, 264 na de infância e juventude infracional, 1.320 na de infância e juventude não-infracional e 1.033 na de execução criminal, num total de 9.844.

A população de Ferraz de Vasconcelos, segundo dados do IBGE, estava estimada no ano de 2014 em 182.544. Apenas 11,82% dos chefes de domicílios do município recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos, apontando para uma população de 161.000 pessoas enquadradas como necessitadas. Como em Ferraz de Vasconcelos são apenas 02 defensores, a relação é de mais ou menos 80.000 pessoas por defensor. Todavia, neste município a Defensoria cuida principalmente das questões relacionadas à infância e à juventude. As demais áreas são atendidas pela OAB. Prevalecem em Ferraz de Vasconcelos os setores censitários com rendimentos médios entre 01 e 03 salários mínimos. Entretanto, como em outros municípios, DPESP e OAB têm suas unidades nas proximidades de setores de mais alta renda. As porções mais centrais dos municípios revelam ser os lugares privilegiados para as pessoas mais abastadas (Mapa 13). Em 2013, a unidade de Ferraz de Vasconcelos realizou 361 atendimentos na área cível, 44 na criminal e 235 na de infância e juventude infracional, totalizando 640 atendimentos.

³⁴ A respeito dos dados do número de defensores por município, foi consultada a Deliberação nº 143, de 26 de novembro de 2009. Quanto aos atendimentos realizados pelas unidades de atendimento, foram consultados os anuários estatísticos da DPESP, disponíveis no site: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888>>.

Para 2014, o IBGE estimava a população de Franco da Rocha em 143.817 habitantes. Apenas 14,15% dos chefes de domicílio deste município recebiam rendimentos mensais superiores a 03 salários mínimos. Neste sentido, aproximadamente 123.000 habitantes enquadravam-se como necessitados. Em Franco da Rocha são 03 defensores públicos, sendo dois responsáveis pela área de execução criminal e 01 pela área de infância e juventude. As demais áreas são atendidas pela OAB. A relação entre população de necessitados e defensores é de 41.000 pessoas por defensor, o que indica também a necessidade de defensores em Franco da Rocha. O rendimento médio mensal dos chefes de domicílios por setor censitário não ultrapassa os 05 salários mínimos. Os poucos setores censitários cuja média de rendimentos fica entre 03 e 05 salários estão no centro do município, coincidindo com a localização das unidades da DPESP e da OAB (Mapa 14). Embora a maior parte da população enquadre-se nos critérios de renda para o atendimento, ainda assim são elas a estarem mais distantes do serviço. A unidade de Franco da Rocha realizou 58 atendimentos na área de infância e juventude infracional, 04 na não-infracional e 291 na área de execução criminal, totalizando 353 atendimentos.

Guarulhos, de acordo com dados do IBGE, em 2014 possuía uma população estimada em 1.312.197 habitantes. 20,37% dos chefes de domicílios de Guarulhos auferiam rendimentos de até 03 salários mínimos, indicando que aproximadamente 1.040.000 pessoas se enquadram como possíveis usuários dos serviços da DPESP. Considerando os 20 defensores que trabalham neste município, a relação é de mais ou menos 52.000 pessoas para cada defensor, ultrapassando em muito o valor recomendado. Também em Guarulhos existe uma porção mais central do território municipal onde se concentram as atividades mais especializadas e onde habitam as pessoas de mais alta renda (Mapa 15). É aí que se localizam as unidades da DPESP e da OAB, revelando que o acesso é mais difícil para os mais pobres. Toda a porção leste do município de Guarulhos se caracteriza pela presença de populações pobres. Dos 20 defensores do município, 08 se dedicam à área cível/família, 03 à área de execução criminal, 07 à área criminal e 02 à de infância e juventude. Em 2013, foram 9.137 atendimentos na área cível, 5.487 na área criminal, 2.207 na área de infância e juventude infracional, 843 na de infância e juventude não-infracional e 8.112 na de execução criminal, totalizando 25.786 atendimentos. O número de atendimentos corresponde a aproximadamente 2% da população do município.

348.739 habitantes era a população estimada de Itaquaquecetuba em 2014, segundo o IBGE. Apenas 9,72% dos chefes de domicílios deste município tinham rendimentos superiores a 03 salários mínimos, apontando para uma população de aproximadamente

315.000 pessoas enquadradas como necessitadas de acordo com os critérios da DPESP. Dados os 05 defensores de Itaquaquecetuba, a relação é de mais ou menos 63.000 habitantes por defensor, número bem superior ao recomendado. Também aqui faltam defensores. A maior parte dos setores censitários deste município se caracteriza por um rendimento médio dos chefes de domicílios entre 01 e 03 salários mínimos (Mapa 16). Apesar disso, as unidades da DPESP e da OAB se localizam nos poucos setores onde a média é superior (entre 03 e 05 salários). Dos 05 defensores, 04 estão ligados à área cível e de família, enquanto que 01 cuida das questões relacionadas à infância e juventude e também à execução criminal. Em 2013, foram 7.337 atendimentos na área cível, 159 na de infância e juventude infracional, 99 na de infância e juventude não infracional e 119 na de execução criminal, perfazendo 7.714 atendimentos.

Em 2014, Mauá apresentava uma população estimada, conforme dados do IBGE, em 448.776 habitantes. Sendo de 19,25 o percentual de chefes de domicílios que recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos mensais, a estimativa é de que aproximadamente 362.000 pessoas encontrem-se na condição de necessitadas, de acordo com os critérios da DPESP. Para um efetivo de 05 defensores, a relação é de em torno de 72.000 habitantes por defensor, bem distante do parâmetro aconselhado pelo MJ. Também em Mauá prevalecem os setores censitários cujo rendimento médio mensal dos chefes de domicílios está entre 01 e 03 salários mínimos (Mapa 17). Todavia há, na porção oeste do município, uma concentração de setores onde habitam pessoas de mais alta renda. É nesta última que se localizam as unidades da DPESP e da OAB, reforçando a tese dos usos desiguais do território, fator que dificulta a vida dos mais pobres. Dos 05 defensores de Mauá, 04 cuidam da área cível/família, enquanto que 01 é responsável pela área de infância e juventude, assim como da de execução criminal. No que diz respeito aos atendimentos, 235 na área de infância e juventude infracional, 03 na de infância e juventude não-infracional e 118 na de execução criminal, perfazendo 356 atendimentos.

Em 2014, o IBGE estimava a população de Mogi das Cruzes em 419.839 habitantes. Considerando que 26,64% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos, podemos estimar que aproximadamente 308.000 habitantes se enquadravam como necessitados. Para um número de 09 defensores, a relação é de mais ou menos 34.000 habitantes por defensor, valor incompatível com a recomendação do MJ. Em relação à localização das unidades da DPESP e da OAB, o mapa 18 revela que estas se encontram associadas aos setores censitários habitados pelas pessoas de mais alta renda, porção leste da área urbana do território municipal. Enquanto isso, as pessoas mais pobres ocupam justamente

a porção oposta do território, ficando bem mais distantes das unidades de atendimento. São 07 defensores com atribuições na área cível/família, 01 na área de infância e juventude e 01 na de execução criminal. No que diz respeito aos atendimentos, em 2013 foram 13.422 na área cível, 375 na área de infância e juventude infracional, 784 na de infância e juventude não-infracional e 611 na de execução criminal, num total de 15.192 atendimentos.

O município de Osasco apresentava em 2014, de acordo com dados do IBGE, uma população estimada em 693.271 habitantes. 25% dos chefes de domicílios de Osasco auferiam rendimentos mensais superiores a 03 salários mínimos, indicando que aproximadamente 520.000 pessoas se enquadravam como necessitadas. Uma vez que são 13 defensores, a relação é de mais ou menos 40.000 habitantes por defensor, o que revela a demanda pelo serviço. O percentual de 25% de chefes de domicílios com rendimentos superiores a 03 salários mínimos se expressa na concentração dessa população na porção mais central e ao leste do município, em contiguidade com o município de São Paulo. As localizações das unidades da DPESP e da OAB acompanham essa concentração, localizando-se nos lugares de mais alta renda (Mapa 19). É possível observar duas grandes áreas caracterizadas pela presença de pessoas mais pobres: uma no norte e a outra no sul. Os pobres encontram maiores dificuldades para chegar à unidade de atendimento. Quanto à distribuição dos defensores de acordo com as áreas de atuação, tem-se a seguinte configuração: 06 defensores na área cível/família; 04 defensores na área criminal; 01 defensor cuidando de execuções criminais; e 02 responsáveis pela área de infância e juventude. Em 2013, foram 8.545 atendimentos na área cível, 1.603 na área criminal, 291 na área de infância e juventude infracional, 320 na área de infância e juventude não-infracional, 100 na área de execução criminal, totalizando 10.859 atendimentos.

Santo André apresentava em 2014 uma população de 707.613 habitantes, segundo estimativa do IBGE. 35,16% dos chefes de domicílios apresentavam rendimentos médios mensais acima dos 03 salários mínimos, indicando que uma população aproximada de 459.000 pessoas se encontrava na condição de necessitada para fins de atendimento pela DPESP. Para um efetivo de 07 defensores, a relação é de mais ou menos 65.000 habitantes por defensor, o que está em desacordo com o valor recomendado. Embora seja menos evidente pela observação do mapa a distinção entre uma centralidade mais rica e uma periferia pobre, as unidades da DPESP e da OAB localizam-se notadamente em áreas de populações de mais alta renda (Mapa 20). A porção sul do município é a que mais se caracteriza pela presença de populações mais pobres e que se distancia das localizações das unidades de atendimento. São 05 defensores cuidando da área cível/família, 01 da de infância

e juventude e 01 da de infância e juventude, juntamente com a de execução criminal. Em 2013, foram 4.877 atendimentos na área cível, 480 na de infância e juventude infracional, 276 na de infância e juventude não-infracional e 888 na de execução criminal, num total de 6.521 atendimentos.

Em 2014, São Bernardo do Campo tinha uma população estimada em 811.489. 33,88% dos chefes de domicílios deste município auferiam rendimentos médios mensais superiores a 03 salários mínimos, implicando em aproximadamente 536.000 pessoas enquadradas como necessitadas. Como são 12 os defensores em São Bernardo, a relação é de 45.000 pessoas para cada defensor, acima do indicado pelo MJ. Além da insuficiência de profissionais, o mapa 21 mostra como há neste município áreas mais pobres que estão afastadas da unidade de atendimento da DPESP. É possível observar que tanto a DPESP quanto a OAB estão na porção do município ocupada pelas populações de renda mais alta. Na unidade de São Bernardo, 01 defensor é responsável pelas áreas de infância e juventude, execução criminal e júri, 03 cuidam exclusivamente da área de família, 05 se dedicam às áreas de infância e juventude, bem como da criminal, 01 dedica-se às áreas de infância e juventude cível e infracional, 01 assume a responsabilidade simultaneamente pela área cível, fazendo pública e violência doméstica e familiar contra a mulher e 01 defensor cuida da área de família e de violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2013, foram 7.899 atendimentos na área cível, 6.040 na área criminal, 1.128 na de infância e juventude infracional, 279 na de infância e juventude não-infracional e 775 na de execução criminal, num total de 16.121 atendimentos.

De acordo com o IBGE, a população da capital paulista estava estimada em 11.895.893 habitantes em 2014. Como 31,49% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos médios mensais acima de 03 salários mínimos, estimamos que aproximadamente 8.150.000 pessoas sejam necessitadas, de acordo com os parâmetros da DPESP. São 237 defensores para o atendimento no município de São Paulo, o que resulta em mais ou menos 34.000 habitantes para cada defensor, número em desacordo com o recomendado. Os mapas 22 e 23 revelam como há na capital usos desiguais do território pelas classes de renda, sendo a porção central a localização privilegiada para os mais ricos, assim como para os serviços mais especializados. É possível observar também que a DPESP começa a descentralizar seus serviços, instalando unidades nas áreas mais periféricas, ainda que com limitações. Uma delas é que o primeiro atendimento ainda é feito na unidade central, que fica no centro da cidade. A outra diz respeito aos atendimentos a questões criminais, ainda centralizados no Fórum Criminal da Barra Funda. Mas esta segunda limitação parece estar mais ligada à organização

da justiça criminal do que ao funcionamento da DPESP. A respeito da distribuição dos defensores em relação às áreas de atuação, tentaremos apresentá-la de maneira geral, uma vez que se trata de um número grande de profissionais. Na área criminal (fórum e unidade de infância e juventude), são 04 defensores no Juizado Especial Criminal (JECrim), 15 no júri, 17 na execução criminal, 14 na área de infância e juventude criminal e 46 defensores nas varas singulares. O restante dos defensores, distribuídos nas unidades de segundo atendimento, atuam nas demais áreas. Na unidade central, são 39 defensores: 09 atuando na área cível, 09 na de família, 05 na de fazenda pública, 09 no plantão cível e 07 no plantão de família. São 14 defensores na unidade de Itaquera, 14 na de São Miguel, 12 na de Santana, 08 na da Lapa e 26 na de Santo Amaro. Existem ainda 07 outras unidades cujos atendimentos limitam-se a tratar de mandados judiciais e cartas precatórias. Por serem atendimentos mais específicos, optamos por não representá-los nos mapas. As unidades são: Butantã (02 defensores), Pinheiros (02 defensores), Nossa Senhora do Ó (04 defensores), Tatuapé (03 defensores), Vila Prudente (04 defensores), Ipiranga (03 defensores) e Jabaquara (05 defensores). Os segundos atendimentos que poderiam ser atendidos por essas unidades são, no caso do Butantã, de Pinheiros e de Nossa Senhora do Ó, realizados na unidade da Lapa. No caso das demais unidades, o atendimento é realizado na unidade central. Quanto ao número de atendimentos, em 2013 foram 250.567 na área cível, 69.033 na criminal, 6.841 na de infância e juventude infracional, 7.018 na de infância e juventude não-infracional e 25.307 na de execução criminal, totalizando 358.766 atendimentos.

A análise dos dados da RMSP nos permite perceber as dificuldades para o acesso aos serviços da Defensoria Pública. Faltam defensores e as localizações das unidades tornam os deslocamentos mais caros aos mais pobres.

Mapa 11: MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 12: MUNICÍPIO DE DIADEMA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.

Mapa 13: MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 14: MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 15: MUNICÍPIO DE GUARULHOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 16: MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 17: MUNICÍPIO DE MAUÁ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 18: MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

MUNICÍPIO DE OSASCO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e unidades da DPESP e da OAB, 2014.

Fonte: IBGE (Censo 2010) e sites da DPESP e da OAB.
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 19: MUNICÍPIO DE OSASCO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 20: MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.

Mapa 21: MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.

Mapa 22: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 23: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Região Metropolitana de Campinas (RMC)

Mapa 24: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana de Campinas, 2014. Fonte Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Para melhor compreendermos a Região Metropolitana de Campinas, faz-se necessário contextualizá-la numa unidade regional maior, que tem na atividade industrial seu principal amálgama. Há alguns anos, Maria Adélia de Souza (1978, p. 25), já falava da “(...) forte unidade regional, com base no setor industrial, apresentada pelo conjunto desta região que podemos denominar ‘macro-metrópole de São Paulo’, compreendida num raio de 100-120 km da capital”. A macro-metrópole é formada por um núcleo principal (a capital São Paulo) e por núcleos secundários constituídos a partir do “transbordamento” da atividade industrial para outros municípios. A autora explica a expansão da indústria para além da cidade de São Paulo:

A atração natural – exercida pelos Núcleos Secundários em função de sua proximidade da Região Metropolitana – fortaleceu-se, não só pela melhoria dos níveis de acessibilidade propiciados pela modernização da infraestrutura internuclear de transportes e comunicações, como também pelo surgimento das chamadas “deseconomias de aglomeração” na região da Grande São Paulo e devido ao estabelecimento, pelas administrações estaduais, de políticas promocionais destinadas a orientar os empresários para o interior (SOUZA, 1978, pp. 25-27).

Assim é que a macro-metrópole, além do núcleo principal, constitui-se também de quatro núcleos secundários representados por quatro municípios: Cubatão, São José dos Campos, Campinas e Sorocaba. A Região Metropolitana de Campinas é, desse modo, parte da macro-metrópole paulista. Suas dinâmicas espaciais estão fortemente vinculadas aos processos que regem a RMSP. Tal vinculação possibilita expressões territoriais semelhantes.

A região é formada por 20 municípios, tendo em Campinas a cidade principal com 1.154.617 habitantes. Outros municípios com significativa expressão populacional são Sumaré (262.308 habitantes), Americana (226.970), Indaiatuba (226.602), Hortolândia (212.527) e Santa Bárbara d'Oeste (189.233) (Mapa 25). Os dados são das populações estimadas para 2014, segundo o IBGE.

Mapa 25: REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Outra característica da urbanização da Região Metropolitana de Campinas é a conurbação. Vários municípios têm suas malhas urbanas imbricadas, formando uma área urbana contínua, assim como a RMSP. A intensa vida de relações econômicas em comum, associada às curtas distâncias entre os centros urbanos e às características do sistema viário, contribuiu para a formação dessa rede urbana regional densa e articulada. O mapa 26 permite

visualizar (os setores censitários urbanos são os de menor extensão) a integração entre Campinas e os municípios de Valinhos, Vinhedo, Indaiatuba, Jaguariúna, Sumaré, Americana, Hortolândia, Nova Odessa, Santa Bárbara d'Oeste, Monte-Mor, Paulínia e Cosmópolis. A conurbação indica a forte integração econômica regional. Essa integração implica na intensificação do meio técnico-científico-informacional, com um consequente aumento da complexidade dos sistemas de objetos e sistemas de ações regionais.

As infraestruturas assumem um papel importante nessa porção do território estadual. Como já mencionado, elas contribuíram para a industrialização da região e possibilitam as atividades econômicas atuais e a integração com as demais regiões do estado e do país. A infraestrutura rodoviária é de alta qualidade, permitindo os fluxos rápidos e intensos de pessoas e mercadorias. A integração rodoviária permitiu a instalação de muitas empresas ao longo das principais vias, fazendo com que elas fugissem das deseconomias da RMSP, com a vantagem de permanecerem próximas em termos de tempo de deslocamento. Relevante também é a presença em Campinas do aeroporto de Viracopos, contribuindo para manter esta cidade numa posição elevada da hierarquia urbana paulista. Sua integração com importantes vias rodoviárias tem contribuído para aumentar a importância deste aeroporto no transporte de cargas. Ressalta-se também a presença de importantes oleodutos e gasodutos, assim como de importantes vias férreas integrando a região com outras áreas das regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste.

Na RMC, de grande importância é também a presença de instituições produtoras de técnicas, ciência e informação:

Na RMC, encontram-se diversas instituições de pesquisa, cujas produções científica e tecnológica contam com reconhecimentos nacional e internacional, especialmente nas áreas de informação e comunicação, agropecuária e alta tecnologia, destacando-se: o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD); a Fundação Centro Tecnológico para a Informática (CTI); a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (Codetec); o Instituto Agrônomo de Campinas (IAC); o Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital); o Laboratório Nacional de Luz Sincrotron (LNLS); e o Instituto de Zootecnia localizado em Nova Odessa (SEADE, 2011, p. 55).

De acordo com dados da SEADE, a RMC apresentou um PIB de quase 110 bilhões de reais em 2012, o que representou 7,8% do PIB estadual. Desse modo, o PIB *per capita* naquele ano foi 38.200 reais. São valores que expressam a grande atração de investimentos, principalmente nos setores industriais de alta tecnologia, que a região tem provocado. Destacam-se os complexos industriais: químico, têxtil, metal-mecânico, material eletrônico e equipamentos de comunicações, material de transporte e autopeças. A partir dos anos 1990, houve grande incremento do setor farmacêutico, de material elétrico, de comunicação, de

máquinas para escritório e de equipamentos de informática. Também é necessário ressaltar a importância da moderna agricultura que, associada à indústria, forma também importantes complexos industriais de exportação: cana-de-açúcar, laranja e café.

Todo esse dinamismo econômico faz de Campinas um importante centro urbano na oferta de serviços diversificados e especializados:

O grande dinamismo da área metropolitana assegura ao município de Campinas um papel de destaque no atendimento de um conjunto de demandas regionais nas atividades comerciais, de abastecimento e de serviços especializados. Isso é ainda reforçado pelo fato de o município ser a opção preferencial de domicílio de parte da população de renda mais elevada empregada em estabelecimentos industriais da região (SEADE, 2011, p. 57).

Assim é que Campinas é capaz de oferecer uma complexa gama de serviços que são oferecidos apenas pelas principais capitais do país. Serviços financeiros, médico-hospitalares, educacionais; comércio de grande porte e especializado; consultorias empresariais, etc.

A presença dessa população de renda mais elevada também é bastante característica na RMC, como pode ser observado no mapa 26 e na tabela 4. O mapa revela a presença em vários municípios de muitos setores censitários nos quais o rendimento médio mensal dos chefes de domicílios está acima de 03 salários mínimos, ou mesmo acima de 05. Por sua vez, a tabela mostra que, em municípios como Campinas, Americana, Holambra, Paulínia, Valinhos e Vinhedo, o percentual dos chefes de domicílios com rendimento acima de 03 salários mínimos é superior a 30%. Apesar disso, não podemos falar em cidades ricas. É necessário lembrarmos da dialética da produção da riqueza e da pobreza no sistema capitalista de que já falamos. A densidade de meio técnico-científico-informacional, com uma correlata diversidade na oferta de bens e serviços, valoriza esses lugares e atrai as pessoas de mais alta renda. Todavia, a riqueza dessas cidades não é produzida sem uma também necessária produção de pobreza. Além disso, são as cidades grandes que oferecem as maiores possibilidades de existência aos pobres. Destarte, mesmo as cidades que apresentam elevados percentuais de população de mais alta renda, possuem entre 60 e 70% de seus chefes de domicílios com rendimento até 03 salários mínimos. Se considerarmos 70% da população da RMC, que em 2014 era estimada em 2.976.433 habitantes, teremos aproximadamente 2.083.000 pessoas pobres. A exaltação dos dados econômicos conduz muitas vezes à ocultação dos processos produtores de pobreza.

Mapa 26: REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 4 - RMC: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Americana	8,61	56,76	34,62	100
Artur Nogueira	10,64	70	19,37	100
Campinas	13,31	51,09	35,61	100
Cosmópolis	15,32	56,31	28,37	100
Engenheiro Coelho	12,76	70,03	17,22	100
Holambra	5,1	63,72	31,17	100
Hortolândia	15,36	66,65	17,98	100
Indaiatuba	11,52	56,89	31,59	100
Itatiba	11,68	61,9	26,43	100
Jaguariúna	14,93	59,04	26,02	100
Monte Mor	13,31	70,64	16,05	100
Morungaba	7,29	73,56	19,14	100
Nova Odessa	10,81	61,66	27,54	100
Paulínia	10,44	50,15	39,42	100
Pedreira	8,02	73,88	18,09	100
Santa Bárbara d'Oeste	10,38	64,37	25,25	100
Santo Antônio de Posse	11,72	73,28	14,99	100
Sumaré	15,72	61,88	22,41	100
Valinhos	10,28	50,19	39,54	100
Vinhedo	12	50,63	37,38	100

Fonte: Fundação SEADE.

Os pobres migram para as cidades maiores em busca das possibilidades de sobrevivência. No entanto, já o vimos, nas cidades (e nas maiores isso é ainda mais evidente) há uma valorização diferencial de suas diversas porções em função da maior ou menor presença de infraestruturas e oferta de bens e serviços. Nesse processo, aos pobres restam os lugares opacos que, por essa razão, são menos valorizados. O território é, assim, expressão e condição da pobreza. O território como condicionante da pobreza se expressa ao menos de duas maneiras: os lugares habitados pelos pobres não dispõem dos serviços especializados de que necessitam; a distância se impõe de modo perverso, pois a maior mobilidade é inseparável dos rendimentos mais altos. A tabela 5 mostra como na RMC as classes D e E são mais dependentes do transporte coletivo e de modos não-motorizados de deslocamento. A tabela 6, por sua vez, revela como a mobilidade é inversamente proporcional à pobreza: quanto mais pobre, menos móvel. Fica evidente que os pobres dependem da proximidade e, contraditoriamente, são eles a morarem mais distantes dos melhores serviços.

Tabela 5 - RMC: Viagens diárias por modo e classes econômicas, 2011.

MODO	VIAGENS POR CLASSE ECONÔMICA (%)				
	A	B	C	D	E
Coletivo	14,0	23,8	34,1	36,0	28,4
Individual	78,8	57,2	31,3	15,4	12,4
Não-motorizado	7,2	19,0	34,6	48,6	59,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Metrô (Pesquisa Origem e Destino 2011).

Tabela 6 - RMC: Mobilidade por classe econômica, 2011.

CLASSE	Mobilidade (viagens/habitante)
A	2,21
B	1,89
C	1,63
D	1,29
E	1,35
TOTAL	1,73

Fonte: Metrô (Pesquisa Origem e Destino 2011).

Observar os mapas 27 e 25 revela a relação entre os maiores centros urbanos e a quantidade e diversidade dos serviços oferecidos. A Defensoria está presente na cidade maior e mais importante economicamente da região, enquanto que nos municípios menores encontramos apenas as unidades de atendimento da OAB. Mesmo estas, como se pode observar, estão presentes nos municípios de maior porte. Holambra, Engenheiro Coelho, Artur Nogueira e Santo Antônio de Posse são os menores municípios em população absoluta. Neles não há unidades da OAB. Com exceção de Holambra, nos três outros o percentual de chefes de domicílios com rendimentos mensais até 03 salários mínimos fica em torno dos 80%. Fácil compreender porque esses municípios carentes de serviços apresentam uma população tão baixa em relação aos demais. Compreensível também que haja uma concentração populacional tão grande nos municípios maiores: por serem menos móveis, os pobres precisam estar próximos dos serviços, ainda que isso signifique habitar as áreas periféricas das grandes cidades. Entretanto, “(...) o problema requer uma explicação de maior alcance: trata-se não tanto de explicar porque as pessoas migram, quanto de saber por que elas permanecem, por que elas não migram. Isto é tanto mais importante quanto o fato de que não migrar significa, amiúde, condenar-se a ficar ainda mais pobre. Para muitos, ficar equivale a empobrecer-se dia a dia” (SANTOS, 2007 [1987], p. 109).

Mapa 27: REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Campinas em 2014 apresentava uma população estimada em 1.154.617, de acordo com o IBGE. 35,61% dos chefes de domicílios auferiam rendimentos médios mensais superiores a 03 salários mínimos, resultando em aproximadamente 743.000 pessoas enquadradas como necessitadas. Como em Campinas trabalham 26 defensores, a relação é de 28.500 habitantes para cada defensor, valor insatisfatório de acordo com o MJ. O mapa 28 mostra uma separação clara entre a porção norte e a sul do município de Campinas: enquanto a norte é marcada pelas rendas mais altas, a situação na porção sul é oposta. As unidades da DPESP e da OAB localizam-se na porção norte, tornando o acesso mais caro para os mais pobres. Os defensores de Campinas distribuem-se, de acordo com as atribuições, da seguinte forma: 05 cuidam simultaneamente da área cível e de família, 06 exclusivamente da criminal, 02 da criminal e de júri, 05 de execução criminal, 02 de infância e juventude, 04 exclusivamente de família e 02 de cível e fazenda pública. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 9.271 na área cível, 4.293 na área criminal, 239 na de infância e juventude infracional, 495 na de infância e juventude não infracional e 2.741 na de execução criminal, perfazendo 17.039 atendimentos.

Mapa 28: MUNICÍPIO DE CAMPINAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)

Mapa 29: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Região Metropolitana da Baixada Santista, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Região Metropolitana da Baixada Santista faz parte da macro-metrópole paulista, com o polo industrial de Cubatão e o porto de Santos exercendo funções importantes nesta unidade regional maior. Parte significativa das atividades realizadas nos municípios da Baixada devem ser compreendidas em sua relação de complementaridade à economia da RMSP. São 09 municípios que, em 2012, obtiveram juntos um PIB de 60 bilhões de reais, 4,26% do PIB estadual. Isso representou um PIB *per capita* de 35.400 reais.

Quatro municípios concentram a maior parte da população: Santos (433.565 habitantes), São Vicente (353.040), Guarujá (308.989) e Praia Grande (293.695) (Mapa 30). Obedecendo à regra de que nos maiores centros urbanos se instalam os serviços mais especializados, são esses os municípios da RMBS que abrigam unidades da DPESP. O intenso processo de industrialização da segunda metade do século XX colaborou para um intenso crescimento econômico e populacional de municípios como Santos, Guarujá e Cubatão. Esse processo provocou a expansão da mancha urbana para outros municípios como São Vicente e Praia Grande, gerando conurbação. A área conurbada só é interrompida pelas

barreiras físicas, como o canal do porto, por exemplo. O mapa 31 permite observar a continuidade da mancha urbana nos municípios mencionados.

Mapa 30: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A densidade do meio técnico-científico-informacional se faz presente na região por meio de importantes infraestruturas rodoviárias que permitem o acesso ao porto. É o caso do sistema Anchieta-Imigrantes. Também há importantes ferrovias, além de um aeroporto em Itanhaém. O porto, por sua vez, é responsável pelo escoamento da produção agrícola e industrial não apenas do estado, mas também de outros centros produtores localizados nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

A indústria da região tem no refino de petróleo, na metalurgia básica e no ramo químico seus setores mais importantes. Além destes, a produção de bens intermediários e de alimentos e bebidas também se destacam. Cubatão é o município mais representativo da atividade industrial:

Em Cubatão, destaca-se o complexo químico-siderúrgico formado pelo polo petroquímico, desenvolvido ao redor da Refinaria Presidente Bernardes, da Petrobrás e da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa). Nesse município,

localizam-se também importantes indústrias de fertilizantes e químicas (SEADE, 2011, p. 53).

A localização litorânea e a proximidade com a RMSP fazem com que o turismo assuma grande importância na região e contribua para a expansão do setor de serviços, como hotéis, bares e restaurantes, por exemplo. Também se tornam mais frequentes, os *shopping centers* e hipermercados. Além destes serviços, Santos conta ainda com hospitais especializados e universidades públicas e privadas.

No que diz respeito aos rendimentos, a tabela 7 e o mapa 31 revelam a concentração em Santos de uma população de mais alta renda. Observando o mapa, é possível notar que os setores censitários com média de rendimentos mensais superiores a 05 salários mínimos se destacam em Santos em comparação aos demais municípios. Por sua vez, a tabela mostra que 46,20% dos chefes de domicílios desse município possuem rendimentos superiores a 03 salários mínimos. É um percentual mais elevado do que o de qualquer município da Região Metropolitana da São Paulo ou da de Campinas. Além disso, é muito maior que os dos demais municípios da RMBS, que não ultrapassam 20%. Sem dúvidas, há concentração de renda neste município quando comparado aos demais. Contudo, é importante destacar que se trata de parte da população e de alguns lugares do município. Também há muitos pobres em Santos.

Tabela 7 - RMBS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Bertioga	13,91	66,72	19,37	100,00
Cubatão	18,49	62,14	19,37	100,00
Guarujá	16,05	64,28	19,66	100,00
Itanhaém	13,94	68,32	17,74	100,00
Mongaguá	15,62	65,75	18,63	100,00
Peruíbe	15,11	66,31	18,58	100,00
Praia Grande	14,43	62,45	23,12	100,00
Santos	10,06	43,73	46,20	100,00
São Vicente	13,71	62,20	24,08	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Mapa 31: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.
Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 32 mostra a presença da DPESP e da OAB nos quatro municípios de maiores populações (Santos, São Vicente, Guarujá e Praia Grande) e apenas da OAB nos demais. Isso confirma a tese de que os centros urbanos mais importantes apresentam uma maior diversidade de serviços. Por outro lado, é necessário considerar que essa região não possui municípios sem algum tipo de atendimento gratuito de advogados. Cabe analisar melhor a relação entre a localização das unidades de atendimento e o uso do território pelos mais pobres. Vejamos os municípios que são servidos diretamente pela DPESP.

Mapa 32: REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população estimada em 433.565 habitantes em 2014, Santos apresentava 46,20% dos chefes de domicílios com rendimentos médios mensais acima dos 03 salários mínimos. Desse modo, em torno de 53,80% da população, ou aproximadamente 233.000 pessoas, são consideradas necessitadas para fins de atendimento pela DPESP. Considerando os 12 defensores que atuam neste município, tem-se uma relação de 19.400 habitantes por defensor. Embora acima do valor indicado pelo MJ, a relação está mais próxima da recomendação do que em outros municípios vistos até aqui. Diferente também dos casos anteriores, em Santos as unidades da DPESP e da OAB não se localizam nos lugares

habitados pelas pessoas de mais alta renda (Mapa 33). O centro administrativo e comercial da cidade não coincide com as porções da cidade mais valorizadas pela especulação imobiliária. A hipótese mais provável é a de que, em se tratando da localização litorânea, os terrenos mais próximos ao mar são os mais caros e visados pelos mais ricos. O centro histórico não é, desse modo, o principal alvo das demandas. É possível notar, no entanto, uma nítida separação territorial entre as pessoas em função dos rendimentos, com os mais pobres habitando mais distante do mar. Assim, ainda que localizada no centro, a unidade da DPESP está numa área habitada por pessoas de mais baixa renda. O acesso à DPESP é mais difícil, no entanto, para os habitantes da porção mais a oeste da área urbana de Santos. Quanto à distribuição dos defensores em função das áreas de atuação, é 01 defensor cuidando de execução criminal, 07 da cível e da de família, 03 da criminal e 01 da de infância e juventude. Em 2013, foram 7.427 atendimentos na área cível, 3.806 na área criminal, 1.258 na de infância e juventude infracional, 675 na de infância e juventude não-infracional e 809 na de execução criminal, perfazendo 13.975 atendimentos.

Conurbado com Santos, São Vicente apresentava em 2014 uma população estimada em 353.040 habitantes. Como 24,08% dos chefes de domicílios auferiam rendimentos mensais acima dos 03 salários mínimos, estimamos que aproximadamente 76% da população esteja entre os considerados necessitados, o que significa 268.000 habitantes. Dados os 08 defensores que atuam no município, temos uma relação de aproximadamente 33.500 habitantes por defensor, o que fica acima do recomendado. Também em São Vicente há concentração das populações de mais alta renda nas áreas mais próximas da orla, em função da maior valorização imobiliária desses lugares (Mapa 34). As unidades da DPESP e da OAB localizam-se na transição entre as porções do território municipal habitadas pelos mais pobres e pelos mais ricos. Destacam-se algumas áreas na porção oeste do município, habitadas por pessoas que se enquadram como necessitadas, e que estão mais afastadas da unidade de atendimento. Quanto às áreas de atuação dos defensores, são 03 na criminal, 04 na cível e na de família e 01 na de infância e juventude. Em 2013, foram 9.089 atendimentos na área cível, 5.081 na criminal, 301 na de infância e juventude infracional e 328 na de infância e juventude não-infracional, totalizando 14.799 atendimentos.

Em 2014, a população do Guarujá era estimada em 308.989 habitantes. 19,66% do total dos chefes de domicílios em 2010 recebiam rendimentos médios mensais superiores a 03 salários mínimos, o que significa que 80,34% se enquadravam nos critérios de atendimento estabelecidos pela DPESP. Sendo assim, aproximadamente 248.000 pessoas eram consideradas necessitadas. Tendo em vista os 05 defensores atuando no Guarujá, a relação é

de quase 50.000 habitantes por defensor, indicando a insuficiência no número desses profissionais. O mapa 35 mostra a localização das unidades da DPESP e da OAB mais próximas às áreas de moradia de pessoas de renda mais alta (setores próximos à orla). Por outro lado, ao norte da localização da unidade da DPESP, é possível observar uma significativa concentração de setores censitários cujos rendimentos médios estão abaixo dos 03 salários mínimos e que se encontram mais afastados do atendimento. No Guarujá, também se observa a lógica presente em outros municípios: os serviços especializados concentram-se nos lugares de mais alta renda. Sobre as áreas de atuação dos defensores desse município, são 03 trabalhando nas áreas cível e de família, 01 acumulando funções nas áreas cível, fazenda pública, família e violência contra a mulher, e 01 atuando nas áreas de infância e juventude e execução criminal. Em 2013, foram 123 atendimentos na área criminal, 270 na de infância e juventude infracional, 42 na de infância e juventude não-infracional e 03 na de execução criminal, totalizando 438 atendimentos. No documento da DPESP consultado não há dados de atendimentos na área cível. No Guarujá, a DPESP ainda divide os atendimentos com a OAB.

O município de Praia Grande contava em 2014 com uma população estimada em 293.695 habitantes. Em 2010, do total de chefes de domicílios 23,12% deles recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos, o que significa que 76,88% recebiam até 03 salários. Pode-se, assim, afirmar que aproximadamente 226.000 habitantes eram considerados necessitados. A área urbana de Praia Grande se estende ao longo da orla (mapa 36), com as áreas de mais alta renda localizando-se na porção mais a leste. A unidade da DPESP situa-se mais próxima dos lugares cujos rendimentos atendem o critério de até 03 salários mínimos. Considerando-se os 02 defensores do município, são 113.000 habitantes por defensor, valor muito acima do recomendado. Os dois defensores atuam nas áreas de infância e juventude e de execução criminal. Em 2013, foram 79 atendimentos na área de infância e juventude infracional e 412 na de execução criminal. A unidade de Praia Grande é ainda recente e divide os atendimentos com a unidade da OAB.

Mapa 33: MUNICÍPIO DE SANTOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 34: MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 35: MUNICÍPIO DO GUARUJÁ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 36: MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de Araçatuba

Mapa 37: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Araçatuba, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção noroeste do território paulista (Mapa 37), essa aglomeração apresenta 31 municípios, entre os quais se destacam Araçatuba e Birigui como os mais importantes economicamente. Essa importância é expressa em parte pelo mapa 38, que mostra a população absoluta. Em 2014, a população total da aglomeração era de 561.709 habitantes, predominantemente urbana e correspondendo a 1,28% do total estadual. Os municípios com as maiores populações são Araçatuba (191.662 habitantes), Birigui (117.143) e Penápolis (61.726) (Mapa 38). A região como um todo se caracteriza pela diversidade de atividades, mas a pujança econômica resulta da agropecuária (cana-de-açúcar e pecuária de corte), o que rendeu à região um PIB de aproximadamente 12 bilhões de reais em 2014, 0,85% do PIB estadual.

Mapa 38: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARAÇATUBA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A partir dos anos 1960 principalmente, com a tecnificação das atividades agropecuárias, que se davam de maneira cada vez mais concentrada nas mãos de grandes empresas, a utilização de grandes contingentes de mão-de-obra se fazia gradativamente menos necessária. Assim, essa região se urbanizou, tendo em Araçatuba, Birigui e Penápolis os principais núcleos urbanos, que receberam o grosso dos desempregados rurais. Nos anos 1980, a lavoura canavieira exigindo elevados contingentes de mão-de-obra para os períodos de colheita fez com que a região recebesse muitos migrantes vindos da região Nordeste e do estado de Minas Gerais (BINI, 2008). Araçatuba e Birigui foram os municípios que mais cresceram nesse período, o que resultou numa maior diversificação das atividades terciárias e na construção de moradias para receber os novos habitantes: loteamentos nas periferias para as moradias dos mais pobres e edifícios verticais nas áreas centrais para receber os trabalhadores qualificados do setor sucroalcooleiro. Nos anos 1990, intensifica-se a concentração populacional nesses municípios.

Essas considerações nos ajudam a compreender as concentrações populacionais que verificamos nesta porção do território paulista. Três cidades concentram população e atividades econômicas. O mesmo se dá com as unidades de atendimento da Defensoria e da

OAB, que se localizam justamente nas cidades maiores como seria de se esperar: os serviços mais raros estão nos maiores centros (Mapa 39).

Mapa 39: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARAÇATUBA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Também é de se esperar que haja transportes regulares partindo dos municípios menores com destino aos centros maiores, o que, do ponto de vista da acessibilidade, torna a região bem servida quanto à distribuição dos objetos e ações promotores dos serviços em questão. Entretanto, seja qual for a escala de abordagem utilizada, sempre nos deparamos com o problema das desigualdades territoriais. Vejamos o mapa 40 e a tabela 8.

Mapa 40: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARAÇATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílio (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 8 – AU Araçatuba: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Alto Alegre	8,24	82,41	9,34	100,00
Araçatuba	11,59	64,48	23,93	100,00
Auriflama	8,13	77,93	13,94	100,00
Avanhandava	10,19	74,76	15,05	100,00
Barbosa	10,25	80,33	9,42	100,00
Bento de Abreu	4,76	74,25	21,00	100,00
Bilac	7,23	75,96	16,80	100,00
Birigui	9,78	73,31	16,91	100,00
Braúna	5,16	79,34	15,49	100,00
Brejo Alegre	16,71	77,62	5,66	100,00
Buritama	6,08	77,22	16,72	100,00
Clementina	9,22	76,24	14,55	100,00
Coroados	10,38	78,46	11,16	100,00
Gabriel Monteiro	4,43	82,06	13,51	100,00
Gastão Vidigal	5,04	80,24	14,71	100,00
General Salgado	8,98	73,25	17,77	100,00
Glicério	4,93	80,93	14,14	100,00
Guararapes	10,26	72,41	17,33	100,00
Guzolândia	11,27	81,36	7,36	100,00
Lourdes	7,45	80,62	11,91	100,00
Luiziânia	9,47	81,25	9,28	100,00
Nova Castilho	3,16	81,58	15,26	100,00
Nova Luzitânia	6,63	80,02	13,36	100,00
Penápolis	9,92	69,50	20,58	100,00
Piacatu	10,38	80,34	9,27	100,00
Rubiácea	7,27	75,99	16,74	100,00
Santo Antônio do Aracanguá	11,25	73,89	14,86	100,00
Santópolis do Aguapeí	11,84	78,33	9,83	100,00
São João de Iracema	5,58	82,24	12,19	100,00
Turiúba	3,27	78,52	18,21	100,00
Valparaíso	10,66	69,92	19,42	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Observando o mapa e a tabela, constatamos em primeiro lugar que as pessoas com rendimento mensal até 03 salários mínimos são a maioria esmagadora da população em todos os municípios analisados. Todavia, em termos percentuais ela é muito mais significativa nos municípios menores. Se por um lado instalar unidades de atendimento nas cidades maiores é o caminho mais óbvio, o que fazer com os pobres dos pequenos centros? Para eles, o acesso a serviços mais especializados é inevitavelmente mais difícil. Este é um fator que contribui para a concentração populacional em um pequeno número de municípios: a necessidade de estar

próximo de uma oferta mais diversificada de bens e serviços. Vejamos se essas desigualdades se verificam também na escala do município.

Na cidade de Araçatuba, podemos destacar, de acordo com as informações do relatório SEADE/EMPLASA, a diversidade de atividades terciárias que a tornam um centro relevante na rede urbana paulista, exercendo influência sobre seus municípios vizinhos. Em Araçatuba, existem dois grandes *shopping centers* que recebem consumidores da região. Para a formação de técnicos de nível médio, a cidade dispõe uma unidade da Escola Técnica Estadual (ETEC), uma do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e uma do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Para o ensino superior, a cidade possui uma unidade da Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), dispõe de um *campus* da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e um da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com programas de graduação e pós-graduação em diversas áreas. Para atender às demandas do setor agropecuário regional, Araçatuba apresenta um comércio voltado para o fornecimento de implementos agrícolas, além de serviços técnicos de veterinários e agrônomos. Em função da agropecuária, conta também com uma indústria fortemente articulada ao setor sucroalcooleiro e ao processamento de carnes. Todas são atividades que, de acordo com as teorias relativas aos serviços e à organização da rede urbana, tornam Araçatuba um centro de relativa importância. Todavia, interessa-nos aqui compreender em que medida as pessoas mais pobres vivem essa porção do território paulista, ou seja, em que medida elas têm seu acesso facilitado a todas essas “virtudes” de Araçatuba.

A concentração populacional obedece à concentração das possibilidades de emprego e sobrevivência. Num contexto de intenso uso de tecnologia, ciência e informação nos processos produtivos – exigindo pouca mão-de-obra –, aliado à concentração das terras sob o comando de poucos agentes, as pessoas não tiveram outra opção a não ser migrar para os centros concentradores das atividades suporte à produção agropecuária. O mapa 38 expressa bem esse processo, evidenciando a preponderância de Araçatuba, Birigui e Penápolis. Pode-se dizer que se trata de causas repulsivas e de causas atrativas. Contudo, ambas estão intimamente relacionadas à instalação do meio técnico-científico-informacional: no campo, com a densidade tecnológica dos processos produtivos que demandam pouca mão-de-obra na maior parte do tempo; na cidade, com as atividades de comando e de serviços necessários à produção e aos agentes que a operam. Nesse processo, o meio técnico-científico-informacional se instala com maior intensidade no campo e em certos pontos das cidades maiores. Têm-se, nesse caso, subespaços que atendem à produção, aos agentes de comando e os trabalhadores especializados. É importante notar que esses subespaços não funcionam sem

a participação dos trabalhadores pouco especializados, ou, dito de outro modo, dos pobres. Todavia, sua participação nesses subespaços se dá, sobretudo, nessa circunstância temporária de realização de um trabalho, ou de utilização de um serviço mais raro. Sua presença nesses lugares tem sempre um caráter passageiro, não lhes sendo possível aí residir. A exaltada prosperidade econômica geradora de empregos é essa que mantém os pobres a uma distância conveniente: ficam à disposição, ainda que os deslocamentos lhes sejam mais custosos. Como a proximidade lhes é essencial, vivem o mais próximo que conseguem, mas em lugares onde inexistem os melhores serviços. Os pobres que vivem nas cidades, apesar das dificuldades, ainda estão mais próximos desses serviços do que aqueles que vivem nos centros menores. Não se trata de levar tais serviços aos centros menores, mas de considerar que quem está mais distante (distância física ou em meios de deslocamento) deles é justamente a população pobre. Nos países ricos, mesmo morando em cidades menores, as pessoas de um modo geral dispõem dos meios de buscar em outros lugares os bens e serviços mais raros de que necessitam. Não é esse o caso do Brasil.

De acordo com Pedon (2005), em Araçatuba a partir da década de 1970, são os conjuntos habitacionais populares que passam a induzir o crescimento urbano. Isso se deve, principalmente, à criação de instituições com esse objetivo específico (companhias habitacionais). Todavia, esses conjuntos, financiados, sobretudo pelo poder público, ocuparam porções mais periféricas da cidade: a maior parte concentrou-se em áreas distantes do centro comercial e de serviços. Esses empreendimentos destinavam-se em grande medida aos empregados industriais menos qualificados, uma vez que suas localizações acompanharam principalmente a instalação dos novos distritos industriais. A economia da região é bastante modificada nesse período com a intensificação do setor sucroalcooleiro, o que implicou na instalação de várias destilarias de álcool e com isso na chegada de trabalhadores especializados. A nova demanda por moradias fomentou na década seguinte o processo de verticalização, principalmente na área central da cidade.

A observação do mapa 41 nos dá uma ideia de como se estruturou a cidade de Araçatuba em termos do uso do território pelas pessoas de diferentes faixas de renda. Tem-se a população mais rica vivendo na porção central e na porção sul da cidade, enquanto que aos pobres restam os lugares mais afastados do centro.

É possível compreender que, do ponto de vista da acessibilidade, a Defensoria Pública está provavelmente em um lugar privilegiado da cidade de Araçatuba, que é o centro. Todavia, essa acessibilidade não tem o mesmo significado para toda a população, pois como mostra a distribuição territorial das faixas de renda, o centro é habitado pelos mais ricos,

enquanto que os mais pobres estão mais distantes. Ainda que o centro seja o ponto de convergência dos transportes públicos que servem o município, trata-se de um custo maior em tempo e em dinheiro para quem mora mais distante. E o custo em dinheiro ainda pode ser relativizado, pois as quantias envolvidas representam um percentual bem maior da renda de quem ganha menos. Além disso, pode-se dizer que existe uma distância cultural, pois, como vimos, o público-alvo da Defensoria apresenta baixa escolaridade, implicando em maiores dificuldades de acesso à informação sobre direitos e possibilidades de reclamá-los, por exemplo. Vivemos uma organização capitalista dos territórios, o que faz com que as cidades sejam organizadas de modo a atender antes às demandas da economia do que à sociedade como um todo. Essa é a grande contradição vivida pela Defensoria no que diz respeito ao uso do território: ela está mais próxima justamente daqueles que não precisam dos seus serviços, ou pelo menos que não podem demandá-lo.

Em 2014, a população estimada de Araçatuba era de 191.662 habitantes. 23,93% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos, o que deixa aproximadamente 77% dos habitantes do município enquadrados como necessitados. Isso significa aproximadamente 146.000 pessoas. Sendo 11 defensores públicos trabalhando em Araçatuba, temos a relação de mais ou menos 13.000 habitantes para cada defensor. Se considerarmos a orientação do Ministério da Justiça de que deve haver 01 defensor para cada grupo de no mínimo 10.000 e no máximo 15.000 pessoas que se enquadrem nos critérios de renda, em Araçatuba a relação parece adequada. Quanto à distribuição dos defensores por área de atuação, são 04 atuando nas áreas cível e de família, 05 na de execução criminal, 01 acumulando as áreas criminal e de júri e 01 com as de infância e juventude e de júri. Em 2013, foram 3.932 atendimentos na área cível, 1.352 na criminal, 126 na de infância e juventude infracional, 199 na de infância e juventude não-infracional e 2.000 na de execução penal, num total de 7.609. Quantitativamente, em Araçatuba a Defensoria atende aos critérios adotados pelo MJ. Contudo, é importante notar que não existem estatísticas a respeito da quantidade das diversas injustiças vividas pelas pessoas pobres e quantas delas poderiam ter uma reparação exigida judicialmente.

Mapa 41: MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Aglomeração Urbana de Araraquara/São Carlos

Mapa 42: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Araraquara/São Carlos, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A aglomeração urbana Araraquara/São Carlos localiza-se numa posição mais ou menos central do território paulista (Mapa 42). Formada por 29 municípios, apresentava em 2014 uma população estimada em aproximadamente 1.080.000 habitantes segundo dados do IBGE, e cuja distribuição por município está representada no mapa 43. Os três maiores municípios em população absoluta são São Carlos (238.958 habitantes), Araraquara (224.304) e Matão (80.990). Como o nome indica, nessa aglomeração a influência sobre os demais municípios é compartilhada pelos dois maiores centros urbanos: Araraquara e São Carlos, que apresentam populações absolutas semelhantes. Em 2012, o PIB da aglomeração foi de quase 28 bilhões de reais, representando 1,97% do total estadual. O PIB de Araraquara foi de 5,7 bilhões, o de São Carlos de 5,8 e o de Matão de 6,2. Enquanto em Araraquara e São Carlos a maior parte dos empregos está no setor terciário, em Matão os três setores assumem importância semelhante, ficando cada um com aproximadamente um terço dos empregos formais.

Mapa 43: AGLOMERAÇÃO URBANA ARARAQUARA/SÃO CARLOS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A concentração de atividades econômicas faz desses dois municípios os principais centros urbanos dessa aglomeração. Conforme dados do relatório SEADE (2011), a principal atividade de Araraquara é a agroindústria, ligada principalmente à produção de açúcar, álcool e suco de laranja. As atividades terciárias principais estão relacionadas ao suporte à agroindústria. São Carlos se destaca como centro de ciência e tecnologia, em função da presença de duas importantes universidades: a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Estas universidades estabelecem parcerias com empresas industriais mecânicas e de material elétrico. Como é de se esperar, em ambos os municípios, destacam-se também serviços especializados de saúde e educação. O município de Gavião Peixoto destaca-se pela presença de uma unidade da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), enquanto que em Américo Brasiliense existem algumas empresas ligadas à fabricação de medicamentos. Além disso, vale ressaltar a relevância da indústria em Matão e da agropecuária em Ibaté. Todos esses atributos permitem às análises de caráter estritamente econômico classificar essa aglomeração como uma área rica. Entretanto, nosso estudo necessita de maior aprofundamento.

O modo como apresentado pelos relatórios oficiais faz parecer que toda a aglomeração goza os benefícios da especialização técnico-industrial e dos altos valores do PIB regional. Todavia, há de se considerar o uso seletivo que essas atividades fazem do território e a parcela limitada da população que realmente é favorecida por esse desenvolvimento econômico. A observação do mapa 44, que mostra o rendimento médio mensal dos chefes de domicílio, revela que se trata de uma riqueza concentrada nos municípios centrais. A concentração das atividades econômicas mais modernas exige a instalação dos objetos e ações mais especializados, atrai efetivos populacionais e promove a implantação de um terciário mais raro. Entretanto, essa economia provoca também uma valorização diferencial dos diversos subespaços dos centros urbanos: os lugares que abrigam as atividades de comando da economia são mais valorizados e, por essa razão, ocupados pelas classes sociais mais abastadas. Além das pessoas que são atraídas para as funções de comando e atividades especializadas, muitas outras migram para esses centros em busca de uma oportunidade de sobrevivência. Assim é que podemos compreender a concentração populacional em Araraquara e São Carlos, bem como seus elevados PIBs. No entanto, podemos dar outra interpretação para a riqueza aí produzida: embora seja resultado da ação coletiva dos diversos agentes residentes nesses municípios, ela é desigualmente apropriada. O que temos são alguns lugares e agentes que se beneficiam verdadeiramente dos números da economia desses centros urbanos.

A concentração da atividade econômica em alguns municípios, aliada à concentração em alguns lugares da renda e das atividades especializadas, é o que nos permite compreender os dados da tabela 9. Ela nos mostra que apenas três municípios apresentam percentual das pessoas responsáveis pelos domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos em torno de 30%: Araraquara (28,88%), São Carlos (30,92%) e Pirassununga (30,35%). Na maior parte dos demais municípios, essa parcela da população permanece abaixo dos 20%. Esses dados nos permitem ao menos duas conclusões: primeiro, verifica-se uma riqueza concentrada em alguns municípios; a segunda conclusão é a de que temos uma concentração também nos municípios centros de influência, pois 70% dos responsáveis pelos domicílios possuem renda de até 03 salários mínimos. Não é a aglomeração ou os municípios centrais que são ricos, mas pequenas parcelas de suas populações instaladas em alguns lugares que podem ser assim consideradas. É a pobreza quem prevalece para a maioria das pessoas. E essa pobreza se expressa no uso desigual do território, tornando mais difícil o acesso dos mais pobres aos serviços mais especializados e raros.

Mapa 44: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARARAQUARA/SÃO CARLOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Tabela 9 – AU Araraquara/São Carlos: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Américo Brasiliense	11,45	70,30	18,25	100,00
Araraquara	9,69	61,44	28,88	100,00
Boa Esperança do Sul	9,64	77,76	12,61	100,00
Borborema	9,50	76,65	13,84	100,00
Cândido Rodrigues	5,07	82,83	12,09	100,00
Descalvado	8,56	70,43	21,02	100,00
Dobrada	4,33	79,51	16,16	100,00
Dourado	9,24	74,94	15,83	100,00
Fernando Prestes	2,65	77,26	20,09	100,00
Gavião Peixoto	9,98	75,32	14,71	100,00
Ibaté	13,35	73,32	13,34	100,00
Ibitinga	12,16	74,17	13,67	100,00
Itápolis	9,24	74,24	16,52	100,00
Itirapina	5,81	73,24	20,95	100,00
Matão	15,25	63,12	21,61	100,00
Motuca	23,95	62,12	13,93	100,00
Nova Europa	13,81	71,54	14,64	100,00
Pirassununga	8,69	60,97	30,35	100,00
Porto Ferreira	9,95	69,78	20,28	100,00
Ribeirão Bonito	5,39	78,64	15,98	100,00
Rincão	10,05	73,71	16,25	100,00
Santa Cruz da Conceição	2,92	71,13	25,96	100,00
Santa Cruz das Palmeiras	12,08	68,90	19,03	100,00
Santa Ernestina	5,98	72,33	21,70	100,00
Santa Lucia	8,17	77,01	14,81	100,00
São Carlos	7,73	61,35	30,92	100,00
Tabatinga	6,25	81,55	12,21	100,00
Taquaritinga	7,06	74,30	18,62	100,00
Trabiju	7,33	82,33	10,34	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

A despeito de tudo isso, e diante da atual configuração de objetos e ações dessa porção do território paulista, a distribuição das unidades de atendimento da Defensoria Pública não poderia ser feita de outra maneira. A observação do mapa 45, que mostra os municípios que possuem unidades da DPESP e da OAB, revela que elas estão presentes nos municípios de maior população. Com isso, além de alcançarem um maior número de pessoas residentes nesses municípios, também se situam em lugares mais bem servidos pelos transportes de passageiros. O problema é menos o da localização das unidades do que o do uso desigual do

território: aos pontos luminosos do território os mais pobres têm o acesso dificultado. Vejamos com os exemplos de Araraquara e São Carlos.

Mapa 45: AGLOMERAÇÃO URBANA DE ARARAQUARA/SÃO CARLOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

De acordo com Donoso (2011), a partir de 1950, o Estado prioriza a industrialização com medidas de abertura do país aos capitais externos, instalação da indústria de base, produção de bens de capital e de consumo durável. Essas mudanças exigiam a tecnificação do território, com a consequente instalação de novos objetos técnicos, o que foi feito com recursos estatais. Essas medidas provocaram a rápida industrialização do território paulista: inicialmente concentradas na região metropolitana de São Paulo, as indústrias se instalam também com mais intensidade no interior quando o governo restringe a instalação de novas unidades na capital. É neste contexto que Araraquara e São Carlos veem mais indústrias se instalarem e suas áreas urbanas experimentarem um enorme crescimento.

Vale (2005) relata que a partir da década de 1950, quando da instalação das agroindústrias em Araraquara, a implantação de loteamentos torna-se relevante para a expansão urbana. Surge um lucrativo mercado de terras, transformando áreas rurais em lotes urbanos. Na década de 1960, a expansão industrial leva à criação de distritos industriais,

contribuindo para o crescimento urbano em todas as direções, uma vez que loteamentos periféricos passam a abrigar populações de baixa renda empregadas nessas indústrias ou nos empregos indiretos gerados no processo de industrialização. No final da década de 1970, todavia, o número de loteamentos criados não é acompanhado pela demanda por imóveis. Instala-se em Araraquara um processo de especulação imobiliária que cria mais loteamentos em áreas ainda mais periféricas, deixando para trás áreas vazias à espera de maior valorização. O processo continuou nas décadas seguintes e, à época da realização de sua pesquisa, a autora revelava que a cidade possuía a mesma proporção de lotes ocupados e desocupados. Assim, enquanto durante esse período, as moradias para as pessoas mais pobres eram construídas nas áreas mais periféricas, a lei de uso do solo valoriza o centro incentivando sua verticalização e a concentração ali de comércio e serviços. Ao mesmo tempo, a cidade está repleta de lotes vazios. Esse processo contribui para um uso desigual do território, expresso pela valorização da porção central da cidade e a consequente periferização dos pobres (Mapa 46).

Além de mostrar como o acesso ao centro é mais difícil aos mais pobres, o mapa 46 revela ainda que a unidade de atendimento da Defensoria está justamente nessa porção da cidade habitada pela população de mais alta renda. Em 2014, a população de Araraquara estava estimada em 224.304 habitantes. 28,88% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos acima de 03 salários mínimos em 2010. Se 71,12% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos até 03 salários mínimos, então aproximadamente 160.000 pessoas podiam ser classificadas como necessitadas. Se os defensores são 07 em Araraquara, então a relação é de 22.800 habitantes para cada defensor, acima do recomendado. Ao problema do acesso, tornado mais difícil por um uso desigual do território, soma-se o problema da carência de defensores. Quanto às áreas de atuação, são 03 defensores cuidando da área cível e de família, 01 trabalhando com infância e juventude e 03 com a área criminal e de execução criminal. Em 2013, foram 4.962 atendimentos na área cível, 703 na criminal, 274 na de infância e juventude infracional, 131 na de infância e juventude não-infracional e 949 na de execução criminal, totalizando 7.019 atendimentos.

Conforme explica Donoso (2011), o processo de crescimento urbano de São Carlos, a despeito de suas especificidades, apresenta semelhanças com o de Araraquara. A intensificação da expansão urbana também coincide com a década de 1950, quando da aceleração da industrialização da região, e é marcada pela falta de planejamento por parte do poder público. O aumento da extensão da área urbana e a periferização dos pobres ficaram a cargo dos desígnios da especulação imobiliária. Até a década de 1950, a população se

concentrava no que hoje é a região central, mas a partir daí o aumento populacional é acompanhado da expansão da mancha urbana em todas as direções. Todo esse crescimento está associado à atividade econômica, velozmente incrementada pela industrialização. Prova disso são os investimentos públicos na instalação de sistemas de objetos e ações necessários à industrialização que se expressam, por exemplo, pela implantação da Escola de Engenharia de São Carlos (USP), em 1953, e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 1968.

Processo que se estende pelas décadas de 1970 e 1980, alcançando os dias atuais, é o de uma expansão urbana fragmentada, com os bairros periféricos se formando cada vez mais distantes do centro e sendo ocupados pelas populações mais pobres. Associado a isso, há a formação de vazios urbanos à espera de maior valorização imobiliária. Dal Pozzo (2011) acrescenta que é o estabelecimento de linhas de ônibus, em substituição aos bondes, que permite e estimula novos loteamentos em áreas mais distantes e descontínuas com a malha urbana mais antiga. Para este autor, começa neste momento a se intensificar a divisão da cidade em um centro habitado pelos mais ricos e uma periferia abrigando os pobres. Estes viram seu acesso aos bens e serviços oferecidos no centro tornar-se mais difícil.

Atualmente, a diferenciação espacial resultante de todo esse processo é marcante e pode ser observada por meio do mapa 47. A área que se estende do centro para a porção noroeste da cidade, caracterizada por uma população de mais alta renda, abriga as principais universidades, prédios da administração pública, serviços médicos especializados, escolas etc. e é o lugar privilegiado dos investimentos públicos de melhoria urbana. Enquanto isso, o sul e o sudoeste são o oposto: os lugares de moradia dos mais pobres caracterizam-se pela carência de infraestruturas e serviços. A configuração dos subespaços da cidade de São Carlos resulta de um processo que, mesmo iniciado há mais de meio século, mantém-se vivo ainda.

Trata-se de um uso desigual do território que se revela ainda mais perverso quando constatamos que os mais pobres são os mais prejudicados mesmo no momento de buscar algum tipo de solução ou reparação. Ora, como testemunhos da desigualdade no uso do território, estão justamente as unidades da Defensoria Pública e da OAB, localizadas na área mais rica e central da cidade. A busca de solução implica em experimentar as dificuldades do transporte público num deslocamento da periferia até o centro. O pobre é penalizado até no momento de buscar ajuda: é ele quem paga mais caro e quem mais sofre.

A população de São Carlos era em 2014 de 238.958 habitantes. Em 2010, 30,92% dos chefes de domicílios auferiam rendimentos acima de 03 salários mínimos mensais. Podemos estimar, então, que aproximadamente 165.000 pessoas se enquadravam como necessitadas. Em relação à oferta dos serviços, a Defensoria Pública possui 07 defensores trabalhando em

São Carlos, o que resulta numa relação de mais ou menos 23.500 habitantes por defensor, valor acima da recomendação. O uso desigual do território associa-se à falta de profissionais, dificultando o acesso dos pobres aos serviços judiciais. Quanto às áreas de atuação dos defensores, são 05 cuidando de questões cíveis e de família, 01 com atribuições na área criminal e de execução criminal e 01 atuando com infância e juventude e com a área criminal. Os números de atendimentos foram, em 2013: 7.574 na área cível, 1.340 na criminal, 225 na de infância e juventude infracional, 174 na de infância e juventude não-infracional e 404 na de execução criminal, perfazendo 9.717 atendimentos.

Mapa 46: MUNICÍPIO DE ARARAQUARA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Mapa 47: MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Aglomeração Urbana de Bauru

Mapa 48: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Bauru, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A aglomeração urbana de Bauru ocupa uma posição central no território paulista (Mapa 48). São 30 municípios, com uma população total de 939.568 habitantes em 2014, 2,13% da população estadual. Bauru tem a maior população, com 364.562 habitantes, seguido por Jaú, com 141.703. Os demais municípios não apresentam grandes efetivos populacionais, a maioria não possuindo populações superiores a 10.000 habitantes (Mapa 49). A região como um todo se destaca pela produção agropecuária e agroindustrial, sendo que Bauru, apesar da forte presença de indústrias, tem sua relevância fundada na força do seu setor terciário. O PIB da aglomeração, em 2012, foi de 20,7 bilhões de reais, 1,47% do total do estado. A diversidade do terciário faz com que a cidade de Bauru seja buscada pelas pessoas dos demais municípios da aglomeração quando necessitam de algum bem ou serviço mais raro. Quando essas pessoas não dispõem de mobilidade, a busca não raramente se transforma em migração: em anos recentes, enquanto muitos dos municípios próximos via suas populações diminuir, Bauru assistia a um crescimento populacional assombroso (TOLEDO, 2009). Não à toa sua taxa de urbanização é de 95%.

Mapa 49: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Um dos resultados da ação capitalista na organização do espaço é a formação de densidades técnicas em alguns pontos dos territórios. São os nós das redes urbanas, como o vimos. Esse adensamento tem sua expressão na concentração da população e das atividades terciárias, na extensão da mancha urbana e na concentração de pessoas de mais alta renda. O mapa do rendimento mensal dos chefes de domicílio da aglomeração (Mapa 50) bem demonstra a função exercida por Bauru nesse sentido, revelando o comando econômico exercido pela cidade em relação ao restante do território: uma concentração de população, bens, serviços e renda. Apesar da confusão que causam a alguns, em função do uso ideológico que delas é feito, é necessário não se deixar iludir pelas médias. Não se trata de afirmar que Bauru é uma cidade rica, mas que algumas pessoas em alguns lugares de Bauru se apropriam de uma fatia maior do bolo ali produzido. A tabela 10 revela, por exemplo, que 70% dos chefes de domicílio deste município possuem rendimento mensal de até 03 salários mínimos. Se as cidades maiores concentram mais pessoas ricas, também é verdade que concentram muitos pobres. Assim é que, se em Bauru percentualmente há mais pessoas em melhores condições de vida do que em outros municípios, é preciso considerar que a maior parte de sua população é de pobres. Ricos e pobres buscam cidades como Bauru pela mesma razão.

Mapa 50: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Tabela 10 - AU BAURU: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Agudos	11,78	71,02	17,20	100,00
Arealva	14,58	70,94	14,47	100,00
Avaí	16,77	70,80	12,42	100,00
Balbinos	6,42	76,01	17,56	100,00
Bariri	10,13	71,61	18,26	100,00
Barra Bonita	6,55	67,70	25,75	100,00
Bauru	10,52	59,68	29,79	100,00
Bocaina	7,55	71,73	20,72	100,00
Boracéia	8,40	75,68	15,92	100,00
Borebi	11,00	77,72	11,29	100,00
Brotas	7,71	72,99	19,32	100,00
Cabrália Paulista	12,54	78,05	9,42	100,00
Dois Córregos	10,67	72,02	17,31	100,00
Duartina	8,23	75,77	16,01	100,00
Iacanga	8,25	72,20	19,55	100,00
Igarapu do Tietê	11,78	74,89	13,33	100,00
Itaju	3,82	82,95	13,22	100,00
Itapuí	10,25	72,84	16,91	100,00
Jaú	10,81	66,27	22,91	100,00
Lençóis Paulista	11,39	62,67	25,93	100,00
Lucianópolis	5,56	81,29	13,17	100,00
Macatuba	9,20	70,33	20,47	100,00
Mineiros do Tietê	10,81	73,53	15,66	100,00
Paulistânia	13,12	79,30	7,58	100,00
Pederneiras	9,77	69,02	21,21	100,00
Pirajuí	11,09	66,62	22,29	100,00
Piratininga	10,89	64,56	24,55	100,00
Presidente Alves	11,36	72,83	15,82	100,00
Reginópolis	8,57	73,91	17,54	100,00
Torrinha	7,43	75,57	17,00	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Do ponto de vista da distribuição das unidades de atendimento tanto da Defensoria quanto da OAB, as localizações não poderiam ser diferentes. Trata-se de uma escolha pelos municípios de maior relevância na hierarquia urbana (Mapa 51). São municípios com maiores populações e cuja acessibilidade é maior em relação aos municípios menores. São os pontos do território com maiores possibilidades de acesso por parte dos habitantes daquela área que as instituições se propõem a atender. A questão é, então: a quem o acesso é mais fácil? O que o mapa e a tabela de rendimentos dos chefes de domicílio demonstram é justamente a concentração de pessoas de rendimento mais alto em Bauru, sede de uma unidade da

Defensoria e de uma da OAB. A nosso ver, o que se expressa até aqui para o caso da aglomeração urbana de Bauru é um uso desigual do território, problema para cuja solução não contribui necessariamente a instalação de uma unidade da Defensoria em cada município. Perspectiva semelhante pode ser adotada ao considerarmos as localizações das unidades de atendimento e das pessoas na cidade de Bauru.

Mapa 51: AGLOMERAÇÃO URBANA DE BAURU: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A população de Bauru era em 2014 estimada em 364.562 habitantes. Em 2010, 29,79% dos chefes de domicílios recebiam rendimentos superiores a 03 salários mínimos mensais. A partir desses dados, é possível estimar que aproximadamente 256.000 pessoas se enquadravam como necessitadas, podendo recorrer aos serviços da DPESP. Como existem 13 defensores atuando nesse município, a relação é de mais ou menos 19.600 habitantes por defensor, o que revela a necessidade de mais desses profissionais. Soma-se à falta de defensores o problema dos usos desiguais do território municipal. O mapa 52 evidencia claramente como as porções central e sul da área urbana de Bauru são habitadas por pessoas de renda mais alta. E é o centro o lugar privilegiado dos serviços especializados, como demonstram as localizações das unidades da DPESP e da OAB. Por outro lado, as porções

periféricas leste, norte e oeste são nitidamente caracterizadas pela presença das populações mais pobres. Muitos são os pobres territorialmente afastados do atendimento da Defensoria. Quanto às áreas de atuação, são 06 defensores atuando nas áreas cível e de família, 04 na criminal e 03 na execução criminal. Em 2013, foram 3.834 atendimentos na área cível, 3.023 na criminal, 212 na de infância e juventude infracional, 683 na de infância e juventude não-infracional e 2.429 na de execução criminal, totalizando 10.181 atendimentos.

Jaú possuía uma população estimada em 141.703 em 2014. Em 2010, esse município apresentava 22,91% dos chefes de domicílios com rendimentos médios mensais superiores a 03 salários mínimos. A partir desses dados, é possível estimar que em torno de 109.000 pessoas são classificadas como necessitadas segundo os critérios para atendimento pela DPESP. Como são 04 defensores no município, então a relação é de mais ou menos 27.000 pessoas para cada defensor, o que aponta para a necessidade de mais profissionais. Além da demanda de mais defensores, em Jaú verifica-se também, ainda que numa escala menor que em Bauru, que as unidades de atendimento da DPESP e da OAB (no centro da cidade) estão situadas nos lugares de mais alta renda, enquanto que as áreas periféricas são ocupadas pelas pessoas mais pobres (Mapa 53). Embora as unidades estejam nas melhores localizações da cidade, os deslocamentos são mais difíceis para os mais pobres. As diferentes possibilidades de usos do território pelas diferentes classes sociais são a expressão das desigualdades. Em Jaú, 01 defensor atua na área cível e na de família, 01 simultaneamente na cível, na de família e na de violência contra a mulher, 01 na de infância e juventude, na de família e na de violência contra a mulher e 01 cuida da área de execução criminal, da cível e da de família. Em 2013, foram 7.137 atendimentos na área cível, 179 na de infância e juventude infracional, 451 na de infância e juventude não-infracional e 57 na de execução criminal, num total de 7.824 atendimentos.

Mapa 52: MUNICÍPIO DE BAURU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 53: MUNICÍPIO DE JAÚ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de Jundiaí

Mapa 54: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Jundiaí, 2014. Fonte: Emplasa e fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas e a Aglomeração Urbana de Sorocaba, a aglomeração urbana de Jundiaí é também parte importante da macro-metrópole paulista. Nesses municípios, é forte a presença do meio técnico-científico-informacional e de atividades industriais que se expandiram a partir da capital. Apresenta alto grau de integração com as duas regiões metropolitanas e com Sorocaba. São 07 municípios, cuja população total em 2014 era de 740.786 habitantes. Jundiaí é o mais populoso (386.677 habitantes), seguido por Várzea Paulista (112.833) (Mapa 55). Embora constituída por poucos municípios, seu PIB em 2012 foi de 43,9 bilhões de reais, representando 3,12% do PIB estadual.

Jundiaí é também o centro urbano mais importante economicamente. Possui um setor industrial diversificado, com destaque para a produção de alimentos e bebidas, autopeças, borracha, além do segmento metal-mecânico e outros. Seu comércio atacadista é de grande abrangência e no setor de serviços destacam-se grandes centros de logística. Na agricultura, a fruticultura assume grande importância (SEADE, 2011).

Mapa 55: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

As infraestruturas contribuem de maneira significativa para a importância da Aglomeração Urbana de Jundiaí na dinâmica da macro-metrópole. Jundiaí é um importante entroncamento rodoferroviário, contando com boas condições para fluidez de mercadorias em direção ao porto de Santos e aos 03 principais aeroportos do estado. O processo de urbanização e conurbação dos municípios está, inclusive, bastante associado à densidade dessas vias de transporte. Outra infraestrutura de destaque em Jundiaí é a rede de distribuição de gás natural, devido ao gasoduto Brasil-Bolívia.

Em relação aos serviços, a região também se destaca em relação à presença de instituições de ensino:

A AU de Jundiaí conta ainda com boa infraestrutura educacional, destacando-se a Escola Superior de Educação Física, a Faculdade de Medicina de Jundiaí, o Centro Universitário Padre Anchieta, com cursos de pós-graduação, como Logística e Gestão da Produção, MBA em Administração (Comércio Exterior, de Pequenas e Médias Empresas, Hospitalar e de Serviços da Saúde, Pública Municipal, Gestão Financeira e Controladoria e Marketing), o Instituto de Ensino Superior Japi, a Universidade Paulista e a Faculdade Politécnica de Jundiaí. Há cursos técnicos profissionalizantes oferecidos pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Ceeteps). Existe, também, uma unidade de pesquisa do Instituto Agrônomo de Campinas (IAC) (SEADE, 2011, pp. 63-64).

A conurbação é também uma característica dessa aglomeração urbana. A intensidade das atividades econômicas e de suas relações com as demais regiões da macro-metrópole, bem como a densidade do meio técnico-científico-informacional, contribui para o crescimento populacional e para a integração das áreas urbanas de municípios vizinhos. O mapa 56 mostra bem esse processo: é possível observar como Jundiaí se uniu a Várzea Paulista que, por sua vez, está se integrando a Campo Limpo Paulista.

O espaço geográfico é uma totalidade dialética, a cada momento se reconstituindo a partir das intermináveis transformações e interações entre suas diversas partes. É assim que o espaço só pode ser compreendido a partir dos seus subespaços, ao mesmo tempo em que o sentido destes só é encontrado em suas relações uns com os outros e, desse modo, com a própria totalidade. Tal abordagem é indispensável para a compreensão de que os subespaços não são totalidades em si, numa perspectiva mecanicista, mas sim subtotalidades dialéticas – expressões da totalidade total que é o espaço geográfico. Nesse sentido, os vários lugares só podem ser compreendidos em suas conexões com os demais, em sua complexidade de relações com o mundo. Se a Aglomeração Urbana de Jundiaí encontra seu sentido imediato enquanto parte da macro-metrópole paulista, seus municípios devem ser compreendidos nas relações entre acontecimentos homólogos e complementares que neles se realizam. A existência de atividades industriais de alta tecnologia, de serviços especializados e de infraestruturas dotadas dos mais novos conteúdos de ciência e técnica em alguns lugares é inseparável da existência próxima ou longínqua de pessoas para mover esses sistemas e consumir seus produtos. São diferentes funções e diversos os graus em cada caso, o que resulta numa quantidade grande de pessoas numa gama ampla de atividades e responsabilidades, cuja consequência capitalista necessária é a desigualdade no acesso à riqueza produzida. Desigualdade que, como já vimos, se expressa no uso desigual do território. É desse modo que os expressivos dados da economia dessa porção do território paulista se expressam territorialmente em desigualdades de usos. De um lado, há concentrações do meio técnico-científico-informacional – e, conseqüentemente, de pessoas de rendimentos mais altos – em alguns lugares. De outro, tem-se a presença, geralmente periférica, de uma grande quantidade de pessoas pobres de cujo trabalho é extraída a mais-valia que dá a origem à riqueza tão exaltada nos relatórios oficiais.

A tabela 11 e o mapa 56 são reveladores da concentração de riqueza existente em alguns lugares do município de Jundiaí. O mapa mostra ainda que, como o fenômeno urbano não obedece aos limites municipais, as áreas urbanas de Jundiaí e de Várzea Paulista constituem uma mesma cidade. Várzea Paulista constituindo a periferia de um centro que se

encontra em Jundiaí. É nítida a predominância de setores censitários com rendimentos médios mensais até 03 salários mínimos na primeira. Enquanto a cidade de Jundiaí concentra atividades econômicas, infraestruturas e renda, o seu entorno abriga os pobres: a tabela 11 mostra como nos outros municípios da aglomeração os percentuais de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos estão distantes dos 38,46% de Jundiaí. Em Cabreúva, Jarinu e Várzea Paulista, os percentuais são mesmo inferiores a 20%.

Tabela 11 - AU JUNDIAÍ: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Cabreúva	14,02	68,77	17,21	100,00
Campo Limpo Paulista	12,26	62,87	24,87	100,00
Itupeva	15,77	60,64	23,59	100,00
Jarinu	10,33	71,99	17,68	100,00
Jundiaí	11,11	50,43	38,46	100,00
Louveira	8,94	67,60	23,47	100,00
Várzea Paulista	17,36	65,51	17,13	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Mapa 56: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Já o mapa 57 é expressão de como os maiores centros urbanos, ocupantes das posições mais elevadas nas hierarquias urbanas, são os que concentram a maior quantidade e diversidade de serviços. Jundiaí possui uma unidade de atendimento da DPESP e uma da OAB. Outros municípios, de menor população, possuem apenas unidades da OAB. Os menores, Itupeva e Louveira, não possuem unidades de atendimento, embora o percentual de chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários mínimos sejam, respectivamente, 76,41 e 76,53%. Os habitantes de Itupeva devem procurar a unidade da DPESP de Jundiaí, enquanto que os de Louveira são atendidos pela OAB de Vinhedo.

Mapa 57: AGLOMERAÇÃO URBANA DE JUNDIAÍ: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Especificamente sobre Jundiaí, sua população em 2014 era de 397.965 habitantes. Em 2010, apresentava 38,46% dos seus chefes de domicílios auferindo rendimentos mensais acima de 03 salários mínimos. A partir desses dados, podemos estimar que aproximadamente 245.000 pessoas estão entre aquelas consideradas necessitadas para fins da assistência jurídica gratuita. Tendo em vista os 08 defensores atuando em Jundiaí, são em torno de 30.600 pessoas para cada defensor, relação que indica a necessidade de mais defensores. Sobre a localização das unidades de atendimento, a proximidade entre a DPESP e a OAB indicam a

centralidade de suas localizações (Mapa 58). Embora haja uma dispersão dos setores censitários caracterizados pelos rendimentos mais altos, é possível observar também que aqueles onde residem os pobres, apesar de também dispersos, estão nas porções mais periféricas da área urbana. Em Jundiaí, os pobres também estão na periferia. Apesar de também haver pessoas mais ricas nas periferias, é preciso considerar que estas ali estão por escolha – geralmente trancados em condomínios fechados – e que eles são muito mais móveis que os pobres. Além disso, as porções mais centrais também são ocupadas pelas pessoas de rendimentos mais altos. Na cidade, o pobre tem pouco ou nenhum poder de decisão sobre o lugar no qual vai morar. Sobre as áreas de atuação dos defensores de Jundiaí, são 02 cuidando de questões cíveis e de família, 03 da área criminal, 01 de execução criminal, 01 de infância e juventude e 01 de júri. Sobre os atendimentos, em 2013 foram 4.051 na área cível, 1.317 na criminal, 356 na de infância e juventude infracional, 13 na de infância e juventude não-infracional e 1.576 na de execução criminal, num total de 7.313 atendimentos.

Mapa 58: MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de Piracicaba

Mapa 59: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Piracicaba, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção central do território estadual (Mapa 59), essa aglomeração é formada por 22 municípios que juntos, em 2014, apresentavam uma população estimada em 1.355.949 habitantes. Os municípios mais populosos são Piracicaba (375.358 habitantes), Limeira (284.627) e Rio Claro (192.460) (Mapa 60). São eles a abrigar as unidades da DPESP existentes na aglomeração. No aspecto econômico, o PIB dos municípios em 2012 foi de 37,75 bilhões de reais, representando 2,68% do PIB do estado. Os três maiores PIBs correspondem aos maiores municípios: Piracicaba (11,9 bilhões), Limeira (7,7 bilhões) e Rio Claro (5,8 bilhões). Desse modo, a região se caracteriza pela forte articulação entre as economias dos três municípios principais, embora Piracicaba se destaque com uma área de influência que abrange os demais. A região, por sua vez, está na área de influência de Campinas. Embora o setor econômico que tem maior peso nas dinâmicas dos três municípios seja o setor de serviços, a atividade industrial também assume grande importância (entre 30 e 40% da riqueza produzida). A região é conhecida principalmente pela agroindústria sucroalcooleira.

Mapa 60: AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Na economia de Piracicaba, da qual participam empresas nacionais e multinacionais, destacam-se o setor industrial sucroalcooleiro, o setor metal-mecânico e a agricultura voltada para a produção de açúcar e álcool. Apoiando às atividades do setor sucroalcooleiro, existe em Sorocaba a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq/USP), o Centro de Energia Nuclear na Agricultura e a Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Piracicaba é também bem servida por uma excelente infraestrutura rodoviária, que a liga rapidamente a Limeira, Rio Claro e Campinas, por exemplo. Conta também com ferrovias e com a proximidade da Hidrovia Tietê-Paraná. Verifica-se, assim, em Piracicaba a forte presença do meio técnico-científico-informacional a serviço, principalmente, da grande produção capitalista. São grandes investimentos públicos em infraestruturas, financiamentos e instalação de instituições de pesquisa de excelência para atender às demandas das grandes firmas.

A economia de Limeira é marcada por uma estrutura industrial diversificada, na qual se sobressai a agroindústria, a metalurgia, a indústria metal-mecânica e de bens de capital. Na agricultura se destaca a produção de laranja e de cana-de-açúcar. A densidade técnico-

científico-informacional nesta porção do território possibilita a Limeira se beneficiar da infraestrutura rodoviária, ferroviária e da proximidade com o aeroporto de Campinas, além de contar com a presença de importantes instituições de ensino técnico e tecnológico:

(...) Limeira destaca-se na oferta de ensino superior, sediando duas unidades da Unicamp (Faculdade de Tecnologia e Faculdade de Ciências Aplicadas), além de instituições particulares. No ensino técnico, o município dispõe de instituição dirigida pela Unicamp, Ceeteps e instituições particulares (SEADE, 2011, p. 68).

Na economia de Rio Claro a agroindústria sucroalcooleira assume a liderança, embora ao lado das destilarias de álcool e das usinas de açúcar também estejam presentes indústrias de alimentos, de bens de capital, de fibra de vidro, conexões de PVC, eletrodomésticos, autopeças etc. Também em Rio Claro, verificam-se os significativos investimentos na produção científica e tecnológica por meio de importantes instituições de ensino e pesquisa:

No município de Rio Claro encontra-se importante *campus* da Unesp, que oferece diversos cursos e laboratórios de pesquisa, havendo também oferta de cursos superiores por instituições privadas. No ensino médio profissionalizante, registram-se a Etec – Centro Paula Souza e unidades do Sesi, Senai, Senac, Sest/Senat e escolas profissionalizantes privadas (Ibidem, p. 69).

A região como um todo é caracterizada pela densidade do meio técnico-científico-informacional que se expressa pela presença de um complexo agroindustrial sucroalcooleiro de alta tecnologia apoiado nas infraestruturas de transportes e de comunicações, bem como na produção de conhecimento científico e técnico pelas instituições de pesquisa aí presentes. Por outro lado, apesar da pujança econômica e da existência de três importantes centros urbanos, não se verifica a existência de áreas conurbadas (Mapa 61).

O mapa 61 evidencia, além da extensão das manchas urbanas dos três principais municípios, a concentração de áreas de mais alta renda nesses municípios e em outros, como Araras. A tabela 12 mostra que Piracicaba é o terceiro município em percentual de chefes de domicílios com rendimento acima de 03 salários mínimos. Fica atrás de dois municípios de pequena população que, por razões específicas, possuem percentuais mais altos. Águas de São Pedro (46,56%), por exemplo, é uma estância de águas minerais de 3.000 habitantes cuja atividade econômica é quase que exclusivamente voltada para o turismo. Entre os maiores municípios, Piracicaba apresenta 32,78%, Araras 28,57%, Rio Claro 27,72% e Limeira 24,82%. Entretanto, é necessário considerar que a grande maioria dos chefes de domicílios tem rendimentos de até 03 salários mínimos mensais. As possibilidades oferecidas pelo meio técnico-científico-informacional estão a serviço de poucos, como se vê.

Mapa 61: AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 12 - AU PIRACICABA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Águas de São Pedro	5,15	48,29	46,56	100,00
Analândia	11,06	70,01	18,92	100,00
Araras	8,33	63,10	28,57	100,00
Capivari	10,46	67,45	22,11	100,00
Charqueada	14,66	63,81	21,53	100,00
Conchal	15,29	71,21	13,51	100,00
Cordeirópolis	9,50	67,69	22,82	100,00
Corumbataí	12,45	68,67	18,87	100,00
Elias Fausto	21,01	67,23	11,76	100,00
Ipeúna	9,00	68,63	22,38	100,00
Iracemápolis	13,77	60,78	25,46	100,00
Leme	9,12	73,87	17,02	100,00
Limeira	11,90	63,28	24,82	100,00
Mombuca	15,30	70,13	14,55	100,00
Piracicaba	12,20	55,01	32,78	100,00
Rafard	13,95	68,20	17,84	100,00
Rio Claro	10,92	61,35	27,72	100,00
Rio das Pedras	7,60	68,20	24,20	100,00
Saltinho	4,16	61,80	34,05	100,00
Santa Gertrudes	13,30	67,57	19,14	100,00
Santa Maria da Serra	14,97	75,26	9,78	100,00
São Pedro	9,89	67,85	22,27	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

A comparação entre os mapas 60 e 62 revela como a presença das unidades da DPESP e da OAB está diretamente relacionada ao porte populacional dos municípios, o que de certo modo também indica suas posições na hierarquia urbana. Os três maiores municípios apresentam unidades das duas instituições e nos demais a presença da OAB está ligada também ao tamanho da população. Os menores municípios não possuem nenhum tipo de atendimento em seus territórios: suas populações têm que recorrer a outros centros urbanos. Os serviços mais especializados estão diretamente ligados aos centros urbanos maiores e, nestes centros, localizam-se em determinados lugares privilegiados aos quais os mais pobres geralmente têm o acesso dificultado. Vejamos os casos das três principais cidades.

Mapa 62: AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 388.412 habitantes em 2014, Piracicaba apresentava em 2010 32,78% dos chefes de domicílios auferindo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Partindo desses valores, é possível estimar que aproximadamente 261.000 pessoas se enquadram nos critérios para atendimento pela DPESP. Como em Piracicaba existem 05 defensores, há uma relação de mais ou menos 52.200 pessoas para cada defensor, indicando a necessidade de mais profissionais. O mapa 63 indica a centralidade das localizações das unidades da DPESP e da OAB, mais próximas dos setores caracterizados pelos altos rendimentos. Enquanto isso, as áreas habitadas pelos mais pobres são as mais periféricas, com destaque para as porções sudoeste e noroeste da área urbana do município. Quanto às áreas de atuação dos defensores, são 04 atuando nas áreas cível e de família e 01 nas áreas de infância e juventude e também de execução criminal. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 3.276 na área cível, 115 na de infância e juventude infracional, 81 na de infância e juventude não-infracional e 899 na de execução criminal, totalizando 4.371 atendimentos.

Limeira possuía em 2014 uma população de 294.128 habitantes. Em 2010, o percentual dos chefes de domicílios com rendimentos acima de três salários mínimos mensais era de 24,82%. Os dados permitem inferir que aproximadamente 221.000 pessoas em Limeira

podem ser consideradas necessitadas. Uma vez que são 02 defensores atuando nesse município, a relação é de 110.500 pessoas para cada defensor, revelando um valor muito acima do indicado pelo MJ. Tal é a limitação em Limeira que a DPESP divide os atendimentos com a OAB. Mais do que em Piracicaba, em Limeira a existência de áreas periféricas pobres é mais evidente pela observação do mapa de rendimentos (Mapa 64). As porções nordeste, leste, sul e oeste são bastante caracterizadas por significativas concentrações de setores censitários de chefes de domicílios com rendimentos médios até 03 salários mínimos. A localização no centro, caracterizado pelos rendimentos mais elevados, é a característica das localizações das unidades da DPESP e da OAB também em Limeira. Quanto às áreas de atuação dos dois defensores, um atua na área de execução criminal e o outro acumula funções nas áreas cível, de família, fazenda pública e de violência contra a mulher. Em 2013, foram 565 atendimentos na área cível, 237 na de infância e juventude infracional e 285 na de execução criminal, perfazendo 1.087 atendimentos.

Em Rio Claro eram, em 2014, 198.413 habitantes. Em 2010, eram 27,72% dos chefes de domicílios a receber rendimentos médios mensais superiores a 03 salários mínimos. Podemos estimar, a partir desses números, que em torno de 143.000 pessoas se enquadram como necessitadas para os critérios de atendimento da DPESP. Como em Rio Claro são 02 defensores, tem-se a relação de mais ou menos 71.000 pessoas para cada defensor. Assim como em Limeira, em Rio Claro os atendimentos são divididos com a OAB. Os dados revelam a necessidade de mais defensores. O mapa 65, por sua vez, também indica a localização das unidades de atendimento no centro da área urbana, caracterizada pelos rendimentos mais elevados. Ao mesmo tempo, é possível observar a existência de áreas periféricas ocupadas pelas pessoas mais pobres, com destaque para uma área no norte e a outra no sul da cidade. Quanto à atuação dos defensores em Rio Claro, 01 atua na área de execução criminal e o outro na de infância e juventude. Em 2013, foram 19 atendimentos na área criminal, 252 na de infância e juventude infracional, 79 na de infância e juventude não-infracional e 50 na de execução criminal, num total de 400 atendimentos.

Mapa 63: MUNICÍPIO DE PIRACICABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 64: MUNICÍPIO DE LIMEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 65: MUNICÍPIO DE RIO CLARO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de Ribeirão Preto

Mapa 66: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Ribeirão Preto, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Aglomeração Urbana de Ribeirão Preto localiza-se na porção nordeste do estado (Mapa 66) e possui uma população de 1.580.000 de habitantes, 3,6% do total estadual. O município de Ribeirão Preto é de longe o de maior população, com 638.796 habitantes. O segundo maior é Sertãozinho, com 115.419 habitantes, seguido por Jaboticabal, com 72.796, e Batatais, com 58.060. Nenhum dos demais ultrapassa 50.000 habitantes (Mapa 67). Quanto aos dados econômicos, o PIB do conjunto dos municípios foi de 41,3 bilhões de reais em 2012, o que representou 2,93% do PIB estadual. Apenas o PIB de Ribeirão Preto foi de 20,3 bilhões, o que revela a forte concentração de riqueza neste município e sua influência sobre os demais. O segundo maior PIB foi o de Sertãozinho: 4,2 bilhões, ou seja, cinco vezes menor que o de Ribeirão Preto.

A economia de Ribeirão Preto se destaca pela diversidade, com relevância para as atividades comerciais e de prestação de serviços, mas também as industriais. Embora o setor terciário tenha um peso maior, a indústria também é de grande importância. Entretanto, as atividades industriais assumem maior importância em outros municípios: parte significativa

das indústrias da região está, por exemplo, em Sertãozinho, onde se destaca a produção de bens de capital para a indústria sucroalcooleira e mesmo usinas de açúcar e álcool. Na região, existem também importantes indústrias de alimentos e bebidas, com destaque para a produção de açúcar, álcool, suco de laranja, beneficiamento de café, amendoim, soja etc. Além destas, são relevantes a fabricação de ração, fertilizantes, equipamentos médicos, ópticos, entre outros. A região também é marcada pela agropecuária com alto grau de tecnificação e voltada, principalmente, à agroindústria sucroalcooleira.

Mapa 67: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Apesar da intensa atividade econômica regional, com importantes indústrias em outros municípios, a concentração em Ribeirão Preto é muito grande. Embora em curso, o processo de expansão de sua mancha urbana não alcançou as cidades vizinhas (Mapa 68). O mapa também revela a concentração econômica: primeiro com a relevância que a mancha urbana de Ribeirão Preto assume; e depois com a presença de muitos setores censitários caracterizados pelos altos rendimentos. A concentração é uma característica marcante dessa aglomeração: a tabela 13 mostra que Ribeirão Preto possui o maior percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos (33,61%).

Mapa 68: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 13 - AU RIBEIRÃO PRETO: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Altinópolis	6,29	74,54	19,16	100
Barrinha	12,81	69,89	17,3	100
Batatais	9,2	66,36	24,45	100
Brodowski	10,74	67,81	21,43	100
Cajuru	14,02	71,15	14,83	100
Cássia dos Coqueiros	11,35	77,66	10,99	100
Cravinhos	7,83	70,64	21,52	100
Dumont	11,52	64,88	23,6	100
Guariba	11,94	68,2	19,88	100
Guataporã	12,96	70,15	16,88	100
Jaboticabal	7,78	63,08	29,14	100
Jardinópolis	12,09	69,14	18,78	100
Luís Antônio	12,69	66,66	20,63	100
Mococa	9,82	70,3	19,89	100
Monte Alto	7,93	70,67	21,4	100
Morro Agudo	10,34	72,19	17,47	100
Nuporanga	8,67	72	19,35	100
Orlândia	7,7	66,61	25,68	100
Pitangueiras	14,34	68,09	17,58	100
Pontal	14,83	65,95	19,23	100
Pradópolis	7,91	64,98	27,1	100
Ribeirão Preto	10,19	56,2	33,61	100
Sales Oliveira	4,01	72,38	23,63	100
Santa Cruz da Esperança	8,16	76,09	15,76	100
Santa Rita do Passa Quatro	6,61	69,76	23,63	100
Santa Rosa do Viterbo	7,57	70,01	22,42	100
Santo Antonio da Alegria	8,55	81,34	10,09	100
São Simão	9,04	69,39	21,57	100
Serra Azul	12,33	69,91	17,75	100
Serrana	11,51	69,15	19,34	100
Sertãozinho	12,23	56,12	31,66	100
Taiúva	3,5	75,36	21,15	100
Tambaú	8,68	74,25	17,07	100
Taquaral	6,82	78,93	14,25	100

Fonte: Fundação SEADE.

Em metade dos municípios da aglomeração o percentual dos chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos não atinge 20%, indicando maior concentração de renda em Ribeirão Preto. Todos esses dados expressam a posição mais elevada de Ribeirão Preto na hierarquia urbana. É desse modo que ali se encontra não apenas uma maior

quantidade na oferta de serviços, mas também uma maior diversidade e especialização. Um bom exemplo são atividades ligadas ao setor de saúde: além da presença de um hospital universitário da USP, há todo um sistema articulado de atividades farmacêuticas e médicas. Outro exemplo é a presença de instituições de ensino superior: além de um *campus* da USP,

Também estão presentes a Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp), com 25 cursos, inclusive Medicina, a Universidade Paulista (Unip), com 13 cursos, destacando-se diversas modalidades de Engenharia, o Centro Universitário Barão de Mauá, o Centro Universitário Moura Lacerda e a Associação Bandeirantes de Ensino. Além disso, nos *campi* da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap), são oferecidos cursos de pós-graduação (MBA) em Administração (SEADE, 2011, p. 61).

Outras expressões da existência do meio técnico-científico-informacional em Ribeirão Preto são as rodovias de alta qualidade, as ferrovias, o aeroporto e um porto seco para movimentação e armazenagem de cargas. Trata-se de complexos sistemas de objetos e sistemas de ações operando para a eficiência econômica desse município. O mapa 69 também é revelador da diversidade dos serviços dos centros urbanos maiores: Ribeirão Preto é o único município da região a possuir uma unidade da DPESP. A OAB se faz mais presente no conjunto de municípios, embora instalada sempre naqueles de maior população, o que pode ser constatado comparando-se os mapas 69 e 67.

Comprovada a concentração populacional e de atividades econômicas em Ribeirão Preto, convém analisar um pouco melhor como se realizam os diferentes usos do território municipal e sua relação com a unidade da DPESP. Como vimos, a população de Ribeirão Preto em 2014 era estimada em 658.059, enquanto que o percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos era em 2010 de 33,61%. Podemos estimar, então, que aproximadamente 437.000 pessoas se enquadravam nos critérios para atendimento pela DPESP. Considerando os 17 defensores do município, trata-se de uma relação de 25.700 habitantes para cada defensor. Esse valor aponta a necessidade de mais defensores no município. O mapa 70 torna evidente outro problema: o dos usos desiguais do território pelas pessoas de diferentes classes de rendimentos. É possível observar, nas porções central e sul da área urbana, a concentração de setores censitários habitados pelas pessoas mais abastadas. Enquanto isso, os pobres habitam as porções mais periféricas, com destaque para a existência de uma grande área no norte da cidade. Em resumo, de um modo geral, são os pobres os mais afastados da unidade de atendimento da DPESP. A localização da unidade da OAB serve como indicativo da concentração de serviços especializados em lugares privilegiados. Quanto à distribuição dos defensores por área de atuação, são 08 cuidando das áreas cível e de família, 01 da de infância e juventude, 02 da criminal, 03 da de execução criminal e 03 das

áreas criminal e de violência contra a mulher. O número de atendimentos em 2013 ficou distribuído da seguinte forma: 11.695 na área cível, 1.140 na área criminal, 193 na de infância e juventude infracional, 608 na de infância e juventude não-infracional e 6.200 na de execução criminal, num total de 19.836 atendimentos.

Mapa 69: AGLOMERAÇÃO URBANA DE RIBEIRÃO PRETO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 70: MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de São José do Rio Preto

Mapa 71: ESTADO DE SÃO PAULO; Localização da Aglomeração Urbana de São José do Rio Preto, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção norte do território estadual, a Aglomeração Urbana de São José do Rio Preto, com 41 municípios, apresentava em 2014 uma população de 881.502 habitantes. A concentração populacional é, todavia, muito acentuada. Enquanto São José do Rio Preto 425.716 habitantes, o segundo maior município, Mirassol, possui apenas 55.493 (Mapa 72). As atividades econômicas dessa aglomeração produziram em 2012 um PIB de 20,4 bilhões de reais, equivalendo a 1,45% do PIB do estado. A concentração econômica também é significativa: enquanto o PIB de São José do Rio Preto foi de 10,7 bilhões, o de Mirassol foi de 1,25 bilhões e o de Olímpia de 1,16 bilhões.

Com elevado grau de ciência e tecnologia, a agropecuária e a agroindústria são atividades de destaque na aglomeração. Nesse ramo, são de grande importância a pecuária de corte e a leiteira, a avicultura, a produção de cana-de-açúcar, café, algodão, cítricos, seringueira, milho e frutas. Na indústria, destacam-se também os ramos têxtil, metalúrgico, sucroalcooleiro, de equipamentos médico-hospitalares, de móveis, de alimentos e de eletroeletrônicos.

Mapa 72: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A despeito da importância econômica da região como um todo, é São José do Rio Preto quem concentra o principal da geração de riqueza. A principal característica de sua economia são as atividades diversificadas, com destaque para o comércio, modernos serviços de apoio à produção, serviços médicos e educacionais, que reforçam a influência desse centro urbano em relação aos seus vizinhos. Exemplos desses serviços são a presença de um *campus* da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e a existência de um polo médico especializado em transplantes de fígado, cirurgias cardíacas e tratamento de AIDS. A presença do meio técnico-científico-informacional é reforçada ainda pela densidade das infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias que servem a região.

A importância de São José do Rio Preto frente a sua região de influência é evidenciada no mapa 73. Sua mancha urbana se destaca quando comparada às dos demais municípios, além de se mostrar em processo de conurbação com a de Mirassol, o que também indica as fortes relações de complementaridade entre os dois centros urbanos. São José do Rio Preto também se destaca quanto à concentração dos mais altos rendimentos, tanto pelos setores censitários no mapa, quanto pela tabela 14 (29,91% dos chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos).

Mapa 73: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 14 - AU SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Adolfo	9	78,58	12,42	100
Altair	4,31	81,32	14,38	100
Bady Bassitt	7,62	69,75	22,64	100
Bálsamo	5,97	74,21	19,83	100
Cajobi	5,23	79,97	14,8	100
Cedral	8,18	70,9	20,92	100
Floreal	4,25	78,68	17,09	100
Guapiaçu	19	68,23	12,77	100
Guaraci	7,82	78,19	13,99	100
Icém	10,39	71,07	18,54	100
Ipiruá	6,58	78,73	14,7	100
Jaci	9,05	80,18	10,76	100
José Bonifácio	6,44	70,73	22,84	100
Macaubal	4,47	79,12	16,42	100
Magda	3,86	79,37	16,77	100
Mendonça	6,82	76,2	16,97	100
Mirassol	8,58	70,84	20,57	100
Mirassolândia	9,84	78,51	11,64	100
Monções	5,05	78,26	16,69	100
Monte Aprazível	5,5	68,07	26,42	100
Neves Paulista	4,21	76,45	19,35	100
Nhandeara	6,76	71,79	21,45	100
Nipoã	4,67	77,39	17,94	100
Nova Aliança	5,04	79,43	15,53	100
Nova Granada	6,81	75,75	17,43	100
Olímpia	9,51	70,45	20,04	100
Onda Verde	7,02	76,5	16,47	100
Orindiúva	8,8	69,91	21,29	100
Palestina	7,28	76,37	16,35	100
Paulo de Faria	12,52	73,99	13,5	100
Planalto	9,55	76,19	14,25	100
Poloni	2,83	75,85	21,31	100
Potirendaba	11,33	69,78	18,9	100
São José do Rio Preto	10,49	59,59	29,91	100
Sebastianópolis do Sul	4,36	79,03	16,6	100

(cont.)

Tabela 14 - AU SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Severínia	8,44	76,73	14,82	100
Tanabi	5,45	76,44	18,12	100
Ubarana	13,72	77,36	8,92	100
Uchôa	6,08	77,85	16,07	100
União Paulista	7,27	80,56	12,18	100
Zacarias	13,22	77,53	9,24	100

Fonte: Fundação SEADE.

Dos 41 municípios que compõem a aglomeração, 31 apresentavam em 2010 percentuais de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários abaixo de 20%. Esse é também um dado que mostra a maior concentração de pessoas com rendimentos mais altos em alguns pontos do território – geralmente, naqueles de maior densidade do meio técnico-científico-informacional. A maior diversidade de serviços indica esses lugares: o mapa 74 destaca São José do Rio Preto com unidades da DPESP e da OAB.

Mapa 74: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 425.716 habitantes em 2014, São José do Rio Preto possuía em 2010 um percentual de 29,91% dos seus chefes de domicílios auferindo rendimentos mensais superiores a 03 salários mínimos. Esses números nos permitem uma estimativa de que mais ou menos 298.000 pessoas se enquadrem como necessitadas. Isso revela que, a despeito dos números elevados da economia municipal, há muita gente pobre residindo em São José do Rio Preto e necessitando de diversos serviços. A riqueza é concentrada. Considerando os 11 defensores atuando nesse município, a relação é de aproximadamente 27.000 pessoas para cada defensor, indicando que a assistência jurídica é um dos serviços a que os pobres têm um acesso precário. Ao problema da falta de profissionais, acresce-se a distância espacial dos pobres em relação às unidades de atendimento. O mapa 75 revela como também em São José do Rio Preto, as unidades da DPESP e da OAB localizam-se nos lugares centrais, ocupados pelas pessoas de mais alta renda, enquanto os pobres habitam as porções periféricas da área urbana. Aqueles cuja mobilidade é menor são os que estão mais afastados dos serviços. Sobre as áreas de atuação dos defensores, são 05 cuidando das áreas cível e de família, 03 da criminal, 02 da de execução criminal e 01 da de infância e juventude. Em 2013, foram 4.496 atendimentos na área cível, 2.943 na criminal, 469 na de infância e juventude infracional, 15 na de infância e juventude não-infracional e 2.566 na de execução criminal, num total de 10.489 atendimentos.

Mapa 75: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomeração Urbana de São José dos Campos

Mapa 76: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de São José dos Campos, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Aglomeração Urbana de São José dos Campos integra a macro-metrópole paulista, constituindo em muitos aspectos uma extensão das atividades econômicas comandadas pela capital. Oficialmente, ela hoje faz parte de uma unidade regional maior: a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Localizada na porção leste do território estadual, seus 19 municípios apresentavam juntos uma população de 1.881.350 habitantes, ou 4,27% da população total do estado. Entretanto, a concentração populacional é significativa, com os três mais populosos abrigando sozinhos mais de um milhão de pessoas: São José dos Campos, com 663.632, Taubaté, com 290.634, e Jacareí, com 218.260 (Mapa 77). São esses os municípios que possuem unidades da DPESP. Os dados da economia também indicam a importância da região, assim como a concentração nos três municípios. Em 2012, o PIB da aglomeração foi de 57,4 bilhões de reais, o que representou 4,07% do PIB estadual. São José dos Campos se destacou com um PIB de 28 bilhões, acompanhado por Taubaté, com 9,43 bilhões, e Jacareí, com 5,75 bilhões.

A economia regional se destaca pela indústria de alta tecnologia, com relevância dos setores: petroquímico, automobilístico, químico, bélico, farmacêutico, veterinário, de telecomunicações e aeronáutico. O setor aeronáutico, por exemplo, mobiliza importantes empresas e instituições, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) e o Instituto Técnico Aeroespacial (ITA), contribuindo para que a região se destaque nacionalmente na pesquisa, desenvolvimento e produção de tecnologia aeroespacial. Enquanto São José se destaca pela presença do setor aeronáutico e petroquímico, outros municípios se destacam pelo setor de materiais de transporte (Caçapava e Taubaté), de papel e papelão, além de bebidas (Jacareí), borracha, plástico, alimentos e produtos de metal (Guaratinguetá). O setor de serviços é marcado pela relevância das atividades que dão suporte à atividade industrial. É o caso, por exemplo, das universidades e dos institutos de pesquisa. Além disso, e a despeito da grande importância da indústria, o município de São José dos Campos se destaca como centro urbano de influência regional pela quantidade e diversidade dos serviços oferecidos: sua área de influência ultrapassa mesmo os limites estaduais, atraindo pessoas do sul de Minas Gerais.

Mapa 77: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A intensidade da atividade econômica em São José dos Campos, juntamente com o crescimento populacional, contribuiu para torná-lo o centro de maior influência regional. Contudo, a presença de indústrias também em outros municípios promoveu a complementaridade de relações entre os municípios, o que se expressa na conurbação entre alguns municípios (Mapa 78). De maneira significativa, também a infraestrutura rodoviária contribuiu para a instalação de indústrias, para a localização e disposição das manchas urbanas dos municípios, assim como para a conurbação. A região é atravessada pela Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, facilitando sua ligação com as duas principais metrópoles do país. A ocupação urbana do território nessa região se realizou às margens da rodovia, como se pode perceber pelo alinhamento das manchas urbanas no mapa 78. Os fatores de localização, associados à densidade do meio técnico-científico-informacional, fazem da região um importante centro industrial do país.

Além da rodovia Presidente Dutra, outras servem a região ligando-a aos portos de São Sebastião e de Santos. Outras a ligam ao sul de Minas e com a Região Metropolitana de Campinas. A região é cortada também por uma ferrovia que liga São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Trata-se do meio técnico-científico-informacional servindo à dinâmica econômica, por meio de sistemas de objetos e sistemas de ações que facilitam a produção, além de possibilitar os fluxos mais rápidos de mercadorias, informações e capitais.

Cabe, todavia, não esquecer que a instalação do meio técnico-científico-informacional tem se dado com uma conseqüente organização do território produtora de desigualdades. Se o dinamismo econômico e a fluidez são atributos do território regional, eles servem antes aos desígnios das grandes firmas que à população como um todo. Infraestruturas e renda se concentram em alguns municípios e, nestes, em alguns lugares, privilegiando grupos restritos de agentes. Os três maiores municípios concentram população e PIB, por exemplo, mas neles também a riqueza está concentrada em alguns lugares. O mapa 78 mostra como se destacam os setores censitários de mais altos rendimentos em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí. A tabela 15 destaca São José dos Campos e Taubaté como os municípios com os maiores percentuais de chefes de domicílios com rendimentos acima dos 03 salários mínimos. A tabela também revela que, a despeito dos elevados PIBs desses municípios, o que se observa é que a grande maioria dos chefes de domicílios recebem rendimentos mensais até 03 salários mínimos, ou seja, são pobres. Apesar da grandiosidade dos números da economia e da presença do meio técnico-informacional, a sociedade capitalista não é capaz de distribuir de maneira justa a riqueza produzida. O que se dá é justamente o contrário: a produção inevitável de desigualdades, que aqui tentamos revelar pelos usos desiguais do território.

Mapa 78: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 15 - AU SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Aparecida	10,16	70,74	19,09	100,00
Caçapava	10,09	60,03	29,88	100,00
Cachoeira Paulista	11,95	66,14	21,91	100,00
Canas	11,37	77,76	10,87	100,00
Cruzeiro	12,15	65,06	22,78	100,00
Guaratinguetá	9,35	62,52	28,14	100,00
Igaratá	10,89	77,14	11,97	100,00
Jacareí	12,65	61,25	26,10	100,00
Lavrinhas	16,94	70,42	12,65	100,00
Lorena	9,16	65,34	25,51	100,00
Monteiro Lobato	16,18	70,04	13,78	100,00
Pindamonhangaba	9,93	63,04	27,03	100,00
Piquete	10,59	65,74	23,67	100,00
Potim	9,67	81,41	8,92	100,00
Queluz	9,61	77,17	13,21	100,00
Roseira	13,71	68,78	17,50	100,00
São José dos Campos	11,34	53,73	34,92	100,00
Taubaté	12,25	55,54	32,21	100,00
Tremembé	11,42	58,20	30,37	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Os serviços mais especializados se concentram nos maiores centros urbanos. No caso da Aglomeração Urbana de São José dos Campos, o mapa 79 mostra como as unidades da DPESP estão nos municípios maiores: São José dos Campos, Jacareí e Taubaté. Além disso, é possível constatar que as unidades da OAB estão nos municípios também de maior população, além de nos três primeiros. Do ponto de vista da presença de unidades de atendimento, a região está bem servida se considerarmos a quantidade de municípios atendidos. Cabe, no entanto, analisar melhor o atendimento em cada município.

Mapa 79: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara

Com uma população de 663.632 habitantes em 2014, São José dos Campos em 2010 apresentava 34,92% dos chefes de domicílios recebendo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Os dados nos permitem estimar a existência de uma população de mais ou menos 432.000 pessoas classificadas como necessitadas. Uma vez que são 11 defensores em São José dos Campos, trata-se de uma relação de 39.000 pessoas para cada defensor, o que indica a falta de profissionais no município. O mapa 80 expressa, por sua vez, o uso desigual do território por meio da distribuição das pessoas por classes de rendimentos na área urbana do município: a concentração de renda é evidente no centro do município, com as unidades da DPESP e da OAB aí localizadas. Por outro lado, também fica evidente a presença dos pobres nas áreas mais periféricas, tendo seu acesso mais dificultado aos serviços de assistência gratuita. No que diz respeito à distribuição dos defensores por área de atuação, são 04 cuidando da cível e da de família, 04 da criminal, 01 da de infância e juventude, 01 da de execução criminal e 01 da criminal e da de violência contra a mulher. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 4.674 na área cível, 2.054 na criminal, 595 na de infância e juventude infracional, 93 na de infância e juventude não-infracional e 829 na de execução criminal, num total de 8.245 atendimentos.

Taubaté possuía uma população estimada em 290.634 habitantes em 2014. Em 2010, o percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos era de 32,21%. Estimamos que 197.000 pessoas possam ser consideradas necessitadas, segundo os critérios da DPESP. Sendo 12 os defensores em Taubaté, são 16.000 pessoas para cada defensor, valor que se aproxima do recomendado pelo MJ. Todavia, ainda insuficiente. O mapa 81 indica em Taubaté a existência de um centro habitado, principalmente, por pessoas de mais altos rendimentos e abrigando as unidades de atendimento da DPESP e da OAB. Por outro lado, as populações pobres encontram-se distribuídas pelas porções mais periféricas da cidade. Rendimentos desiguais se expressam em usos desiguais do território. De acordo com as áreas de atuação, os 12 defensores públicos de Taubaté encontram-se distribuídos da seguinte forma: 02 cuidando da área cível e da de família, 03 da criminal, 01 da de infância e juventude, 03 da de família e da de violência contra a mulher e 03 da de execução criminal. Em 2013, foram 4.887 atendimentos na área cível, 2.782 na criminal, 179 na de infância e juventude infracional, 38 na de infância e juventude não-infracional e 3.270 na de execução criminal, perfazendo 11.156 atendimentos.

A população de Jacareí estava estimada em 218.260 habitantes em 2014. O percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos era em 2010 de 26,10%, inferior aos dois outros municípios. A partir desses dados, é possível estimar que aproximadamente 161.000 pessoas podem ser classificadas como necessitadas. Sendo 02 os defensores desse município, são 80.000 pessoas para cada um. Esse valor fica bem acima do recomendado pelo MJ. Em função do baixo número de defensores, em Jacareí a OAB também realiza atendimentos por meio do convênio com a DPESP. O mapa 82 mostra a localização das unidades de atendimento numa porção mais central da cidade, onde há a presença de setores censitários de mais altos rendimentos (embora setores com estas características estejam presentes também em outras porções da cidade). Também é possível observar a presença das populações mais pobres nas áreas mais periféricas. Sobre a atuação dos defensores, 01 atua nas áreas de infância e juventude e execução criminal, enquanto o outro acumula as áreas cível, de fazenda pública, família e de violência contra a mulher. Em 2013, foram 927 atendimentos na área criminal, 725 na de infância e juventude infracional e 244 na de execução criminal.

Mapa 80: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 81: MUNICÍPIO DE TAUBATÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 82: MUNICÍPIO DE JACAREÍ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Aglomerção Urbana de Sorocaba

Mapa 83: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Aglomeração Urbana de Sorocaba, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Sorocaba e alguns municípios vizinhos, como Itu, Salto, Tatuí, Votorantim, Cerquilha, e Boituva fazem parte da macro-metrópole paulista, contando com a presença de atividades industriais que abandonaram a capital em função das deseconomias ali existentes e do apoio governamental para a interiorização. Essas indústrias são complementares à economia da RMSP e se beneficiam do fato de dela estarem próximas. Tal é sua expressão econômica que hoje Sorocaba é o município articulador de uma região metropolitana. Essa região metropolitana não corresponde à aglomeração que aqui apresentamos. Ela é constituída por alguns desses municípios, somados a outros de outras aglomerações. Por razões que já expusemos, optamos por utilizar a regionalização do trabalho SEADE/EMPLASA de 2011. A população da aglomeração era de 1.517.703 habitantes em 2014, equivalendo a 3,45% da população do estado. Apesar de se tratar de um grupo de 22 municípios, cinco deles concentravam juntos mais de 1 milhão de habitantes: Sorocaba, com 615.955 habitantes, Itu, 160.608, Votorantim, 113.264, Tatuí, 112.459 e Salto, 109.496 (Mapa 84). O PIB dos 22 municípios juntos em 2012 foi de 42,8 bilhões de reais, o que equivale a 3,0% do PIB

estadual. Sorocaba liderou com 19 bilhões, seguida por Itu (4,8), Salto (2,8), Tatuí (5,6) e Cerquilha (2,5).

Mapa 84: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SOROCABA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A concentração é característica também dessa aglomeração urbana. População e PIB acham-se concentrados em alguns centros urbanos principais. São eles a abrigar o principal das atividades econômicas:

A produção industrial apresenta-se espacialmente concentrada, com os municípios de Sorocaba e Votorantim sendo os mais industrializados. As outras cidades privilegiadas para localização industrial estão situadas ao longo das grandes rodovias de ligação com Campinas e com a Região Metropolitana de São Paulo: Itu e Salto, ao longo da Rodovia Santos Dumont, e Mairinque e Alumínio, no eixo formado pelas Rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares (SEADE, 2011, p. 62).

A indústria da região é diversificada, assemelhando-se em alguns aspectos à da RMSP. Aí estão presentes desde indústrias têxteis até as de componentes aeronáuticos. Em anos recentes, novas empresas de vários ramos industriais têm se instalado. É de se destacar que estas são de capital intensivo e têm formado cadeias de indústrias pela atração de fornecedores. Além disso, o setor industrial estimula a instalação de um sistema

complementar de várias empresas prestadoras de serviço, contribuindo para a dinamização da economia. A presença de várias universidades em Sorocaba contribui para catalisar todas essas atividades.

A atração exercida por Sorocaba em relação à atividade industrial não pode ser dissociada da densidade do meio técnico-científico-informacional da macro-metrópole:

As principais vantagens apontadas pelas empresas são a proximidade da Região Metropolitana de São Paulo e da área metropolitana de Campinas, a excelente estrutura viária, a proximidade do Aeroporto de Viracopos e da Hidrovia Tietê-Paraná, além da oferta de gás natural, a partir do início de operação do gasoduto Bolívia-Brasil (SEADE, 2011, p. 62).

Sistemas de objetos e sistemas de ações, representados pelas infraestruturas (de transportes, de produção de energia, de telecomunicações), pelas instituições (universidades, institutos de pesquisas), ações estatais de incentivos (concessões de imóveis, isenção de impostos), intensificam sua presença. Contudo, são sistemas a serviço do capital: atendem às demandas por produção e por circulação, aumentando os lucros, reduzindo custos, diminuindo o tempo de retorno de investimentos. São os interesses corporativos a serem atendidos. Todavia, são defendidos pelos discursos estatais como sendo os interesses da nação, uma vez que promotores do “desenvolvimento e da geração de empregos”. Mascaram-se os verdadeiros resultados: concentração de renda e produção de desigualdades. Nesse contexto, o uso do território é condição e expressão desses processos. É o mesmo na região de Sorocaba.

O mapa 85 mostra como a concentração econômica se expressa na concentração populacional, na extensão da mancha urbana, na conurbação e na presença de setores censitários com rendimentos acima de 05 salários mínimos. A tabela 16 indica como em Sorocaba, por exemplo, o percentual dos chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos atinge 31,06%. No entanto, é expressivo também o percentual de 11,57% dos chefes de domicílios que não possuem rendimentos. Assim, é importante destacar o fato de a tabela mostrar também que os pobres são a maioria em todos os municípios. Como é de se esperar, há maior concentração de pessoas nos municípios maiores em função da concentração das atividades econômicas. Assim, também de pessoas de rendimentos mais altos, por causa dos empregos mais bem remunerados e pela diversidade dos serviços. Todavia, o que se observa é que a riqueza é desigualmente dividida, uma vez que a pobreza da maioria é evidente. O uso do território regional expressa essa desigualdade na distribuição, ao menos da riqueza que ali permanece. Em grande parte dos casos, as empresas ali instaladas são multinacionais cujos lucros são, em sua maior parte, remetidos para outros países.

Mapa 85: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SOROCABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 16 - AU SOROCABA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Alumínio	9,35	57,66	33,00	100,00
Araçoiaba da Serra	11,42	66,21	22,37	100,00
Boituva	10,51	66,04	23,44	100,00
Capela do Alto	11,59	78,13	10,28	100,00
Cerquilha	8,33	67,14	24,54	100,00
Cesário Lange	8,55	76,68	14,77	100,00
Conchas	12,57	70,26	17,17	100,00
Iperó	15,28	72,17	12,56	100,00
Itu	12,06	61,91	26,02	100,00
Jumirim	6,44	78,46	15,11	100,00
Laranjal Paulista	9,17	72,28	18,55	100,00
Pereiras	11,25	72,80	15,96	100,00
Porangaba	12,09	73,63	14,28	100,00
Porto Feliz	11,03	69,57	19,39	100,00
Quadra	4,64	81,26	14,11	100,00
Salto	12,36	63,18	24,46	100,00
Salto de Pirapora	9,14	73,66	17,20	100,00
Sorocaba	11,57	57,37	31,06	100,00
Tatuí	10,63	68,38	21,00	100,00
Tietê	9,72	67,19	23,09	100,00
Torre de Pedra	7,52	79,75	12,74	100,00
Votorantim	10,82	67,37	21,80	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 86 revela, para a aglomeração de Sorocaba, como a presença das unidades da DPESP e da OAB está associada aos maiores centros urbanos. Apenas Sorocaba possui uma unidade da Defensoria, enquanto em alguns dos outros há apenas a OAB presente. Os menores não contam com unidades de atendimento: são os de menos habitantes, porém neles os percentuais de pobres são os mais elevados. Isso expressa as dificuldades vividas pelos pobres residentes nestes municípios. Entretanto, a quantidade de unidades de atendimento representada no mapa dão a impressão de que a oferta do serviço está presente e ao alcance de todos. Analisemos a questão mais atentamente a partir da escala do município.

Mapa 86: AGLOMERAÇÃO URBANA DE SOROCABA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Sorocaba possuía em 2014 uma população de 615.955 habitantes. Em 2010, o percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários era de 31,06%. Os dados permitem estimar que aproximadamente 424.000 pessoas podem ser consideradas necessitadas. Considerando os 15 defensores de Sorocaba, trata-se de mais ou menos 28.000 pessoas para cada defensor, o que indica a necessidade de mais profissionais. Também em Sorocaba as unidades da DPESP e da OAB estão localizadas nas porções mais centrais da área urbana, habitadas pela população de mais alta renda (Mapa 87). Também é bastante evidente a separação entre as áreas centrais mais ricas e as periferias pobres, demonstrando o acesso desigual à cidade em função dos rendimentos. Os mais pobres são os mais afastados das áreas centrais que abrigam os serviços mais especializados. Quanto à distribuição dos defensores, são 07 cuidando das áreas cível e de família, 04 da criminal, 02 da de infância e juventude e 02 da de execução criminal. Em 2013, foram 4.032 atendimentos na área cível, 5.352 na criminal, 723 na de infância e juventude infracional, 1.389 na de infância e juventude não-infracional e 1.980 na de execução criminal, totalizando 12.753 atendimentos.

Mapa 87: MUNICÍPIO DE SOROCABA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião do Alto Paraíba

Mapa 88: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião do Alto Paraíba, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção leste do território estadual, essa região hoje faz parte – juntamente com a Microrregião da Mantiqueira, com a Aglomeração Urbana de São José dos Campos e com a Microrregião do Litoral Norte – da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). Contudo, quando comparada à aglomeração de São José dos Campos, essa microrregião é caracterizada pelos baixos efetivos populacionais e pela pouca relevância das atividades econômicas. A população total dos 13 municípios juntos era em 2014 de 111.569 habitantes. Os mais populosos eram Cunha, com 21.733 habitantes, Paraibuna, com 17.724, e Santa Branca, com 13.934 (Mapa 89). Quanto ao PIB, o conjunto dos municípios produziu em 2012 1,9 bilhões de reais, 0,13% da produção estadual. Alguns municípios concentraram essa produção: Jambéiro se destaca com 838 milhões, seguido por Paraibuna com 201 milhões e Santa Branca com 185. Embora seja um município com 5.739 habitantes, a atividade industrial se destaca em Jambéiro mais do que nos demais municípios, abrangendo a maior parte dos empregos do município (63%). Destacam-se as indústrias de

caldeiraria e usinagem, assim como a de plásticos. Nos demais municípios, é forte a atividade primária, assim como o setor de serviços, este associado à administração pública.

Mapa 89: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Nos municípios onde a atividade industrial tem maior relevância, tais como Jambeiro, Santa Branca, Bananal e Paraibuna, o percentual de chefes de domicílio com rendimentos acima de 03 salários mínimos é um pouco mais elevado em relação aos demais. Entretanto, em todos os municípios o percentual de chefes de domicílio com rendimentos abaixo de 03 salários é maior que 79%, indicando a grande prevalência de pobres na região (Tabela 17). Além disso, o mapa 90, além de mostrar a pouca expressividade das manchas urbanas dos municípios e a ausência de conurbação, revela a inexistência de setores censitários onde a média de rendimentos mensais seja superior a 05 salários mínimos. Trata-se de uma região marcada por cidades pequenas, pouca população e baixos rendimentos.

A principal via de acesso à região é a rodovia Presidente Dutra, enquanto uma rede de vias menores promove o acesso entre os municípios. A densidade do meio técnico-científico-informacional é menor nesta porção do território, o que é evidenciado pela menor quantidade e diversidade de infraestruturas e de serviços especializados.

Mapa 90: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 17 - MR ALTO PARAÍBA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Arapeí	9,13	83,52	7,36	100,00
Areias	12,66	79,30	8,04	100,00
Bananal	9,69	76,08	14,23	100,00
Cunha	9,34	81,70	8,97	100,00
Jambeiro	7,89	71,97	20,14	100,00
Lagoinha	7,65	83,09	9,27	100,00
Natividade da Serra	13,47	77,43	9,11	100,00
Paraibuna	9,70	75,02	15,29	100,00
Redenção da Serra	16,89	72,94	10,17	100,00
Santa Branca	6,85	75,20	17,95	100,00
São José do Barreiro	12,30	76,71	10,98	100,00
São Luís do Paraitinga	11,17	76,88	11,95	100,00
Silveiras	8,72	81,21	10,06	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 91 revela a inexistência de unidades da DPESP na região, o que é indicativo da ausência de um centro urbano de maior relevância na hierarquia urbana. No entanto, há 05 municípios atendidos pela OAB, significando que em alguma medida há oferta do serviço.

Mapa 91: MICRORREGIÃO DO ALTO PARAÍBA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Andradina

Mapa 92: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Andradina, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção noroeste do estado, essa microrregião possui 12 municípios e uma população estimada em 193.776 habitantes. Contudo, trata-se de uma população concentrada em alguns municípios: Andradina possui 55.687 habitantes, Mirandópolis possui 27.996, Ilha Solteira possui 25.400 e Pereira Barreto possui 25.151 (Mapa 93). Desse modo, esses 05 municípios abrigavam 69% da população da microrregião. A concentração também é característica da economia, embora não se trate dos mesmos municípios e na mesma ordem. O PIB regional foi em 2012 de 5,4 bilhões de reais, ou 0,38% da produção do estado. Contudo, neste caso, a liderança é assumida por Ilha Solteira, com um PIB de 1,39 bilhões. Andradina ficou em segundo lugar, com um PIB de 1,32 bilhões, enquanto que Castilho assumiu a terceira posição, com 0,83 bilhão.

A região é marcada pela diversidade de atividades econômicas. Todavia, em Ilha Solteira e em Castilho, a indústria é a atividade mais importante, contribuindo, respectivamente, com 74,97% e 69,89% da produção municipal. Em Andradina, prevalecem os serviços, com 62,31% da produção, acompanhado pela indústria, com 30,9%.

Mapa 93: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 94 é expressão dos baixos efetivos populacionais, o que se reflete na pequena extensão das manchas urbanas municipais. Isso faz com que a visualização dos setores censitários de mais altos rendimentos torne-se mais difícil, embora possamos notá-los principalmente em Ilha Solteira e Andradina. A tabela 18 mostra, por sua vez, a maior presença de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos em Ilha Solteira (36,22%). Esse destaque está provavelmente ligado à maior participação da produção industrial na economia desse município. Todavia, é importante observar que, a despeito da maior participação de parcelas da população com rendimentos mais altos em um dado município, o que prevalece é a existência de pessoas pobres. Elas são a maioria em todos os municípios. Os números da economia tendem a esconder as desigualdades na distribuição da riqueza socialmente produzida.

A região é bem servida por rodovias e Ilha Solteira conta com uma unidade da Unesp, oferecendo cursos de engenharia. A despeito da população de pouco mais de 25.000 habitantes em Ilha Solteira, a intensa atividade industrial parece justificar o apoio estatal por meio do ensino superior voltado à formação de mão-de-obra especializada. É o Estado financiando a formação do meio técnico-científico-informacional a serviço da economia.

Mapa 94: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 18 - MR ANDRADINA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Andradina	9,09	69,88	21,01	100,00
Castilho	13,01	72,97	14,02	100,00
Guaraçaí	6,19	78,39	15,43	100,00
Ilha Solteira	4,93	58,84	36,22	100,00
Itapura	14,34	75,60	10,06	100,00
Lavínia	7,39	75,94	16,67	100,00
Mirandópolis	9,09	69,06	21,84	100,00
Murutinga do Sul	7,23	79,63	13,13	100,00
Nova Independência	6,99	78,28	14,71	100,00
Pereira Barreto	8,75	72,24	19,01	100,00
Sud Mennucci	9,05	75,58	15,37	100,00
Suzanópolis	16,51	75,32	8,17	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 95 revela a inexistência de unidades da DPESP nessa porção do território paulista. Contudo, mostra que há a oferta do serviço de assistência judiciária por meio da OAB, e como suas unidades estão localizadas nos municípios de maior população.

Mapa 95: MICRORREGIÃO DE ANDRADINA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Avaré

Mapa 96: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Avaré, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE; Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada numa porção central do território estadual, esta microrregião apresentava em 2014 uma população de 152.368 habitantes. Avaré possuía, contudo, mais de 50% da população total, com 84.876 pessoas. Os demais municípios possuem populações inferiores a 20.000 habitantes (Mapa 97). O PIB da microrregião foi em 2012 de 2,6 bilhões de reais, o equivalente a 0,18% da produção estadual. A maior parte desse valor também se concentrava em Avaré, com um PIB de 1,4 bilhões. O segundo maior PIB foi de Cerqueira César, com 0,4 bilhão. Embora a agropecuária e a indústria tenham participações expressivas na economia da região, é o setor de serviços quem tem maior participação no PIB. Em Avaré, esse setor corresponde a 75,78% da produção municipal e 72% dos empregos formais.

Mapa 97: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 98 mostra como a pouca expressividade populacional da microrregião se expressa na extensão das manchas urbanas dos municípios. Destaca-se apenas a cidade de Avaré. O mapa ressalta também a pouca presença de setores censitários com rendimentos mensais mais elevados. No geral, a microrregião se caracteriza pelos baixos rendimentos, o que fica comprovado também pela tabela 19. Apenas Avaré e Águas de Santa Bárbara apresentam percentuais acima de 20% para os chefes de domicílios recebendo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Desse modo, os dados revelam a presença majoritária de populações pobres na microrregião.

A inexpressividade das atividades econômicas da microrregião em relação ao estado se expressa na deficiência de infraestruturas e investimentos. Há apenas rodovias secundárias a servir essa porção do território paulista, além de não existirem universidades públicas, por exemplo. Como os interesses econômicos ditam a concentração de investimentos e, com isso, crescimento populacional e aumento da complexidade na oferta de bens e serviços, não se pode esperar a presença de uma densidade de serviços mais especializados na região. Todavia, a DPESP está presente no município mais populoso.

Mapa 98: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010).
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 19 - MR AVARÉ: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Águas de Santa Bárbara	6,33	68,84	24,83	100,00
Arandu	7,38	82,64	9,97	100,00
Avaré	10,50	67,03	22,47	100,00
Cerqueira César	6,72	75,58	17,70	100,00
Iaras	20,49	67,17	12,34	100,00
Itatinga	8,23	75,71	16,06	100,00
Manduri	6,94	77,54	15,51	100,00
Óleo	12,84	75,85	11,31	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 99 mostra a localização das unidades de atendimento da DPESP e da OAB associadas aos municípios de maior população. As unidades da OAB estão presentes num número maior de municípios. Embora os mapas de distribuição de unidades revelem sua presença bastante distribuída, é necessário analisar as relações mais específicas nos municípios.

Mapa 99: MICRORREGIÃO DE AVARÉ: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Avaré apresentava em 2014 uma população de 84.876 habitantes. Em 2010, o percentual de chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários mínimos era de 22,47%. Os dados permitem estimar que aproximadamente 65.800 pessoas se enquadravam como necessitadas. Considerando os 03 defensores de Avaré, trata-se de mais ou menos 22.000 pessoas para cada defensor, dado que indica a necessidade de mais profissionais. Em Avaré, também se verifica que as unidades de atendimento estão localizadas no centro da cidade, em áreas habitadas pelas pessoas de rendimentos mais altos (Mapa 100). Ao mesmo tempo, as pessoas mais pobres ocupam as áreas mais periféricas, mais distantes do atendimento. Os lugares mais bem dotados de infraestruturas e serviços são habitados pelos mais ricos, tornando o acesso mais difícil aos mais pobres. Quanto às áreas de atuação dos defensores, 02 se dedicam às áreas de infância e juventude e criminal e 01 à de infância e juventude e à de execução criminal. Em 2013, foram 586 atendimentos na área criminal, 320 na de infância e juventude infracional, 26 na de infância e juventude não-infracional e 420 na de execução criminal, totalizando 1.352 atendimentos.

Mapa 100: MUNICÍPIO DE AVARÉ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Barretos

Mapa 101: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Barretos, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção norte do território estadual, a Microrregião de Barretos apresenta uma população de 326.899 habitantes, o que equivale a 0,74% do total do estado. São 12 municípios, mas apenas três concentram 69% da população regional: Barretos, com 114.701 habitantes, Bebedouro, com 74.769, e Guaíra, com 38.135 (Mapa 102). Os demais apresentam populações inferiores a 20.000 habitantes. A produção de riqueza também é territorialmente concentrada: foram 8,76 bilhões de reais de PIB em 2012 (0,62% do PIB estadual), mas três municípios foram responsáveis por 78% desse valor. O maior PIB foi o de Bebedouro (3,55 bilhões), seguido por Barretos (2,32 bilhões) e Guaíra (0,95 bilhão).

As atividades econômicas principais da região estão ligadas à agroindústria. Em Bebedouro, destacam-se indústrias de suco de laranja, óleos vegetais, fertilizantes e metalurgia voltada para agroindústria. A atividade industrial é responsável por 51% do valor da produção em Bebedouro, com os serviços ficando com 46,2%. Em Barretos, o setor de serviços é responsável por 73,58% da produção, mas são importantes no município as

indústria de laticínios, curtume, frigoríficos, de sucos cítricos etc. Em Guaíra, apesar do setor de serviços ser o mais importante, destacam-se também as indústrias sucroalcooleiras.

Mapa 102: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 103 mostra como a pouca população se expressa na pequena extensão das manchas urbanas municipais e na ausência de conurbação. Em extensão, destacam-se regionalmente os três municípios de maior população (Barretos, Bebedouro e Guaíra). O mapa também revela a pouca presença de setores censitários com rendimentos mais elevados. Destacam-se apenas alguns nos maiores centros urbanos. A tabela 20 confirma os maiores percentuais de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos nos três municípios com os maiores PIBs: acima de 20%. A exceção é Pirangi. No geral, a região é caracterizada pela predominância de pobres, uma vez que mais de 75% dos chefes de domicílios em todos os municípios recebem rendimentos até 03 salários mínimos.

A região é bem servida por rodovias e o município de Barretos conta com uma oferta significativa de serviços. Barretos possui vários hospitais, entre eles um hospital especializado no tratamento de câncer, e também algumas faculdades particulares. Bebedouro também possui vários hospitais e faculdades particulares.

Mapa 103: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 20 - MR BARRETOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Barretos	8,97	67,67	23,37	100,00
Bebedouro	7,91	70,80	21,30	100,00
Colina	6,46	76,21	17,34	100,00
Colômbia	8,46	78,43	13,12	100,00
Guaíra	11,52	67,76	20,73	100,00
Jaborandi	9,50	81,01	9,50	100,00
Monte Azul Paulista	11,95	71,80	16,27	100,00
Pirangi	6,90	70,79	22,30	100,00
Taiacu	7,00	81,96	11,03	100,00
Terra Roxa	6,30	77,76	15,93	100,00
Viradouro	5,15	74,04	20,80	100,00
Vista Alegre do Alto	2,97	74,31	22,72	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 104 mostra a presença das unidades da DPESP e da OAB nos municípios da microrregião. Cinco municípios não são atendidos por unidades em seus territórios: todos eles com menos de 10.000 habitantes. Barretos é o único a sediar uma unidade da DPESP.

Mapa 104: MICRORREGIÃO DE BARRETOS: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 114.701, Barretos em 2010 possuía 23,37% dos chefes de domicílios auferindo rendimentos acima de 03 salários mínimos. Esses dados permitem estimar que aproximadamente 88.000 habitantes estavam classificados como necessitados, segundo os critérios para receberem assistência jurídica gratuita. Considerando os 02 defensores de Barretos, trata-se de uma relação de 44.000 pessoas para cada defensor, número que indica a necessidade de mais profissionais. Neste município, os atendimentos ainda são prestados conjuntamente pela DPESP e pela OAB. Embora a unidade da DPESP não esteja próxima daquela da OAB, nem esteja localizada no centro, sua posição na área urbana indica uma maior proximidade de áreas de rendimentos mais elevados. Existem áreas pobres que estão localizadas próximas à unidade, mas há outras áreas (nas porções nordeste e sul da cidade) que ficam mais afastadas do atendimento (Mapa 105). Quanto às áreas de atuação dos defensores, um atende as áreas de infância e juventude e de execução criminal, enquanto o outro acumula as áreas cível, de fazenda pública, de família e de violência contra a mulher. Em 2013, foram 252 atendimentos na área criminal, 118 na de infância e juventude infracional, 15 na de infância e juventude não-infracional e 157 na de execução criminal, totalizando 542 atendimentos.

Mapa 105: MUNICÍPIO DE BARRETOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Botucatu

Mapa 106: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Botucatu, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A microrregião de Botucatu localiza-se na porção central do território estadual e seus 07 municípios possuem juntos uma população de 226.393 habitantes, o que representa 0,51% do total do estado. Essa população é, no entanto, extremamente concentrada no município de Botucatu: são 133.281 habitantes. O segundo mais populoso é São Manuel, com 38.830 pessoas. As populações dos demais não ultrapassam os 20.000 habitantes (Mapa 107). A mesma concentração se dá com o PIB. O PIB da microrregião em 2012 foi de 5,0 bilhões de reais, ou 0,35% da produção estadual. O PIB de Botucatu foi de 3,2 bilhões, ou 64% da produção regional. Valor bem superior ao 0,82 bilhão do segundo colocado, São Manuel.

As atividades econômicas em Botucatu são diversificadas, embora o setor de serviços seja o responsável pela maior parte da produção (60%) e dos empregos formais (61%). Na agropecuária, há o destaque para a cana-de-açúcar e a criação de galinhas para abate e para produção de ovos. Na indústria, destacam-se o setor moveleiro e de transportes, com a produção de carrocerias e componentes diversos. Em São Manuel, a situação é semelhante. Na agricultura predominam a produção de cana-de-açúcar, café e laranja. Na indústria, são os

setores têxtil, sucroalcooleiro e de alimentos e bebidas que predominam. Botucatu se destaca também pela diversidade de serviços, contando com a presença da Unesp e de algumas faculdades privadas, por exemplo.

Mapa 107: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 108 é uma boa expressão da concentração populacional da microrregião: nele destacam-se apenas as manchas urbanas de Botucatu e de São Manuel. Os setores censitários urbanos dos demais municípios praticamente não aparecem. O mapa também evidencia a maior concentração de setores censitários com média de rendimentos acima de 03 salários mínimos nos dois maiores municípios. É também o que revelam os dados da tabela 21, com Botucatu aparecendo com 30,76% dos chefes de domicílios auferindo rendimentos acima dos 03 salários mínimos, enquanto que em São Manuel esse percentual é de 20,57%. Trata-se, como se vê, de uma riqueza que se concentra em alguns lugares nas mãos de algumas pessoas, prevalecendo a pobreza para a maioria.

A região conta com uma boa infraestrutura de transportes, com a existência de importantes rodovias, ligações ferroviárias e a possibilidade de uso da hidrovía Tietê-Paraná para o transporte de cargas.

Mapa 108: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 21 - MR BOTUCATU: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Anhembi	9,64	76,40	13,96	100,00
Areiópolis	8,43	77,82	13,74	100,00
Bofete	15,27	72,34	12,39	100,00
Botucatu	9,30	59,94	30,76	100,00
Conchas	12,57	70,26	17,17	100,00
Pardinho	9,08	75,57	15,35	100,00
Pratânia	6,40	83,63	9,97	100,00
São Manuel	8,66	70,78	20,57	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Apesar de municípios como Barretos, com 114.701 habitantes, e Avaré, com 84.876 habitantes, possuírem unidades da DPESP, Botucatu, com 133.281 habitantes ainda não possui nenhuma. Como a instituição é recente, há critérios a seguir para a instalação de novas unidades. Além do critério populacional, há outros como o IDH. Assim, municípios próximos possuem IDH mais baixo e, por isso, contam com unidades da DPESP: Piracicaba, Jaú e Avaré. Já a OAB está nos dois municípios mais populosos da microrregião (Mapa 109).

Mapa 109: MICRORREGIÃO DE BOTUCATU: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião Bragantina

Mapa 110: ESTADO DE SÃO PAULO: Microrregião Bragantina, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada entre a região metropolitana de Campinas, a de São Paulo e a aglomeração de São José dos Campos, essa microrregião é considerada parte da macro-metrópole paulista. Por essa razão, conta com uma boa infraestrutura rodoviária que a liga às regiões citadas. Localizada na porção leste do estado (Mapa 110), seus 10 municípios juntos possuem 397.963 habitantes, ou 0,9% da população estadual. Entretanto, essa população se concentra em Bragança Paulista, com 154.253 habitantes, e Atibaia, com 132.017 (Mapa 111). A mesma concentração se dá na economia, apenas com a inversão das posições entre os dois municípios. Em 2012, o PIB do conjunto dos municípios foi de 8,26 bilhões, ou 0,59% do total estadual. Todavia, o PIB de Atibaia foi de 3,56 bilhões e o de Bragança Paulista foi de 3,21 bilhões. Os dois juntos foram responsáveis por 82% do PIB regional.

Mapa 111: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Embora o setor de serviços seja o que mais contribui para o PIB e para os empregos formais, a agropecuária e a indústria são significativas na economia de Bragança Paulista. Na agropecuária, destacam-se a criação de suínos, bovinos e equinos. Na atividade industrial, sobressaem-se os setores de alimentos, o têxtil, o de componentes eletrônicos e o de autopeças. O município conta também com faculdades privadas. Em Atibaia, o setor de serviços também é o mais importante. O município é uma estância hidromineral³⁵: com fontes de água medicinais radioativas, o turismo é a principal atividade econômica. Todavia, outros

³⁵ A definição de estância hidromineral é dada pela lei federal 2.661, de 03 de dezembro de 1955:

Art. 1º Considera-se estância termomineral, hidromineral ou simplesmente mineral a localidade assim reconhecida por lei estadual e que disponha de fontes d'águas termais ou minerais, naturais, exploradas com observância dos dispositivos desta lei e do decreto-lei federal nº 7.841, de 8 de agosto de 1945.

§ 1º - Se as fontes estiverem localizadas em zona urbana ou suburbana de alguma cidade, apenas esta será considerada estância, respeitadas as delimitações fixadas em lei municipal própria e em nenhum caso toda a área compreendida pelo município, prevalecendo o mesmo critério em relação às vilas.

§ 2º - Se as fontes estiverem localizadas fora das áreas urbana ou suburbana, isto é, na zona rural, a estância constituir-se-á, apenas, da área que o legislador lhe fixar, incluindo a faixa de proteção das fontes minerais, estabelecidas pelo Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM).

§ 3º - Em qualquer caso, para os efeitos desta lei, é sempre considerado parte integrante da estância o conjunto compreendido pelas fontes, estabelecimentos balneários ou termais e hoteleiros, praças de desportos, parques d'águas, sítios de passeios e logradouros públicos, constantes do plano diretor de melhoramentos da estância.

setores são também importantes. Na agropecuária, são relevantes o cultivo de flores, morangos, milho, feijão e gengibre. O setor industrial conta com indústrias de alta tecnologia nos setores: têxtil, de frutas congeladas, de concreto, de laticínios, náutico, metalúrgico, de máquinas para concreto, de isolantes, entre outros. O município também conta com faculdades privadas.

O mapa 112 evidencia a importância econômica e populacional dos municípios de Bragança Paulista e de Atibaia no contexto da microrregião. Suas manchas urbanas se destacam em extensão, sendo muito maiores do que as dos municípios vizinhos. Também se destacam nesses municípios a maior presença de setores censitários com médias de rendimentos mais elevados. Esse fato se confirma pela tabela 22, que mostra como os dois são os únicos com percentuais acima de 20% para os chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos. Entretanto, é necessário destacar que neles é elevado (mais de 10%) o percentual de chefes de domicílios sem rendimentos e que na região como um todo o que prevalece é a presença de pobres.

Mapa 112: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 22 - MR BRAGANTINA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Atibaia	12,09	60,4	27,51	100
Bom Jesus dos Perdões	13,7	70,26	16,04	100
Bragança Paulista	12,73	63,2	24,07	100
Joanópolis	8,38	78,67	12,96	100
Nazaré Paulista	13,58	76,15	10,26	100
Pedra Bela	7,29	83,84	8,87	100
Pinhalzinho	8,07	76,47	15,46	100
Piracaia	12,81	72,12	15,08	100
Tuiuti	11,28	76,45	12,28	100
Vargem	5,8	80,71	13,48	100

Fonte: Fundação SEADE.

A despeito das populações superiores a 100.000 habitantes e de nelas haver elevada participação de pobres, os municípios de Bragança Paulista e de Atibaia ainda não contam com unidades da DPESP. O mapa 113 revela a presença apenas das unidades de atendimento da OAB nos municípios de maior população.

Mapa 113: MICRORREGIÃO BRAGANTINA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Catanduva

Mapa 114: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Catanduva, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção norte do território estadual (Mapa 114), essa microrregião, com seus 18 municípios, abriga 293.655 habitantes, o que corresponde a 0,67% da população estadual. Trata-se de uma população concentrada, todavia, principalmente no município de Catanduva, que possui 114.778 habitantes. O segundo mais populoso é Novo Horizonte, com 37.578 habitantes, três vezes menos que Catanduva (Mapa 115). Em 2012, o PIB dessa microrregião foi de 6,25 bilhões de reais, o que correspondeu a 0,44% do PIB estadual. Entretanto, apenas três municípios concentraram 57% desse valor: Catanduva, com um PIB de 2,79 bilhões, Novo Horizonte, com 0,77 bilhão, e Ariranha, com 0,55 bilhão.

As principais atividades econômicas em Catanduva são o comércio, a prestação de serviços, indústrias diversas e a agricultura. Na agricultura, sobressai-se o cultivo de cana-de-açúcar e de laranja. A cana-de-açúcar conta com a presença de usinas sucroalcooleiras. Outras indústrias importantes são a de produção de ventiladores de teto, de vestuário, de calçados, metalúrgicas, mobiliário, gráficas e outras. O setor de serviços é diversificado, contando com

a presença de faculdades privadas, por exemplo. Na microrregião, prevalece o setor de serviços e as atividades agropecuárias, tendo a cana-de-açúcar como principal produto.

Mapa 115: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A concentração populacional em Catanduva se expressa pela extensão de sua mancha urbana em relação aos demais centros urbanos (Mapa 116). O mapa também evidencia a maior presença de setores censitários com média de rendimentos mais elevada em Catanduva. Esse dado é confirmado pela tabela 23, na qual se observa que esse município possui 25,03% dos chefes de domicílios com rendimentos superiores a 03 salários mínimos. O que o mapa e a tabela revelam é que o maior dinamismo econômico e a diversidade de atividades estão associados ao crescimento populacional e à maior concentração de pessoas de mais altos rendimentos. Tudo isso permite a elevação de indicadores como os valores do PIB, da renda per capita e do IDH. No entanto, esses indicadores ocultam a desigualdade. A leitura do mapa e da tabela – não apenas no caso da microrregião de Catanduva, mas no estado inteiro – deve ser no sentido de compreender que a riqueza produzida se concentra em alguns agentes e em alguns lugares. Assim é que, na microrregião, os chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários mínimos correspondem a 75% do total.

Mapa 116: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 23 - MR CATANDUVA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Ariranha	7,06	71,28	21,67	100,00
Catanduva	8,83	66,14	25,03	100,00
Catiguá	3,66	73,47	22,87	100,00
Elisiário	2,52	78,76	18,71	100,00
Embaúba	3,62	76,41	19,97	100,00
Ibirá	8,18	75,42	16,41	100,00
Irapuã	8,41	80,64	10,94	100,00
Itajobi	8,24	74,48	17,28	100,00
Marapoama	14,51	71,42	14,06	100,00
Novais	14,96	75,12	9,92	100,00
Novo Horizonte	7,03	71,41	21,55	100,00
Palmares Paulista	4,95	81,48	13,59	100,00
Paraíso	6,27	70,67	23,06	100,00
Pindorama	7,26	73,48	19,26	100,00
Sales	9,05	75,28	15,67	100,00
Santa Adélia	6,61	68,85	24,54	100,00
Tabapuã	6,49	75,73	17,78	100,00
Urupês	5,46	77,24	17,30	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Mesmo contando com uma população superior a 100.000 habitantes, Catanduva não conta com o atendimento da DPESP. Em seu processo de expansão, a instituição ainda precisa chegar a esse município. O serviço de assistência judiciária gratuita é oferecido pelas unidades da OAB instaladas nos municípios mais populosos (Mapa 117). Mais antiga em existência e na prestação da assistência gratuita, a OAB possui um número bem maior de unidades distribuídas pelo estado.

Mapa 117: MICRORREGIÃO DE CATANDUVA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Dracena

Mapa 118: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Dracena, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A microrregião de Dracena localiza-se na porção oeste do território estadual e seus 24 municípios juntos abrigam uma população de 277.182 habitantes, o equivalente a 0,62% da população estadual. Nessa microrregião, não há grande concentração populacional em um único município. A maior parte da população (53%) encontra-se distribuída entre os cinco mais populosos: Dracena, com 44.043 habitantes, Adamantina, com 33.862, Osvaldo Cruz, com 31.088, Lucélia, com 20.365, e Junqueirópolis, com 19.262. A maior parte dos demais municípios não possui mais de 10.000 habitantes (Mapa 119). Quanto à economia, o PIB da microrregião em 2012 foi de 4,51 bilhões de reais, ou 0,32% da produção estadual. 05 municípios concentravam 57% desse valor: Dracena (0,75 bilhão), Adamantina (0,64 bilhão), Osvaldo Cruz (0,58 bilhão), Junqueirópolis (0,35 bilhão) e Lucélia (0,26 bilhão).

A economia da região baseia-se, sobretudo, no setor de serviços. Em Dracena, esse setor é responsável por 80% da riqueza produzida e na maior parte dos demais municípios esse percentual é superior a 50%. Dracena conta com hospitais públicos e privados, além de algumas instituições de ensino superior, como um *campus* da Unesp.

Mapa 119: MICRORREGIÃO DE DRACENA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A escassa população para os 24 municípios se evidencia no mapa 120, no qual podemos perceber a pequena extensão das manchas urbanas. São pouco expressivas e inexistem conurbações. Apenas se diferenciam dos demais aqueles municípios de maior população: é o caso de Dracena, Adamantina e Osvaldo Cruz, por exemplo. O mapa também revela certo alinhamento entre as áreas urbanas dos municípios. Isso se deve ao fato de a microrregião ser atravessada pela rodovia SP-294 e as cidades localizarem-se às margens da estrada. É pouco explícita no mapa a presença de setores censitários com média de rendimentos acima de 03 salários mínimos. A legenda do mapa indica que não há setores onde a média seja superior a 10 salários, por exemplo. Trata-se de uma região com elevados percentuais de chefes de domicílios com rendimentos mensais até 03 salários mínimos: apenas 03 municípios apresentam percentuais superiores a 20: Dracena, Adamantina e Tupi Paulista (Tabela 24). De maneira geral, na microrregião entre 80 e 90% dos chefes de domicílios recebem até 03 salários mínimos. A demanda por assistência jurídica gratuita é expressiva.

Mapa 120: MICRORREGIÃO DE DRACENA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 24 - MR DRACENA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Adamantina	5,72	71,10	23,18	100,00
Dracena	6,53	69,99	23,48	100,00
Flora Rica	16,08	75,73	8,20	100,00
Flórida Paulista	12,69	72,35	14,95	100,00
Inúbia Paulista	10,31	80,67	9,04	100,00
Irapuru	8,03	79,00	12,99	100,00
Junqueirópolis	10,25	72,10	17,65	100,00
Lucélia	7,85	75,93	16,23	100,00
Mariápolis	8,56	81,57	9,86	100,00
Monte Castelo	6,47	79,44	14,09	100,00
Nova Guataporanga	9,08	78,55	12,37	100,00
Osvaldo Cruz	7,24	73,88	18,88	100,00
Ouro Verde	13,56	77,97	8,47	100,00
Pacaembu	10,09	72,97	16,94	100,00
Panorama	10,37	75,37	14,26	100,00
Parapuã	10,63	77,29	12,08	100,00
Paulicéia	9,82	79,27	10,91	100,00
Pracinha	6,90	85,02	8,09	100,00
Rinópolis	10,13	78,89	10,99	100,00
Sagres	7,11	85,13	7,75	100,00
Salmourão	17,55	77,07	5,38	100,00
Santa Mercedes	8,55	77,79	13,68	100,00
São João do Pau d'Alho	4,33	82,11	13,57	100,00
Tupi Paulista	6,23	73,26	20,51	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Embora na microrregião não haja a oferta de assistência jurídica, há a de assistência judiciária oferecida pela OAB por meio do convênio com a DPESP. O mapa 121 mostra a presença das unidades de atendimento nos municípios mais populosos. Apesar de não atenderem a todo tipo de demanda jurídica, de não estarem presentes em todos os municípios e de, naqueles em que se instalam, localizarem-se nos centros habitados pelos mais ricos, os serviços da OAB estão mais presentes que o da DPESP e ainda são a única alternativa para muitas pessoas.

Mapa 121: MICRORREGIÃO DE DRACENA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião das Estâncias

Mapa 122: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião das Estâncias, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião das Estâncias localiza-se na porção leste do estado (Mapa 122). Ela recebe esse nome, pois todos seus municípios são, por lei estadual, considerados estâncias hidrominerais. Seus 06 municípios abrigam juntos 164.260 habitantes, o que representa 0,37% da população estadual. Três municípios concentram a maior parte da população: Amparo, 67.486 habitantes, Sorocaba, 37.608, e Serra Negra, 26.856 (Mapa 123). Em relação à economia da região, em 2012 seu PIB foi de 3,8 bilhões de reais. Amparo se destaca com um PIB de 2,3 bilhões, 61% do total regional.

Mapa 123: MICRORREGIÃO DA ESTÂNCIAS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A economia regional é caracterizada por atividades ligadas ao turismo, com o setor de serviços sendo o mais importante em todos os municípios. Em Amparo, entretanto, a indústria assume grande relevância, contribuindo com 43,7% da riqueza produzida no município. Entre outros, destacam-se os setores: de plásticos, gráfico, de equipamentos eletrônicos e o de equipamentos médicos.

O mapa 124 mostra a maior extensão que apresentam as manchas urbanas dos municípios mais populosos, assim como a maior presença de setores censitários com rendimentos médios mensais mais elevados no município de Amparo. A tabela 25 confirma a concentração nesse município, ao mesmo tempo em que revela a predominância regional dos chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários mínimos. Nessa microrregião, também prevalece a maior presença de pobres, o que confirma a necessidade dos serviços de assistência jurídica gratuita.

Mapa 124: MICRORREGIÃO DAS ESTÂNCIAS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 25 - MR ESTÂNCIAS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Águas de Lindóia	9,83	73,19	16,98	100,00
Amparo	6,47	68,37	25,15	100,00
Lindóia	6,68	76,99	16,32	100,00
Monte Alegre do Sul	6,09	70,56	23,35	100,00
Serra Negra	6,47	71,65	21,87	100,00
Socorro	7,27	75,26	17,47	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 125 revela a ausência de unidades da DPESP na microrregião. Contudo, a maior parte dos municípios conta com o atendimento da OAB.

Mapa 125: MICRORREGIÃO DAS ESTÂNCIAS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Franca

Mapa 126: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Franca, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção norte do estado, essa microrregião conta com 580.146 habitantes, o que corresponde a 1,31% da população do estado. Sua população é, contudo, concentrada em Franca, que, com 328.640 habitantes, abriga 56% do total da região (Mapa 127). O segundo mais populoso é São Joaquim da Barra, com 48.110 habitantes. Em relação à economia, o PIB da microrregião em 2012 foi de 11,57 bilhões de reais, o equivalente a 0,82% do total estadual. Entretanto, com 6,07 bilhões, Franca concentrava 52% do PIB regional. São Joaquim da Barra apresentava o segundo maior PIB, com 1,04 bilhão de reais.

Embora o setor de serviços seja o responsável pela maior parte da riqueza produzida regionalmente, a agropecuária e a indústria também se destacam. Em São Joaquim da Barra, por exemplo, tem relevância a agroindústria de açúcar e álcool e de processamento de soja. Em Franca, destaca-se a produção de café, a indústria de equipamentos eletrônicos, curtumes e máquinas para produção de calçados. Franca abriga muitas indústrias especializadas na produção de calçados masculinos, assim como várias que trabalham com a lapidação de

Mapa 128: MICRORREGIÃO DE FRANCA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 26 - MR FRANCA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Aramina	18,01	67,13	14,85	100,00
Buritizal	8,96	70,14	20,90	100,00
Cristais Paulista	4,02	80,19	15,80	100,00
Franca	8,14	70,84	21,01	100,00
Guará	10,80	74,28	14,92	100,00
Igarapava	6,47	74,28	19,25	100,00
Ipuã	14,46	69,57	15,96	100,00
Itirapuã	14,60	75,99	9,41	100,00
Ituverava	6,75	72,88	20,36	100,00
Jeriquara	7,22	81,13	11,64	100,00
Miguelópolis	9,13	74,74	16,12	100,00
Patrocínio Paulista	10,43	75,87	13,70	100,00
Pedregulho	6,47	77,92	15,62	100,00
Restinga	13,03	77,81	9,14	100,00
Ribeirão Corrente	5,23	83,30	11,47	100,00
Rifaina	5,94	77,10	16,95	100,00
São Joaquim da Barra	6,32	68,01	25,66	100,00
São José da Bela Vista	10,78	79,92	9,29	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 129 mostra, por meio da distribuição das unidades da DPESP e da OAB, como os maiores centros urbanos concentram a maior quantidade e diversidade na oferta de bens e serviços. Franca conta com o atendimento das duas instituições, enquanto que as demais cidades contam com apenas a OAB, no caso das cidades maiores, ou nenhuma das duas, caso das menores. Como em outras regiões do estado, a Ordem está presente em mais municípios que a Defensoria. Do ponto de vista da presença de unidades de atendimento (tanto da Defensoria como da Ordem) no máximo de centros urbanos possível, fica difícil fazer críticas aos serviços gratuitos de acesso à justiça oferecidos pelo Estado. Cabe, então, analisar mais detalhadamente o problema. Uma das maneiras de tentar refinar a análise é buscar as relações que se estabelecem nos territórios municipais, por exemplo.

Mapa 129: MICRORREGIÃO DE FRANCA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Franca em 2014 abrigava 328.640 habitantes. Nesse município, em 2010 havia 21,01% dos chefes de domicílios recebendo rendimentos acima de 03 salários mínimos. Os dados permitem estimar que aproximadamente 259.000 pessoas se enquadravam nos critérios para recebimento de assistência jurídica gratuita. Tendo em vista os 06 defensores desse município, são mais ou menos 43.000 pessoas para cada defensor, número que indica a necessidade de mais profissionais. Outro problema é o da distância dos mais pobres em relação ao local de atendimento. O mapa 130 mostra como as unidades da DPESP e da OAB estão localizadas na porção mais central da área urbana. No entanto, o centro de Franca é o lugar privilegiado de moradia das pessoas de rendimentos mais altos. As pessoas pobres, público-alvo dos serviços da Defensoria, habitam as áreas periféricas, estas mais afastadas do atendimento. Sobre as áreas de atuação dos defensores, são 04 cuidando das áreas cível e de família, 01 da de infância e juventude e da de execução criminal, e 01 acumulando as áreas cível, de família, de fazenda pública e de violência contra a mulher. Em 2013, foram 4.674 atendimentos na área cível, 732 na de infância e juventude infracional, 1.185 na de infância e juventude não-infracional e 225 na de execução criminal, num total de 6.816 atendimentos.

Mapa 130: MUNICÍPIO DE FRANCA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Itapetininga

Mapa 131: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Itapetininga, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A microrregião de Itapetininga localiza-se na porção sul do estado (Mapa 131). São 34 municípios que juntos abrigam uma população de 735.915 habitantes, ou 1,67% da população estadual. Não se trata de uma população excessivamente concentrada em poucos municípios, uma vez que o município mais populoso, Itapetininga, com uma população de 150.668 habitantes, possui pouco mais de 20% do total regional. O segundo mais populoso é Itapeva, com 89.196 habitantes (Mapa 132). Quanto à economia, o PIB da região foi em 2012 de 12,34 bilhões de reais, o equivalente a 0,87% da produção do estado. A concentração se dá nos municípios mais populosos: Itapetininga, com PIB de 2,85 bilhões, e Itapeva, com 1,41 bilhão. Nenhum dos demais ultrapassa 01 bilhão, com valores variando de 35 a 693 milhões.

Apesar do setor de serviços assumir a maior importância na produção da riqueza regional, a agropecuária e a indústria merecem destaque. Os principais produtos agrícolas de Itapetininga são: batata, feijão, laranja, uva e cana-de-açúcar. A indústria, por sua vez, conta com o ramo de produtos químicos, com o de alimentos, de móveis de madeira, de máquinas e

Mapa 133: MICRORREGIÃO DE ITAPETININGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 27 - MR ITAPETININGA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Alambari	7,09	79,77	13,13	100,00
Angatuba	8,90	78,19	12,91	100,00
Barão de Antonina	5,33	84,98	9,69	100,00
Bernardino de Campos	5,78	79,30	14,91	100,00
Bom Sucesso de Itararé	9,18	84,26	6,55	100,00
Buri	18,37	72,61	9,02	100,00
Campina do Monte Alegre	9,73	80,20	10,07	100,00
Capão Bonito	10,14	76,58	13,28	100,00
Coronel Macedo	9,40	82,92	7,68	100,00
Fartura	10,10	76,52	13,37	100,00
Guapiara	11,37	83,09	5,54	100,00
Guareí	5,54	82,13	12,32	100,00
Ipaussu	7,01	78,00	14,99	100,00
Itaberá	13,29	77,17	9,53	100,00
Itaí	10,68	74,42	14,89	100,00
Itapetininga	9,33	68,26	22,42	100,00
Itapeva	11,25	73,50	15,24	100,00
Itaporanga	13,19	76,47	10,34	100,00
Itararé	13,37	73,72	12,90	100,00
Nova Campina	19,36	75,81	4,82	100,00
Paranapanema	11,21	76,20	12,61	100,00
Pilar do Sul	9,57	77,72	12,73	100,00
Piraju	8,29	72,65	19,07	100,00
Ribeirão Branco	15,52	79,64	4,84	100,00
Ribeirão Grande	12,56	80,29	7,15	100,00
Riversul	12,32	79,75	7,92	100,00
São Miguel Arcanjo	10,84	77,79	11,37	100,00
Sarapuí	10,62	76,11	13,27	100,00
Sarutaiá	11,11	81,54	7,35	100,00
Taguaí	8,72	82,19	9,10	100,00
Taquarituba	13,89	74,45	11,65	100,00
Taquarivaí	11,37	81,89	6,74	100,00
Tejupá	5,12	88,03	6,85	100,00
Timburi	8,21	82,79	9,00	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 134 confirma a presença da DPESP no centro urbano mais populoso, ao mesmo tempo em que revela a forte presença da OAB em grande parte dos municípios da microrregião. De um modo ou de outro, os pobres parecem ter opções de acesso aos serviços gratuitos. Os serviços existem, restando-nos investigar a qualidade do acesso.

Mapa 134: MICRORREGIÃO DE ITAPETININGA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Itapetininga abriga uma população de 150.668 habitantes. Em 2010, esse município apresentava 22,42% dos chefes de domicílios auferindo rendimentos acima de 03 salários mínimos. A partir desses dados, podemos estimar que aproximadamente 116.000 pessoas podem ser classificadas como necessitadas segundo os critérios da DPESP. Uma vez que há apenas 02 defensores em Itapetininga, trata-se de uma relação de 58.000 habitantes para cada defensor, o que revela o número insuficiente de defensores. Assim, nesse município a DPESP divide os atendimentos com a OAB. O mapa 135 mostra, contudo, a relação entre a localização das unidades de atendimento e os lugares habitados pelas pessoas de rendimentos mais altos. O acesso é mais difícil para os moradores das áreas periféricas. A respeito das áreas de atuação dos defensores, ambos atuam nas áreas de infância e juventude e de execução criminal. Em 2013, foram 86 atendimentos na área de infância e juventude infracional e 363 na de execução criminal, perfazendo 449 atendimentos.

Mapa 135: MUNICÍPIO DE ITAPETININGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Lins

Mapa 136: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Lins, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião de Lins localiza-se na porção central, mas mais a oeste do estado de São Paulo (Mapa 136). Seus 10 municípios juntos possuem uma população de 171.053 habitantes, 0,38% da população do estado. Há uma concentração nos dois mais populosos: Lins, com 73.058, e Promissão, com 37.286 (Mapa 137). O PIB regional foi em 2012 de 4,06 bilhões de reais, ou 0,29% do total estadual. Lins e Promissão concentraram a maior parte desse valor: Lins, com 2,35 bilhões, e Promissão com 0,99 bilhão.

O setor de comércio e serviços é o maior responsável pela produção de riqueza e geração de empregos, embora a atividade industrial assuma grande importância na microrregião. Em Lins, há a presença da agroindústria canavieira, assim como do setor frigorífico. Em Promissão, destacam-se usinas sucroalcooleiras e indústrias de processamento de alimentos, como frutas, grãos e leite. Lins conta com serviços diversificados, como a existência de hospitais, faculdades e escolas de ensino técnico.

As infraestruturas de transportes estão presentes por meio de rodovias, ferrovias e um aeroporto que recebe voos particulares.

Mapa 137: MICRORREGIÃO DE LINS: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 138 destaca a extensão da mancha urbana de Lins em relação aos demais municípios da microrregião. Além disso, fica evidente a maior presença de setores censitários com médias mais elevadas de rendimentos mensais, o que confirma a concentração de pessoas de mais alta renda em alguns lugares dos maiores centros urbanos. A tabela 28 confirma essa concentração, revelando ser Lins o único município com uma participação acima de 20% para os chefes de domicílios com rendimentos superiores a 03 salários mínimos mensais. O que a tabela evidencia também é a prevalência dos chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários em todos os municípios: de 74% em Lins a 91% em Guaimbê. Apesar de os municípios maiores concentrarem mais pessoas de rendimentos mais elevados e, com isso, melhorarem a média municipal, o que se verifica é que os pobres são a maioria. A produção de riqueza está associada a um simultâneo empobrecimento da maioria das pessoas.

Mapa 138: MICRORREGIÃO DE LINS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010).
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 28 - MR LINS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Cafelândia	10,18	74,29	15,53	100,00
Getulina	7,89	77,07	15,05	100,00
Guaíçara	9,53	75,58	14,89	100,00
Guaimbê	7,87	83,14	8,99	100,00
Guarantã	8,12	79,90	11,99	100,00
Lins	10,46	64,08	25,47	100,00
Pongai	7,49	77,10	15,42	100,00
Promissão	12,56	68,83	18,60	100,00
Sabino	6,66	78,73	14,59	100,00
Uru	8,22	81,96	9,82	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

Apesar da ausência da DPESP nessa microrregião, o mapa 139 mostra como as unidades da OAB estão presentes nos municípios de maior população.

Mapa 139: MICRORREGIÃO DE LINS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião do Litoral Norte

Mapa 140: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião do Litoral Norte, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião do Litoral Norte localiza-se na porção leste do estado (Mapa 140). Seus 04 municípios possuem juntos uma população de 299.920 habitantes, ou 0,68% da população estadual. Caraguatatuba é o município mais populoso, com 107.271 habitantes (Mapa 141). O PIB regional em 2012 foi de 5,42 bilhões de reais, o equivalente a 0,38% do total estadual. O maior PIB é o de São Sebastião, 2,36 bilhões.

O setor de serviços é o mais importantes na região, com mais de 80% de participação na geração de divisas. As atividades econômicas predominantes estão ligadas ao turismo, com a observação de que São Sebastião abriga um terminal portuário da Petrobrás, o que contribui para que seu PIB seja mais elevado que os dos demais municípios.

Mapa 141: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 142 mostra como as manchas urbanas se restringem a algumas áreas litorâneas. Também é possível observar grandes áreas correspondentes a setores censitários para os quais não há dados de rendimentos. Esse fato está ligado, sobretudo, à presença na região de algumas unidades de conservação, como os parques estaduais da Serra do Mar. Em relação à média de rendimentos por setor censitário, é possível notar certa concentração dos setores de rendimentos mais elevados apenas em alguns lugares de cada município. No geral, prevalecem os setores com média de rendimentos mais baixa. Isso é o que confirma a tabela 29: em todos os municípios, prevalece a presença dos chefes de domicílios com rendimentos até 03 salários (em torno de 80%).

Mapa 142: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 29 - MR LITORAL NORTE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Caraguatatuba	13,59	65,77	20,64	100,00
Ilhabela	9,66	70,67	19,67	100,00
São Sebastião	11,37	67,70	20,94	100,00
Ubatuba	13,01	71,27	15,72	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 143 revela a presença de uma unidade da DPESP no município mais populoso e das unidades da OAB em todos eles. A comparação entre os mapas 143 e 142 permite-nos observar que as localizações de todas as unidades estão associadas aos lugares de cada município onde há maior concentração de pessoas de rendimentos mais elevados. Esses dados permitem afirmar que existem alguns lugares privilegiados do território. Estes são dotados das melhores infraestruturas, servidos por uma maior diversidade de bens e serviços, assim como são mais acessíveis pelos diversos tipos de transportes. Essa concentração de possibilidades contribui para a valorização e especulação imobiliárias, que inviabilizam a presença dos pobres. Resta-lhes habitar as áreas mais periféricas.

Mapa 143: MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 107.271 habitantes, Caraguatatuba em 2010 apresentava 20,64% dos seus chefes de domicílios auferindo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Esses dados permitem fazer uma estimativa de que aproximadamente 85.000 pessoas podem ser consideradas necessitadas. Considerando a presença de apenas dois defensores no município, são 42.500 habitantes para cada um, o que indica a insuficiência de profissionais. Essa insuficiência é amenizada pelos atendimentos prestados pela OAB, que em Caraguatatuba complementa a atuação da DPESP. O mapa 144 mostra as localizações das unidades de atendimento e confirma sua associação aos lugares caracterizados pelos rendimentos mais elevados. Destacam-se duas áreas habitadas por populações mais pobres: uma a oeste da localização das unidades e a outra na porção sul da área urbana do município. Não se tratam de distâncias intransponíveis, contudo revelam o percurso mais longo a ser vencido pelos mais pobres. Quanto às áreas de atuação dos defensores, um cuida da de infância e juventude e da de execução criminal, enquanto o outro atua nas áreas: cível, de fazenda pública, de família e de violência contra a mulher. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 780 na área criminal, 100 na de infância e juventude infracional e 279 na de execução criminal, num total de 1.159 atendimentos.

Mapa 144: MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião da Mantiqueira

Mapa 145: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião da Mantiqueira, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião da Mantiqueira localiza-se na porção leste do território estadual. Atualmente faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. A população da microrregião é de 65.761 habitantes. Campos do Jordão possui 48.746 habitantes, São Bento do Sapucaí, 10.478, e Santo Antônio do Pinhal possui 6.537 (Mapa 146). O PIB da microrregião em 2012 foi de 0,89 bilhões de reais, o que equivaleu a 0,06% do total do estado. A maior parte desse valor concentrou-se em Campos do Jordão, com um PIB de 0,7 bilhão.

A microrregião abriga remanescentes de Mata Atlântica, possuindo algumas unidades de conservação. O setor de serviços é o de maior importância nos três municípios, uma vez que sua economia baseia-se, sobretudo, no turismo.

Mapa 146: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A escassa população desses municípios se expressa na pequena extensão de suas manchas urbanas (Mapa 147). Além da população absoluta, Campos do Jordão destaca-se ainda mais em função de sua taxa de urbanização de 99,38%, enquanto que a de São Bento do Sapucaí é de 49,53% e a de Santo Antônio do Pinhal é de 63,81%. Isso dá maior expressividade à mancha urbana de Campos do Jordão. O mapa 147 também permite observar a existência de poucos setores censitários nos quais a média de rendimentos é superior a 03 salários mínimos. Sua presença é maior em Campos do Jordão e em Santo Antônio do Pinhal. Todavia, como indica a tabela 30, o percentual das pessoas responsáveis por domicílios que possuem rendimentos acima de 03 salários mínimos é bem baixo nos três municípios. Isso significa que a grande maioria da população desses municípios é de usuários em potencial dos serviços de assistência jurídica gratuita.

Mapa 147: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 30 - MR MANTIQUEIRA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Campos do Jordão	14,21	73,21	12,58	100,00
Santo Antônio do Pinhal	10,07	77,30	12,63	100,00
São Bento do Sapucaí	10,30	76,27	13,43	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 148 mostra a presença de unidades da OAB nos dois municípios mais populosos.

Mapa 148: MICRORREGIÃO DA MANTIQUEIRA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Marília

Mapa 149: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Marília, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião de Marília está localizada no oeste paulista (Mapa 149). A população de seus 22 municípios em conjunto é de 455.625, o equivalente a 1,03% da população do estado. Essa microrregião é, no entanto, caracterizada pela concentração populacional em Marília, cuja população de 223.000 pessoas corresponde a 49% do total regional. Tupã, o segundo município mais populoso, possui apenas 63.184 habitantes (Mapa 150). O PIB regional foi em 2012 de 9,49 bilhões de reais, ou 0,67% do PIB estadual. No entanto, essa produção ficou bastante concentrada: Marília apresentou um PIB de 4,58 Bilhões e Tupã alcançou 1,33 bilhão. Juntos, eles foram responsáveis por 62% do PIB da microrregião.

Embora o setor de serviços seja o mais importante na economia da maior parte dos municípios, a indústria e a agropecuária também participam de maneira significativa. Em Marília, é forte a indústria alimentícia, com destaque para a fabricação de massas, doces e biscoitos. A indústria de máquinas e equipamentos e de produtos de metal também é de grande importância no município. Na agropecuária, destacam-se as produções de carne bovina, ovo, café, tangerina e melancia. O setor de comércio e serviços em Marília é

responsável por 78,8% da produção municipal e conta com uma grande diversidade de estabelecimentos. No ensino superior, conta com um *campus* da Unesp e várias faculdades privadas.

Mapa 150: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A região de Marília também é bem servida por infraestruturas de transporte. São várias rodovias que permitem a ligação com o interior paulista, com o norte do Paraná e com as regiões Norte e Sul do país. Além disso, tem acesso facilitado à hidrovia Tietê-Paraná, bem como dispõe de um aeroporto regional. Todos são importantes meios para circulação de mercadorias.

O mapa 151 mostra como a concentração populacional em Marília se expressa na maior extensão de sua mancha urbana. O mapa também revela a maior presença de setores censitários de rendimentos mais altos em Marília, o que é confirmado pela tabela 31. 25,11% dos responsáveis por domicílios recebiam rendimentos superiores a 03 salários. Nos demais, com exceção de Pompeia (21,40%), todos apresentam percentuais inferiores a 20%. Mesmo com a maior concentração em Marília, o que é compreensível dada a maior necessidade de mão-de-obra especializada, o mais importante a destacar é a prevalência de pobres: a maior parte da população se enquadra nos critérios para a gratuidade dos serviços da DPESP.

Mapa 151: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 31 - MR MARÍLIA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Álvaro de Carvalho	8,89	79,65	11,46	100,00
Alvinlândia	7,69	82,42	9,89	100,00
Arco-Íris	6,35	86,36	7,30	100,00
Bastos	8,59	79,42	11,98	100,00
Echaporã	6,79	79,39	13,83	100,00
Fernão	10,89	79,77	9,33	100,00
Gália	5,08	84,30	10,62	100,00
Garça	9,81	72,59	17,60	100,00
Herculândia	13,57	76,08	10,35	100,00
Iacri	5,45	81,27	13,28	100,00
Júlio Mesquita	13,69	78,58	7,72	100,00
Lupércio	10,69	78,68	10,61	100,00
Marília	9,63	65,27	25,11	100,00
Ocaçu	12,96	77,16	9,89	100,00
Oriente	9,31	71,71	18,98	100,00
Oscar Bressane	8,03	77,17	14,79	100,00
Pompeia	11,57	67,03	21,40	100,00
Queiroz	11,26	79,41	9,33	100,00
Quintana	10,58	76,88	12,54	100,00
Tupã	10,88	70,53	18,58	100,00
Ubirajara	5,69	82,92	11,39	100,00
Vera Cruz	4,83	77,42	17,75	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

A comparação entre os mapas 152 e 150 permite notar que as unidades da DPESP e da OAB estão localizadas nos municípios de maior população. As duas únicas da Defensoria estão nos dois municípios mais populosos: Marília e Tupã. Malgrado a ainda limitada abrangência da DPESP e das dificuldades de acesso para as pessoas onde não há qualquer unidade de atendimento, a OAB atende a um número considerável de municípios, estando presente em todas as unidades regionais que analisamos até agora.

Mapa 152: MICRORREGIÃO DE MARÍLIA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

De acordo com Dal Pozzo (2011), até meados dos anos 1960, a expansão urbana de Marília ainda era marcada pela continuidade entre a mancha urbana mais antiga e as novas ocupações. Na década de 1960, a expansão urbana desacelera em função do declínio da produção de algodão e amendoim, acompanhada do arrefecimento da atividade industrial e de um avanço da pecuária. A expansão da cidade é apenas retomada a partir da década de 1970, quando da implantação de indústrias alimentícias. Intensifica-se ainda mais a especulação, aliada à ausência de legislação urbanística que a regulasse. Para agravar a situação, os novos loteamentos aumentam proporcionalmente muito mais que a população no período, provocando a formação de vazios urbanos. Verifica-se que a partir daí iniciou-se um crescimento das novas áreas em descontinuidade com a cidade mais antiga, provocando problemas de mobilidade para quem mora mais distante do centro, bem como para o poder público que vê encarecer o custo de levar infraestruturas para os loteamentos mais periféricos. Um fator que em Marília contribui para a expansão fragmentada da cidade e para dificultar a integração viária é o relevo: a presença de escarpas não lineares dão um formato mais ramificado à mancha urbana. Na década de 1970, instala-se o primeiro condomínio fechado na porção leste do município e formam-se 04 favelas na porção sul.

Os anos a partir da década de 1980 veem os eixos norte e sudoeste de ocupação serem reforçados, ao mesmo tempo em que surgem novos eixos no oeste/noroeste, no leste e no sul. Grande parte dos loteamentos instalados nas décadas de 1970 e 1980 é descontínua à malha urbana pré-existente e destinam-se a atender principalmente aos pobres. A transição entre os anos 1970 e 1980 viu serem instalados loteamentos e moradias para pessoas de renda mais alta na porção leste da cidade, provocando a valorização dessa área e forçando os pobres a se mudarem para outros lugares (norte da cidade, principalmente). Em 1984, é aprovado o segundo condomínio fechado, abrindo caminho para a instalação de alguns outros posteriormente. Nos anos 1990, começa a haver interesse do mercado imobiliário pelos terrenos próximos às escarpas, em busca de construir condomínios destinados a pessoas mais ricas enfatizando uma valorização por conta da vista proporcionada pela localização. Embora outras áreas tenham sido também utilizadas, os anos 2000 são marcados pela implantação de vários condomínios fechados principalmente na porção leste da cidade. Foram esses processos que resultaram na atual organização espacial da cidade de Marília: a porção central e leste ocupadas pelos mais ricos, as porções sul e norte por pobres, e a porção oeste com uma ocupação diversificada, embora com a predominância de pobres.

Com uma população de 223.000 habitantes, Marília em 2010 possuía 25,11% de seus chefes de domicílios auferindo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Esses dados nos permitem estimar que em torno de 167.000 pessoas podem ser classificadas como necessitadas. Considerando os 08 defensores desse município, trata-se de mais ou menos 20.800 pessoas para cada defensor. Esse número indica a necessidade de mais defensores, de acordo com os critérios do MJ. O mapa 153 mostra a relação entre a localização das unidades da DPESP e da OAB e os lugares de moradia das pessoas de mais alta renda. Ao mesmo tempo, evidencia como os pobres ocupam as áreas mais periféricas. Se o lugar mais acessível da cidade é o centro onde se localiza a DPESP, chegar até ele é mais difícil e caro para os mais pobres. No que diz respeito às áreas de atuação dos defensores, são 02 cuidando da área cível e da de família, 03 da área criminal, 02 da de execução criminal e 01 da de infância e juventude. Quanto aos atendimentos, em 2013 foram 3.715 na área cível, 1.024 na criminal, 160 na de infância e juventude infracional, 156 na de infância e juventude não-infracional e 405 na de execução criminal, perfazendo 5.460 atendimentos.

Tupã possui 63.184 habitantes. Em 2010, esse município apresentava 18,58% das pessoas responsáveis por domicílios recebendo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. A partir desses dados, estimamos que 51.400 pessoas se enquadrem como necessitadas. Sendo em 03 os defensores desse município, são mais ou menos 17.000 pessoas para cada defensor.

Esse número se aproxima do indicado pelo MJ. Apesar disso, em Tupã a DPESP divide os atendimentos com a OAB. Isso se deve muito ao fato da atuação bastante específica dos defensores: dois atuam com execução criminal e 01 na área de infância e juventude infracional. O último e um dos outros dois atuam em Tupã e em Lins. O mapa 154 mostra a localização das unidades da DPESP e da OAB em um setor censitário de média de rendimentos mais elevados. Também é possível observar a localização mais periférica dos pobres, mais distantes do atendimento. Em 2013, foram 79 atendimentos na área de infância e juventude infracional, 70 na de infância e juventude não-infracional e 256 na de execução criminal, num total de 405 atendimentos.

MUNICÍPIO DE MARÍLIA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílio (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014.

Fonte: IBGE (Censo 2010) e sites da DPESP e da OAB.
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 153: MUNICÍPIO DE MARÍLIA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Mapa 154: MUNICÍPIO DE TUPÃ: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião Mogiana

Mapa 155: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião Mogiana, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião Mogiana localiza-se na porção nordeste do estado (Mapa 155). A população do conjunto dos seus seis municípios é de 358.638 habitantes (0,81% da população estadual), concentrada principalmente em dois deles: Mogi Guaçu, com 141.862, e Moji Mirim, com 88.244 (Mapa 156). Em 2012, o PIB regional foi de 9,53 bilhões de reais, o equivalente a 0,67% da produção estadual. Três municípios são os maiores responsáveis por esse valor: Mogi Guaçu, com 3,2 bilhões, Moji Mirim, com 3,02 bilhões, e Itapira, com 2,13 bilhões.

Mesmo o setor de serviços sendo o mais importante, a indústria assume grande importância na região. Destacam-se, principalmente, as agroindústrias. Em Mogi Guaçu, de relevância são as indústrias metalúrgicas, de celulose e papel, de alimentos e cerâmica. A agricultura tem como principais produtos: tomate, laranja, cana-de-açúcar e algodão. Na indústria de Moji Mirim destacam-se os seguintes ramos: metalúrgico, alimentício, de bebidas, calçados, equipamentos elétricos, hospitalares, fundição, peças sanitárias, filtros industriais e autopeças. Em Itapira, destacam-se a indústria de papelão, a de brinquedos, a

mecânica, a de máquinas agrícolas, a de transformação de madeira e as usinas de açúcar. Também há atividade extrativista mineral. O setor de comércio e serviços é bastante amplo e diversificado nos três municípios com os maiores PIBs.

Quanto às infraestruturas de transportes, a região é servida por rodovias de boa qualidade, por um sistema ferroviário de cargas e passageiros, além de possuir acesso à hidrovía Tietê-Paraná. Prioridade para a promoção da fluidez no transporte de mercadorias.

Mapa 156: MICRORREGIÃO MOGIANA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 157 mostra com destaque as manchas urbanas dos quatro municípios mais populosos. Com populações de 10.000 e 5.000 habitantes respectivamente, Estiva Gerbi e Santo Antônio do Jardim têm pouca expressão no mapa. O mapa também mostra a conurbação existente entre Mogi Guaçu e Mogi Mirim. Por fim, é possível observar a maior presença de setores censitários de rendimentos mais elevados nos municípios mais populosos. É o que confirma a tabela 32, mostrando que esses municípios apresentam percentuais acima de 20% para as pessoas responsáveis por domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos. Contudo, são os pobres que prevalecem: mais de 70% dos chefes de domicílios recebem rendimentos de até 03 salários mínimos.

Mapa 157: MICRORREGIÃO MOGIANA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010).
Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 32 - MR MOGIANA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Espírito Santo do Pinhal	9,85	69,59	20,55	100
Estiva Gerbi	9,45	72,07	18,49	100
Itapira	11,32	67,97	20,7	100
Mogi Guaçu	12,13	63,99	23,89	100
Mogi Mirim	10,29	62,48	27,23	100
Santo Antônio do Jardim	4,62	81,56	13,81	100

Fonte: Fundação SEADE.

Apesar da população de 141.000 habitantes, Mogi Guaçu não possui unidade da DPESP, sendo atendido pela OAB. Também possuem unidades da OAB os municípios de Mogi Mirim, Itapira e Espírito Santo do Pinhal (Mapa 158). Apenas os menores municípios não são atendidos diretamente. O mapa serve para confirmar a forte presença da OAB de maneira bem distribuída nas diversas regiões do estado.

Mapa 158: MICRORREGIÃO MOGIANA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Ourinhos

Mapa 159: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Ourinhos, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção oeste do território paulista (Mapa 159), a Microrregião de Ourinhos possui uma população de 438.295 habitantes, o que equivale a 0,99% da população do estado. Quatro municípios concentram 66,55% da população da microrregião: Ourinhos, com 106.106 habitantes, Assis, com 97.738, Santa Cruz do Rio Pardo, com 44.791, e Paraguaçu Paulista, com 43.061 (Mapa 160). O PIB regional em 2012 foi de 10,14 bilhões de reais, ou 0,72% do PIB estadual. Os mesmos quatro municípios concentravam 63,42% do PIB regional: Ourinhos, com 2,65 bilhões de reais, Assis, com 1,75 bilhão, Santa Cruz do Rio Pardo, com 1,26 bilhão, e Paraguaçu Paulista, com 0,75 bilhão.

O setor de comércio e serviços é o mais importante da região, embora a indústria assuma grande importância em alguns municípios. Em Ourinhos, por exemplo, destaca-se a agroindústria nos setores de açúcar e álcool, óleo de soja, leite, destilado de cana e café. Assis abriga uma cervejaria e indústrias de materiais de suporte à agroindústria. Em Santa Cruz do Rio Pardo, destacam-se o setor calçadista e o de beneficiamento de arroz. O setor de serviços

é bastante diversificado, contando Ourinhos com várias faculdades, inclusive um *campus* da Unesp.

Mapa 160: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: População por município, 2014. Fonte: fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A principal rodovia da região é a SP-270 (Rodovia Raposo Tavares), que liga o oeste paulista à Região Metropolitana de São Paulo. As outras são rodovias secundárias. Há em Ourinhos um entroncamento de duas importantes ferrovias, que fazem ligação com a região Sul e com o oeste do estado.

O mapa 161 mostra como as manchas urbanas dos dois municípios mais populosos se destacam frente às dos demais. Assume relevância também no mapa a maior presença de setores censitários de rendimentos mais elevados nesses municípios. A tabela 33 confirma que estes estão entre os que concentram os maiores percentuais de chefes de domicílios com rendimentos superiores a 03 salários mínimos. No entanto, o que tanto o mapa quanto a tabela revelam é que a grande maioria dos domicílios tem responsáveis com rendimentos de até 03 salários mínimos, o que representa uma grande parcela da população demandando por serviços públicos.

Mapa 161: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 33 - MR OURINHOS: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Assis	7,60	66,84	25,57	100,00
Borá	14,23	74,90	10,87	100,00
Campos Novos Paulista	6,58	82,29	11,13	100,00
Cândido Mota	9,65	74,34	16,00	100,00
Canitar	7,22	83,16	9,61	100,00
Chavantes	5,45	75,55	19,01	100,00
Cruzália	7,06	81,14	11,81	100,00
Espírito Santo do Turvo	11,22	78,31	10,45	100,00
Florínia	15,29	76,44	8,29	100,00
Ibirarema	12,56	74,87	12,56	100,00
Lutécia	14,02	75,69	10,29	100,00
Maracaí	6,88	76,23	16,90	100,00
Ourinhos	8,98	68,32	22,70	100,00
Palmital	10,49	72,87	16,64	100,00
Paraguaçu Paulista	10,87	72,84	16,29	100,00
Pedrinhas Paulista	4,11	72,36	23,53	100,00
Platina	9,78	81,59	8,62	100,00
Ribeirão do Sul	4,83	84,14	11,03	100,00
Salto Grande	10,03	77,89	12,07	100,00
Santa Cruz do Rio Pardo	5,65	71,86	22,50	100,00
São Pedro do Turvo	4,70	84,73	10,56	100,00
Tarumã	12,36	72,43	15,21	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 162 mostra a presença da OAB nos municípios de maiores populações. A OAB ainda é muito mais presente no território paulista que a DPESP.

Mapa 162: MICRORREGIÃO DE OURINHOS: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Presidente Prudente

Mapa 163: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Presidente Prudente, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião de Presidente Prudente localiza-se no extremo oeste paulista (Mapa 163). A população de seus 33 municípios é de 606.774 habitantes, correspondendo a 1,37% da população do estado. Um terço da população regional concentra-se em Presidente Prudente, que possui 213.313 habitantes. O segundo município mais populoso é Presidente Epitácio, com 41.727 habitantes, cinco vezes menos que Presidente Prudente (Mapa 164). Em 2012, o PIB regional foi de 12,87 bilhões de reais, o que correspondeu a 0,91% da produção estadual. Mais de um terço desse valor foi produzido por Presidente Prudente, 4,83 bilhões. Rancharia teve o segundo maior PIB, com 1,13 bilhão.

As atividades econômicas regionais são bastante diversificadas. Enquanto em Presidente Prudente o setor de serviços é responsável por mais de 80% da riqueza produzida no município, em Rosana é a indústria que contribui com 79% e em João Ramalho a agropecuária é o setor mais importante com 48%. A agropecuária de Presidente Prudente tem como principais atividades a criação de gado nelore e cavalos quarto-de-milha, a produção de algodão, arroz, feijão, maracujá, melão, melancia, milho, amendoim, café, cana-de-açúcar e

batata-doce. Na indústria, há a produção de bebidas, laticínios, açúcar, borracha, curtumes, derivados de couro, vestuário, calçados, metalúrgicos, gráficos, químicos e farmacêuticos, entre outros. Comércio e serviços são bastante diversificados, fazendo com que a área de influência de Presidente Prudente se estenda até municípios do Mato Grosso do Sul e do Paraná. A cidade possui várias faculdades, além de um *campus* da Unesp.

Mapa 164: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Em termos de infraestruturas, a região conta com várias rodovias estaduais ligando-a a São Paulo e a outras regiões do país. O acesso à hidrovía Tietê-Paraná também é facilitado, o que estimula a instalação de indústrias em Presidente Prudente.

O mapa 165 mostra como a mancha urbana de Presidente Prudente se destaca em relação às dos outros municípios. Presidente Epitácio e Presidente Venceslau também são notados no mapa. A maior presença de setores censitários de rendimentos mais elevados pode ser observada em Presidente Prudente. A tabela 34 revela o maior percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários nesse município (26,71%). Entretanto, o que o mapa e a tabela evidenciam é a maior presença de pobres nessa microrregião, malgrado a concentração de pessoas de rendimentos mais elevados em alguns pontos do território.

Mapa 165: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 34 - MR PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Alfredo Marcondes	5,27	80,41	14,32	100,00
Álvares Machado	9,26	77,12	13,62	100,00
Anhumas	8,22	81,36	10,41	100,00
Caiabu	8,71	80,87	10,43	100,00
Caiuá	10,97	81,25	7,77	100,00
Emilianópolis	7,09	81,88	11,02	100,00
Estrela do Norte	9,89	77,09	13,02	100,00
Euclides da Cunha Paulista	11,65	80,88	7,47	100,00
Iepê	9,93	75,08	14,98	100,00
Indiana	11,05	74,11	14,86	100,00
João Ramalho	12,35	74,98	12,67	100,00
Marabá Paulista	9,34	81,48	9,19	100,00
Martinópolis	11,34	74,84	13,82	100,00
Mirante do Paranapanema	8,20	80,90	10,91	100,00
Nantes	8,17	83,56	8,29	100,00
Narandiba	8,54	82,60	8,85	100,00
Piquerobi	7,32	81,03	11,65	100,00
Pirapozinho	9,87	72,96	17,16	100,00
Presidente Bernardes	7,85	75,80	16,35	100,00
Presidente Epitácio	11,42	72,56	16,02	100,00
Presidente Prudente	9,64	63,66	26,71	100,00
Presidente Venceslau	8,47	67,86	23,67	100,00
Quatá	7,96	73,52	18,53	100,00
Rancharia	8,94	75,54	15,52	100,00
Regente Feijó	10,01	72,83	17,16	100,00
Ribeirão dos Índios	8,75	84,38	6,86	100,00
Rosana	13,34	66,91	19,75	100,00
Sandovalina	11,82	74,64	13,53	100,00
Santo Anastácio	13,56	69,48	16,96	100,00
Santo Expedito	11,38	79,45	9,17	100,00
Taciba	7,44	80,89	11,66	100,00
Tarabaí	8,81	80,59	10,60	100,00
Teodoro Sampaio	10,39	75,07	14,54	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 166 mostra a presença de uma unidade da DPESP no município mais populoso e a maior dispersão das unidades da OAB por vários outros municípios. A despeito de outros problemas, há unidades de atendimento razoavelmente bem distribuídas por todo o território paulista.

Mapa 166: MICRORREGIÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 213.313 habitantes, Presidente Prudente em 2010 apresentava 26,71% de seus chefes de domicílios auferindo rendimentos superiores a 03 salários mínimos. Esses dados permite estimar que aproximadamente 156.000 pessoas podem ser consideradas necessitadas. Tendo em vista os 09 defensores do município, é uma relação de mais ou menos 17.000 pessoas para cada defensor. Embora haja necessidade de mais defensores, é um número que se aproxima da recomendação do MJ. Quanto à localização da unidade de atendimento da DPESP, o mapa 167 revela sua associação a um centro habitado pelas pessoas de rendimentos mais elevados. É possível observar uma organização da área urbana de modo que se forma um centro mais rico e periferias pobres. As pessoas mais pobres residem mais afastadas da unidade de atendimento. Dos 09 defensores, são 04 cuidando das áreas cível e de família, 04 da de execução criminal e 01 da de infância e juventude. Em 2013, foram 4.736 atendimentos na área cível, 66 na de infância e juventude infracional, 08 na de infância e juventude não-infracional e 1.614 na de execução criminal, num total de 6.424 atendimentos.

Mapa 167: MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de São João da Boa Vista

Mapa 168: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de São João da Boa Vista, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção nordeste do território estadual (Mapa 168), a Microrregião de São João da Boa Vista possui uma população de 309.873 habitantes, o equivalente a 0,7% da população do estado. São João da Boa Vista é o município mais populoso, com 85.269 habitantes, seguido por São José do Rio Pardo, com 52.452 (Mapa 169). Em 2012, os 11 municípios foram responsáveis por um PIB de 6,36 bilhões de reais, ou 0,45% do PIB estadual. São João da Boa Vista e São José do Rio Pardo destacaram-se com, respectivamente, 2,18 bilhões e 1,19 bilhão.

Na economia regional, o setor de serviços é o mais relevante. No entanto, a indústria e a agricultura se destacam em alguns municípios. De um modo geral, sobressaem a produção e a industrialização da cana-de-açúcar, café e laranja.

A microrregião é bem servida por uma infraestrutura rodoviária, que tem na SP-340 (Adhemar pereira de Barros) seu principal eixo, capaz de permitir o escoamento de sua produção.

Mapa 169: MICRORREGIÃO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

No mapa 170, ganham destaque as manchas urbanas dos quatro municípios mais populosos: São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, Vargem Grande do Sul e Aguiá. Nos dois primeiros, é possível também observar a maior presença de setores censitários caracterizados pelos rendimentos mais altos. A tabela 35 confirma nesses municípios os percentuais mais altos (acima de 20%) de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos. O que se observa a partir desses dados, assim como nos das demais regiões do estado, é que a grande riqueza produzida por meio das mais diversas atividades econômicas não resulta em benefícios iguais para todas as pessoas. Malgrado as elevadas cifras da produção econômica, o que se observa é a produção concomitante de desigualdades. O território é expressão dessas desigualdades, com suas concentrações de riqueza e dificuldades de acesso aos bens e serviços por parte dos mais pobres.

Mapa 170: MICRORREGIÃO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010.
Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 35 - MR SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Aguai	7,83	78,39	13,77	100,00
Águas da Prata	10,10	71,88	18,03	100,00
Caconde	4,55	82,10	13,34	100,00
Casa Branca	8,57	69,97	21,46	100,00
Divinolândia	6,70	80,49	12,82	100,00
Itobi	3,37	83,48	13,16	100,00
São João da Boa Vista	6,84	68,30	24,86	100,00
São José do Rio Pardo	7,14	71,08	21,77	100,00
São Sebastião da Gramma	5,03	81,91	13,06	100,00
Tapiratiba	6,16	77,00	16,83	100,00
Vargem Grande do Sul	10,16	73,45	16,38	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 171 revela a inexistência de unidades da DPESP nessa microrregião, ao mesmo tempo em que mostra a presença de unidades da OAB nos municípios mais populosos.

Mapa 171: MICRORREGIÃO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de São Roque

Mapa 172: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de São Roque, 2014. Fonte: Emplasa e fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Localizada na porção sudeste do estado (Mapa 172), a Microrregião de São Roque também faz parte da macro-metrópole paulista. Seus 05 municípios apresentam juntos uma população de 271.698 habitantes, o que corresponde a 0,61% da população estadual. São Roque é o município mais populoso, com 82.528 habitantes, acompanhado por Ibiúna, com 73.309 (Mapa 173). O PIB regional em 2012 foi de 5,78 bilhões de reais, o equivalente a 0,41% da produção do estado. Destacam-se São Roque, com 1,71 bilhão, e Araçariguama, com 1,42 bilhão. Em razão das fortes relações de complementaridade, essa Microrregião hoje faz parte da recém-criada Região Metropolitana de Sorocaba.

As atividades econômicas regionais são bastante diversificadas, com o setor de serviços sendo o mais relevante na maior parte dos municípios. Entretanto, em Araçariguama a indústria contribui com 65% da riqueza produzida e, em Mairinque, esse percentual é de 41%. A forte participação da indústria se beneficia da proximidade da RMSP e da infraestrutura rodoviária, com duas importantes rodovias: a Raposo Tavares e a Castelo Branco.

Mapa 173: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: População por município, 2014. Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 174 mostra um maior destaque das manchas urbanas de São Roque e de Mairinque em relação às dos demais municípios. Piedade e Ibiúna, apesar de terem populações superiores à de Mairinque, apresentam baixas taxas de urbanização: 46,2 e 35,76%, respectivamente. A baixa urbanização se expressa na inexpressividade da mancha urbana e em setores rurais menores e mais numerosos. O mapa mostra ainda uma maior presença de setores com rendimentos mais elevados em São Roque. A tabela 36 confirma essa concentração. Todavia, o que ambos revelam é a predominância dos responsáveis por domicílios que recebem rendimentos de até 03 salários mínimos, indicando a demanda pela assistência jurídica gratuita.

Mapa 174: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 36 - MR SÃO ROQUE: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Araçariguama	10,77	71,93	17,30	100,00
Ibiúna	11,24	76,17	12,60	100,00
Mairinque	14,35	65,60	20,06	100,00
Piedade	13,18	75,20	11,61	100,00
São Roque	11,11	63,76	25,14	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 175 mostra que apenas o município de menor população, Araçariguama, não possui unidades de atendimento da OAB. Embora a DPESP não esteja presente, há oferta de serviços nos principais centros urbanos, ratificando a maior ubiquidade da OAB.

Mapa 175: MICRORREGIÃO DE SÃO ROQUE: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014.
Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião do Vale do Ribeira

Mapa 176: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião do vale do Ribeira, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião do Vale do Ribeira localiza-se na porção sul do estado (Mapa 176). Seus 21 municípios juntos possuem uma população de 323.034 habitantes, o que equivale a 0,73% da população estadual. Não há grandes aglomerações urbanas nessa microrregião: o município mais populoso, Registro, possui apenas 54.058 habitantes. Quatro municípios possuem entre 20 e 30 mil habitantes; Oito possuem entre 10 e 20 mil habitantes; e oito possuem menos de 10 mil habitantes (Mapa 177). As taxas de urbanização também são baixas: 15 municípios apresentam taxas inferiores a 70%. O PIB regional em 2012 foi de 4,57 bilhões de reais, ou 0,32% do PIB do estado. Registro se destacou, com 1,12 bilhão.

Não se trata de uma região com uma economia rica em quantidade e diversidade de atividades. O setor de serviços se destaca na maior parte dos municípios, mas neste a participação da administração pública é bastante significativa. Não há grande dinamismo econômico. A microrregião é caracterizada, sobretudo, pela presença de várias unidades de conservação da mata atlântica.

Mapa 177: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Além das pequenas extensões das manchas urbanas dos vários municípios – o que se justifica pelos baixos efetivos populacionais e baixas taxas de urbanização –, o mapa 178 revela também a predominância dos setores censitários de médias mais baixas de rendimentos mensais dos chefes de domicílios. Inexistem na região setores com médias superiores a 10 salários mínimos. Por outro lado, os setores com médias até 03 salários preenchem a quase totalidade do mapa. Essa maior presença de pobreza em relação às outras regiões do estado é também expressa pela tabela 37, que mostra que nenhum dos municípios possui percentual acima de 20% para os chefes de domicílios com rendimentos superiores a 03 salários mínimos. O mais elevado é o de Registro (18,5%). Trata-se de uma região que, mais do que as outras, é marcada pela pobreza.

Mapa 178: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 37 - MR DO VALE DO RIBEIRA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Apiai	16,78	71,58	11,63	100,00
Barra do Chapéu	15,66	78,54	5,79	100,00
Barra do Turvo	17,05	75,20	7,74	100,00
Cajati	15,53	72,51	11,95	100,00
Cananeia	16,28	69,90	13,82	100,00
Eldorado	11,84	78,00	10,16	100,00
Iguape	14,31	73,00	12,68	100,00
Ilha Comprida	14,58	68,03	17,39	100,00
Iporanga	13,56	77,91	8,52	100,00
Itaóca	9,69	82,65	7,68	100,00
Itapirapuã Paulista	13,63	80,42	5,95	100,00
Itariri	17,95	72,17	9,89	100,00
Jacupiranga	8,59	76,69	14,72	100,00
Juquiá	17,79	72,58	9,63	100,00
Miracatu	14,71	76,49	8,81	100,00
Pariquera-Açu	11,27	75,31	13,42	100,00
Pedro de Toledo	9,66	78,87	11,45	100,00
Registro	11,53	69,97	18,50	100,00
Ribeira	6,55	85,94	7,50	100,00
Sete Barras	15,43	74,92	9,65	100,00
Tapiraí	8,52	81,56	9,92	100,00

Fonte: Fundação SEADE.

O mapa 179 mostra a presença de uma unidade da DPESP no município mais populoso. Alguns outros contam com as unidades da OAB. A unidade de Registro é uma das mais recentes da DPESP e foi aí instalada em função das características de maior pobreza da região. Registro possui 54.000 habitantes, o que é pouco em comparação a municípios que possuem mais de 100 mil e não receberam unidades da Defensoria. Também nessa microrregião, a OAB se faz mais presente e oferece seus serviços num número maior de municípios.

Mapa 179: MICRORREGIÃO DO VALE DO RIBEIRA: Distribuição das unidades da DPESP e da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Com uma população de 54.058 habitantes e um percentual de chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos que em 2010 era de 18,5%, Registro possui mais ou menos 44.000 pessoas consideradas necessitadas. Uma vez que nesse município há 03 defensores trata-se de uma relação de 14.600 pessoas para cada um deles. Um pouco acima do recomendado pelo MJ, mas uma das melhores relações entre todos os municípios em que a DPESP está presente. O mapa 180 permite observar que a área urbana de Registro é de pequena extensão, o que torna as distâncias mais facilmente transponíveis e facilita os deslocamentos mesmo para aqueles que residem mais distantes do centro. Ainda assim, o mapa revela que são os mais pobres que residem mais distantes de onde a unidade da DPESP se localiza. A cidade é menor, mas o processo é semelhante. Além disso, esse município possui 6.000 habitantes rurais que, como mostra o mapa, enquadram-se como necessitados. Quanto às áreas de atuação dos defensores, 01 atua nas áreas criminal, de execução criminal e de júri, 01 atua nas áreas cível, de família e de fazenda pública e 01 atua na área de infância e juventude e na de família. Em 2013, foram 3.291 atendimentos na área cível, 559 na criminal, 254 na de infância e juventude infracional e 51 na de infância e juventude não-infracional, num total de 4.155 atendimentos.

Mapa 180: MUNICÍPIO DE REGISTRO: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010, e localização das unidades da DPESP e da OAB, 2014. Fonte: IBGE (Censo 2010), DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Microrregião de Votuporanga

Mapa 181: ESTADO DE SÃO PAULO: Localização da Microrregião de Votuporanga, 2014. Fonte: Emplasa e Fundação SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

A Microrregião de Votuporanga localiza-se na porção noroeste do território paulista. Seus 41 municípios apresentam juntos uma população de 398.364 habitantes, o equivalente a 0,9% do total estadual. Os quatro municípios mais populosos concentram 57% da população regional: Votuporanga, com 87.690 habitantes, Fernandópolis, com 65.375, Jales, com 47.137, e Santa Fé do Sul, com 29.886 (Mapa 182). Em 2012, o PIB da microrregião foi de 8,64 bilhões de reais, ou 0,61% do PIB estadual. Os quatro municípios com os maiores PIBs concentram 55% do total: Votuporanga, com 1,59 bilhão, Fernandópolis, com 1,3 bilhão, Jales, 0,96 bilhão, e Estrela d'Oeste, com 0,89 bilhão.

O setor de serviços é o mais relevante entre as atividades econômicas da região. Responde pela maior parte do PIB e dos empregos formais. Todavia, a agropecuária e a indústria são as principais atividades em alguns dos municípios da região.

Mapa 182: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: População por município, 2014. Fonte: Fundação SEADE (população estimada). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

O mapa 183 permite observar que as manchas urbanas dos quatro municípios mais populosos se destacam em relação às dos demais. A observação do mapa também leva à constatação de que há poucos setores censitários com médias de rendimentos mais elevadas. Estas se concentram nos centros de maior porte. Essa concentração também é revelada pela tabela 38, que mostra que apenas Votuporanga, Jales, Fernandópolis e Santa Fé do Sul possuem percentuais acima de 20% para os chefes de domicílios com rendimentos acima de 03 salários mínimos. Como em todas as unidades regionais que apresentamos aqui, nessa microrregião também prevalecem as pessoas mais pobres: elas são a maioria da população. O que tanto a tabela quanto o mapa mais evidenciam é que a maior parte dos chefes de domicílios auferem rendimentos de até 03 salários mínimos, fazendo com que a maior parte da população mereça a assistência jurídica gratuita.

Mapa 183: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: Rendimento médio mensal dos chefes de domicílios (em salários mínimos) por setor censitário, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

Tabela 38 - MR VOTUPORANGA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Álvares Florence	20,6	71,97	7,44	100
Américo de Campos	4,39	80,39	15,22	100
Aparecida d'Oeste	11,73	78,08	10,18	100
Aspásia	7,93	82,97	9,09	100
Cardoso	12,34	75,2	12,45	100
Cosmorama	6,59	80,35	13,05	100
Dirce Reis	5,43	87,43	7,13	100
Dolcinópolis	4,88	84,66	10,46	100
Estrela d'Oeste	14,17	71,19	14,64	100
Fernandópolis	8,52	70,32	21,16	100
Guarani d'Oeste	11,1	79,1	9,81	100
Indiaporã	8,33	77,77	13,92	100
Jales	9,52	69,72	20,77	100
Macedônia	11,87	77,69	10,44	100
Marinópolis	8,65	82,7	8,65	100
Meridiano	7,68	77,93	14,39	100
Mesópolis	8,02	83,02	8,94	100
Mira Estrela	6,13	82,39	11,48	100
Nova Canaã Paulista	11,68	80,4	7,92	100
Ouroeste	7,25	74,82	17,92	100
Palmeira d'Oeste	5,83	80,63	13,54	100
Paranapuã	4,17	83,25	12,59	100
Parisi	4,27	85,16	10,58	100
Pedranópolis	4,55	82,94	12,52	100
Pontalinda	5,81	87,52	6,66	100
Pontes Gestal	10,3	78,7	11,01	100
Populina	6,06	83,35	10,59	100
Riolândia	6,12	82,53	11,35	100
Rubinéia	12,26	72,55	15,2	100
Santa Albertina	5,09	77,84	17,07	100
Santa Clara d'Oeste	5,56	83,15	11,27	100
Santa Fé do Sul	5,37	72,84	21,77	100
Santa Rita d'Oeste	4,18	85,17	10,66	100
Santa Salete	1,54	79,56	18,9	100
Santana da Ponte Pensa	3,87	79,46	16,67	100
São Francisco	3,47	85,3	11,23	100
São João das Duas Pontes	4,69	87,56	7,74	100
Três Fronteiras	5,64	79,39	14,98	100
cont.				

Tabela 38 - MR VOTUPORANGA: Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em %), 2010.

Município	Sem rendimento	Até 3 salários	Maior que 3 salários	Total
Turmalina	4,24	79,95	15,82	100
Urânia	6,41	79,74	13,86	100
Valentim Gentil	10,7	76,12	13,17	100
Vitória Brasil	3,94	86,38	9,68	100
Votuporanga	7,43	69,63	22,96	100

Fonte: Fundação SEADE.

A despeito da ausência da DPESP nesta porção do território paulista, o mapa 184 mostra que as unidades da OAB atendem diretamente aos centros urbanos mais populosos. Mesmo com as dificuldades impostas àquelas pessoas residentes nos municípios menores que terão de se deslocar para os maiores, os serviços da OAB conseguem estar presentes num número razoável de municípios e de maneira bem distribuída segundo as diferentes regiões do estado. Falta bastante para que a DPESP alcance a mesma quantidade de unidades de atendimento.

Mapa 184: MICRORREGIÃO DE VOTUPORANGA: Distribuição das unidades da OAB por município, 2014. Fonte: DPESP e OAB. Elaboração cartográfica: Willian Magalhães de Alcântara.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como sua criação é muito recente e seu processo de expansão ainda está em curso, o que observamos é que os serviços da DPESP são insuficientes. Embora suas escolhas quanto à instalação de unidades de atendimento tenham privilegiado os municípios mais populosos, o que sem dúvidas faz com que chegue a um número maior de pessoas, o número de defensores está aquém da demanda potencial existente nestes centros urbanos. Todavia, ainda que também com problemas, o convênio com a OAB tem garantido ao menos a oferta de assistência judiciária a muitos dos municípios paulistas.

A despeito da amplitude da oferta dos serviços de assistência jurídica e judiciária, podemos afirmar que a distribuição espacial das unidades de atendimento da Defensoria Pública nos diversos municípios do estado de São Paulo é expressão de um uso desigual do território. Ainda que, geralmente, as unidades da Defensoria atendam exclusivamente aos habitantes dos municípios onde estão instaladas, é importante considerar que elas se localizam naqueles de maior população que, em função da diversidade da oferta de bens e serviços, exercem influência sobre os municípios vizinhos. São lugares do território cuja acessibilidade é maior em função da oferta de vias e meios de transportes. Além disso, não se trata apenas da mera localização naquela cidade mais importante, pois, no interior desta, sua localização também é privilegiada: localizam-se no centro, habitado na maioria das vezes por pessoas de rendimentos mais elevados. Neste caso, a acessibilidade também é maior em comparação com os demais pontos da cidade, pois para o centro converge a maior parte das vias e dos meios de transporte público. No entanto, quem está mais perto dos serviços não são os pobres. Na verdade, para eles os deslocamentos são mais difíceis. Na relação entre a localização das unidades de atendimento e a localização dos lugares de moradia dos mais pobres se expressa um uso desigual: os pobres são os que vivem mais afastados dos pontos luminosos. Os sujeitos menos móveis são obrigados a percorrer as maiores distâncias.

Todavia, é difícil pensar em outras localizações. No atual período, não há dúvidas de que deve haver mais unidades da DPESP em mais municípios, mas a escolha recairá sempre sobre os municípios de maior população e nestes a localização privilegiará os centros. Unidades móveis de atendimento que periodicamente visitem as áreas mais periféricas de cada cidade certamente podem ser de grande ajuda, mas as unidades fixas tendem – pelo adensamento de infraestruturas, oferta de bens e serviços – a instalarem-se nos centros. Trata-se de um problema cuja solução não está na existência de mais defensorias em todos os lugares onde haja pobres, mas sim na constituição de uma sociedade igualitária. O uso

desigual do território, expressão de desigualdades sociais, se empiriciza, no caso do presente estudo, por meio das maiores dificuldades impostas aos pobres quanto ao acesso à Defensoria. Nesse sentido, se não houvesse desigualdades, toda nossa discussão perderia o sentido, pois nem mesmo existiria uma Defensoria Pública. Sendo assim, a localização das unidades de atendimento apenas evidencia um problema. A solução está num movimento muito mais por uma transformação social que acabe com as desigualdades do que por mais defensorias.

Para que possamos continuar nossa pesquisa, a questão deve ser então colocada de outro modo: a Defensoria contribui para a transformação social? Se a resposta for negativa, essa instituição representa apenas uma forma de assistencialismo, cujas implicações são semelhantes às de tantas outras e se resumem à existência de uma cidadania mutilada. Nesse caso, discutir se há mais ou menos assistência é um trabalho de menor importância. Entretanto, caso a resposta seja positiva, necessitamos de mais defensorias nos mais diversos lugares e precisamos pensar em critérios para sua distribuição. Nessa perspectiva, a discussão até aqui apresentada poderá ser de alguma utilidade. A fim de continuarmos nossa investigação, não tomaremos nem o sim nem o não. Optaremos por acreditar que ela pode contribuir, o que não significa necessariamente que ela hoje o faça.

A partir dessa escolha, faz-se necessária a análise dos contextos nos quais atua a Defensoria. Em primeiro lugar, acreditamos ser indispensável a compreensão do mundo em que vivemos, desvendando quais são os interesses dominantes e como eles são colocados em prática pelos diversos agentes. Como a Defensoria é uma instituição pública, cabe compreender a estrutura estatal na qual ela está inserida. Trata-se de uma instituição que faz parte do Estado e cuja principal atribuição é defender os direitos dos pobres. Assim sendo, não podemos deixar de lado as relações do Estado com a pobreza. Como age o Estado em relação aos pobres é uma pergunta que precisa ser respondida. É necessário investigar também a relação específica das demais instituições do sistema de justiça em relação à pobreza. A depender dessas relações do Estado com a pobreza, o trabalho da Defensoria pode se tornar algo pouco efetivo. Em segundo lugar, é necessário discutir quais os limites para sua atuação no contexto da estrutura jurídica de nossa sociedade. Para quê e a quem serve o sistema de justiça? Quais as possibilidades de garantia de direitos por meio da via judicial? São perguntas cujas respostas nos permitirão discutir os serviços da Defensoria no contexto atual e, assim, tornar relevante uma discussão a respeito de sua distribuição espacial.

SEGUNDA PARTE:

UM PROBLEMA ESTRUTURAL.

CAPÍTULO 6

GLOBALIZAÇÃO, POBREZA E AÇÕES ESTATAIS.

Nos dias 22 e 23 de novembro de 2014, dois defensores públicos da unidade de Rio Claro estiveram presentes no presídio do município de Itirapina. O motivo da visita foi informar detentos e visitantes a respeito daquilo que pode ser caracterizado como irregularidade durante a realização das revistas que antecedem as visitas e sobre os procedimentos a serem adotados no caso de problemas. Insistiram, sobretudo, no fato de que as “(...) inspeções não devem ser invasivas e assumir o caráter de ‘revistas vexatórias’, responsáveis por violar a dignidade e os direitos dos visitantes. Obrigá-los a constrangimentos como tirar a roupa, agachar, entre outros, são práticas proibidas (Destaque no original)”³⁶. Nessa ocasião, os defensores também distribuíram duas cartilhas: uma sobre as revistas de visitantes em unidades prisionais e a outra tratando dos direitos das pessoas presas.

Por intervenção da Defensoria Pública, uma mulher com filho ainda em amamentação foi solta em 05 de janeiro de 2015. Ela fora presa em março de 2014, quando estava grávida de 07 meses. Sem antecedentes criminais, ela fora flagrada com 140g de maconha em seu corpo por ocasião de uma revista vexatória. De acordo com o defensor responsável pelo caso, esse tipo de prisão é ilegal. De acordo com ele, “o Código de Processo Penal garante à grávida com mais de sete meses de gestação a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar. Além disso, a revista vexatória viola frontalmente direitos constitucionalmente garantidos, haja vista sua proibição recentemente declarada em lei estadual e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. A mulher só foi solta após a concessão de uma liminar do STF³⁷. Foram 10 meses de detenção ilegal.

Uma decisão judicial de agosto de 2014 garantiu a uma família o recebimento de um auxílio-aluguel no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), pago pela prefeitura de Santos e pelo governo do estado. A família possuía residência própria, todavia localizada numa área de risco e de preservação ambiental. Uma ação civil pública movida pela prefeitura de Santos fez com que essas pessoas ficassem desalojadas, embora tendo sido fixado o pagamento provisório do auxílio-aluguel. Não recebendo confirmação da renovação do auxílio, a família procurou a Defensoria, que conseguiu da justiça uma decisão garantindo o pagamento do

³⁶ Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=53321&idPagina=3086>>. Acesso em 22 de março de 2015.

³⁷ Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=53348&idPagina=3086>>. Acesso em 22 de março de 2015.

benefício até que sejam contemplados com uma unidade habitacional dos programas habitacionais mantidos pelo governo. O defensor responsável pelo caso argumentou que “cabe, dentro da programação de políticas públicas urbanas, a promoção e a proteção do direito à moradia, com intervenção do Estado para a garantia do acesso à propriedade imobiliária, de modo que, mais do que encaminhamento a uma questão de justiça social, é uma resposta ao desafio de defender a dignidade humana como direito fundamental”³⁸.

Uma mulher na 39ª semana de gestação conseguiu por meio de um mandado de segurança que o Hospital das Clínicas da USP realizasse o acompanhamento do final de sua gestação, o parto e o atendimento pós-parto. O motivo de tanta dificuldade para conseguir o atendimento é que o feto fora diagnosticado como portador da Síndrome de Edwards. A expectativa de vida das crianças com essa doença é baixa, devido a más formações em diversos órgãos. O diagnóstico da doença foi realizado em outro hospital; o médico que a acompanhava indicou que ela procurasse o Hospital das Clínicas, pois lá teria um atendimento melhor para esse tipo de doença. Mesmo conseguindo a vaga para o atendimento no HC, após alguns exames a equipe médica informou que encerraria o atendimento, pois o feto não teria condições de sobrevivência. Sugeriram que o restante da gravidez e também o parto fossem acompanhados por qualquer outro hospital. Após a intervenção da Defensoria Pública, em janeiro de 2015 a justiça concedeu decidiu a favor da gestante. Tais foram os argumentos dos defensores: “Este filho está vivo no ventre de sua mãe, que tem o direito de tentar fazê-lo nascer com vida, receber o tratamento adequado, com a realização dos procedimentos cirúrgicos que se façam necessários logo após o parto (que somente pode ser feito pelo Hospital das Clínicas) e viver o quanto for possível ou vir a falecer realmente, mas não sem antes tentar como um direito que decorre inegavelmente do instinto materno”³⁹.

Uma menina de seis anos de idade é diagnosticada com câncer no ovário esquerdo por meio de um exame de ultrassonografia. Em setembro de 2014, ela é operada e necessita realizar um exame mais específico e indispensável para dar início à quimioterapia. Sua mãe, que pagava um plano de saúde para a menina desde 2008, recorre à operadora do plano e tem negada a autorização para realização do exame. Recorrendo à ajuda de amigos e a recursos próprios, a mãe pagou os R\$ 2.850,00 (dois mil, oitocentos e cinquenta reais) e a menina pode

³⁸ Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=53430&idPagina=3086>>. Acesso em 22 de março de 2015.

³⁹ Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=53448&idPagina=3086>>. Acesso em 22 de março de 2015.

dar início ao tratamento subsidiado pela seguradora. Todavia, um novo exame era necessário para avaliar a necessidade de continuação da quimioterapia. A empresa novamente recusou-se a pagar pelo procedimento. A mãe decidiu, então, procurar a Defensoria. Só por meio de uma decisão judicial de 16 de janeiro de 2015, a empresa foi obrigada a ressarcir a mãe pelos valores pagos pelo primeiro exame e a garantir a realização do segundo⁴⁰.

Esses são apenas alguns casos escolhidos rapidamente entre as notícias publicadas pela Defensoria Pública de São Paulo em sua página da *internet* durante o mês de janeiro de 2015. A partir deles, é possível ter uma ideia da gravidade dos problemas enfrentados pelas pessoas que procuram a instituição.

A palavra “defensoria” já informa que a função da instituição é “defender”. Todavia, a ideia de defesa leva necessariamente a pensar naquilo contra o quê alguém se defende ou é defendido. A necessidade de defesa inevitavelmente supõe a existência de uma ameaça, de um perigo. Desse modo, a questão passa ser: contra quem ou contra o quê os pobres devem ser defendidos? Infelizmente, os exemplos acima relatados levam a crer que se trata de uma defesa contra o mundo.

Globalização e produção de pobreza

Uma interpretação mecanicista de tudo o que foi discutido na primeira parte desta tese a respeito do problema da Defensoria Pública e de sua maior aproximação com as pessoas pobres poderia sugerir que se trata apenas de construir mais unidades de atendimento, contratar mais defensores e facilitar de algum modo a chegada do atendimento às periferias pobres das cidades. Entretanto, a existência da Defensoria e dos problemas por ela enfrentados devem ser eles mesmos compreendidos como a expressão de um problema muito maior. E, a depender de como são conduzidas as ações da Defensoria, ela tanto pode contribuir para a solução como pode também não passar de um tratamento que alivia as dores, mas não cura o doente. A nosso ver, trata-se de um problema estrutural, preexistente à Defensoria e indissociável das lógicas do mundo em que hoje vivemos.

Em 1848, Marx e Engels (2010 [1848], p. 42) denunciavam que a burguesia “fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio”. Também já afirmavam que “impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=53448&idPagina=3086>>. Acesso em 22 de março de 2015.

terrestre”, necessitando “(...) estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte (Ibidem, p. 43)”. Passados quase 170 anos da publicação dessas palavras, elas ainda mantêm o vigor explicativo da realidade presente. A história dos países subdesenvolvidos é expressão da veracidade dessas afirmações e, nos dias atuais, vivemos o ápice daquele processo de expansão de que falavam Marx e Engels. Ao período atual de expansão do capitalismo chamamos de globalização.

A expansão global, a exploração por toda parte e o cerceamento de liberdades são ainda constantes no mundo do presente, embora todo esse processo tenha atingido um novo estágio de desenvolvimento das técnicas ao dispor dos agentes. Como as técnicas não possuem um valor em si, mas apenas em função daquilo que delas é feito, a política assume também uma função decisiva. O atual estágio de desenvolvimento das técnicas associado às políticas que permitem seu uso é o que permite a compreensão da realidade. É o fato de que essa compreensão das técnicas e da política não está acessível a toda a humanidade que provoca a sensação de que “vivemos num mundo confuso e confusamente percebido” (SANTOS, 2008 [2000], p. 17).

Talvez o principal abuso que é feito – e não de maneira ingênua e sem benefícios bastante convenientes – a partir dessa compreensão separada das técnicas e da política é a exaltação do progresso alcançado pela ciência. Estamos cercados por uma miríade de objetos que não cansam de se reproduzir e que se tornam obsoletos no momento mesmo de sua criação. Parece ser uma velocidade a serviço da criação dos melhores meios para satisfação do bem-estar humano. Cada vez mais, as coisas são criadas com um grau maior de intencionalidade e possibilitam um maior grau de precisão às ações humanas. Entre esses objetos, ganham destaque principalmente os meios de comunicação e de transporte. A cada novidade, tem-se a impressão de que as distâncias deixam de ser um problema e de que já não há limites para a circulação de informações e para o conhecimento da totalidade-mundo. Tudo isso não passa de discurso, pois técnica, ciência e informação estão a serviço do dinheiro. Essa é a essência da lógica que governa nosso mundo.

Milton Santos (2008 [2000]) nos alertava para a importância de fazermos a distinção entre duas visões distintas do mundo: aquela do “mundo tal como nos fazem crer” e a do “mundo como é”. No primeiro caso, trata-se de um conjunto de ideologias que funcionam em sistema e fornecem ao sistema seus elementos essenciais. Alguns exemplos dessas ideologias:

Fala-se, por exemplo, em aldeia global para fazer crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias – para aqueles que realmente podem viajar – também se difunde a noção de tempo e espaço contraídos. É como se o mundo se houvesse tornado, para todos,

ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.

Fala-se, igualmente, com insistência na morte do Estado, mas o que estamos vendo é seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil (SANTOS, 2008 [2000], pp. 18-19).

Para escapar das ideologias, é necessário compreender o mundo como ele é. E, nesse sentido, verifica-se a existência de uma “perversidade sistêmica”, fundada numa competitividade selvagem e na ausência de solidariedade. Tais são as chagas que afligem grande parte da população e que podem ser atribuídas ao processo de globalização:

O desemprego torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção (Ibidem, pp. 19-20).

Num mundo em que a perversidade se instalou como sistema e os ganhos dos agentes hegemônicos se dão ao custo da reprodução da pobreza e de todas as mazelas a ela associadas, cabe questionar quais são os reais limites e problemas que envolvem a Defensoria Pública. A problemática sobre a expansão dos seus serviços representa apenas um sintoma de um mal muito maior. Qual o sentido de incrementar um serviço destinado a aliviar os problemas dos pobres quando há uma produção estrutural de mais pobreza?

O grande equívoco do nosso tempo é acreditar que a globalização está a serviço da humanidade. A globalização consiste na existência desse sistema de técnicas que permite aos agentes hegemônicos os deslocamentos mais velozes e a transmissão instantânea de informações, mas também na existência de um sistema de ações políticas que assegura o uso daquelas técnicas. Entretanto, são interesses particularistas que são atendidos: Todos esses sistemas estão a serviço da manutenção do chamado mercado global. É o mercado global, que deve ser atendido a qualquer custo, o responsável paradoxalmente pela produção simultânea de tantas inovações técnicas ao lado de tantas perversidades. E quais fatores permitem explicar a existência da globalização? Santos (Ibidem, p. 24) aponta quatro: “a unicidade técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada”.

As técnicas se dão em conjunto, num funcionamento sistêmico entre elas. Cada período histórico é marcado por um dado conjunto de técnicas, sendo nossa época caracterizada pelas técnicas da informação, estas representadas pela cibernética, pela informática e pela eletrônica. A informação, além de permitir uma maior comunicação entre as diferentes técnicas, permite um novo uso do tempo e assim a simultaneidade das ações e uma difusão mais rápida das novas técnicas. Desse modo, ao contrário de épocas passadas quando era possível que as diversas regiões do planeta convivessem cada uma com um conjunto relativamente diferente de técnicas, hoje há o que podemos chamar de “unicidade técnica”, pois “(...) é a primeira vez que tal conjunto de técnicas envolve o planeta todo e se faz sentir, instantaneamente sua presença” (SANTOS, 2008 [2000], p. 25). O conjunto de técnicas que permite o funcionamento atual da *internet* é a maior expressão dessa unicidade. Todavia, trata-se de um sistema que atende, sobretudo, aos interesses dos agentes hegemônicos, ao permitir a instantaneidade de ações sobre os diversos lugares a partir de um comando centralizado. Assim, torna-se possível o mercado global.

A convergência dos momentos decorre da unicidade técnica. Significa a possibilidade do uso do tempo real, da instantaneidade. Com o uso dos sistemas técnicos comunicacionais mais avançados é possível tomar ciência dos acontecimentos dos diversos lugares do mundo no momento mesmo em que eles se realizam. Do mesmo modo, é possível transmitir mensagens sem que haja intervalo entre emissão e recepção. Aos diversos lugares agora é possível estarem unidos num mesmo momento. Entretanto, se tal possibilidade existe enquanto potência, seu uso efetivo atende antes aos interesses dominantes de um grupo restrito de agentes. Nesse sentido, essa convergência de momentos permite de maneira eficiente os movimentos de uma finança globalizada operante em todas as bolsas de valores do mundo 24 horas por dia. O capital não dorme. Enquanto isso, a grande maioria da população mundial não tem acesso às informações sobre o que acontece no mundo, pois, por um lado, as infraestruturas de comunicações são desigualmente distribuídas (Mapa 185) e, por outro, o que recebem é apenas uma seleção de notícias, versões distorcidas dos fatos, feita por um grupo pequeno de grandes empresas de comunicação. Nesse sentido,

A história é comandada pelos grandes atores desse tempo real, que são, ao mesmo tempo, os donos da velocidade e os autores do discurso ideológico. Os homens não são igualmente atores desse tempo real. Fisicamente, isto é, potencialmente, ele existe para todos. Mas, efetivamente, isto é, socialmente, ele é excludente e assegura exclusividades, ou, pelo menos, privilégios de uso (Ibidem, p. 28).

Mapa 185 – MUNDO: Infraestrutura dos cabos de comunicação submarinos, 2010. Disponível em: http://cartographie.sciences-po.fr/sites/default/files/maps/036_infrastructure_cables-01_2.jpg. Acesso em 21 de março de 2015.

Durante algum tempo, o chamado imperialismo assegurou, por meio de um pacto colonial, que as empresas de uma dada metrópole tivessem assegurada sua atuação em todas suas colônias, ao mesmo tempo em que lhes era negado o acesso às colônias de outra metrópole. Nesse sentido, era possível falar em diversos motores movendo a economia mundial. Cada motor era representado por uma grande metrópole imperialista. No entanto, as duas guerras mundiais puseram fim a essa organização. Com isso, assistimos hoje a uma “(...) produção que se dá à escala mundial, por intermédio de empresas mundiais, que competem entre si segundo uma concorrência extremamente feroz, como jamais existiu” (SANTOS, 2008 [2000], pp. 29-30). O motor único é agora essa mais-valia mundializada, cuja tendência é instalar-se em todos os lugares e legitimar-se por meio de uma competitividade cruel e avassaladora. Aceitando a competitividade como legítima e como única opção possível, as grandes empresas conduzem uma guerra entre si na qual a sobrevivência significa, na maioria das vezes, a aniquilação umas das outras. Isso produz ao menos dois resultados nefastos. Ao

se instalarem nos lugares, em nome de assegurar sua vitória nesse mundo competitivo, as empresas estão dispostas a consumir tudo aquilo de que necessitem sem se importarem com os resultados. Daí resultam os problemas ambientais e os da precarização das relações de trabalho, por exemplo. A sobrevivência está acima das considerações éticas. Outro resultado negativo é que muitas pessoas terminam por assimilar a lógica da competitividade. Assim, dissemina-se a crença de que não há outro mundo possível, de que a competitividade é legítima e de que aqueles que não conseguiram “vencer” são os únicos responsáveis por seu fracasso. É a morte da solidariedade e a ascensão da lei da selva. A mais-valia universal e a competitividade apenas produzem mais mazelas e pobreza, ao mesmo tempo em que asseguram a muitos a consciência tranquila de que há justiça num mundo em que não há solidariedade.

A cognoscibilidade do planeta é uma possibilidade viabilizada pelo atual sistema técnico. Em nenhum outro período do passado, tivemos a possibilidade de conhecer em detalhes a superfície do planeta. Os satélites são hoje capazes de mostrar a totalidade das diversas formas dos diversos lugares, bem como suas transformações. Tais informações permitem, por exemplo, acompanhar as mudanças nas calotas polares, suas expansões e retrações em imagens de alta resolução. De acordo com Santos (2008 [2000], p. 32):

Pelo fato de que os satélites repetem suas órbitas, podemos captar momentos sucessivos, isto é, não mais apenas retratos momentâneos e fotografias isoladas do planeta. Isso não quer dizer que tenhamos, assim, os processos históricos que movem o mundo, mas ficamos mais perto de identificar momentos dessa evolução. Os objetos retratados nos dão geometrias, não propriamente geografias, porque nos chegam como objetos em si, sem a sociedade vivendo dentro deles. O sentido que têm as coisas, isto é, seu verdadeiro valor, é o fundamento da correta interpretação de tudo o que existe.

Embora o conhecimento do planeta seja uma possibilidade tornada real por meio das técnicas de que hoje dispomos, ainda estamos distantes da produção de um conhecimento que seja universalizado para cada pessoa desse planeta enquanto um direito de um cidadão de uma sociedade unitária. Malgrado estejamos mais perto dessa realidade, o conhecimento até agora produzido tem servido para que as empresas possam avaliar os diversos lugares e valorizá-los de acordo com seus interesses de instalação. Conhecer o planeta torna-se indispensável para as grandes firmas transnacionais.

A despeito de possuímos hoje mais do que nunca os meios técnicos necessários para propiciar bem-estar para toda a humanidade, assistimos justamente ao contrário: a produção de uma pobreza generalizada (Mapa 186). Contradição que os discursos ideológicos a favor da globalização teimam em ocultar. Todavia, a pobreza é o resultado necessário do uso

político que é hoje dado às técnicas mais avançadas. Servindo às grandes empresas em sua competitividade cega, a globalização é antes a universalização da exploração em suas diversas formas. O uso da informação e da velocidade é exclusivista, servo da acumulação da riqueza nas mãos de poucos. Nessa empreitada, o Estado age em defesa das ideologias e dos interesses hegemônicos, ficando os mais pobres à mercê da escassez. Desemprego, baixas remunerações e precarização das relações de trabalho são cada vez mais frequentes, enquanto os agentes mais poderosos mantêm seus cofres cheios. Todavia, os controladores das ideologias, de maneira hábil, atribuem todas essas mazelas às crises – que oportunamente só atingem os mais fracos. Desse modo, a pobreza é naturalizada e ganha um caráter de inevitabilidade. O discurso é de que já não há mais o que possa ser feito, a não ser minimizar seus sintomas. Convenientemente, a produção estrutural da pobreza pelos agentes hegemônicos com a convivência dos governos permanece oculta, incompreensível para o resto da humanidade.

Mapa 186 – MUNDO: População vivendo em favelas, 2005. Disponível em: http://cartographie.sciences-po.fr/sites/default/files/maps/019_Slums_2005-03_2.jpg. Acesso em 21 de março de 2015.

A questão da Defensoria Pública ganha outra perspectiva quando confrontada a essa lógica mundial de uma globalização perversa. Como, diante de uma produção estrutural de pobreza, pode se posicionar uma instituição que atende exclusivamente aos pobres? Mais que isso, trata-se de uma instituição estatal. Ou seja, como pode o Estado ao mesmo tempo contribuir para a produção de pobreza e promover um serviço que possibilite uma perspectiva emancipadora para os pobres? A explicação mais plausível é que o estado enxerga a Defensoria como uma ação assistencialista, não tendo outra função que a de possibilitar um arremedo de acesso ao sistema de justiça. Embora dentro da Defensoria Pública certamente haja servidores abnegados verdadeiramente comprometidos com uma transformação social a partir da garantia judicial de direitos aos pobres, a atual estrutura de funcionamento do mundo é produtora de mais pobreza. Esses defensores remam contra a correnteza. Uma verdadeira garantia de direitos para os pobres conduz necessariamente a uma mudança da lógica global e, nesse sentido, a Defensoria, se comprometida com tal objetivo, mais cedo ou mais tarde terá que travar um embate decisivo contra o próprio Estado. Para compreender melhor essa relação, vejamos mais atentamente como o Estado está comprometido com os interesses capitalistas.

O Estado na sociedade capitalista

O tema central deste trabalho é a relação entre a pobreza, a prestação de um serviço público e o uso do território. Na busca pela compreensão desse problema temos feito uso de um método de abordagem a partir do espaço geográfico e, nesse sentido, da análise de relações entre sistemas de objetos e sistemas de ações. Se na primeira parte da tese, tentamos compreender principalmente alguns sistemas de objetos, a partir das localizações das unidades de atendimento, na segunda parte buscaremos elucidar mais atentamente os sistemas de ações. Por essa razão, acreditamos ser indispensável compreender como o Estado participa das questões envolvidas no problema do acesso à justiça.

Para uma compreensão geral da função do Estado na sociedade capitalista, baseamos-nos no trabalho de um autor marxista, Ralph Miliband, que em seu livro “O Estado na sociedade capitalista” evidencia como os recursos estatais são antes destinados aos interesses da grande burguesia do que à promoção da justiça social. Embora seu trabalho seja da década de 1960 e seus exemplos se refiram aos países ditos desenvolvidos, temos certeza de que as práticas estatais descritas no livro são as mesmas que conhecemos em nosso país. Nas palavras desse pesquisador:

(...) o capitalismo avançado impôs muitas uniformidades fundamentais a países que caíram sob a sua influência e que serviram em grande medida para atenuar, mas não nivelar as diferenças existentes entre eles. Em consequência, existe um notável grau de similitude, não só em termos econômicos, mas também sociais e até mesmo políticos entre aqueles países: em muitos aspectos básicos, habitam em proporção crescente mundos materiais e mentais que possuem muita coisa em comum (MILIBAND, 1972, p. 19).

Em primeiro lugar, é preciso dizer que toda a argumentação do autor tem por objetivo refutar a tese democrático-pluralista do Estado. Essa tese parte da premissa de que:

(...) o poder nas sociedades ocidentais é competitivo, fragmentado e difuso: todos, diretamente ou através de grupos organizados, têm algum poder e ninguém tem ou pode ter poder demasiado. Em tais sociedades, os cidadãos gozam do sufrágio universal, de eleições livres e regulares, de instituições representativas, de direitos civis efetivos, incluídos o direito à palavra, associação e oposição. Tanto os indivíduos como os grupos se beneficiam amplamente de tais direitos, sob a proteção da lei, de um judiciário independente e de uma cultura política livre (Ibidem, pp. 12-13).

Em tais condições, segundo os defensores dessa teoria, seria desnecessária qualquer preocupação quanto à natureza ou ao papel do Estado, pois todos os grupos de interesses podem fazer-se ouvir e, mais cedo ou mais tarde, terão suas demandas atendidas. Nesse contexto, também perderia o sentido a ideia de que o Estado estaria a serviço dos interesses de classes dominantes, uma vez que o que existem são blocos de interesses e mesmo as elites existentes nos diversos setores da sociedade não possuem a coesão suficiente para transformá-las em classes dominantes. Entretanto, analisando o Estado em seus diversos setores, Miliband demonstra como a tese pluralista não passa de mistificação.

Antes de entrar na questão propriamente dita de se o Estado privilegia ou não uma classe dominante, é necessário investigar se existe ou não uma elite economicamente dominante. A esse respeito, e a partir de dados empíricos, o autor conclui que:

(...) não obstante todas as proclamações niveladoras, continua a existir uma classe relativamente pequena de pessoas que possuem grandes parcelas de propriedade sob uma ou outra forma e que recebem também enormes rendas, derivadas geralmente, no todo ou em parte, da posse ou do controle dessa propriedade (Ibidem, p. 40).

Malgrado suas pesquisas terem sido realizadas na década de 1960 e a partir de dados dos países desenvolvidos, é significativa a semelhança com dados atuais do Brasil:

Gráfico 1: BRASIL: Percentual da renda total apropriado pelo 0,1%, pelo 1% e pelos 5% mais ricos, 2006/2012. Fonte: Medeiros et al., 2014, p. 14. (Renda dos estratos – DIRPF 2006 a 2012; População – IBGE, projeções de população; Renda das famílias – estimada a partir das Contas Nacionais do IBGE).

Os mapas e tabelas que apresentamos na primeira parte também dão conta de corroborar a existência de uma classe relativamente pequena de pessoas que se apropria da maior parte da renda nacional e que pode ser considerada economicamente dominante. O lado oposto dessa extrema concentração é a existência de uma ampla maioria da população que possui muito pouco ou quase nada; seus recursos têm origem na venda de sua força de trabalho e suas vidas são marcadas pelas carências. Contra os argumentos que exaltam o aumento do consumo de bens materiais como sinal de redução da pobreza, acreditamos ter esclarecido essa questão no início da primeira parte da tese.

Os dados permitem afirmar a existência de um grupo relativamente pequeno de pessoas que possui a maior parte da riqueza nacional e que disso derivam vários privilégios. Pode-se argumentar, no entanto, que essa concentração de renda não se traduz necessariamente numa convergência de interesses que leve à formação de uma classe dirigente. Sugere-se que, na maior parte dos casos, tais pessoas são meros acionistas de empresas cujas administrações estão nas mãos de executivos e, nesse caso, não estariam decidindo diretamente a favor de interesses específicos:

(...) tem sido arguido muitas vezes que a propriedade é hoje um fato de significação cada vez menor, não só porque está sujeito a uma porção de restrições – legal, social e política – mas também em virtude da separação crescente entre a propriedade da riqueza e dos recursos privados e de seu efetivo controle. O controle, afirma o

argumento já conhecido, já passou ou está passando, em áreas crucialmente importantes da vida econômica, para as mãos de administradores, que não possuem eles próprios, no melhor dos casos, mais do que uma pequena parte dos bens que eles comandam. Assim, embora a propriedade possa conferir ainda alguns privilégios, ela já não constitui um elemento decisivo do poder econômico ou político. Trata-se então, como se diz, de mais uma razão para rejeitar não só a noção de uma “classe dominante” baseada na propriedade dos meios de produção, mas também a de uma classe capitalista (MILIBAND, 1972, p.43).

Um primeiro dado que refuta essa teoria é o fato de que, embora seja significativa hoje a presença de executivos não-proprietários administrando grandes empresas, o controle empresarial é feito, na maior parte dos casos, por um número restrito de sócios-acionistas. É o que mostra o trabalho de Leal et al (2002). Numa amostra de 225 empresas com ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), a maior parte possuía um acionista majoritário e naquelas sem um acionista majoritário, o maior acionista possuía em média 31% do capital votante. Neste último caso, os três maiores acionistas controlavam a maior parte das ações com direito a voto (Tabela 39).

Tabela 39: Composição Acionária Direta de 225 Companhias Brasileiras Listadas na Bolsa de Valores de São Paulo no Final de 1998.

Acionista	Companhias com um acionista majoritário (155)		Companhias sem um acionista majoritário (70)		Total da Amostra (225)	
	Capital Votante	Capital Total	Capital Votante	Capital Total	Capital Votante	Capital Total
Maior	74%	53%	31%	22%	61%	43%
3 Maiores	86%	62%	65%	44%	79%	56%
5 Maiores	87%	62%	76%	49%	84%	58%

Fonte: Adaptado de Leal et al (2002).

Se por um lado não há uma passagem generalizada do controle das companhias para as mãos de executivos, é preciso considerar que, nos casos em que isso acontece, tais administradores possuem ações das empresas para as quais trabalham e seus interesses em nada diferem daqueles dos detentores da propriedade. Seu modo de administrar é regido pelos mesmos princípios de exploração capitalista, focados unicamente na obtenção de lucros máximos:

(...) do mesmo modo que o empresário proprietário vulgar dos velhos tempos, o administrador moderno por mais brilhante e resplandecente deve submeter-se também às necessidades imperativas inerentes ao sistema do qual é simultaneamente dono e servo. A primeira e mais importante de tais necessidades é a de que ele obtenha os lucros “máximos possíveis”. Quaisquer que sejam suas motivações e seus objetivos, eles só poderão ser atingidos à base de seu sucesso no que se refere àquele aspecto. O objetivo singular e mais importante dos homens de negócios, quer se trate de proprietários ou administradores, deve ser a busca e o alcance de lucros

“máximos possíveis” para as suas próprias empresas. De fato, uma elite econômica não saberia, de acordo com a natureza do sistema, como perseguir um objetivo diferente. Isso porque o principal marco de referência, se não o único, de tal elite e de todos os homens de negócios é a firma individual e os lucros que podem ser obtidos por meio dela. Em última análise, é para isso que se destina seu poder, e a isso devem estar subordinadas todas as outras considerações, inclusive o bem-estar público (Ibidem, p. 49, grifo do autor).

Outros fatores que fazem desses administradores defensores dos mesmos interesses e, com isso, representantes dessa classe economicamente dominante são suas participações como acionistas das empresas, seus altos salários e sua origem social. Malgrado suas participações acionárias sejam pequenas em termos percentuais, elas representam muito em valores absolutos: são cifras elevadas que fazem deles pessoas ricas. Seus salários são também somas altas que os fazem partilhar da mesma visão de mundo dos seus chefes. Por fim, sua origem social é a mesma que a de outras pessoas de alta renda e possuidoras de grandes propriedades. Raramente são de origem inferior à classe média alta. As exigências em termos de conhecimento para esses cargos só poderiam ser supridas com uma boa educação privada. E ninguém, além dos já bem-nascidos, poderia financiar tal formação. Em resumo, trata-se de pessoas que partilham desde o berço dos ideais burgueses.

Apesar das teses pluralistas afirmarem a existência de vários grupos de interesses na sociedade com iguais possibilidades de reivindicação, o que constatamos até agora é a existência de uma elite econômica com objetivos bastante claros. Tais objetivos resultam, como o vimos, na concentração de renda e na produção de desigualdades. O exemplo dos administradores nos permitiu também compreender como, a despeito do discurso da grande mobilidade social possibilitada pelo capitalismo, o “recrutamento para as fileiras dos ricos” apresenta um caráter extremamente hereditário (MILIBAND, 1972, p. 56). Ser filho de pais ricos é uma vantagem muito grande para obtenção de êxito material e profissional:

(...) o acesso aos postos mais altos de empresa capitalista de tipo administrativo exige cada vez mais, o que não ocorria com o capitalismo proprietário, certas qualificações obtidas através da educação formal e que são obtidas com muito mais facilidade pelos filhos dos ricos do que por outras crianças – e o mesmo se aplica para todas as demais qualificações profissionais. As qualificações profissionais não são obviamente suficientes para se alcançar os postos mais altos da administração e podem ser até, com frequência, desnecessárias. Mas existe uma tendência clara para a profissionalização dos negócios, pelo menos no sentido de que para se começar nesse tipo especial de competição exige cada vez mais o tipo de qualificações resultantes da educação formal e que são obtidas nas universidades ou instituições equivalentes. Isso é tanto mais verdade para outras posições de elite (Ibidem, p. 57).

No entanto, as vagas nas universidades públicas e privadas de mais alto nível são mais acessíveis aos filhos das classes média e alta, que tiveram acesso a uma boa formação prévia capaz de garantir sua aprovação nos exames de ingresso. A situação é oposta para as classes

baixas. Assim é que as classes sociais de menor expressão quantitativa na população total são as de maior representatividade nos efetivos universitários. A Universidade de São Paulo (USP) fornece um exemplo bastante significativo (Tabela 40).

Tabela 40 – Distribuição percentual de estudantes ingressantes na USP em diferentes faixas de renda familiar mensal (2008-2009)

Ano	Inferior a 1 SM (%)	1 a 2 SM (%)	2 a 3 SM (%)	3 a 5 SM (%)	5 a 7 SM (%)	7 a 10 SM (%)	10 a 14 SM (%)	14 a 20 SM (%)	Acima de 20 SM (%)
2008	0,73	4,70	7,19	15,99	13,54	15,90	16,22	11,38	14,35
2009	0,88	5,29	8,41	17,33	15,03	15,87	14,15	10,31	12,73

Fonte: Matos et al (2012). Anotações dos autores: Fonte: Pró-Reitoria de Graduação da USP (Gestão 2006-2010). Obs.: SM = Salário Mínimo. Percentual calculado em relação ao número de respostas válidas para a questão nº 17 do questionário socioeconômico da Fuvest assinaladas pelos estudantes ingressantes na USP.

A maior parte da população não tem acesso ao ensino superior de melhor qualidade. Isso contribui para que a elite econômica continue a garantir a hereditariedade na ocupação dos postos de comando da economia nacional e assegure a concentração de renda em suas mãos. Como dissemos, os filhos dos ricos têm acesso a uma formação prévia que garante seu acesso à universidade, quando é o oposto o que acontece com os filhos das classes baixas:

Na maior parte dos casos, tais crianças frequentam escolas que são (...) “instituições de custódia”, nas quais aguardam o tempo em que os regulamentos relativos à conclusão de cursos lhes permitem assumir o papel para o qual as suas circunstâncias de classe os destinaram desde o berço, ou seja, o de cortadores de madeira e carregadores de água (MILIBAND, 1972, p. 59, grifo do autor).

Em pesquisa realizada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP, 2014), 700 professores, 700 pais e 700 alunos foram entrevistados a respeito da qualidade da educação nas escolas estaduais. Entre as várias questões investigadas, cada grupo respondeu a respeito dos principais problemas da rede. Os três maiores problemas segundo os professores são: falta de segurança, progressão continuada e falta de infraestrutura. Para os pais, os principais problemas são: falta de segurança, alunos desrespeitosos e a falta de professores. Na opinião dos alunos: falta de segurança, alunos desrespeitosos e falta de interesse dos alunos. Além disso, entre 80 e 90% dos pais e dos alunos acreditam que a escola não cumpre o seu papel, que seria formar cidadãos, ensinar o conteúdo das disciplinas e preparar para o mercado de trabalho. Nessas condições, as perspectivas de mobilidade social são quase nulas e as de transformação social são ainda mais remotas.

Por mais paradoxal que possa parecer, uma verdadeira transformação social não passa por mudanças que levem a maior igualdade de oportunidades se os contextos permanecerem

os mesmos. Ainda que um número maior de crianças pobres possa chegar aos postos mais elevados da hierarquia social, isso apenas fortaleceria as lógicas do capitalismo. Essa ascensão representaria uma ameaça competitiva para as pessoas que já estão no topo, mas em nada afetaria o sistema. Em suas novas classes sociais, essas pessoas seriam assimiladas e tudo continuaria como antes:

(...) empresários e administradores vitoriosos, de origem operária, são facilmente assimilados pela classe proprietária, tanto no seu estilo de vida como nas suas concepções. Alguns podem conservar um sentimento prolongado de seus antecedentes, mas não é provável que isso tenha maior consequência do ponto de vista social ou ideológico. A riqueza, pelo menos neste sentido restrito, é o grande nivelador (MILIBAND, 1972, p. 63).

A riqueza contribui para uma convergência em termos políticos e ideológicos. Embora os ricos possam discordar quanto a uma ampla gama de assuntos, há uma convergência em termos de posições conservadoras, havendo entre eles um “(...) consenso político básico em relação aos problemas decisivos da vida econômica e política. (...) acima de todas as diferenças e discordâncias, os homens que possuem riqueza e propriedades estiveram sempre fundamentalmente unidos (...) em defesa da ordem social que lhes concedia seus privilégios” (Ibidem, p. 65). Nesse sentido, para esse grupo de pessoas, o capitalismo deve ser mantido a qualquer custo. Existe entre elas

(...) um acordo subentendido quanto à necessidade de preservar e fortalecer a propriedade privada e o controle da maior parte dos recursos da sociedade e ainda (...) da necessidade de aumentar até o ponto mais alto possível os lucros que resultarem daquela propriedade e daquele controle (Ibidem, pp. 65-66).

A diversidade de grupos que representam a elite econômica não impede que estes constituam uma classe econômica dominante. A despeito de suas diferenças e discordâncias, trata-se de um grupo coeso e solidário em relação a interesses e objetivos comuns.

Comprovada a existência de uma elite econômica, cabe saber se, convertendo seu poder econômico em poder político, ela é capaz de fazer de si mesma também uma elite dirigente com influência direta e indireta nas ações estatais.

O Estado é constituído por “(...) um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal” (MILIBAND, 1972, p. 67). As instituições são: o governo, a administração, as forças militares junto com as polícias, o judiciário, o governo subcentral e as assembleias legislativas. A respeito de como o Estado nas sociedades capitalistas tende a favorecer os interesses das grandes firmas, a hipótese é a da existência de uma elite estatal que, presente em todas essas instituições, trabalha seguindo a ideologia burguesa.

Uma possibilidade de controle da elite estatal pelos interesses capitalistas é com os empresários assumindo posições importantes de comando. Quando nos cargos públicos de alto escalão, os empresários, ainda que neste exercício se considerem representantes do interesse nacional, dificilmente concordam com quaisquer políticas que venham de encontro aos seus interesses. De acordo com suas visões de mundo, essas políticas são contrárias ao interesse nacional. Assim, do seu ponto de vista, a busca por um país melhor passa necessariamente pelo desenvolvimento das relações capitalistas. Entre os vários empresários pode haver discordância quanto à forma, mas não quanto ao conteúdo. Todavia, embora não sejam raros os casos em que empresários ocupem cargos estatais, essa não é a regra. Em geral, os empresários não assumem diretamente essas funções.

No entanto, a importância do desligamento relativo dos empresários em relação ao sistema estatal é consideravelmente reduzida em virtude da composição social da elite estatal própria. Isso porque os empresários pertencem, em termos econômicos e sociais, às classes médias e altas – e é justamente nessas classes que são recrutados predominantemente, para não dizer em sua maioria esmagadora, os membros da elite estatal (Ibidem, p. 79).

Uma das razões para esse recrutamento da elite estatal entre os membros das classes médias e altas está relacionada ao acesso à educação superior em instituições de ensino renomadas, possível muito mais para os jovens dessas classes. As oportunidades desiguais a essa formação vão se refletir na seleção de pessoas para os cargos estatais de direção, uma vez que a qualificação para tais cargos depende do acesso àquelas instituições. Não por acaso entre os 25 secretários do atual governo do estado de São Paulo, 17 são formados por instituições de renome (11 foram alunos da Universidade de São Paulo, 04 da Pontifícia Universidade Católica, 01 da Universidade Estadual Paulista e 01 pela Faculdade Getúlio Vargas). Outra razão para tal recrutamento tem a ver com as ligações interpessoais:

(...) seria igualmente muito pouco realístico pensar que mesmo numa época orientada para o concurso, a filiação a um segmento relativamente reduzido da população deixaria de ser uma vantagem nítida não só em termos de acesso aos níveis mais altos do serviço estatal, mas também, e isso não é menos importante, de oportunidade para um movimento dentro dele. Tal filiação propicia ligações de parentesco e amizade, e geralmente desenvolve um sentimento de valores comuns, todos eles úteis para uma carreira vitoriosa (MILIBAND, 1972, pp. 83-84).

Muito embora mais pessoas tenham acesso aos cargos públicos em função dos concursos públicos, isso não representa mudanças significativas nas estruturas do sistema. Nos raros casos em que membros das classes mais baixas conseguem ascender a posições mais altas, elas passam por um processo de “aburguesamento” em relação a seu comportamento e modo de pensar. Além disso, são casos raros e a ideia de que vivemos numa

sociedade meritocrática serve como um discurso útil para ocultar o quanto ela não é. Tudo isso leva a crer que, ainda que não sejam os grandes empresários a executar diretamente as funções estatais, são seus representantes a fazê-lo e, nesse sentido, são os seus interesses e visões de mundo que governam a maioria das pessoas. A elite estatal, cujos membros são oriundos em sua maioria das classes médias e altas, não faz outra coisa senão por em prática ações para manutenção e fortalecimento da ordem capitalista, porque nela crê indiscutivelmente como a que melhor traduz o interesse nacional. Desse modo,

(...) em termos de origem social, educação e situação de classe, os homens que equiparam *todos* os postos de comando dentro do sistema estatal provêm, em grande medida e em muitos casos em sua maioria esmagadora, do mundo de negócios e da propriedade, ou das classes médias profissionais. Aqui, como em qualquer outra esfera, os homens e as mulheres nascidos nas classes subordinadas e que formam, é claro, a imensa maioria da população têm sido tratados muito pobremente – não só, é bom salientar, naqueles setores do sistema estatal, tais como administração, forças armadas e judiciário, que dependem de nomeação, mas inclusive naqueles que estão sujeitos aos caprichos do sufrágio universal e aos azares da política competitiva. Numa época em que se fala tanto em democracia, igualdade, mobilidade social, ausência de classes, e assim por diante, continua a ser um fato básico na vida dos países capitalistas avançados o de que a imensa maioria dos homens e mulheres daqueles países tem sido governada, representada, administrada, julgada e comandada na guerra por pessoas oriundas de outras classes econômicas e socialmente superiores e relativamente distantes (Ibidem, p. 87).

A respeito do governo, malgrado a diversidade de partidos e os inflamados pseudodebates, principalmente em épocas de eleição, pode-se afirmar que no aspecto central da organização de nossa sociedade, os vários governos que se sucedem, bem como seus aliados, são todos iguais. A afirmação de Marx e Engels (2010 [1848], p. 42) de que “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” é bastante atual. Esse é o caso dos países capitalistas e o Brasil não foge à regra. De acordo com Miliband (Ibidem, p. 90):

(...) trata-se de uma questão de simples história política a de que os governos de tais países estiveram em sua maior parte constituídos de homens que, por cima de suas diferenças e diversidades políticas, sociais, religiosas, culturais e outras, possuem em comum pelo menos uma crença básica e geralmente explícita na validade e nas virtudes do sistema capitalista, embora não fosse assim necessariamente que eles o denominassem. Aqueles que não se preocuparam particularmente com tal sistema, ou que nem percebiam estar ajudando o funcionamento de um sistema econômico específico, da mesma maneira que não percebiam o ar que respiravam, compartilhavam pelo menos com seus colegas ou competidores mais conscientes, ideologicamente, de uma hostilidade básica e afastados em relação a qualquer alternativa socialista para tal sistema.

Se há diferença entre partidos e políticos que tornam seus governos diferentes entre si, esta se encontra no campo da amplitude da intervenção estatal na economia:

(...) tem sido sempre possível estabelecer uma distinção importante entre partidos e líderes que, por mais comprometidos que estivessem com o sistema de empresa privada, se manifestavam a favor de uma ampla intervenção do Estado na vida econômica e social, e aqueles que aceitavam um grau menor de intervenção. A mesma distinção é válida para aqueles partidos e homens que acreditavam dever o Estado assumir um grau maior de responsabilidade no que se refere a reformas sociais e de outro tipo e aqueles que defendiam um grau menor (MILIBAND, 1972, pp. 91-92).

Se a intervenção estatal na economia deve ser maior ou menor, isso não permite, todavia, negar sua importância para os negócios capitalistas. Nesse sentido, a despeito dos discursos neoliberais a favor das privatizações e de menos intervenção estatal, não faz sentido falar no enfraquecimento do Estado. De acordo com Santos (2008 [2000], p. 77):

Ao contrário do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica. Por intermédio de suas normas de produção, de trabalho, de financiamento e de cooperação com outras firmas, as empresas transnacionais arrastam outras empresas e instituições dos lugares onde se instalam, impondo-lhes comportamentos compatíveis com seus interesses. Mas a vida de uma empresa vai além do mero processo técnico de produção e alcança todo o entorno, a começar pelo próprio mercado e incluindo também as infraestruturas geográficas de apoio, sem o que ela não pode ter êxito. É o Estado nacional que, afinal, regula o mundo financeiro e constrói infraestruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade.

O comprometimento incondicional dos governantes com o sistema capitalista afeta sobremaneira suas ações em resposta aos problemas. Na verdade, esse comprometimento afeta não apenas a solução a ser dada, mas antes a própria percepção dos problemas. Na maioria das vezes, determinados eventos não são compreendidos como problemas ou suas causas são deslocadas dos seus reais fatores. É assim que

(...) os próprios executivos políticos absolutamente não encaram seu comprometimento com a empresa capitalista, como capaz de envolver qualquer elemento de parcialidade de classe. Ao contrário, eles são os expoentes mais ardentes e eloquentes do ponto de vista de que o estado e eles próprios estão acima dos conflitos da sociedade civil, não pertencem a classes, e estão preocupados acima de tudo em servir toda a nação, o interesse nacional, estão incumbidos da missão especial de sujeitar os interesses especiais e as reivindicações de classe para o bem supremo de todos (MILIBAND, 1972, p. 93).

Essa parece ser a opinião sincera e convicta da maior parte dos líderes políticos. Discordar de sua convicção de imparcialidade taxando-a de mera hipocrisia pode subestimar o quanto essas pessoas estão persuadidas de que cumprem uma nobre missão. Tentar dissuadi-las dessa convicção fazendo apelo à razão ou à verdade dos fatos se mostra uma tarefa inócua. Desse modo,

Considerada a sua concepção desse sistema, é fácil compreender por que os governos desejariam auxiliar o empresariado de todas as maneiras possíveis, muito embora não sintam que isso esteja vinculado a qualquer grau de tendência preconceituosa em relação a determinadas classes, interesses ou grupos. Isso porque se o interesse nacional está de fato indissolúvelmente ligado aos azares da empresa capitalista, uma parcialidade aparente em relação a esta não constitui na verdade parcialidade alguma. Ao contrário, ao servir aos interesses do empresariado e ao ajudar a empresa capitalista a prosperar, os governos estão realmente desempenhando o seu apregoado papel de guardiães do bem de todos (Ibidem, p. 96).

A principal consequência desse comprometimento dos governos com a manutenção do sistema capitalista é a limitação de suas possibilidades de ação diante de uma ampla gama de problemas. As medidas governamentais nunca farão uma oposição fundamental a uma organização da sociedade baseada na propriedade, tampouco representarão reais ameaças aos interesses dos proprietários. Disso resulta a inviabilidade de solução de muitos problemas econômicos e sociais, uma vez que isso significaria que o governo deveria opor-se claramente àqueles interesses. Sua relutância em fazer essa oposição é uma característica marcante de nossa sociedade.

Poder-se-ia argumentar que isso não é de todo verdade, que o governo age muitas vezes contra esses interesses e que promove redistribuição de renda por meio de uma série de medidas. Podemos afirmar se tratar, todavia, de um raciocínio que esconde seu real sentido. De acordo com Miliband (Ibidem, p. 99):

(...) semelhante formulação tende a ocultar um aspecto básico do papel do Estado, pois os governos, ao agir em nome do Estado, têm sido de fato obrigados a agir, através dos anos, contra *alguns* direitos de propriedade, a desgastar *algumas* prerrogativas empresariais, a ajudar a reparar *um pouco* o equilíbrio entre o capital e o trabalho, entre a propriedade e aqueles submetidos a ela (grifo do autor).

Eis aí uma das razões porque o Estado é indispensável ao capitalismo, malgrado as reclamações indignadas de muitos empresários contra a intervenção estatal. Essa intervenção visa a “(...) aliviar os males produzidos pelo poder econômico privado e irrestrito” (MILIBAND, 1972, p. 99). A dominação não pode ser completa, pois isso representaria um grande mal inclusive para os empresários, ainda que muitos deles não tenham ciência disso. Tal dominação tornaria evidente o caráter expropriatório do sistema, a legitimação por parte das classes inferiores seria perdida, e a revolução seria inevitável. O Estado garante a preservação do sistema, mesmo quando os capitalistas reclamam do seu intervencionismo. Existe uma espécie de “dízimo” a ser pago pelos grandes proprietários para garantir a manutenção do sistema. Uma pequeníssima parcela da sociedade detém a maior parte de toda a riqueza, enquanto que a grande maioria da população divide as migalhas. Contudo, a divisão dessas migalhas se dá de acordo com os princípios da propriedade privada, princípios

assegurados pelo Estado e todas as suas instituições. Aí reside a legitimação, pois aquele trabalhador que passa 20 ou 30 anos para conseguir pagar um financiamento habitacional torna-se também um defensor da propriedade privada, e, mais ainda, ele crê que toda ela foi construída com o suor do rosto do proprietário. O que ele ignora, no entanto, é que a propriedade do capitalista é fruto do suor do rosto dos trabalhadores. Ao promover essas ínfimas redistribuições, o que o Estado faz é sedimentar nos espíritos, principalmente dos mais pobres, a “legitimidade” e as “virtudes” do sistema da propriedade privada. Sem isso, o capitalismo já teria entrado em colapso há muito tempo. Desse modo, é totalmente compreensível que “(...) mesmo os governos muito conservadores (...) têm sido forçados muitas vezes, principalmente como resultado da pressão popular, a agir contra *alguns* direitos de propriedade e prerrogativas capitalistas” (Ibidem, p. 99, grifo do autor). Perde-se um dedo, mas a mão, o braço e o resto do corpo são preservados.

De outro lado, o apoio dos diferentes governos aos interesses econômicos dominantes tem sido sempre muito mais significativo do que essas concessões que eles obrigam os grandes proprietários a fazerem. A empresa privada é dependente do apoio público. A intervenção estatal tende sempre a ajudá-la. E, nesse sentido, embora os auxílios diretos sejam bastante comuns (empréstimos, doações de terrenos, isenções de impostos etc.), os apoios indiretos não são menos importantes. A tendência do Estado é sempre “(...) empenhar-se em formas ilegítimas de socialização e assumir a responsabilidade de inúmeras funções e de serviços que ultrapassam o âmbito e as potencialidades dos interesses capitalistas” (Ibidem, p. 100). Nesse caso, podemos incluir a construção de infraestruturas que viabilizam os negócios: dotar o território de grandes objetos técnicos (como rodovias, ferrovias, portos aeroportos, hidrelétricas, sistemas de comunicação etc.) que permitem maior velocidade aos fluxos de mercadorias, capitais e informação, é uma tarefa executada com a participação direta do Estado. De maneira indireta, as ações estatais contribuem para as atividades econômicas, pagando com recursos públicos algo que irá beneficiar antes as empresas. Em outro sentido, o Estado controla a produção de leis e a execução das mesmas. Assim é que por meio de legislações trabalhistas menos favoráveis aos trabalhadores, o Estado pode assegurar uma mão-de-obra mais dócil e barata para os empresários, por exemplo. Além disso, o modo como o Estado intervém nas disputas entre o capital e o trabalho são reveladores dessa predileção pelo primeiro:

Sempre que o governo julgou necessário, como tem acontecido cada vez mais, intervir diretamente nas disputas entre empregadores e assalariados, o resultado de tal intervenção revelava-se desvantajoso para estes últimos, e não para os primeiros. Em numerosas ocasiões, e em todos os países capitalistas, os governos

desempenharam um papel decisivo na repressão às greves, muitas vezes recorrendo ao poder coercitivo do Estado e ao uso da violência crua. E o fato de que eles assim agiram em nome do interesse nacional, da lei e da ordem, do governo institucional, da proteção do “público” etc., ao invés de simplesmente para apoiar os empregadores, não significou absolutamente que tal intervenção fosse menos útil para os empregadores (Ibidem, p. 102, grifo do autor).

Em resumo:

Os governos podem estar preocupados apenas com a direção melhor da “economia”. Mas a descrição do sistema como “a economia” constitui parte do idioma da ideologia e encobre o processo real. Isso porque o que está sendo melhorado é uma economia *capitalista* e isso assegura que quem quer que ganhe ou deixe de ganhar, os interesses capitalistas serão aqueles que menos provavelmente perderão (Ibidem, p. 101, grifo do autor).

Muito embora o mesmo grupo político possa permanecer muito tempo no poder, uma das características dos governos é sua transitoriedade. Os governos mudam, e com eles os cargos de confiança. No entanto, há um grupo de membros do Estado que sobrevive às mudanças e exerce uma influência considerável sobre as ações dos diversos governos. Essas pessoas são os altos funcionários públicos e suas posições ideológicas são determinantes para a manutenção da ordem capitalista:

Nem pode haver muita dúvida em relação à direção de tais tendências ideológicas: os altos funcionários públicos dos países do capitalismo avançado costumam desempenhar um papel conservador nos conselhos estatais, reforçar as propensões conservadoras dos governos, em que tais propensões são bastante desenvolvidas, e servir como elemento inibidor em relação aos governos nos quais são menos pronunciadas (MILIBAND, 1972, p. 148).

Esse conservadorismo deve ser compreendido em sua especificidade, pois esses funcionários são conservadores em relação às configurações de classe e às hierarquias da sociedade capitalista, “(...) constituindo o seu objetivo principal não apenas a defesa de *uma* ordem social, mas *daquela* ordem social particular (idem, p. 151. Grifos do autor)”. Tais funcionários são, consciente ou inconscientemente, defensores de ideias que favorecem os grandes empresários. Esse engajamento pode ser atribuído a mais de um motivo. O mais evidente talvez seja aquele ao qual já nos referimos:

(...) a origem social, além da educação e situação de classe dos altos servidores civis, faz com que eles constituam parte de um meio específico, cujas ideias e cujos preconceitos e concepções provavelmente irão compartilhar e os quais destinados a influir, na realidade a definir, a sua imagem de “interesse nacional” (Ibidem, p. 152).

Outro motivo está relacionado ao recrutamento, ou seja, aos critérios utilizados na seleção das pessoas que ocuparão altos cargos públicos. Embora o acesso aos níveis iniciais do serviço público se dê por meio de concurso público, o que na teoria pode sugerir um acesso mais democrático, a ascensão na carreira e a chegada aos níveis mais elevados estão

‘

muitas vezes condicionadas a critérios de ordem subjetiva. Nesses casos, espera-se desses servidores que “(...) eles se situem dentro de um espectro de pensamento no qual o conservadorismo rígido está num dos extremos e um débil ‘reformismo’ no outro” (Ibidem, p. 152, grifo do autor). Aqueles indivíduos que não se enquadrem em tais requisitos dificilmente chegarão ao topo da carreira.

Outro motivo importante para encontrarmos entre os altos funcionários um pensamento conservador é o fato de que eles têm se aproximado bastante do mundo do capitalismo corporativo. Essa aproximação se dá ao menos de duas maneiras:

Para começar, existe o fato de que a intervenção estatal na vida econômica estabelece uma relação constante entre os empresários e os servidores civis que não é aquela que existe entre antagonistas ou mesmo representantes de interesses diferentes e divergentes, mas de coparticipantes no serviço de um “interesse nacional”, o qual será provavelmente definido pelos servidores civis, como políticos, em termos congruentes com os interesses finais do capitalismo privado. Por outro lado, o mundo da administração e o mundo da grande empresa estão hoje cada vez mais entrelaçados, no que toca a quadro de pessoal, quase intercambiável. (...) é cada vez maior o número de homens de negócio que estão numa ou noutra parte do sistema estatal, tanto em níveis políticos como administrativos. Mas os altos funcionários civis também caminham com regularidade cada vez maior para a empresa corporativa (Ibidem, p.154).

Assim é que, para os altos servidores públicos, favorecer os interesses do empresariado pode significar vantagens interessantes em termos de oportunidades rentáveis de emprego na iniciativa privada. Vantagens que não podem ser oferecidas pelos trabalhadores, por exemplo. Ideologia e interesses pessoais certamente contribuirão para que tais servidores escolham o lado dos interesses capitalistas.

Os militares constituem outra parcela da elite estatal. Ainda que possa haver quem acredite na neutralidade dessas pessoas, a realidade é bastante diferente. São agentes engajados, envolvidos ideologicamente e suas ações têm influência na direção que tomam as decisões estatais. Eles estão bem distantes dos ideais de dedicação exclusiva e incondicional a um interesse nacional neutro. É o que aponta Miliband (1972, p. 159, grifo do autor):

Creio que não vale a pena insistir na afirmação de que os oficiais de alta patente naqueles países têm constituído um elemento profundamente conservador e mesmo reacionário dentro do sistema estatal e na sociedade de modo geral, e ainda que sua origem social, situação de classe e seu interesse profissional os têm conduzido a encarar o caráter e o conteúdo da política “democrática” com desgosto, suspeita e às vezes hostilidade. Existem sociedades em que certas partes do corpo de oficiais têm sido movidas por impulsos “modernizadores” radicais, em que os militares conduziram movimentos destinados a derrubar ou pelo menos reformar estruturas sociais, econômicas e políticas arcaicas. Nos países capitalistas avançados, por outro lado, as elites militares estiveram sempre a favor de um “interesse nacional”, concebido em termos extremamente conservadores, a qual talvez não excluísse uma aceitação em geral qualificada e contingente de processos “democráticos”, mas que acarretava uma invariável hostilidade a ideias, movimentos e partidos radicais.

Embora o autor trate de militares das forças armadas e exclusivamente no exercício de funções militares, é importante destacar a existência no Brasil de polícias militares estaduais e como seus representantes estão cada vez mais atuantes em cargos legislativos. É exemplar o caso do estado de São Paulo: na eleição de 2014, 03 policiais militares e 01 policial civil foram eleitos deputados estaduais. Dois deles estiveram entre os 05 mais votados. Validando os argumentos de Miliband de que se trata de uma elite no poder, são 03 coronéis e 01 delegado. Ou seja, não são trabalhadores subalternos que chegam aos cargos mais elevados. Quanto à ideologia defendida por esses indivíduos, a “bancada da bala”, como são conhecidos, defende como legítimas as execuções realizadas por policiais, defendem o porte de armas pela população e uma presença mais ostensiva das polícias. Distantes de uma compreensão clara sobre a questão criminal, esses agentes estatais defendem a violência e a morte contra os seres humanos a quem consideram bandidos, obscurecendo o fato de que estes são em sua totalidade pessoas pobres. Trata-se de uma ideologia empobrecedora de todos aqueles afetados por ela, mas que infelizmente aprofunda-se cada vez mais no seio das instituições policiais.

A defesa da violência e repressão policiais, tendo o assassinato como recurso extremo válido, como necessárias para a proteção do trabalhador contra os bandidos oculta convenientemente a complexidade do problema. Trataremos melhor desse assunto mais adiante, mas por hora é possível dizer que essa ideologia tem por função principal garantir a legitimidade do uso da violência para a defesa da propriedade privada. São ideias habilmente inculcadas na sociedade como um todo, pois mexem com as emoções das pessoas fazendo apelo justamente à segurança do trabalhador e de sua família. Nenhuma campanha por mais segurança menciona a importância de garantir os interesses e a integridade dos grandes proprietários. A ênfase é sempre no trabalhador vítima de “bandidos”. Não à toa a defesa da violência policial é disseminada mesmo entre muitos pobres.

A defesa dos interesses capitalistas pelos militares, se não é expressa em suas reivindicações, é garantida por sua convivência ou ausência de contestação. Não encontraremos entre os militares ocupantes de altos cargos quaisquer sombra de princípios socialistas. Pelo contrário: nos casos em que os militares assumiram diretamente o poder, eles foram fiéis defensores da causa capitalista. O caso recente do Brasil é expressão clara dessa comunhão de interesses. O objetivo do golpe de 1964 não foi outro senão assegurar os interesses das elites econômicas. Caso não houvesse essa afinidade, os golpes militares poderiam ser mais frequentes. Sobre a raridade dos golpes militares, Miliband (1972, pp. 165-166) argumenta que:

(...) os militares na maior parte das vezes lidavam com políticos e governos cujas opiniões e metas não eram *radicalmente* diferentes das suas próprias. Mesmo quando estavam no poder os governos “esquerdistas”, os militares, por pior que fosse a sua opinião acerca de tais governos, muito raramente chegaram a sentir uma alienação política e ideológica total. Afinal, tais governos realizaram em geral uma política externa e de defesas que não era de tipo a sugerir que a colaboração com tais governos era totalmente impossível.

A respeito de que classes sociais serão particularmente beneficiadas pela lealdade dos militares, Miliband (Ibidem, pp. 168-169) é enfático:

(...) as elites militares e a polícia deverão sempre apoiar com particular zelo a determinação do poder civil em combater a “subversão interna”, pelo menos aquela proveniente da esquerda, bem como a agir, sempre que preciso, como agentes coercitivos da ordem social vigente, principalmente em períodos de conflito social e de luta de classes aberta. Eles são os executores daquela função coercitiva que constitui prerrogativa única do Estado e quaisquer que sejam os outros aspectos em que o poder civil possa ter tido dúvidas, nesta ou naquela época, quanto à sua confiabilidade, lealdade e subordinação, dificilmente terá havido ocasião para suscitar quaisquer dúvidas sérias no que diz respeito à sua presteza em tomar posição contra operários em greve, militantes políticos de esquerda e outros perturbadores semelhantes do *status quo*. (grifos do autor).

Outro grupo importante de agentes do Estado é o dos juízes. Como temos discutido até agora a relação entre o Estado e os interesses capitalistas e tratamos dos governos e dos funcionários públicos, alguém pode alegar a independência dos poderes e que, nesse sentido, o judiciário não devendo prestar contas ao executivo estaria numa posição de neutralidade. A independência deve, todavia, ser reinterpretada, uma vez que, embora sejam administrativamente independentes, os juízes não estão livres de importantes influências. Assim é que:

(...) os juízes das cortes supremas (e, nesse sentido, também os das cortes inferiores) absolutamente não são, nem podem ser, independentes em relação a inúmeras influências, principalmente da origem de classe, educação, situação de classe e tendência profissional, que contribuem tanto para a formação de sua concepção de mundo como no caso dos outros indivíduos (MILIBAND, 1972, pp. 169-170).

As elites estatais são recrutadas principalmente nas classes médias e altas da sociedade, o que não é diferente para o caso dos juízes. Os raros que não se originam dessas classes sofreram forte influência por parte dos colegas e professores durante seu processo de formação, assim como tendem a incorporar o pensamento da classe a qual passa a pertencer com o exercício da magistratura. Acresce-se a isso o mesmo que afeta todos os funcionários públicos: ascender aos postos mais elevados da carreira depende do enquadramento num dado espectro de pensamento político. São fatores que contribuem para o engajamento dos juízes numa dada ideologia que influenciará sobremaneira os seus modos de interpretar os fatos e de

realizar um julgamento. Isso se torna muito importante quando se tem em conta que os juízes não são simples executores das leis. É disso que nos fala Miliband (Ibidem, p. 171):

Os juízes (...) não são “máquinas de vender a lei”, ou prisioneiros indefesos de uma estrutura legal ou os meros expoentes da lei, como eles consideram. Dentro do sistema legal de todos aqueles há lugar, inevitavelmente, para o arbítrio judicial na aplicação da lei e para a criatividade judicial no exercício efetivo da lei.

É impossível a um juiz julgar os conflitos do mundo de maneira independente da sua própria concepção de mundo. Essa concepção, por sua vez, é bastante determinada pela situação de classe do juiz, pois é essa que define quem são seus pais, seus amigos, seus mestres, ou seja, suas influências. A despeito de qualquer alegação em contrário, seus conceitos levarão a que suas decisões estejam muitas vezes eivadas de uma tendência preconceituosa identificável, e na maioria dos casos de tipo fortemente conservador. Essa tendência conservadora se reflete no fato de que “o arbítrio judiciário (...) tem sido em geral usado mais para apoiar do que para restringir as tentativas feitas em diferentes ocasiões pelos governos e pelos legislativos para conter, dominar ou suprimir as opiniões e atividades dissidentes” (MILIBAND, 1972, p. 175). Tudo isso apesar da independência dos poderes. Nem neutralidade, nem independência:

Em suma, o judiciário não tem estado “acima” dos conflitos da sociedade capitalista mais do que qualquer outra parte do sistema estatal. Os juízes têm-se envolvido profundamente em tais conflitos e, de todas as classes, é certamente a classe dominante aquela que tem menos a reclamar da natureza e da direção de tal envolvimento (Ibidem, pp. 177-178, grifo do autor).

De maneira semelhante aos governos, as assembleias legislativas são depositárias de certo grau de expectativas por parte da sociedade, uma vez que são eleitas por meio do voto popular. Acredita-se que deputados, senadores e vereadores sejam os representantes dos interesses do povo. Entretanto, o que podemos afirmar é que são antes os interesses empresariais a ter prioridade nas agendas dos parlamentares. Algumas são as razões para essa afirmação.

Em primeiro lugar, são os partidos conservadores, de uma ou outra denominação, que têm continuado a dominar as assembleias legislativas durante todo o século. Houve exceções a esta regra, mas a situação geral é, em simples termos de maiorias, a do predomínio conservador. As maiorias conservadoras em tais assembleias estão constituídas em sua maior parte, de elementos provindos das classes média e alta e qualquer que seja a sua origem social, os membros de tais maiorias têm-se revelado, de qualquer modo, fortemente dispostos a adotar uma opinião favorável em face da atividade capitalista e uma opinião correspondentemente desfavorável diante das proposições e políticas que lhes parecerem prejudiciais (Ibidem, p. 203).

A despeito de diferenças partidárias ou de opinião sobre as estratégias a serem adotadas pelo Estado, os parlamentares em sua maioria estão de acordo com a ordem capitalista. Raros entre eles são aqueles que acreditam que a solução está na constituição de uma ordem socialista. Sendo assim, fica fácil perceber que não importa qual partido esteja no poder, pois há um predomínio das ideias conservadoras: o interesse nacional está necessariamente vinculado aos interesses dos grandes capitalistas. Estes são vistos como indispensáveis ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos, valores supremos da propaganda capitalista. Outro problema que limita o florescimento de ideias revolucionárias no seio de uma assembleia é a repressão que mesmo os partidos menos conservadores exercem sobre seus membros:

(...) não se deve olvidar que os grupos parlamentares dos partidos social-democratas bem como os líderes e dirigentes social-democratas agiram muitas vezes, a mando de seus dirigentes, dentro de uma concepção de “interesse nacional” que os leva não a *levantar* os interesses dos trabalhadores, mas a ajudar a *subjugá-los*. Muitos membros de tais grupos sucumbiram facilmente à atração parlamentar, o que afetou de maneira marcante a sua virilidade política, uma vez que os levou a encarar o mundo através de uma névoa parlamentar, que não era de maneira alguma útil à afirmação militante de uma consciência de classe que, aliás, muitos deles jamais haviam tido. E aqueles que a possuíam e que buscavam agir de acordo com ela constataram sempre que deviam enfrentar uma variedade de obstáculos processuais e outros justamente destinados a frear aquela afirmação. Mais importante ainda, eles também se encontraram sempre numa posição desigual, às vezes muito aguda, em face de seus líderes parlamentares e partidários e de seus “leais” e “responsáveis” colegas: de todas as forças que contiveram os parlamentares socialistas dentro dos partidos social-democratas, nenhuma foi mais eficaz do que os seus próprios líderes e companheiros de bancada (MILIBAND, 1972, p. 203, grifo do autor).

Mesmo os partidos mais revolucionários enfrentam também um sério problema. A participação parlamentar no contexto das democracias de tipo ocidental “(...) estimula a concepção de que a política é acima de tudo uma questão de estratégia parlamentar, de tática e manobra, em benefício do que muita coisa pode ser sacrificada, em termos de princípios e objetivos” (Ibidem, p. 204).

Quanto aos modos de operação e as maneiras pelas quais as assembleias trabalham a favor dos interesses capitalistas, em muitos casos trata-se não necessariamente de aprovar leis que beneficiem diretamente os empresários, mas apenas de evitar que legislações que os desfavoreçam sejam aprovadas. Muitas vezes, é apenas isso que interessa. E para esse propósito inibidor e bloqueador, as assembleias são bastante prestativas.

Sobre os motivos que levam a essa tendência pró-capitalista, na maioria das vezes trata-se de inclinações espontâneas dos parlamentares. Seria ingenuidade crer que eles agem assim involuntariamente ou também que agem por maldade deliberada. A hipótese mais provável é que tais pessoas acreditam realmente que os interesses empresariais representam

realmente o “interesse nacional”. Outro motivo seria a pressão exercida pelos empresários, muitas vezes com a oferta de determinadas vantagens. Todavia, essa pressão torna-se mais eficiente e fácil de ser aceita pelo parlamentar caso ele tenha tendência a crer na verdade do interesse a ser defendido. E, certamente, ele achará mais legitimidade na causa capitalista que na dos trabalhadores. Um terceiro motivo é o comprometimento com determinados grupos e pessoas que muitos parlamentares herdaram do período eleitoral. As doações feitas por empresas às campanhas dos candidatos às assembleias costumam ser cobradas por meio da colaboração do parlamentar às causas das empresas doadoras. A conclusão é que:

(...) o elemento legislativo do sistema estatal (...) permaneceu habitualmente, apesar do sufrágio universal e da política competitiva, muito mais como instrumento das classes dominantes do que daquelas subordinadas, muito embora ele seja hoje o seu instrumento de maneira muito menos exclusiva do que antigamente. Os legislativos podem ajudar a atenuar um modelo de dominação de classe, mas eles continuam a ser um dos seus meios (MILIBAND, 1972, p. 209).

Em relação à última instituição estatal e seu grupo de agentes, temos os governos subcentrais que, em nosso caso, são as administrações estaduais e municipais. Tudo que foi dito a respeito dos demais agentes estatais se aplica a estes também. Como exemplo de como essas administrações descentralizadas também corroboram as lógicas capitalistas, cabe a explicação de Santos (2002, p. 88) a respeito daquilo que ele chama de “guerra dos lugares”:

(...) se o mundo tornou possível, com as técnicas contemporâneas, multiplicar a produtividade, somente o fez porque os lugares, conhecidos em sua realidade material e política, distinguem-se exatamente pela diferente capacidade de oferecer às empresas uma produtividade maior ou menor. É como se o chão, por meio das técnicas e das decisões políticas que incorpora, constituísse um verdadeiro depósito de fluxos de mais-valia, transferindo valor às firmas nele sediadas. A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passam, também, a ser um atributo dos lugares. E cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor. A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares.

As empresas elegem aqueles pontos do território que melhor atendam a seus interesses, mas exigem que esses lugares sejam equipados com recursos materiais e informacionais modernos, capazes de fazer os negócios funcionarem melhor. Além disso, exigem também uma adequação política, por meio da criação de normas, fornecimento de financiamentos, incentivos fiscais etc. Nesse sentido, as administrações locais dão início a uma guerra para ver quem consegue melhor fornecer as condições exigidas pelas firmas. Independente de qual lugar vença essa competição, o verdadeiro vencedor é a grande empresa, que passa a impor sua lógica estranha aos interesses dos habitantes. Mais uma vez em nome do desenvolvimento e da criação de empregos, o que se vê é o Estado financiando o

desmantelamento da vida nos lugares para atender a desígnios de origem longínqua indiferentes a tudo mais que não sejam seus lucros.

CAPÍTULO 7

ESTADO PENAL E USO DESIGUAL DO TERRITÓRIO PAULISTA.

Neste ponto da pesquisa, nos deparamos com uma das principais contradições enfrentadas pela Defensoria Pública: o fato de que enquanto ela representa o frágil ramo estatal a tentar defender a imensa maioria pobre da população, a justiça criminal ganha a cada dia mais vigor em sua tarefa de punir os pobres. O mesmo Estado que precariamente subsidia as defensorias faz investimentos elevados nos aparatos policial, judicial e penal. Estes, por sua vez, tem se mostrado bastante seletivos em suas ações, “privilegiando” os estratos mais baixos da sociedade com perseguições incessantes e punições exemplares. Trata-se de uma corrida perdida pelas defensorias antes da partida, pois como defender os pobres se o Estado investe muito mais recursos para encarcerá-los do que para garantir-lhes os direitos? Tentemos compreender essa tendência do Estado de abandonar o tratamento social da pobreza e enveredar pelo caminho da intensificação das respostas policiais e penais.

O controle do crime nas sociedades capitalistas contemporâneas

Acreditamos ser pertinente dar início a esta discussão a partir da afirmação de Rusche e Kirchheimer (2004 [1939], p. 20) de que:

Todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção. É, pois, necessário pesquisar a origem e a força dos sistemas penais, o uso e a rejeição de certas punições e a intensidade das práticas penais, uma vez que elas são determinadas por forças sociais, sobretudo pelas forças econômicas e, consequentemente, fiscais.

Também é relevante a afirmação de que “os diferentes sistemas penais e suas variações estão intimamente relacionados às fases do desenvolvimento econômico” (Ibidem, p. 23). Assim é que a compreensão das formas e intensidade das práticas penais utilizadas num dado lugar em certo período histórico não pode ser separada de uma interpretação das relações econômicas então vigentes. Nesse sentido, os autores demonstram como as práticas punitivas mudaram radicalmente na passagem do modo de produção feudal para o capitalista, assim como, no capitalismo, a intensidade das punições foi modulada em razão dos períodos de crise (períodos de prosperidade econômica e de maior oferta de empregos foram marcados por punições mais brandas). Apenas em um sentido a aplicação das sanções penais parece ter permanecido imutável: sempre se dirigiu principalmente às classes sociais mais baixas.

A ascensão da burguesia ao *status* de classe dominante erigiu a prisão à forma de punição *par excellence*. Todavia, desde o século XVIII, o capitalismo passou por não poucas

crises e, a partir destas, constituíram-se diversas doutrinas econômicas visando a garantir a manutenção do sistema e, principalmente, dos privilégios burgueses. Cada doutrina, a depender das circunstâncias, prescrevia o remédio mais conveniente, o que significava uma maior ou menor intervenção do Estado em certas áreas. Desse modo, a função desempenhada pelo sistema penal sempre respondeu às demandas econômicas do momento. Tudo isso para dizer que o modo como a sociedade e o Estado tratam a questão dos crimes e de suas punições nos dias atuais é uma das consequências do tratamento imposto pela doutrina neoliberal à economia.

Embora tenha estado em gestação nos círculos acadêmicos americanos desde algum tempo antes, o neoliberalismo entrou em cena oficialmente no mundo a partir da crise econômica do início dos anos 1970. Mais uma estratégia para assegurar a continuidade dos ganhos dos grandes capitalistas, em detrimento dos interesses do restante da sociedade. Se, até o período anterior a crise, o Estado tinha grande participação na economia e na oferta de serviços sociais, a receita agora era outra: o Estado deveria encolher, assegurando apenas a propriedade privada e o livre comércio. Harvey (2008, p. 12) define bem a nova situação:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício.

Na prática, isso significou privatizações, redução drástica das ações estatais em benefício dos mais pobres e o fortalecimento do braço penal do Estado. O resultado foi o empobrecimento de grandes contingentes populacionais, o encarceramento em massa e uma vertiginosa concentração de renda. Esta última, disfarçada como crescimento da economia e dos lucros empresariais, foi apresentada como prova do mérito das práticas neoliberais. Os ricos ficaram ainda mais ricos e os pobres mais miseráveis. A leitura do exemplo americano ainda no governo de George W. Bush é significativo:

Depois da implementação de políticas neoliberais no final dos anos 1970, a parcela da renda nacional do 1% mais rico dos Estados Unidos disparou, chegando a 15% (bem perto do seu valor pré-Segunda Guerra Mundial) perto do final do século. O 0,1% mais rico dos Estados Unidos aumentou sua parcela da renda nacional de 2% em 1978 para mais de 6% por volta de 1999, enquanto a proporção entre a compensação mediana dos trabalhadores e o salário dos CEOs (Chief Executive Officer) passou de 30 para 1 em 1970 a quase 500 para 1 por volta de 2000. Quase certamente, com os efeitos das reformas fiscais do governo Bush que agora se fazem sentir, a concentração de renda e riqueza nos estratos superiores da sociedade, isso se mantém, dado que o imposto sobre a propriedade (imposto sobre a riqueza) está defasado e a taxação da renda de investimentos e ganhos de capital está se reduzindo, enquanto a taxação dos salários e remunerações se mantém (HARVEY, 2008, p. 26).

Nada disso seria possível sem que o Estado investisse grandes somas na utilização da violência legalizada para controlar os grandes contingentes populacionais explorados e tornados mais pobres com as práticas neoliberais. Nesse sentido, montaram-se sistemas de objetos e sistemas de ações capazes de colocar a urgência de incrementar os aparatos policiais e prisionais na ordem do dia. Os países sob influência dos Estados Unidos são contaminados pelo que Wacquant (2013) chama de “ascensão do Estado penal”, cujos resultados no território estadunidense foram:

Crescimento explosivo das populações aprisionadas, que aumentaram cinco vezes em 25 anos para ultrapassar os dois milhões de pessoas, e que se amontoam em condições de superpopulação que desafiam o entendimento; extensão continuada da colocação sob tutela judiciária, que hoje cobre cerca de sete milhões de estadunidenses, o que corresponde a um homem adulto em 20 e a um jovem negro em três, graças ao desenvolvimento de tecnologias de informática e genética, e à proliferação dos bancos de dados criminais aos quais pode-se ter livre acesso a partir da Internet; decuplicação dos orçamentos e do pessoal das administrações penitenciárias, promovidas ao patamar de terceiro maior empregador do país, enquanto as despesas sociais sofrem cortes profundos e o direito ao auxílio público transforma-se na obrigação de trabalhar em empregos desqualificados e sub-remunerados; desenvolvimento frenético de uma indústria penitenciária privada, a menina dos olhos de Wall Street, que ganhou uma amplitude nacional e depois internacional, a fim de satisfazer à crescente demanda estatal por punição ampliada; direcionamento da vigilância policial e da repressão judiciária para os habitantes do gueto negro em declínio e para os delinquentes sexuais, agora definitivamente rejeitados para as margens infamantes da sociedade; enfim, a difusão de uma cultura racializada da difamação pública do criminoso, avalizada pelas mais altas autoridades do país (WACQUANT, 2013, p. 14).

A ascensão do Estado penal pouco tem a ver com o aumento da criminalidade ou de atos que pudessem colocar em risco a segurança da sociedade como um todo. Trata-se de uma resposta que possibilitava o controle das massas de pobres que teriam seu número aumentado como decorrência das novas práticas econômicas e do afastamento do Estado da prestação de serviços sociais. A repressão penal por um lado reprimia com uma reação desproporcional os pequenos delitos de pequeno potencial ofensivo, cometidos pelos novos miseráveis como estratégia de sobrevivência e, por outro, condicionava as demais pessoas a aceitarem

resignadamente as novas relações de trabalho precarizadas. Diante de uma doutrina econômica em que as liberdades individuais (o que na prática significa: cada um por si) são elevadas a valor máximo da sociedade, é de se compreender que o neoliberalismo tenha conduzido ao tratamento penal da miséria, uma vez que seria inaceitável que o Estado cuidasse de algumas pessoas, pois assim estaria em risco a ideologia das “responsabilidades individuais”. Dessa forma,

(...) a irresistível ascensão do Estado penal nos Estados Unidos durante as três últimas décadas não é uma resposta ao aumento da criminalidade – que permaneceu praticamente constante, em termos globais, antes de cair no final do período –, mas sim aos deslocamentos provocados pela redução de despesas do Estado na área social e urbana e pela imposição do trabalho assalariado precário como nova forma de cidadania para aqueles encerrados na base da polarizada estrutura de classes (WACQUANT, 2013, p. 15).

O grande encarceramento neoliberal tem como alvo privilegiado os estratos mais baixos da sociedade, evidenciando a passagem de um Estado social para um Estado penal. Não são as práticas ofensivas em geral que são perseguidas pelas polícias e punidas rigorosamente pelos tribunais. Os crimes de “colarinho branco” são o maior exemplo de práticas extremamente lesivas à sociedade e que escapam de punições prisionais. Não são raros os casos em que a própria letra da lei não tipifica certas práticas como crimes, dando-lhes um tratamento muito mais brando em que os culpados isentam-se de qualquer consequência mais grave por meio do pagamento de multas ou reparação do dano. O rótulo de “criminoso” não lhes é aplicado e é como se tais indivíduos nunca tivessem deixado de ser “cidadãos de bem”. É desse modo que o sistema penal age seletivamente, perseguindo, sobretudo, aquelas ações delituosas praticadas pelos mais pobres em suas estratégias de sobrevivência. Tais ações representam geralmente crimes contra a propriedade privada (pequenos roubos ou furtos) e o tráfico de drogas, sendo tais práticas as responsáveis pela maior parte das pessoas encarceradas.

Quanto à questão das drogas, não é por acaso também que a chamada “guerra às drogas” declarada pelo governo estadunidense coincide exatamente com o início da ascensão do neoliberalismo. Castro (2005, pp. 174-175) vê nesta cruzada empreendida pelos Estados Unidos também uma maneira de aumentar seu intervencionismo nos países subdesenvolvidos:

É na Convenção de Substâncias Psicotrópicas de Viena (1971) que os Estados Unidos, secundados por seus acólitos do Terceiro Mundo, logram impor seu critério proibicionista. A partir de então, pode-se ver como se garante o domínio dos Estados Unidos no panorama mundial da droga (...). O controle desse país sobre a droga e sobre os países que a produzem está muito vinculado à dependência do Bureau Permanente das Nações Unidas em relação às milionárias pesquisas norte-americanas sobre a matéria. Dessa maneira, os Estados Unidos conseguem instituir

uma polícia internacional, estreitamente associada aos órgãos da droga nas Nações Unidas, em quase todos os países do mundo. Especialmente nos do terceiro Mundo, já que na Single Convention de 1921 aparecem, na lista de substâncias mais perigosas, duas drogas produzidas na região: a heroína e a maconha. Não haveria porque duvidar do trabalho subterrâneo de controle que essa polícia antidrogas pode desempenhar, simultaneamente, sobre os interesses anti-norte-americanos.

Para além da importância da campanha antidrogas para a política externa, tal estratégia se mostra importantíssima para combater o “inimigo interno”. A “ameaça das drogas” – ao mesmo tempo em que desqualifica usuários e traficantes, legitimando o uso da violência contra eles, banalizando suas execuções sumárias pelas polícias e naturalizando seu encarceramento – autoriza o governo a investir alto em mais aparatos policiais e penitenciários para controle dos pobres. As pessoas envolvidas com drogas e que são apanhadas pela malha do sistema penal são em sua absoluta maioria pessoas pobres, preferencialmente negros e imigrantes. A droga cumpre, assim, uma função importante, pois:

Os estereótipos, estreitamente vinculados aos fins da dominação interna, tendem a associar imagens específicas de tipos de cidadãos na rejeição visceral da droga. Assim, os estudantes contestadores, os marginais, os desempregados, os trabalhadores relapsos, todos os portadores potenciais de valores políticos diferentes dos dominantes, constituem imagens frequentemente vinculadas ao vício e ao delito (CASTRO, 2005, pp. 176-177).

Infelizmente, o Brasil abraçou e acolheu todas essas ideologias e práticas forjadas pelos Estados Unidos. Os resultados têm sido nefastos. O caso do estado de São Paulo é exemplar para compreender a instalação das práticas do Estado penal.

Investindo no Estado penal

Embora Loïc Wacquant possa falar da passagem do Estado social para o Estado penal no caso dos Estados Unidos, no Brasil o bem-estar social nunca foi uma realidade. No período recente, nosso país passou do tratamento ditatorial-militar da questão penal para a gestão neoliberal. De um inferno para outro... Às classes hegemônicas asseguram-se sempre os privilégios e o comando da sociedade e, aos pobres, o “direito” de serem explorados e espoliados em silêncio, sob o risco de serem enviados para alguma masmorra e lá serem esquecidos. Mudam as formas, permanecem os conteúdos.

A análise dos dados dos orçamentos recentes do governo do estado de São Paulo permite confirmar a ascensão do Estado penal inspirada no exemplo estadunidense. Zomighani Júnior (2013) em seu trabalho sobre o sistema prisional paulista põe em evidência, para o período compreendido entre 1995 e 2013, o aumento significativo dos investimentos

públicos no tratamento penal da pobreza, em detrimento da destinação de recursos para áreas sociais importantes:

No período analisado, o orçamento total do Estado aumentou cerca de 9 vezes (de 22 para 192 bilhões, aproximadamente), apesar de em alguns anos pontuais (como em 2009) o orçamento ter crescido 24% em relação ao ano anterior. No entanto, no mesmo período de 18 anos, o orçamento da Secretaria Penitenciária do Estado de São Paulo – SAP aumentou 24 vezes – passando, respectivamente, de 133 milhões em 1995 para 3,2 bilhões de reais em 2013.

Já o orçamento da Secretaria de Segurança Pública – compreendendo a soma dos orçamentos das polícias civil e militar no Estado de São Paulo – aumentou 15 vezes no período passando de um para 15 bilhões de reais. Em relação aos orçamentos das Secretarias de Habitação (465 milhões para 1,4 bilhões), Cultura (184 para 861 milhões) e Educação (3,4 para 24 bilhões) o crescimento foi, respectivamente, da ordem de 3, 5 e 7 vezes no período, ou seja, abaixo do percentual de crescimento total do orçamento do Estado. No mesmo período de 18 anos, o orçamento do Poder Judiciário aumentou 13 vezes (de 590 milhões para 7,7 bilhões de reais), e o do Ministério Público 11 vezes (144 milhões para 1,6 bilhões de reais) (ZOMIGHANI JÚNIOR, 2013, pp. 106-107).

Ainda de acordo com este autor, embora os orçamentos das Secretarias de Educação e da Saúde sejam superiores aos das de Segurança Pública e da Administração Penitenciária, a evolução proporcionalmente maior dos orçamentos destas últimas fará com que, em pouco mais de duas décadas, o Estado esteja destinando o mesmo volume de recursos tanto para o seu braço repressivo quanto para a educação. Além disso, são, no mínimo, preocupantes, os baixos valores destinados à área de habitação quando comparados as de segurança e penitenciária. O processo está em curso, e com tendência de aprofundamento: menos direitos sociais e mais violência repressiva. As consequências dos poucos investimentos em habitação são graves:

Os resultados dessa política são visíveis na geografia do estado de São Paulo – aumento do número de favelas; de loteamentos clandestinos; formação de bairros por autoconstrução sem respeito às normas de padrões técnicos mínimos, ou sem qualquer suporte por parte do Estado; ocupação de morros, encostas, áreas de mananciais, constituindo-se na ampliação de ocupações nas chamadas “áreas de risco”, majoritariamente habitada pelas populações mais pobres (Ibidem, p. 110).

Tais resultados são visíveis principalmente nas cidades e as análises feitas na primeira parte desta tese, assim como as representações cartográficas, deixam bastante clara sua expressão territorial. As periferias pobres das principais cidades paulistas são os lugares mais acometidos por essas mazelas. E as ações do Estado neoliberal só agudizam as desigualdades.

Desigualdades no uso do território paulista

Compreender o uso do território paulista pela Defensoria exige a compreensão do território em sua totalidade e, com isso, dos usos que dele fazem todos os demais agentes.

Numa perspectiva totalizante, parece claro que uma instituição sozinha não será, por meio de simples relações de causa e efeito, a culpada ou a solucionadora dos problemas do todo. Ela é apenas um elemento em múltiplas relações com todos os demais, que, por sua vez, estabelecem incontáveis outras interações entre si.

Desse modo, só podemos compreender a Defensoria a partir do seu lugar no todo. Faz-se necessário, assim, compreender o território em sua totalidade. Na tentativa de alcançar esse objetivo, acreditamos ser necessário recorrer a algumas variáveis que nos auxiliem a compreender o movimento geral. Buscamos, assim, apoiarmo-nos no método geográfico, mas sob um ponto de vista da economia política. Nesse sentido, o Estado e as grandes firmas assumem funções de destaque na constituição do território paulista.

A atual constituição do território paulista é tributária das decisões tomadas pelo Estado brasileiro na segunda metade do século XX, destacando-se o período ditatorial. Sob o amparo da ideologia do progresso e do desenvolvimento, os gastos públicos foram direcionados preferencialmente para dotar o território com as infraestruturas necessárias à implantação e ao funcionamento das grandes firmas transnacionais. O tão proclamado desenvolvimento, ainda hoje exaltado por alguns, defendido, além de outros, pelo argumento de que o país naquele período chegou a ser a oitava economia mundial e de que foram construídas obras importantes, oculta o que esse processo na verdade representou. A formação de macrocefalias urbanas, a intensificação das desigualdades sociais, a favelização, concentração de infraestruturas, bens e serviços em alguns pontos restritos do território são alguns exemplos.

No entanto, mesmo após a redemocratização, essa preferência do Estado pelos gastos destinados à realização do grande capital ainda se mantém. Hoje, principalmente, sob o argumento do crescimento e da geração de empregos. O território paulista expressa essa opção: a seletividade espacial dos gastos públicos, sempre atendendo aos interesses das grandes firmas e em detrimento dos gastos sociais. Sobre esse assunto, é interessante notar o que afirmava Milton Santos, no início dos anos 1990, a respeito da metrópole de São Paulo:

Metrópole de um país subdesenvolvido industrializado, São Paulo é, certamente, o melhor exemplo, no Terceiro Mundo, de uma situação de *modernidade incompleta*. Nela se justapõem e se superpõem traços de opulência, devidos à pujança da vida econômica e suas expressões materiais, e sinais de desfalecimento, graças ao atraso das estruturas sociais e políticas. Tudo que há de mais moderno pode aí ser encontrado, ao lado das carências mais gritantes. (SANTOS, 2009 [1990], p. 15).

Essa mesma afirmação parece servir para caracterizar o estado de São Paulo como um todo. Isso o torna um excelente exemplo para o estudo da Defensoria Pública no Brasil. É relevante o modo como são extremamente opostos os interesses econômicos e os sociais. O

estado “mais rico” da federação representa um campo fértil para a proliferação de problemas sociais e de direitos negados. Um verdadeiro paradoxo: o Estado que promove as políticas que oferecem assistência jurídica gratuita é o mesmo que privilegia os investimentos e incentivos à economia.

O modo diferenciado como os governos paulistas tem tratado os problemas sociais e as questões econômicas é revelador da preferência pelas grandes firmas. O território usado expressa essa opção pelo econômico e põe à mostra as desigualdades socioespaciais constituídas nesse processo. Quer consideremos as desigualdades entre os vários municípios ou as desigualdades intramunicipais, verificaremos que o modelo adotado é gerador de pobreza e injustiças. A partir da escolha de algumas variáveis, tentamos melhor compreender como os usos do território revelam as opções do Estado e as desigualdades delas resultantes.

Examinando, ainda que preliminarmente, a distribuição da população (Mapa 5), é possível verificar indícios do uso desigual do território. A concentração da população paulista na Região Metropolitana de São Paulo e, secundariamente, nas regiões metropolitanas de Santos e Campinas parece indicar que, por alguma razão, as pessoas se veem constrangidas a aí habitar. Longe de considerar a população como mero dado absoluto, é necessário compreendê-la enquanto seres humanos. Desse modo, pode-se abordar a questão a partir de dois pontos de vista: o primeiro é o da própria lógica capitalista, na qual a população assume a função de um exército industrial de reserva; o segundo é o do humanismo que, enxerga nessa concentração uma multitude de privações e contingências.

Como mero dado da economia, a população assim distribuída indica que há uma concentração das atividades econômicas em determinada porção do território paulista. Desde sempre, o capitalismo fundamenta-se na expropriação do trabalhador de qualquer alternativa que o impeça de ser explorado enquanto mão-de-obra. Sendo assim, o mapa parece indicar a expressão territorial desse processo: não existe alternativa a não ser se deslocar para a metrópole para ali vender sua força de trabalho. Alguns outros pontos onde isso é possível, ainda que com menor intensidade, também demonstram essa lógica.

Embora o sistema capitalista busque se instalar em todos os lugares do mundo, e isso seja cada vez mais possível no atual período da globalização, ele ainda não está em toda parte e nos lugares onde se faz presente assume expressões diferentes. Assim, embora no estado de São Paulo possamos dizer que o capitalismo se instala em praticamente todos os lugares, ele o faz na maior parte deles enquanto psicoesfera. Enquanto tecnoesfera⁴¹, sua presença

⁴¹ Ao mesmo tempo em que se instala uma tecnoesfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se paralelamente, e com as mesmas bases, uma psicoesfera. A tecnoesfera se adapta aos mandamentos da produção

concentra-se em determinadas porções: principalmente nas metrópoles. Essa a razão da concentração populacional. Os mapas 187 a 194 expressam a concentração da tecnoesfera.

Mapa 187 – ESTADO DE SÃO PAULO: Valor adicionado na indústria por município, 2010. Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese. A psicoesfera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas – tecnoesfera e psicoesfera – são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis tem dimensões mais amplas e mais complexas. (SANTOS, 2008 [1996], pp.255-256).

Mapa 188 – ESTADO DE SÃO PAULO: Produto Interno Bruto por município, 2011. Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 189 – ESTADO DE SÃO PAULO: Consumo total de energia elétrica (MWh) por município, 2013. Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 190 – ESTADO DE SÃO PAULO: Parques tecnológicos, 2013. Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 191 – ESTADO DE SÃO PAULO: Principais rodovias, 2012. Fonte: <<http://www.direitominerario.com>>. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 192 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios que contam com unidades de ensino de universidades públicas, 2014. Fonte: SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 193 – ESTADO DE SÃO PAULO: matrículas nos cursos de graduação presencial por município, 2013. Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 194 – ESTADO DE SÃO PAULO: Hospitais do SUS que oferecem tratamento para o câncer por município, 2013. Fonte: SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 195 – ESTADO DE SÃO PAULO: taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (em %) por município, 2010. Fonte: SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 196 – ESTADO DE SÃO PAULO: Rendimento médio mensal das pessoas responsáveis pelos domicílios, 2010. Fonte: SEADE. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

O mapa 187 apresenta o valor adicionado na indústria⁴² em 2010, expressando uma concentração da atividade industrial que acompanha o eixo que liga Santos, São Paulo, Campinas e se estende na direção noroeste, assim como abrange São José dos Campos e outros municípios ao longo da Rodovia Presidente Dutra. Os mapas 187 e 188 revelam como a concentração industrial está associada aos PIBs municipais mais elevados e também aos maiores consumos de energia elétrica. É possível verificar uma concentração da produção econômica na porção do território paulista a que chamamos anteriormente de Macrometrópole Paulista. O mapa 190 apenas confirma isso, apresentando a distribuição dos parques tecnológicos hoje existentes e vinculados à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia⁴³. Os três mapas revelam um adensamento técnico do

⁴² Valor que a atividade das empresas industriais agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo.

⁴³ Parques tecnológicos são empreendimentos para a promoção de ciência, tecnologia e inovação. São espaços que oferecem oportunidade para as empresas do Estado transformarem pesquisa em produto, aproximando os centros de conhecimento (universidades, centros de pesquisas e escolas) do setor produtivo (empresas em geral). Esses ambientes propícios para o desenvolvimento de Empresas de Base Tecnológica (EBTs) e para a difusão da

território paulista, indicando a existência de uma escolha por parte dos agentes hegemônicos que por alguma razão, pretérita ou presente, intensifica a concentração de infraestruturas e da atividade econômica nessa região.

De maneira semelhante, o mapa 191 revela a maior concentração de rodovias na área considerada, assim como o mapa 192 e o 193 mostram que existe ali um maior número de universidades públicas e, por consequência, de matrículas em cursos de graduação. A mesma tendência se expressa pela maior presença de hospitais especializados (Mapa 194). Tudo isso faz com que os indicadores sociais sejam melhores na região da Macrometrópole: as taxas de analfabetismo são mais baixas (Mapa 195) e o rendimento médio é mais elevado (Mapa 196). Compreensível, então, que os dois últimos mapas mostrem como, de uma maneira geral, as condições de vida são mais difíceis nos municípios que não fazem parte da Macrometrópole. Seja pela carência de atividades econômicas mais expressivas, de serviços e infraestruturas mais especializados, ou pelos baixos rendimentos e alfabetização, tais municípios constituem, para seus habitantes, circunstâncias que não raramente resultam em migrações. Essas informações permitem em parte compreender a concentração populacional e as fortes desigualdades territoriais.

No estado de São Paulo, a instalação e a concentração industrial ocorridas em meados do século XX estão relacionadas a uma organização do território herdada do período econômico anterior. O uso do território pela atividade agrícola cafeeira exigiu que grandes investimentos em infraestruturas fossem feitos para possibilitar o transporte do café das propriedades no interior do estado até o porto de Santos. Esses investimentos materializaram-se sob a forma de ferrovias que, em sua maior parte passavam pela cidade de São Paulo. A

Ciência, Tecnologia e Inovação transformam-se em locais que estimulam a sinergia de experiências entre as empresas, tornando-as mais competitivas.

(...)

O governo do Estado de São Paulo criou o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec), que dá apoio e suporte aos parques tecnológicos, com o objetivo de atrair investimentos e gerar novas empresas intensivas em conhecimento ou de base tecnológica, que promovam o desenvolvimento econômico do Estado.

(...)

Para fazer parte do SPTec, a prefeitura ou a entidade gestora do parque tecnológico deve encaminhar um ofício à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo solicitando sua inclusão no Sistema Paulista de Parques Tecnológico. Após a aprovação dos documentos, o credenciamento será efetuado por meio de uma resolução válida por dois anos.

Para obter o credenciamento provisório, o interessado (prefeitura ou entidade gestora) deve comprovar a propriedade de uma área de no mínimo 200 mil m², enviar documento manifestando apoio à implantação do parque subscrito por empresas locais, bem como centros de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa, além do projeto básico do empreendimento, contendo o esboço do projeto urbanístico e estudos prévios de viabilidade econômica, financeira e técnico-científica. (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, 2013).

existência das ferrovias, aliada à presença de grandes capitais ociosos após a crise do café, fizeram da capital a opção mais atrativa para a instalação da indústria no país. A partir de então, os sistemas de objetos e ações herdados passaram a influenciar os eventos posteriores. Ainda hoje, essa influência se faz significativa.

A essa concentração da atividade econômica, a população não pôde fazer outra coisa a não ser migrar para perto das indústrias nascentes em busca de empregos e melhores condições de vida. Vindas do interior do estado, ou mesmo de outras regiões do país, as pessoas fixaram-se nesta porção do território paulista que se tornou o principal centro econômico do Brasil. Assim, o eixo entre Santos, São Paulo e Campinas passou a abrigar parte significativa da população do estado. Entretanto, como os investimentos sempre privilegiaram as atividades econômicas, agravaram-se os problemas sociais, expressos pela carência na oferta de serviços públicos. Exemplo de como as ações capitalistas são desestruturadoras dos lugares: instalam-se impondo sua ordem como desordem para as vidas das pessoas. Além disso, essas ações são extremamente seletivas, incidindo sobre pontos do território que atendem a determinados desígnios.

Essa seletividade espacial é estratégica: obedece à lei dos menores custos e dos maiores lucros. É dependente de infraestruturas modernas que possibilitem a realização das atividades e o deslocamento rápido de mercadorias e informações. O território hoje apresenta apenas alguns pontos onde isso se faz possível. São pontos dotados de maior densidade técnica e cuja criação é hoje cada vez mais uma tarefa assumida e custeada pelos recursos públicos.

Em um primeiro momento, boa parte (variável segundo os lugares) da formação do capital geral devia-se aos próprios atores principais do jogo econômico, que arcavam com uma parcela de responsabilidade na implantação das economias de aglomeração indispensáveis do funcionamento da máquina econômica e do organismo social. Numa fase de transição, o poder público é levado a assumir cada vez mais esses encargos, mas as obras públicas também beneficiam uma parcela considerável da população e um número considerável de empresas. Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas hegemônicas; o que porventura interessa às demais empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos. Isso obedece à mais estrita racionalidade capitalista, em nome do aumento do produto nacional, da capacidade de exportação etc. (SANTOS, 2009 [1990], p. 105).

É possível perceber isso, por exemplo, quando observamos que o governo estadual realizou, no período de 2007 a 2013, investimentos muito mais significativos no Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do que em áreas como saúde, educação, segurança, habitação e desenvolvimento social (gráfico 2 e tabela 41).

Gráfico 2: Investimentos do governo do estado de São Paulo em alguns órgãos selecionados, 2007-2012 (em bilhões de reais). Fonte: Contas do governo estadual. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/resultados?quicktabs_contasgov=0#quicktabs-contasgov>. Acesso em 28 de setembro de 2013. Elaboração gráfica: Willian Alcântara.

Tabela 41 - ESTADO DE SÃO PAULO: Despesas do governo com órgãos diversos (em bilhões de reais), 2013.

ÓRGÃO	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL
Secretaria de Educação	18,88	0,68
Secretaria da Saúde	13,52	0,61
Secretaria da Segurança Pública	8,80	0,41
Tribunal de Justiça	6,82	0,17
USP	4,21	0,60
Secretaria de Administração Penitenciária	2,51	0,28
Secretaria da Fazenda	2,08	0,23
CPTM	1,98	0,62
UNICAMP	1,90	0,09
UNESP	1,68	0,08
CEETEPS	1,60	0,24
Ministério Público	1,48	0,01
FAPESP	1,21	0,01
Fundação Casa	1,15	0,03
Hospital das Clínicas da USP	1,10	0,10
DER	1,06	5,91
Secretaria da Cultura	0,59	0,08
Defensoria Pública	0,57	0,01
Fundação para o Desenvolvimento da Educação	0,45	0,03
Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude	0,15	0,01
Secretaria da Habitação	0,11	1,36

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Essa opção parece indicar a preferência do Estado pelas ações que dotem o território de maior fluidez, imperativo para a realização das ações hegemônicas. O território é usado para atender aos interesses do grande capital, intencionalidade que fica expressa nos sistemas de objetos e ações engendrados pelo poder público aliado às grandes firmas.

Observando o mapa 191, é possível notar que as principais rodovias paulistas abrangem a quase totalidade do território, revelando o imperativo da fluidez, assim como a opção contemporânea pelo transporte rodoviário. Entretanto, quando buscamos compreender a presença de outros objetos, de caráter mais social, observamos uma presença menos ubíqua. É o caso, por exemplo, dos hospitais especializados no tratamento do câncer (mapa 194). O uso do território para atender às demandas da economia prevalece sobre um uso que poderia contribuir para a promoção de uma maior igualdade na distribuição de bens e serviços essenciais. Apesar da existência das rodovias, as pessoas mais pobres, habitantes dos municípios mais pobres, dispõem de poucos meios para fazer uso do transporte rodoviário. Assim, seu acesso aos centros mais bem dotados de bens e serviços é dificultado. Os melhores hospitais localizam-se nos maiores centros e as rodovias servem antes aos fluxos de mercadorias que de pessoas.

O nosso argumento de crítica em relação à concentração territorial dos referidos hospitais não se opõe à ideia de que tais objetos devem estar onde há uma maior concentração da população. A distribuição territorial da população é expressão de um uso desigual do território, resultado de escolhas que privilegiaram o econômico. Porém, essa distribuição se apresenta em primeiro lugar como problema a ser compreendido e enfrentado. A simples distribuição de hospitais, escolas etc. nas porções do território onde há maior concentração de pessoas, sem que seja possibilitado o acesso àquelas pessoas que moram mais distante, ao invés de solucionar um problema, contribui para aprofundá-lo. Apenas dotar pontos específicos do território com bens e serviços essenciais, sem que o acesso a eles seja possível igualmente a todos, contribui para a intensificação dos processos migratórios e o aprofundamento das desigualdades.

Ao privilegiar a economia em detrimento da sociedade, a população torna-se um dado secundário, um fator produtivo que pode ser negligenciado. A população são as pessoas, que necessitam de bens e serviços onde quer que estejam. Entretanto, se os investimentos públicos não privilegiam as demandas sociais, o uso do território expressará essa desigualdade: porções densamente tecnificadas em oposição a outras carentes de infraestruturas; abundância na oferta de bens e serviços em determinados pontos em contraposição à escassez em muitos

outros. Abundância e escassez, riqueza e pobreza são requisitos e consequências necessários a um sistema essencialmente produtor de desigualdades.

No tocante à compreensão das desigualdades no estado de São Paulo, contudo, o problema não se encerra aí. Se estivermos verdadeiramente comprometidos com um futuro que traga os benefícios do progresso técnico para todas as pessoas, o território se impõe como totalidade a ser compreendida. Sua compreensão é, todavia, um exercício difícil em função da amplitude das variáveis a serem consideradas. Uma delas é, sem dúvidas, a escala geográfica do processo que tentamos compreender. Cada problema exige ser compreendido a partir da escala em que se expressa. Caso contrário, corremos o risco de cometermos equívocos. Um exemplo prático é a questão do rendimento médio por município e as condições de vida em cada um deles. Se observarmos o mapa 196, uma interpretação apressada pode fazer crer que nos municípios que compõem o eixo de concentração econômica as condições de vida são as melhores do estado e que são desfrutadas por todos os habitantes, uma vez que o rendimento médio dos chefes de domicílio neles é mais alto. Entretanto, se assim procedermos, perdemos de vista as desigualdades existentes na escala intramunicipal. Os mapas da primeira parte desta tese mostram como as cidades são desiguais. A riqueza é concentrada e restrita a determinadas porções da população urbana que habita determinados pontos do território municipal. Esses pontos são geralmente dotados de uma gama maior de bens e serviços essenciais e de melhor qualidade. Enquanto isso, o restante do território é carente desses mesmos recursos. E é aí que habitam os mais pobres. É a oposição entre a cidade visível e a cidade invisível de que falava Milton Santos:

A oposição entre a cidade visível e a cidade invisível, subterrânea, é chocante. A paisagem urbana se estende muito mais depressa do que os serviços destinados a assegurar uma vida correta à população. Desse modo, a parcela maior da sociedade urbana, em grau mais ou menos ou grande, fica excluída dos benefícios do abastecimento de água, dos esgotos, do calçamento, dos transportes etc. eis aí, também, um dos aspectos mais chocantes dos contrastes entre centro e periferia. (SANTOS, 2009 [1990], p. 60)

O mapa 197 nos ajuda a melhor compreender as desigualdades que se instalam, ao contrário do que as ideologias do crescimento econômico possam defender, justamente naquelas porções do território onde se desenvolvem as atividades econômicas mais modernas e hegemônicas. O mesmo eixo de modernização, concentração industrial e financeira do território paulista é também o *locus* para a instalação do que há de mais precário em relação à

deterioração das condições de vida. A Macrometrópole possui também a maior concentração de aglomerados subnormais⁴⁴.

Mapa 197 – ESTADO DE SÃO PAULO: Concentração territorial dos aglomerados subnormais, 2010. Fonte: IBGE (Censo 2010). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Em 2013, o Centro de Estudos da metrópole (CEM) realizou o “Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista”. Aperfeiçoando o método do IBGE, o CEM acrescentou aos setores censitários subnormais aquilo que ele chamou de setores precários. Estes foram classificados a partir de um método que comparou os conteúdos sociais médios – perfis socioeconômicos, demográficos, e características habitacionais – dos setores subnormais com os dos demais, discriminando os setores que são similares aos subnormais, embora não tenham sido classificados como tal. O objetivo era identificar áreas com as mesmas características dos setores subnormais, mas que se

⁴⁴ De acordo com o IBGE, aglomerado subnormal é o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo:

- irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou
- carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2010).

localizavam em setores censitários com outras classificações. Desse modo, obteve-se uma compreensão mais precisa do problema. Uma importante descoberta deste trabalho refere-se à variação do número de setores subnormais e precários, bem como da população neles residente, entre os censos de 2000 e 2010. Em 2000, a Macrometrópole possuía 3.854 setores subnormais ou precários, o que correspondia a uma população de 3.174.278 habitantes. Em 2010, estes números passaram para 5.786 e 3.801.097. Enquanto a população dessas áreas cresceu 19,7%, a população total da Macrometrópole teve um aumento de apenas 13% (de 23.581.991 para 26.641.097 habitantes) (CEM, 2013). Apesar da pujança econômica, cresce o número de pessoas vivendo em condições precárias, principalmente nas periferias dos principais centros urbanos.

Faz parte do eixo central desse trabalho a compreensão de que o contexto da oferta de serviços de assistência jurídica no estado de São Paulo se inclui, ao mesmo tempo em que expressa, o processo total, no que diz respeito às ações dirigidas aos pobres. Considerando um Estado que privilegia os investimentos econômicos em detrimento dos sociais e um território que é a expressão das desigualdades constituídas por essas escolhas, como compreender uma instituição criada por esse mesmo Estado para promover assistência jurídica aos pobres? As limitações enfrentadas pela DPESP parecem ser expressão do mesmo processo de produção de pobreza e desigualdade. O Estado financia as atividades econômicas hegemônicas e deixa em segundo plano as políticas sociais voltadas aos mais pobres.

CAPÍTULO 8

USO DO TERRITÓRIO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA PAULISTA.

Outro aspecto do problema que não pode deixar de ser estudado é o do uso do território pelas outras instituições do sistema de justiça. A Defensoria não age isolada: ela é um elemento do sistema de justiça. O seu verdadeiro sentido só poderá ser apreendido se considerado no interior dessa totalidade da qual faz parte. Desse modo, é indispensável conhecer a função desempenhada pelo sistema de justiça estadual.

Não há dúvidas de que uma abordagem que visasse a aprofundar o conhecimento a respeito de cada uma das outras instituições do sistema de justiça exigiria uma vasta pesquisa. Entretanto, é necessário realizar um esforço para o conhecimento mínimo necessário para compreender as relações entre elas e a Defensoria, expressas no uso do território. Uma primeira abordagem, levando em consideração as localizações dos sistemas de objetos, é reveladora da maior ou menor importância política deste ou daquele setor da vida da sociedade em um dado período histórico. A maior ubiquidade e quantidade de objetos técnicos de um determinado tipo não são dadas ao acaso; elas são a expressão dos valores sociais erigidos ao mais alto grau de importância. Em nosso caso, podemos iniciar nossa investigação observando as localizações e nos interrogando sobre o seu significado. Os objetos se dão como formas, abrigando funções, ambas existindo como parte de estruturas. O estudo das formas, das funções e das estruturas nos dá a configuração sistêmica dos objetos e ações no período atual, ajudando-nos a compreender a dinâmica do presente. A configuração territorial, assumida por unidades da Defensoria, pelos fóruns, pelas procuradorias do Ministério Público, pelas unidades da Polícia Militar e pelas prisões, compreendida a partir dessas categorias é iluminadora do presente, pois uma dada forma se instala num dado lugar para realizar uma dada função que só faz sentido porque inserida em uma estrutura maior. Entretanto, não podemos pensar o uso do território no presente dissociado do processo histórico, sob o risco de tomar como verdade o mundo da *pseudoconcreticidade*, do qual faz parte, entre outras coisas, “o mundo dos objetos fixados, que dão a impressão de ser condições naturais e não são imediatamente reconhecíveis como resultados da atividade social dos homens” (KOSIK, 2010 [1963], p.15). Por essa razão, também devemos ter em mente uma quarta categoria: o processo. O fundamento deste é a história, o movimento total da sociedade ao longo do tempo, que nos ajuda a compreender o movimento do espaço: dadas condições históricas permitiram o advento e instalação de objetos que, por sua vez,

possibilitam as transformações sociais. Trata-se indiscutivelmente de uma relação dialética: sociedade e território são um só.

Tal abordagem do sistema de justiça paulista nos permitirá compreender sua função no contexto de realização da totalidade representada pelo estado de São Paulo que, por sua vez, se insere no território nacional e na totalidade-mundo. O objetivo da discussão a ser desenvolvida nesta etapa do trabalho é conhecer o sentido da existência e funcionalidade de algumas das instituições do sistema de justiça nas totalidades de que fazem parte. A partir daí, poderemos melhor compreender também o sentido da Defensoria Pública. O uso que essa instituição faz do território se apresentará de maneira mais explicativa do real quando esclarecidos os contextos nos quais ela se insere.

A fim de exemplificar e justificar a necessidade de aprofundamento da pesquisa sobre esse aspecto do problema, apresentamos os dados sobre a distribuição territorial dos objetos técnicos do Tribunal de Justiça e do Ministério Público de São Paulo. Esses dados são apresentados sob a forma de dois mapas que expressam a maior ubiquidade territorial de ambas as instituições. Elas estão presentes em pouco mais de 300 municípios, ou seja, aproximadamente a metade do total do estado. Por outro lado, a Defensoria está presente em apenas 41 municípios. Cabe então indagar-nos: o que esse uso do território expressa? Quais são as relações sociais aí representadas?

Não há dúvidas de que essa maior presença é reveladora da importância atribuída pela sociedade, ou por sua porção dominante, a essas instituições. Porém, as duas não representam todo o sistema, mas apenas parte dele. Cabe, então, perguntar se a importância é dada ao sistema de justiça ou a apenas uma de suas funções, dando-lhe uma intencionalidade que retira a sua “aura” de imparcialidade. Será que não podemos concordar com Pachukanis (1988 [1924]) quando propõe a ideia de que o Direito é subsidiário da economia capitalista. Os interesses econômicos tendem a se apresentar como forças arrebatadoras que impõem seus desígnios e arrastam espíritos e matéria por onde quer que passem. Movimentos migratórios, construção de infraestruturas, instalação de serviços públicos têm nos últimos dois séculos, obedecido à lógica do capital. Acreditamos estar o sistema de justiça a serviço da reprodução desta lógica.

Mapa 198 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios com fóruns do Tribunal de Justiça Estadual, 2013. Fonte: Tribunal de Justiça de São Paulo. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Mapa 199 – ESTADO DE SÃO PAULO: Municípios com procuradorias do Ministério Público Estadual, 2013. Fonte: Ministério Público de São Paulo. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

A Justiça a serviço do Estado e dos agentes econômicos

Em relação ao funcionamento do sistema de justiça no estado de São Paulo, devemos investigar sua utilização desigual pelos diversos agentes. Baseando-nos na metodologia adotada por Gomes et al (2014), analisamos os dados referentes ao movimento judiciário de primeira instância do TJSP no ano de 2014 (Quadro 2). Com uma população que corresponde a aproximadamente 20% da população nacional, é de se esperar que São Paulo possua uma grande procura jurisdicional: em 2014, eram mais de 20 milhões de processos em andamento apenas nos tribunais de primeira instância. Considerando que o estado possui, de acordo com IBGE, hoje uma população estimada em aproximadamente 44 milhões de habitantes, trata-se de um processo para cada 2,2 habitantes. Estes dados poderiam levar a pensar que, se o sistema de justiça está sendo bastante demandado, aumentam as possibilidades de conquistas de direitos por parte dos indivíduos. Entretanto, uma investigação mais acurada revela que a grande procura pelas soluções judiciais é feita por agentes institucionais. Aproximadamente 58% dos processos em andamento correspondiam a execuções fiscais, ou seja, a cobranças realizadas pelos municípios e pelo governo estadual. Em outras palavras, a maior parte do trabalho do sistema de justiça é realizada para atender aos interesses do Estado.

Quadro 2 - TJSP: Movimento Judiciário de Primeira Instância, 2014.					
Área	Feitos em andamento	Feitos distribuídos	Audiências realizadas	Sentenças registradas	Precatórias cumpridas
Cível	5.545.299	2.152.715	283.335	1.805.540	399.052
Criminal	1.526.578	666.468	318.825	241.037	324.453
Infância	289.908	236.494	79.178	153.612	23.560
Execução Fiscal	11.973.108	1.302.931	1.982	917.729	36.761
JE Cíveis	913.607	439.377	113.629	565.500	45.457
JE Criminais	406.249	610.470	260.728	170.190	37.706
Total	20.654.749	5.065.149	1.058.085	3.853.608	866.989
Fonte: TJSP, 2015.					

Observa-se que, contrariamente às recentes medidas adotadas objetivando desafogar o Judiciário (simplificação de procedimentos, criação de juizados especiais, recurso a soluções extrajudiciais etc.), é o próprio Estado o responsável por sobrecarregá-lo. A despeito dos argumentos favoráveis à ideia de que o Estado representa o interesse público, é preciso considerar o que discutimos anteriormente. A nosso ver, o Estado representa antes os interesses privados e econômicos, ao invés dos públicos e sociais. Sendo assim, temos que ao

menos questionar se a supremacia do interesse estatal não contribui muitas vezes para o esmaecimento da cidadania. Neste sentido, argumentam Gomes et al (2014, p. 165):

Com relação ao princípio da supremacia do interesse público, cabe dizer que ele constitui, no mais das vezes, conceito jurídico vago e incerto. Por este motivo, acaba sendo utilizado de maneira indiscriminada, funcionando como escudo de diversas situações de injustiça. Por outro lado, num Estado Democrático de Direito, o público nem sempre tem prevalência sobre o privado, sendo necessário refutarmos argumentos utilitaristas que, em nome do bem comum, acabam por aniquilar direitos individuais historicamente conquistados. No caso específico da Fazenda Pública em juízo, por exemplo, percebe-se a aproximação entre o interesse público e o interesse econômico do Estado. Assim, indagamos: o interesse público pode ser entendido como o interesse personificado pelo Estado ou do próprio agente público? Existiria diferença entre interesse público e interesse estatal? Diante dessas questões, frisamos a necessidade de repensar o conceito de interesse público, abandonando-se uma visão estanque e não contextualizada.

Desse modo, percebemos que o mesmo Poder Público que se omite em concretizar direitos sociais fundamentais é aquele investido de prerrogativas processuais para se defender em juízo. Por outro lado, temos um Poder Público que se beneficia da péssima distribuição orçamentária entre os diversos órgãos jurídicos estatais, por ele próprio aprovada. Dessa maneira, em determinadas situações concretas há uma nítida contradição entre o público e o estatal, quando em nome do “interesse público” o cidadão se vê excluído do espaço público (grifo do autor).

Além dos interesses do Estado, o sistema de justiça paulista tem estado ocupado em atender às demandas da economia. Como resultado de um levantamento realizado em 2010 pelo TJSP a respeito dos 100 maiores litigantes do estado, foram divulgadas duas listas. Uma lista continha os 100 maiores litigantes da comarca da capital, enquanto a outra apresentava os das comarcas do interior. Em ambas as listas, figuravam 64 instituições financeiras como polos passivo ou ativo em processos em andamento. A título de exemplo, relacionamos os 10 maiores litigantes da comarca da capital (Quadro 3).

Quadro 3 - TJSP: 10 maiores litigantes da comarca da capital, 2010.		
Litigante	Processos como polo ativo	Processos como polo passivo
Banco Bradesco S/A	9.528	10.461
Banco Itaú S/A	8.745	9.358
Banco Nossa caixa S/A	4.967	6.159
Banco ABN Amro Real S/A	3.938	4.000
Unibanco - União de Bancos Brasileiros S/A	4.503	2.923
Telefônica - Telecomunicações de São Paulo S/A - TELESP	415	6.245
Eletropaulo - Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	1.479	4.750
Credicard S/A Administradora de Cartões de Crédito	3.646	1.512
Banco Santander S/A	3.248	1.318
HSBC Bank Brasil S/A - Banco Múltiplo	2.368	1.919
Fonte: TJSP, 2010a.		

Fica evidente que o sistema de justiça acaba responsável por, em última instância, arbitrar sobre os interesses do sistema financeiro. Seja assegurando os interesses das empresas, seja em certa medida limitando sua atuação, o Judiciário acaba sobrecarregado com processos cuja função é manter as relações capitalistas operando. De um jeito ou de outro, cabe antes à Justiça uma função muito mais importante para a estabilidade de uma ordem fundada no direito de propriedade e na liberdade do contrato do que para a garantia de direitos sociais. Assim como se realiza nas áreas cível e de execução fiscal, o mesmo se dá com a justiça criminal.

A seletividade territorial do sistema penal paulista

A investigação a respeito dos limites impostos à existência de uma defensoria capaz de garantir efetivamente os direitos dos pobres não pode prescindir de uma análise do sistema penal. De acordo com dados da DPESP, dos 548 defensores hoje em atuação, 230 dedicam-se total ou parcialmente à assistência jurídica em questões criminais⁴⁵. Se 42% dos defensores estaduais estão ocupados com a defesa dos pobres em questões criminais, faz-se necessário compreender o tratamento dado pelo sistema penal paulista aos criminosos pobres. O sistema penal faz distinção de classes sociais? Acreditamos que sim.

Considerando o sistema penal os sistemas de objetos e os sistemas de ações colocados em prática por instituições legislativas, policiais, judiciárias e prisionais, os mais importantes estudiosos críticos do tema têm demonstrado como as práticas punitivas visam quase que exclusivamente aos pobres. Nessa perspectiva, vejamos como o trabalho da DPESP não se resume a simplesmente defender os réus pobres diante de um sistema imparcial. Na verdade, ela está envolvida num conflito de classes em que o sistema penal representa um instrumento de poder dos agentes hegemônicos.

Selecionando os pobres

Tentando compreender como as leis penais são produzidas contra uma classe específica, as palavras do professor Nilo Batista parecem oferecer uma importante chave interpretativa:

⁴⁵ De acordo com dados da deliberação nº 143 do Conselho Superior da Defensoria Pública, de 26 de novembro de 2009, e de deliberações posteriores que a alteraram. Disponível em: < <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6842&idModulo=5010>>. Acesso em 21 de julho de 2015.

Há marcante congruência entre os fins do Estado e os fins do direito penal, de tal sorte que o conhecimento dos primeiros, não através de fórmulas vagas e ilusórias, como sói figurar nos livros jurídicos, mas através do exame de suas reais e concretas funções históricas, econômicas e sociais, é fundamental para a compreensão dos últimos (BATISTA, 2013, p. 22).

De fato, assumindo o ponto de vista anteriormente exposto de que o Estado tende a assegurar os interesses capitalistas, fica fácil supor que os legisladores criam leis para beneficiar os agentes hegemônicos e controlar as classes subalternas. É o que permite ao mesmo autor afirmar que “(...) numa sociedade dividida em classes o direito penal estará protegendo relações sociais (ou ‘interesses’, ou ‘estados gerais’, ou ‘valores’) escolhidos pela classe dominante, ainda que aparentem certa universalidade, e contribuindo para a reprodução daquelas relações (Ibidem, p. 113)”.

Esta compreensão ampliada da questão criminal é tributária das contribuições das teorias da “reação social”, ou do *labeling approach*, desenvolvidas nos EUA e que deslocaram a discussão do âmbito etiológico da criminalidade para a análise dos mecanismos sociais de criminalização. Tais teorias contestam o modo como a criminologia tradicional aborda o problema do crime. Se esta faz perguntas do tipo “quem é o criminoso?”, “como se torna desviante?”, “como este se torna reincidente?” ou “como se pode exercer controle sobre ele?”, o *labeling approach* se ocupa de investigar os efeitos da criminalização sobre o indivíduo e, principalmente, quem criminaliza quem. Dessa maneira, esta nova abordagem oferece um ponto de vista que ultrapassa a interpretação, prevalente atualmente nos meios jurídicos e no senso comum, que mantém o foco no criminoso. A relevância do *labeling approach* reside justamente no fato de que:

Esta direção de pesquisa parte da consideração de que não se pode compreender a criminalidade se não se estuda a ação do sistema penal, que a define e reage contra ela, começando pelas normas abstratas até a ação das instâncias oficiais (polícia, juízes, instituições penitenciárias que as aplicam), e que, por isso, o *status* social de delinquente pressupõe, necessariamente, o efeito da atividade das instâncias sociais de controle social da delinquência, enquanto não adquire esse *status* aquele que, apesar de ter realizado o mesmo comportamento punível, não é alcançado, todavia pela ação daquelas instâncias. Portanto, este não é considerado e tratado pela sociedade como “delinquente”. Neste sentido, o *labeling approach* tem se ocupado principalmente com as reações das instâncias oficiais de controle social, consideradas na sua função constitutiva em face da criminalidade. Sob este ponto de vista tem estudado o efeito estigmatizante da atividade da polícia, dos órgãos de acusação pública e dos juízes (BARATTA, 2014, p. 86).

Atravessando o Oceano Atlântico, o *labeling approach* possibilitou, em solo alemão, o desenvolvimento de pesquisas e argumentos que puseram em xeque o princípio de igualdade do sistema penal. Os alemães formularam suas ideias a partir de dois novos campos de

investigação abertos: a) a criminalidade de colarinho branco; b) a cifra negra da criminalidade e a crítica das estatísticas criminais oficiais (BARATTA, 2014, p. 101).

O aprofundamento das pesquisas a respeito da criminalidade de colarinho branco revelou que suas proporções eram muito elevadas. Além disso, “elas correspondem a um fenômeno criminoso característico não só dos Estados Unidos da América, mas de todas as sociedades de capitalismo avançado” (Ibidem). Todavia, a despeito do dano causado por tais práticas, elas são fracamente perseguidas. A análise dos fatores que resultam na escassa medida em que a criminalidade de colarinho branco é perseguida contribui para revelar o caráter desigual do sistema penal:

Trata-se, como se sabe, de fatores que são ou de natureza social (o prestígio dos autores das infrações, o escasso efeito estigmatizante das sanções aplicadas, a ausência de um estereótipo que oriente as agências oficiais na perseguição às infrações, como existe, ao contrário, para as infrações típicas dos estratos mais desfavorecidos), ou de natureza jurídico-formal (a competência de comissões especiais, ao lado da competência de órgãos ordinários, para certas formas de infrações, em certas sociedades), ou, ainda, de natureza econômica (a possibilidade de recorrer a advogados de renomado prestígio, ou de exercer pressões sobre os denunciadores etc.) (Ibidem, p. 102).

No Brasil, não obstante a percepção da população de que a corrupção tem aumentado e de que os partidos políticos são as instituições mais corruptas (seguidos de perto pelos membros do legislativo e pela polícia) (Transparência Internacional, 2013), inexistem ações de perseguição exclusiva e sistemática dos crimes de colarinho branco. Isso se evidencia, por exemplo, pela carência de estatísticas minimamente precisas sobre os casos apurados e punidos e os valores envolvidos. Quando muito, há iniciativas por parte de instituições privadas que se esforçam em estimar os valores envolvidos, mas que não chegam a identificar os envolvidos. Ações extremamente lesivas à sociedade brasileira em sua totalidade, como são cometidas pelos agentes hegemônicos, mantêm-se protegidas dos mecanismos de criminalização.

Justamente a partir da investigação sobre os crimes de colarinho branco foi que se revelou a importância das estatísticas criminais:

As pesquisas sobre esta forma de criminalidade lançaram luz sobre o valor das estatísticas criminais e de sua interpretação, para fins de análise da distribuição da criminalidade nos vários estratos sociais, e sobre as teorias da criminalidade relacionadas com estas interpretações. De fato, sendo baseadas sobre a criminalidade identificada e perseguida, as estatísticas criminais, nas quais a criminalidade de colarinho branco é representada de modo enormemente inferior à sua calculável “cifra negra”, distorceram até agora as teorias da criminalidade, sugerindo um quadro falso da distribuição da criminalidade nos grupos sociais. Daí deriva uma definição corrente da criminalidade como um fenômeno concentrado, principalmente, nos estratos inferiores, e pouco representada nos estratos superiores

e, portanto, ligada a fatores pessoais e sociais correlacionados com a pobreza... (BARATTA, 2014, p. 102, grifo do autor).

Nesse sentido, é sintomático que as ilegalidades tomadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo como referência para elaboração de informações estatísticas sobre as taxas de delitos sejam unicamente os homicídios dolosos, os furtos, os roubos e os furtos e roubos de veículos (SSP/SP, 2015). O uso enviesado que é feito destas estatísticas tem implicações perversas. Uma interpretação da criminalidade como um fenômeno exclusivo das classes pobres influencia e orienta as ações dos órgãos oficiais, reforçando seu caráter seletivo. Além disso, incidem “(...) sobre a definição corrente de criminalidade, que o homem da rua, ignorante das estatísticas criminais, compartilha” (BARATTA, 2014, p. 103). Assim é que “(...) esta definição de criminalidade, e as correspondentes reações não-institucionais por ela condicionadas (a reação da opinião pública e o *alarme social*), estão ligados ao caráter estigmatizante que a criminalidade leva, *normalmente*, consigo, que é escassíssimo no caso da criminalidade de colarinho branco” (Ibidem, grifo do autor). Uma pesquisa que fosse capaz de revelar a cifra negra da criminalidade em uma dada sociedade certamente evidenciaria que a criminalidade não é um comportamento exclusivo de uma minoria, mas, ao contrário, é prática corriqueira da maioria de seus membros. Contudo, o que se observa é que a criminalização é um processo social direcionado a um grupo restrito, formado preferencialmente pelos pobres. É justamente isto o que ratifica Baratta (Ibidem, p. 106), ao afirmar que:

(...) se partimos de um ponto de vista mais geral, e observamos a seleção da população criminoso dentro da perspectiva macrossociológica da interação e das relações de poder entre os grupos sociais, reencontramos, por detrás do fenômeno, os mesmos mecanismos de interação, de antagonismo e de poder que dão conta, em uma dada estrutura social, da desigual distribuição de bens e de oportunidades entre os indivíduos. Só partindo deste ponto de vista pode-se reconhecer o verdadeiro significado do fato de que a população carcerária, nos países da área do capitalismo avançado, em sua enorme maioria, seja recrutada entre a classe operária e as classes economicamente mais débeis.

A seleção da população carcerária não se dá ao acaso, obedecendo à igual distribuição da criminalidade entre as classes sociais. A desigual seleção entre as classes sociais dos seus membros a serem encarcerados existe numa relação dialética com a ordem social: ao mesmo tempo em que resulta dos mecanismos sociais produtores de desigualdades, contribui para sua manutenção e reprodução. Da mesma maneira que os bens socialmente produzidos são desigualmente distribuídos, também a criminalização e suas consequências alcançam de maneira desigual os diversos membros da sociedade. “A criminalidade (...) não é considerada como um comportamento, mas como um ‘bem negativo’, análogo aos bens positivos, como

patrimônio, renda, privilégio. ‘A criminalidade é o exato oposto de privilégio’. Como tal, é submetida a mecanismos de distribuição análogos àqueles dos bens positivos, dos privilégios” (BARATTA, 2014. pp. 107-108. grifo do autor).

Tendo como um de seus pressupostos a desmistificação da igualdade do sistema penal pelas teorias do *labeling approach*, a criminologia crítica hoje é capaz de questionar os processos de criminalização em suas raízes mais profundas. Algumas de suas proposições fundamentais atacam justamente o mito da igualdade penal:

- a) o direito penal não defende todos e somente os bens essenciais, nos quais estão igualmente interessados todos os cidadãos, e quando pune as ofensas aos bens essenciais o faz com intensidade desigual e de modo fragmentário;
- b) a lei penal não é igual para todos, o *status* de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos;
- c) o grau efetivo de tutela e a distribuição do *status* de criminoso é independente da danosidade social das ações e da gravidade das infrações à lei, no sentido de que estas não constituem a variável principal da reação criminalizante e da sua intensidade. (Ibidem, p. 162).

Dessa maneira, Baratta (Ibidem, p. 165) pode, de maneira inteligente, revelar a seletividade do direito penal:

(...) o direito penal tende a privilegiar os interesses das classes dominantes, e a imunizar do processo de criminalização comportamentos socialmente danosos típicos dos indivíduos a elas pertencentes, e ligados funcionalmente à existência da acumulação capitalista, e tende a dirigir o processo de criminalização, principalmente, para formas de desvio típicas das classes subalternas. Isto ocorre não somente com a escolha dos tipos de comportamentos descritos na lei, e com a diversa intensidade da ameaça penal, que frequentemente está em relação inversa com a danosidade social dos comportamentos, mas com a própria formulação técnica dos tipos legais. Quando se dirigem a comportamentos típicos dos indivíduos pertencentes às classes subalternas, e que contradizem às relações de produção e de distribuição capitalistas, eles formam uma rede muito fina, enquanto a rede é frequentemente muito larga quando os tipos legais têm por objeto a criminalidade econômica, e outras formas de criminalidade típicas dos indivíduos pertencentes às classe no poder.

No campo prático, analisando a realidade brasileira, o exemplo de Gama (2010, p. 48) é revelador dos processos acima apresentados:

Voltando-se ao ordenamento penal brasileiro, note-se, por exemplo, que o furto, a apropriação indébita, a receptação e o estelionato revelam tipos delitivos cuja prática remete ao sancionamento penal de seus autores mesmo que haja a restituição das quantias (ou bens) e a reparação plena dos danos sofridos pelas vítimas. Porém, o mesmo resultado não ocorre em relação à apropriação de valores públicos feita, por exemplo, por sonegadores de tributos que, quando descobertos, providenciam a quitação de seus débitos para com o erário, não raro por meio de parcelamento de longo prazo, acenando com a reparação do dano antes ou mesmo depois de iniciada a persecução penal em juízo. Como é evidente, esses “contribuintes”, especialmente os que causam rombos em montante suficiente à movimentação da máquina fiscal, são pessoas “incluídas” no sistema formal de poder e, por isso, “merecedoras” de blindagem ao mecanismo de seleção penal e isolamento social (Grifo do autor).

Numa crítica ao modelo penal americano, Christie (1998, pp. 141-142) propõe uma interessante sugestão para solucionar o problema da seletividade de classe do sistema penal. Em sua opinião, deveriam ter as penas agravadas os “delinquentes de nível superior (que, por isso, deveriam ter melhor conhecimento)”, os delinquentes com rendimentos anuais nos últimos dois anos superiores a um determinado valor estabelecido em lei e os “delinquentes com sólidos laços e responsabilidades sociais anteriores”. Por outro lado, propõe que sejam atenuadas as penas dos “delinquentes sem o mínimo de educação obrigatória”, os “delinquentes que vivem abaixo do nível de pobreza” e os “delinquentes com traumas na infância e ambiente social deficiente, de acordo com uma investigação social”. Solução que, no mínimo, compensaria a desigual distribuição dos privilégios: a pobreza tornar-se-ia um atenuante das penas.

O caráter seletivo da justiça penal é um fator de relativização dos argumentos favoráveis à expansão da DPESP. Isto porque a demanda por seus serviços seria bastante diversa do que é hoje, caso não existisse em curso um processo de criminalização das classes mais pobres.

Perseguindo os pobres

Aqui se revela de fundamental importância a compreensão das funções desempenhadas pela Polícia Militar em relação ao ordenamento social. Começemos pela declaração legal do que vêm a ser os princípios desta instituição. De acordo o artigo 1º da lei complementar nº 893, de 09 de março de 2001, que institui o regulamento disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo, “a hierarquia e a disciplina são as bases da organização da Polícia Militar”. Quanto à hierarquia, o artigo 3º da mesma lei deixa bastante claro seu significado: “hierarquia policial-militar é a ordenação progressiva da autoridade, em graus diferentes, da qual decorre a obediência, dentro da estrutura da Polícia Militar, culminando no Governador do Estado, Chefe Supremo da Polícia Militar”. Intimamente dependente dos desígnios estatais, fica fácil compreender que a ordem social a ser defendida por esta instituição é a ordem burguesa, fundada no contrato e no direito de propriedade. Tudo o que falamos a respeito dos vínculos entre o Estado e os interesses burgueses vale para a Polícia Militar, com o agravante de que ela é o braço armado obediente e disciplinado, uma das instituições responsáveis pelo chamado “monopólio estatal da violência”. Obediência cega e uma atividade profissional fundada no uso da violência provocam uma deturpação dos valores dos agentes policiais, faltando-lhes a compreensão da realidade social e dos reais objetivos por eles defendidos:

Certas comunidades desenvolvem ideologias particulares, reforçadas pelo espírito de clã que lhes parece indispensável à sobrevivência do grupo (é o caso da polícia), e são tais ideologias particulares que levam os participantes do grupo a adotar, manter e preservar uma maneira bem específica de ver o mundo, a sociedade civil, os demais. Tais ideologias são, frequentemente, ensinadas nas escolas de formação, vividas na prática cotidiana, reforçadas pelo uso da força. Substituindo a razão, a força funciona como um argumento respeitado pela ética do grupo. Esta, paradoxalmente, encontra seu fundamento numa ética de classe, estranha aos interesses fundamentais dos agentes como indivíduos completos. Por exemplo, a ideologia particular dos agentes da comunidade de segurança os impede, salvo casos extremamente esporádicos, de se manifestar como indivíduos completos (SANTOS, 2007 [1987], p. 91).

São graves e visíveis as consequências: a polícia se volta contra os pobres. Em reportagem do jornal *O Globo*, de 24 de setembro de 2003 (apud MENEGAT, 2012, p. 12), os moradores de um bairro nobre da cidade do Rio de Janeiro incomodam-se com os gritos de guerra do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE). “Gritos de Guerra do BOPE assustam Parque Guinle” era o título da matéria. Um dos trechos da canção era:

O interrogatório é muito fácil de fazer
Pega o favelado e dá porrada até doer.
O interrogatório é muito fácil de acabar
Pega o bandido e dá porrada até matar.

Outro trecho dizia:

Bandido favelado
Não se varre com vassoura
Se varre com granada
Com fuzil, metralhadora.

A análise de Menegat (2012, p. 12) é incisiva, revelando como a polícia é uma parte importante de um sistema penal que, numa sociedade capitalista, tem como objetivo o controle dos pobres:

A marcha do BOPE é uma dessas cantigas de ninar perversas em que o “lobo mau” está claramente indicado: é o favelado que, um verso depois, inexplicavelmente, se transforma em bandido. Esta definição produzida com base no local e moradia – local este que muito provavelmente deve incluir os lares de boa parte destes policiais – de um tipo banido da boa sociedade apresenta um destino intrínseco a tal lugar de origem, associado a uma condição histórica de não cidadania, e esta, como uma condição de mortos-vivos que pode ser simplesmente ratificada com a morte por meio de “porradas”. A ausência de qualquer referência a um Estado de Direito nesta circunstância corrobora de maneira cruel o sentido autoritário do tratamento aos pobres no Brasil: “se varre com granada/com fuzil...”, como se fossem coisas, como aliás a crítica da economia política indica ser a condição existencial do conceito de força de trabalho. A varredura (*sic*) se deve provavelmente ao seu descarte após uso intensivo ou ao seu excedente como exército industrial de reserva numa época de escassez de trabalho.

A despeito de o relato tratar especificamente de um grupo dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, as ideologias incorporadas pelas polícias dos demais estados não são diferentes. Como resultado de uma investigação jornalística realizada no início dos anos 1990 a respeito da Polícia Militar de São Paulo, Barcellos (1997, pp. 257-258) apresentava resultados aterradores:

Ao começar a fazer este livro, meu objetivo era denunciar a ação de matadores oficiais contra os civis envolvidos em crimes na cidade. O balanço final do meu trabalho, em junho de 92, acabou surpreendendo a mim mesmo. Os criminosos não representam a maioria entre as pessoas mortas pelos policiais militares. O resultado de minha investigação, que abrange o período de 22 anos de ação dos matadores, mostra que a maior parte dos civis mortos pela PM de São Paulo é constituída pelo cidadão comum que nunca praticou um crime: o inocente.

O resultado do confronto de nosso Banco de Dados com os arquivos da Justiça Civil revela que 65 por cento das vítimas da PM que conseguimos identificar eram inocentes. Havíamos levado ao cartório de distribuição criminal as fichas com o nome de 3.846 pessoas mortas em supostos tiroteios com a polícia. Fora as cerca de trezentas fichas devolvidas sem informações, os funcionários nos entregam dois outros pacotes que continham o resultado mais esperado por mim desde o início da investigação. Em um deles se encontravam as 1.220 fichas das pessoas já arroladas em processos criminais. O outro, no entanto, abrigava um volume ainda maior de fichas. Eram os nomes de 2.303 pessoas que nunca estiveram envolvidas em crimes no município de São Paulo. Um total que representa o dobro em relação ao número de vítimas que eram criminosas! Prova estarrecidora de que, de cada dez pessoas mortas pelos oficiais militares, menos de quatro tiveram participação em algum crime. Mais de seis tinham o passado limpo. Suas fichas nos foram devolvidas com um carimbo de duas palavras: *nada consta*.

Em outro trecho fica evidente que tais assassinatos não se dirigem indistintamente a todos os setores da sociedade. As mortes demonstram o caráter seletivo das ações policiais. Por um lado, há a questão racial:

O componente racista, que já havíamos observado na ação dos principais matadores, se confirma no balanço final do Banco de Dados. Do total de 4.719 vítimas identificadas, obtivemos informações sobre a cor da pele de 3.944: 1.932 eram brancas e 2.012 negras e pardas. A maioria de 51 por cento por si só já demonstra o preconceito contra as pessoas de raça negra e parda. Isso fica ainda mais claro se fizermos um confronto com os dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a população do município de São Paulo. Nas últimas duas décadas, universo de minha pesquisa, os habitantes da capital se dividiam, por raça, na proporção de 74 por cento de brancos para 22 por cento de negros e pardos (BARCELLOS, 1997, p. 259).

Por outro lado, a classe social também é determinante do perfil das vítimas da polícia:

As informações sobre o endereço e a profissão das vítimas revelam que a maioria quase absoluta é constituída de pessoas de baixa renda. Obtivemos as informações sobre o tipo de trabalho de 3.812 pessoas. Os operários e ajudantes de obras da construção civil são os mais visados: 877 foram mortos, representando mais de 20 por cento entre as vítimas da PM. Quase todos moravam em casas simples da periferia da cidade ou da Grande São Paulo. Por número crescente de vítimas, os bairros de Santo Amaro, São Miguel Paulista, Jabaquara, Vila Rica e Itaquera foram os mais atingidos. Nosso Banco de Dados registra 735 vítimas dos matadores nos

extremos das zonas leste e sul, regiões onde se concentra a população miserável da capital (Ibidem, p. 260).

Aproximadamente 20 anos depois, a letalidade das polícias paulistas não mudou muito. O número de assassinatos cometidos anualmente pelos agentes continua elevadíssimo. É o que mostram os anuários brasileiros de segurança pública. Nos últimos 05 anos, foram mais ou menos 3.000 mortes provocadas pelos policiais (Tabela 42).

Tabela 42: Pessoas mortas por policiais civis e por policiais militares.

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Quantidade	431	549	510	480	574	635	3179

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - Anuários de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Os anuários consultados não são uniformes quanto à apresentação dos dados: alguns deles apresentam os números da Polícia Militar agrupados com o da Civil. Entretanto, é necessário destacar que os assassinatos cometidos pelos policiais militares são em número muito maior do que aqueles cometidos pelos policiais civis. A título de exemplo, no ano de 2013 foram 595 mortes causadas pela Polícia Militar e 40 pela Polícia Civil. Além disso, ainda que os anuários não apresentem o perfil socioeconômico dos mortos, não é difícil associar sua origem às periferias pobres das cidades paulistas.

Reconstituindo a história da formação do aparato policial de São Paulo, Pedroso (2005, p. 75) demonstra como desde cedo a polícia cumpre a função de manter a ordem, submetendo por meio da violência as classes subalternas:

A Força Policial, cuja formação militar sempre foi a marca registrada de sua conduta, participou ativamente contra os movimentos de origem popular, social ou oposicionista. A questão primordial é a da participação de forças policiais nessa especialidade de repressão, incumbida primeiramente do Exército, que decididamente mostrava-se ineficaz para o controle de tais distúrbios. A Polícia desvia-se então de sua missão mais próxima e liga-se aos desígnios do estado para a manutenção da ordem pública. A Campanha de Canudos foi a primeira grande empreitada da Força Paulista, oferecendo seus serviços ao governo central.

O caráter seletivo de suas ações é bastante antigo:

A utilização da força policial em episódios com o intuito de manutenção da ordem social pode ser exemplificada pela operação realizada contra escravos fugidos, ocorrida a 2 de setembro de 1885, em Itupeva, município de Jundiá. Ali ocorreu a destruição de quilombos, com o restabelecimento da ordem social a partir da expulsão dos negros. Outro episódio foi relatado pelo Presidente da Província, o qual cita a repressão policial contra 80 ciganos que haviam chegado à cidade (PEDROSO, 2005, p. 77).

Se podemos afirmar que há uma seletividade social pelas ações da Polícia Militar, então é igualmente correto admitir a existência de uma seletividade territorial, uma vez que há um uso desigual do território pelas classes sociais como já o vimos. Os diferentes mapas apresentados na primeira parte da tese demonstraram como as pessoas mais pobres habitam as áreas periféricas das diversas cidades. Também vimos que os principais serviços (incluindo aí os serviços judiciários e também a Defensoria Pública) concentram-se nas áreas centrais das cidades, tornando-se menos acessíveis para os mais pobres. Entretanto, a Polícia Militar (elemento fundamental do sistema penal e extremamente seletiva quanto a seus alvos) é, entre as instituições da Justiça, a que possui os maiores efetivos e, ao mesmo tempo, aquela de maior mobilidade. Atualmente, o estado de São Paulo conta com 86.154 policiais militares, o que corresponde a, aproximadamente, um policial para cada 511 habitantes (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015). Quanto à presença nos municípios, dos 645 municípios paulistas 572 possuem algum tipo de instalação da Polícia Militar (PMSP, 2015). Dado o caráter seletivo da polícia, seus efetivos, sua distribuição territorial e a possibilidade do uso de viaturas, o Estado parece muito mais interessado em perseguir e punir os pobres do que promover-lhes assistência jurídica. Nas palavras de Baratta (2014, p. 165, grifo do autor):

As maiores *chances* de ser selecionado para fazer parte da “população criminoso” aparecem, de fato, concentradas nos níveis mais baixos da escala social (subproletariado e grupos marginais). A posição precária no mercado de trabalho (desocupação, subocupação, falta de qualificação profissional) e defeitos de socialização familiar e escolar, que são características dos indivíduos pertencentes aos níveis mais baixos, e que na criminologia positivista e em boa parte da criminologia *liberal* contemporânea são indicados como as causas da criminalidade, revelam ser, antes conotações sobre a base das quais o *status* de criminoso é atribuído.

Perversamente, os agentes públicos autorizados ao uso da violência são os mais numerosos e os que dispõem de viaturas. A Justiça pode, assim, exercer toda sua seletividade sobre os pobres, uma vez que a eles destina quase unicamente o seu braço punitivo: enquanto as instâncias às quais os pobres poderiam recorrer em busca de direitos são praticamente inacessíveis (e aqui o uso desigual do território é expressão do problema), as instâncias punitivas oferecem serviço domiciliar gratuito e, muitas vezes, sem que este seja solicitado (as invasões de domicílios justificados com o argumento de que a entrada foi “franqueada pelo morador”). O uso desigual do território orienta as ações policiais para aquelas porções das cidades onde residem os mais pobres. Ali, todas as violências e abusos são justificáveis em nome da “proteção da sociedade”.

Expressão das desigualdades sociais, a desigualdade no uso do território assume também uma função na sociedade capitalista. É o que nos revela Menegat (2012, pp. 11-12):

A segregação dos territórios sempre foi uma heterotopia perseguida pelas sociedades de classe. Em diversos lugares e circunstâncias ela frequentemente se realiza, como nos bairros nobres das grandes cidades do Ocidente. Nas metrópoles dos países periféricos, esta segregação é uma estratégia tanto de frieza social, requerida para a *naturalização da relação violenta com as classes subalternas*, como de *garantia do usufruto dos bens provenientes da superexploração* que caracteriza estas sociedades dentro do regime de concorrência mundial. Faz parte, portanto, de uma economia básica de distribuição dos espaços, que implica a *construção de dois territórios dentro de uma mesma sociedade*. (...).

A funcionalidade ideológica desta distribuição espacial reside em *legitimar a contraposição de uma parcela da sociedade* – que *opera segundo as condições ideais do regime de concorrência*, o que lhe permite afirmar que elas existem e são acessíveis a todos, desde que possuam as qualidades morais necessárias – a *outra parte*, tida como *moralmente fraca*, cujo peso desqualificante de sua culpa e ineficiência econômica a impede de se elevar ao território ideal. Assim, os muros da segregação vão desde os reais espaços de distinção nas unidades urbanas até os argumentos que procuram, sob ilusões construídas num universo comum de valores, fundamentar a *separação como destino não compartilhado produzido como acaso de escolhas individuais equivocadas* (Grifo nosso).

Ainda que discordemos das concepções de espaço e território apresentadas pelo autor – que negam sua compreensão enquanto totalidades indivisíveis –, concordamos com sua interpretação do uso desigual do território pelas classes sociais. A separação que se estabelece, com todas suas perversas consequências, vai ao encontro das ideias de Santos (2009 [1990], p. 60) a respeito da distinção entre a *cidade visível* e a *cidade invisível*. Os membros desta última parecem ser descartáveis e sua “ineficiência econômica” serve de justificativa para seu extermínio. A eles mesmos é atribuída a culpa por sua tragédia. Os assassinatos cometidos pelos policiais encontram sua justificativa nessas ideologias.

Mais além de tudo isso, essas ideologias servem para assegurar a manutenção e o fortalecimento das instituições policiais. Sob o falso argumento de proteger a sociedade (ideia incorporada com fervor pelos agentes policiais e por muitos membros das populações pobres), as polícias servem na verdade para proteger um tipo específico de propriedade: a burguesa. Enquanto classe dominante, a burguesia precisa defender de todas as maneiras a ideia de que a sua foi a última das revoluções. Após consolidar sua ascensão nos movimentos do século XVIII, era necessário garantir que nada mais mudaria. Daí, por exemplo, as ideologias do “fim da história” e do “direito natural à propriedade”. Explica-se, assim, a origem de todos os processos que garantiram atribuir aos pobres o rótulo de criminosos, a despeito de manter intocáveis as práticas lesivas dos poderosos. Disso resulta também a necessidade de fortalecer a polícia para proteger os interesses burgueses contra os possíveis contestadores – os pequenos ladrões oriundos das classes dominadas. Estes deveriam ser perseguidos e punidos exemplarmente, tornando-se o exemplo do delinquente, aquele com o qual o restante da sociedade deveria se identificar negativamente: o exemplo do mal, aquele a não ser seguido.

Por essa razão, Foucault (2007 [1979], pp. 137-138) pode afirmar que a delinquência cumpre a função de legitimar a existência da polícia:

A sociedade sem delinquência foi um sonho do século XVIII que depois acabou. A delinquência era por demais útil para que pudesse sonhar com algo tão tolo e perigoso como uma sociedade sem delinquência. Sem delinquência não há polícia. O que torna a presença policial, o controle policial tolerável pela população se não o medo do delinquente? (...). Esta instituição tão recente e tão pesada que é a polícia não se justifica senão por isto. Aceitamos entre nós esta gente de uniforme, armada enquanto nós não temos o direito de o estar, que nos pede documentos, que vem rondar nossas portas. Como isso seria aceitável se não houvesse delinquentes? Ou se não houvesse, todos os dias, nos jornais, artigos onde se conta o quão numerosos e perigosos são os delinquentes?

Infelizmente, as ideologias que pregam o aumento da repressão policial como solução para os problemas da segurança pública apenas contaminam mais e mais pessoas. Embora partam das classes hegemônicas, tais opiniões, ao serem veiculadas pelos meios de comunicação como sendo a “opinião pública”, acabam por promover nas pessoas mais pobres atitudes reacionárias que desarticulam as possibilidades de coesão. É nesse sentido que Almeida (2012, p. 487) fala da existência no Brasil de uma “opinião pública obscurantista”:

Esta expressão, uma contradição em termos, diz respeito àquela corrente de opinião que se manifesta veementemente através da mídia escrita, falada e digital, toda vez que um evento de natureza infracional atinge pessoas das classes A e B, bem como seu patrimônio, e que, além disso, o autor do ato infracional é alguém dessa massa de pobres urbanos que, praticando um furto, um roubo ou um sequestro com fins econômicos, termina por assassinar brutalmente alguém das classes privilegiadas. Nesse caso, a onda de protestos visa aos governos e às autoridades (o Poder Judiciário em primeiro lugar) que não punem adequadamente o crime e que “soltam” os criminosos, através da aplicação da Lei de Execução Penal, considerada branda em demasia, em se tratando das classes D e E, ou seja, dos pobres. (Grifo do autor).

Esta breve análise sobre as funções exercidas, principalmente, pela Polícia Militar serve para ampliar a compreensão a respeito do problema do acesso à justiça. Ora, se a polícia é seletiva em suas ações, combatendo quase exclusivamente os delitos cometidos pelos mais pobres e se, neste combate, recorre a práticas ilegais violadoras dos direitos humanos e vitimadoras de inúmeros inocentes, o argumento a favor da expansão das defensorias perde bastante de sua força. Por que existir uma instituição estatal para defender os pobres quando é justamente o Estado quem mais viola seus direitos? Acreditamos fazer mais sentido lutar por uma polícia diferente (ou, mais ainda, por uma sociedade sem polícia!), que não seja agente da manutenção de uma ordem geradora de desigualdades e que não selecione suas vítimas a partir de critérios socioespaciais. Se as defensorias contribuem para colocar em evidência o caráter desigual e ilegal das ações policiais, isso constitui um grande mérito, não há dúvidas.

Todavia, acreditar que, para solucionar os problemas causados pelas ilegalidades do Estado, deva-se criar e fortalecer uma instituição estatal parece-nos uma incoerência.

Encarcerando os pobres

Os processos acima apresentados são validados quando analisamos o perfil das pessoas que se encontram encarceradas nos presídios brasileiros. A análise dos dados do “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – junho de 2014” nos permite ratificar a tese de que há uma seletividade territorial quanto àqueles que serão perseguidos e punidos pelo sistema penal. O perfil do presidiário brasileiro é revelador do caráter seletivo da justiça penal no país.

Antes de analisarmos os dados referentes ao perfil dos encarcerados, outro dado deve ser levado em consideração, uma vez que expressa de maneira explícita a ascensão do Estado penal no Brasil. No que diz respeito ao número total de pessoas privadas de liberdade, o gráfico 3 revela um aumento de 575% da população carcerária no período compreendido entre 1990 e 2014. O número de presos aumentou de 90 mil para absurdos 607 mil, ao mesmo tempo em que a população brasileira total passou de aproximadamente 147 milhões de habitantes em 1991 para 202 milhões em 2014, ou seja, um aumento de apenas 37%. O Brasil possui hoje a quarta maior população carcerária: estamos atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia. O aumento da repressão penal tem se mostrado uma importante ferramenta do Estado para o tratamento dos problemas sociais.

Gráfico 3: BRASIL: Evolução do número de pessoas privadas de liberdade (em milhares), 1990-2014. Fonte: DEPEN, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – junho de 2014, p. 15.

Este encarceramento se dirige, sobretudo, aos mais pobres. Embora não indique diretamente a situação econômica na qual se encontravam as pessoas antes de serem presas, o

relatório do DEPEN oferece outros dados a respeito dos presos que permitem inferir sua classe social. Em primeiro lugar, destaca-se a distribuição etária da população carcerária. A tabela 43 demonstra como o tratamento penal funciona como política de repressão e controle das populações jovens: 74% dos presos têm até 34 anos. Menos conformados com as violências institucionais a que são submetidos e dispondo de mais vigor físico para oferecer respostas violentas, os jovens acabam sendo as maiores vítimas dos processos de criminalização.

Tabela 43 - BRASIL: Faixa etária da população carcerária, 2014.

18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 45 anos	46 a 60 anos	61 anos ou mais
31%	25%	18%	17%	7%	1%

Fonte: DEPEN, 2014.

No que diz respeito à etnia, fica mais evidente que a população carcerária é recrutada entre as classes sociais mais pobres. A tabela 44 mostra como os negros são o público preferencial das ações estatais punitivas: eles correspondem a 67,10% dos presos, ao mesmo tempo em que sua participação na população total é 51%. No caso dos brancos, enquanto estes representam 48% da população total, sua participação na população carcerária é de apenas 31%. Em função do passado escravista do Brasil, ser negro hoje é quase sinônimo de ser pobre e morador das periferias urbanas. Assim é que a justiça penal revela seus critérios de seleção.

Tabela 44 - BRASIL: Etnia da população carcerária, 2014.

Branca	Negra	Amarela	Indígena	Outras
31,30%	67,10%	1%	0,20%	0,40%

Fonte: DEPEN, 2014

Como já demonstramos anteriormente, são os membros das classes mais altas, em função de sua melhor formação educacional, os indivíduos a terem acesso às melhores universidades e aos mais elevados cargos de direção do país. Aqueles dados mostraram haver uma correspondência entre classe social, nível de educação e função desempenhada na sociedade. O mesmo princípio pode ser aplicado no caso das pessoas hoje encarceradas: a relação “pobre = baixa escolaridade = encarcerado” mostra-se verdadeira. Assim é que a tabela 45 põe em estarrecedora evidência que 80% dos presos no Brasil não alcançaram o ensino médio. Embora o crime seja um fenômeno disperso em toda a sociedade, a criminalização se dirige aos menos favorecidos.

Tabela 45 - BRASIL: Escolaridade da população carcerária, 2014.

Analfabeto	Alfabetizado	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto
6%	9%	53%	12%	11%	7%	1%

Fonte: DEPEN, 2014.

Por fim, a tipologia dos crimes cometidos pela atual população carcerária revela como as ações repressivas são direcionadas a coibir as ilegalidades cometidas pelos pobres. Não se trata de uma justiça penal igualitária, uma vez que a perseguição não se dá contra todos os tipos de crimes cometidos diariamente pelos indivíduos de todas as classes sociais. O controle e a violência dirigem-se, sobretudo, aos pobres. Esta abordagem do problema da criminalidade nos permite compreender o fato de que 27% das pessoas estejam presas por envolvimento com o tráfico de drogas, 21% por roubo e 11% por furto (DEPEN, 2014). Trata-se de crimes cometidos, em sua maioria, por pessoas pobres. As ilegalidades cometidas pelos agentes hegemônicos ficam, assim, desconhecidas e negligenciadas. A justiça penal cumpre, por essa razão, uma função ideológica e mesmo de produção da realidade, uma vez que contribui para a construção do estereótipo do criminoso: este seria, antes de tudo, o pobre.

Em relação ao relatório do Depen, outro fato deve ser destacado, dada sua importância para a compreensão dos processos que se realizam no estado de São Paulo. Os dados até agora apresentados a respeito da população carcerária nacional não contemplam os presos paulistas. Por razões desconhecidas, o governo estadual não forneceu os dados necessários à pesquisa do Depen:

Apesar de todos os esforços do Depen, com prorrogação de prazos, solicitações reiteradas e adequação do formato de entrega dos dados, o estado de São Paulo não respondeu ao presente levantamento. Como este estado é responsável pela custódia de mais de um terço da população prisional brasileira, levantamos as informações sobre tipo de estabelecimento, número de vagas e população prisional no portal da Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo, em abril de 2015. Outras informações referentes ao estado de São Paulo não puderam ser obtidas e, apesar da relevância para o diagnóstico prisional nacional, ficaram de fora do presente relatório (DEPEN, 2014. pp. 9-10).

Dessa maneira, não existem dados de 2014 sobre o perfil da população carcerária estadual. Entretanto, as informações de que dispomos, referentes ao ano de 2012 (ZOMIGHANI JR., 2013), oferecem elementos para comprovar a seletividade da justiça penal. Quanto ao efetivo de presos do estado, eram 184.413 pessoas. Os dados a respeito da faixa etária, etnia, escolaridade e tipo de crime cometido ratificam a hipótese que temos defendido. Por exemplo, “quanto à idade, a maioria dos presos era bastante jovem. Cerca de

64% dos presos tinha entre 18 e 34 anos (e 47% até 29 anos, apenas); ampliando-se a faixa etária até 45 anos, o percentual de presos subia para 80% do total” (Ibidem, p. 163).

Quanto à etnia, os dados apresentados por Zomighani Jr. restringem-se a três tipos: pardos, negros e brancos. Os primeiros representam 32% da população carcerária paulista, os negros 15% e os brancos 39%. A seletividade se expressa, no entanto, quando se leva em consideração que, na população total do estado, os pardos representam 29%, os negros 5% e os brancos 64%. A cor da pele constitui para a justiça paulista um critério para distinguir os criminosos do restante da população.

No tocante à escolaridade, mais uma vez fica evidente a seletividade em relação aos pobres:

Presos analfabetos eram minoria, ou 5.066 no total (~3%), bem como também eram minoria aqueles que possuíam superior completo (apenas 825 presos). Já o percentual de presos que possuíam ensino fundamental (completo ou incompleto) era de 51%, totalizando 95.158 pessoas presas com este nível de escolaridade. Aqueles com ensino médio, completo ou incompleto, constituem o segundo maior grupo aprisionado, ou 40.763 presos (~22%) (Ibidem, p. 161).

Para os dados sobre os tipos de crimes cometidos, o mesmo autor, além de confirmar a seletividade, afirma haver uma correlação entre o aumento de legislações punitivas e as políticas econômicas neoliberais.

Em relação ao tipo de crime que levou a pessoa à prisão, de um total de 204.550 crimes tentados ou consumados pela população aprisionada em junho de 2012, 69% foram infrações ao Código Penal brasileiro. O restante foi de infrações à legislação específica (como o Estatuto do Desarmamento; a Lei Maria da Penha; o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei de Crimes de Tortura, de Entorpecentes ou de Crimes contra o Meio Ambiente). Estas leis, em seu conjunto, responderam por um percentual de 31% no número de presos. Ou seja, a legislação específica expande o número de presos por ampliar a criminalização. Todas essas leis específicas foram elaboradas a partir dos anos 1990, período coincidente com a implantação das políticas neoliberais no Brasil.

Em relação às infrações ao Código Penal, somando 142.164 crimes, predominavam os crimes contra o patrimônio (79%), sendo os furtos (26%) e os roubos (58%) as transgressões com maior ocorrência, em percentual e números absolutos, dentre o total de crimes contra o patrimônio. Em relação às transgressões cometidas contra a legislação específica, predominava o tráfico de drogas (53.200 de um total de 62.386, ou 85% do total), seguido das infrações previstas no Estatuto do Desarmamento (8.292 crimes, ou 13% do total). Em consequência da aplicação da Lei Maria da Penha, havia 604 presos; ao estatuto da Criança e do Adolescente, outros 235 presos; e por crimes contra o meio ambiente, apenas 7 presos (ZOMIGHANI JR., p. 163).

Se a existência de defensorias públicas bem organizadas e distribuídas territorialmente pode contribuir para expor o caráter seletivo do sistema penal, é preciso ter em mente que o problema não se esgota aí. A solução não são defensorias operando no contexto de um sistema desigual. Na verdade, são necessárias transformações no próprio sistema de justiça, o

que, em outras palavras, significa uma revolução estrutural da sociedade. E isso as defensorias sozinhas não são capazes de realizar.

Violando os direitos dos presos pobres

Não bastasse a seletividade do sistema de justiça, os pobres na condição de presos são vítimas de uma série de violações de direitos. Embora a Secretaria de Justiça Estadual não realize pesquisas sistemáticas sobre as condições de vida nos presídios – o que tornaria evidentes as ilegalidades cometidas pelo próprio Estado –, existem estudos realizados por outras instituições que, ainda que esporádicos, evidenciam o desrespeito a que os presos são submetidos. Exemplo desse tipo de estudo é o relatório publicado em 2011 pelo Conselho Nacional de Justiça. Este documento expõe os diversos problemas encontrados pela equipe responsável pela realização do Mutirão Carcerário do estado de São Paulo. A título de exemplo, um dos graves riscos a que estão submetidos os presos pobres é o de serem literalmente esquecidos na prisão, cumprindo uma pena muito maior do que a prescrita. O Mutirão expõe este problema, ao mesmo tempo em que revela a importância da Defensoria Pública:

Tais situações só reforçam a conclusão de que não há qualquer controle, seja pelo sistema informatizado, seja pela forma de organização cartorária, por meio de relatórios periódicos, sobre os prazos para obtenção de benefícios e datas de finais de pena. Os apenados só terão os seus benefícios analisados se os processos forem eventualmente impulsionados por advogado ou pela Defensoria Pública (CNJ, 2011, p. 15).

A partir deste grave problema, o relatório do Mutirão sugere ao governo estadual o fortalecimento da Defensoria Pública como um importante recurso para diminuir a população carcerária:

Por isso, sugere-se ao Governo do Estado de São Paulo uma urgente ampliação dos quadros da Defensoria Pública, bem como, por parte desta, a priorização absoluta de sua atuação na esfera criminal e de execução penal, o que certamente serviria para diminuir a taxa de ocupação dos estabelecimentos penais paulistas (Ibidem, p. 20).

Todavia, acreditamos que tal raciocínio consiste numa inversão do problema. O mau funcionamento do sistema de justiça não justifica o aumento dos efetivos da Defensoria. Neste caso, é a Justiça quem deve funcionar adequadamente sem a necessidade de ser provocada por outra instituição para que realize suas funções corretamente. Seria o mínimo a exigir, caso nossa crítica se restringisse unicamente ao aspecto da legalidade. Mas como nosso exercício de compreensão tem um objetivo mais amplo, questionamos também a função das leis e do sistema de justiça, tentando desvelar seu caráter seletivo e seus esforços pela

manutenção de uma ordem desigual. Nesse sentido, a negação de direitos aos presos pobres expõe a fragilidade dos discursos que defendem o sistema de justiça como garantidor do cumprimento das leis. Por isso, a análise não deve se limitar ao questionamento do cumprimento das leis, mas tem que buscar compreender as intencionalidades presentes em sua elaboração e no funcionamento do sistema de justiça. A nosso ver, a violação dos direitos dos presos pobres não é apenas sinal de que a Justiça não funciona direito e deve ser corrigida. Trata-se da expressão de que o sistema de justiça exerce sua função no sentido de manter uma sociedade desigual e, neste sentido, os piores castigos estão reservados aos mais pobres.

Realizado entre julho e dezembro de 2011, o Mutirão Carcerário “por limitações logísticas e orçamentárias, limitou-se a analisar, conforme acerto prévio realizado com a alta administração do Poder Judiciário local, os processos de execução penal de presos que cumpriam pena em **regime fechado** (aproximadamente 94.000 pessoas, conforme estimado ao início das tratativas com o TJSP)” (CNJ, 2011, p.3. Grifos no original). Dentre os objetivos:

Além da análise da situação processual, o mutirão também teve como escopo (a) encaminhar ao preso o atestado de pena a cumprir ou extrato de liquidação de pena; (b) monitorar as ações do projeto Começar de Novo; (c) verificar a expedição de guias de recolhimento para execução e decisões quanto à unificação ou soma de penas; (d) inspecionar estabelecimentos penais e delegacias de polícia que mantêm presos; (e) diagnosticar as rotinas cartorárias das varas de execuções penais (CNJ, 2011, p. 4).

Inúmeros foram os problemas encontrados e todos eles, de algum modo, prejudicam principalmente os presos. O relatório separa esses problemas em dois tipos: aqueles encontrados no trâmite e controle dos processos de execução penal e aqueles relativos às condições de vida dos apenados nas unidades prisionais.

Trâmite e controle dos processos de execução penal

O primeiro problema apontado é o da falta de organização cartorária. Inexiste nas Varas de Execução Penal do estado uma organização que permita controlar as fases e as movimentações processuais. Os processos são organizados por numeração sequencial apenas, não havendo separação dos mesmos quanto ao regime das penas sendo cumpridas. Isso faz com que um processo de execução só seja movimentado quando há pedido expresso da parte interessada. Se o preso não possuir advogado, as chances de que ele seja esquecido na prisão são grandes.

Outro problema é o atraso nas juntadas de petições, ofícios e outros documentos. A existência de um número expressivo destes documentos em situação pendente de juntada,

arquivados em separado dos autos da execução, dificultam saber a situação do preso e, por isso, podem prejudicá-lo ou beneficiá-lo indevidamente.

A não atualização do roteiro de penas foi outro grave problema encontrado. “No decorrer dos trabalhos do mutirão observou-se, modo geral, que os processos de execução penal apresentavam somente o cálculo de pena inicial, lançado ao início do feito, não havendo posteriormente atualizações de acordo com intercorrências frequentes que decorrem do normal cumprimento da pena” (Ibidem, p. 10). O resultado é que a ausência de informações precisas e atualizadas a respeito do cumprimento da pena acabam gerando cálculos equivocados e muitos presos são punidos muito além do que deveriam. Este problema ocorre em acréscimo aos erros causados por mero erro de cálculo mesmo, pois há vários casos em que, apesar dos documentos estarem organizados corretamente, os fatores que atenuariam a pena não são levados em conta e o indivíduo fica mais tempo na prisão do que o devido.

Em pleno século XXI, a ausência de um sistema informatizado que permita um eficiente controle dos processos e do cumprimento das penas é uma aberração que gera graves prejuízos aos presos:

O sistema informatizado de execução do estado de São Paulo não permite a extração de relatório, quantitativo ou nominal de presos em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto. De outro lado, não há sinalização no sistema que possibilite identificar a situação real do processo e do apenado.

Ademais, o sistema informatizado não permite o cálculo da fração para novo benefício quando concedida a primeira progressão. Assim, exemplificativamente, se o apenado inicia o cumprimento da pena em regime fechado, o sistema até realiza o cálculo de 1/6 para a primeira progressão. No entanto, concedido o regime semiaberto, o sistema não faz o cálculo sobre o remanescente de pena para fins de obtenção do benefício do regime aberto. Tais cálculos são feitos numa calculadora separada, que não integra o sistema disponibilizado pelo Tribunal às Varas de Execução Penal.

Essa grave deficiência do sistema informatizado tem como consequência a impossibilidade de os servidores de cartório realizar um controle de previsão de benefícios. Logo, o apenado só é beneficiado com progressões, livramento condicional, etc., se houver pedido da defesa ou, rarissimamente, do Ministério Público (CNJ, 2011, p. 13).

Os problemas não param por aí. Existem muitas outras situações que superlotam os presídios com prisões indevidas. Em muitos casos, por exemplo, há a extinção da pena sem que a apelação do Ministério Público tenha sido julgada pelo Tribunal de Justiça. Quando isso ocorre, muitos juízes se recusam a expedir o alvará de soltura, alegando que o resultado do julgamento do recurso poderá aumentar a pena. Neste caso, o preso paga também pela lentidão da Justiça. Em outros casos, não há o cumprimento imediato das decisões judiciais pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP). Nos casos de livramento condicional para penas inferiores a 02 anos, a SAP questiona a decisão judicial e só a cumpre após uma

segunda decisão. Em outras situações, o preso cumpre a pena toda em regime fechado e não há o controle para que seja encaminhada ao juiz competente a informação de extinção da pena, resultando num encarceramento por período indevido. Em diversos outros casos, o sistema progressivo de cumprimento da pena não é observado, resultando em que o livramento condicional é o primeiro benefício que chega a ser examinado, ainda que o preso fizesse jus a outros benefícios anteriores. Em resumo, o preso tem que ter advogado ou defensor público. Do contrário, corre o risco de cumprir prisão perpétua.

Outro agravamento de pena a que são submetidos os presos se deve à reduzida análise dos benefícios de comutação e indulto:

Observou-se que, na grande maioria dos processos de execução penal, a quase inexistência de análise dos direitos à comutação e ao indulto, com base nos sucessivos decretos presidenciais editados a cada final de ano. Causa estranheza que não haja – ou, quando existentes, em número muito reduzido – pedidos dessa natureza, até mesmo pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Via de consequência, o exame da viabilidade, ou não, da concessão desses dois institutos praticamente passa ao largo da execução penal que se processa no Estado de São Paulo, tanto pelo Poder Judiciário, como pelo Poder Executivo, que não os utilizam como forma legalmente prevista de reduzir ou extinguir as penas e, assim, melhorar a situação carcerária no Estado. Verificou-se que, em realidade, os processos de execução penal em quase todas as Comarcas de São Paulo ficam paralisados, não havendo qualquer tipo de movimentação de ofício (CNJ, 2011, pp. 15-16).

A política social praticada no estado de São Paulo parece ser prender os pobres e esquecê-los ilegalmente no cárcere. Neste contexto, não faz sentido argumentar que, em função de uma Justiça que não funciona corretamente, deveria haver um fortalecimento da Defensoria Pública. Trata-se de um problema que exige, antes de tudo, que questionemos a própria Justiça. Não dá pra aceitar, por exemplo, um sistema de justiça penal que condena duas vezes a mesma pessoa pelo mesmo crime. Foi essa uma das constatações do Mutirão Carcerário: não foram poucos os casos em que eles encontraram processos com duplicidade de execuções pelo mesmo crime.

Outra irregularidade é a ausência de decisão judicial na apuração de faltas disciplinares de natureza grave, dificultando a aplicação das medidas corretas no tempo certo:

Chamou a atenção o fato de que na apuração das faltas disciplinares de natureza grave inexistem, em bom número de processos, decisão judicial dos juízes de execução penal. Em realidade, há a apuração da suposta falta na órbita administrativa, com muito atraso, de sorte que as respectivas conclusões são posteriormente remetidas ao Poder Judiciário. No Judiciário, ou aquela comunicação da autoridade administrativa não é formalmente apreciada (mas vale como se fosse uma falta reconhecida judicialmente), ou recebe uma simples decisão homologatória do juiz do processo, sem que haja a formal ouvida do preso e o cumprimento do contraditório.

Vale acrescentar que, quando do suposto cometimento da falta grave, em muitos casos, a comunicação ao juízo somente é feita quando o estabelecimento prisional

recebe ofício da Vara de Execução Penal informando a concessão de algum tipo de benefício ao reeducando. Chega-se ao cúmulo de a direção do estabelecimento penal deixar de cumprir a determinação judicial concessiva do benefício, alegando existir contra o preso apuração administrativa de falta disciplinar e conclusão da sindicância que o magistrado sequer suspeitava (Ibidem, p.18).

Outro fator a dificultar a vida dos presos paulistas é a demora no julgamento dos recursos. A tramitação e julgamento dos recursos endereçados ao Tribunal de Justiça de São Paulo é um processo lento, que faz com que a quantidade de presos indevidamente não pare de aumentar. O relatório do Mutirão Carcerário alerta que não se trata de um problema apenas do Tribunal de Justiça, pois o Ministério Público também tem se mostrado lento em seus pareceres relativos aos diversos processos. Resta aos presos pobres pagarem com dias a mais atrás das grades pela lentidão das duas instituições.

Entre os muitos problemas enfrentados pelos presos, como não poderia deixar de ser, está a falta de assistência jurídica. A constatação do Mutirão é que a oferta de assistência gratuita está muito aquém da demanda existente:

Essa deficiência/inexistência é voz corrente entre os presos, como se pode constatar por ocasião das inspeções nas 140 unidades prisionais. Nas entrevistas com os presos e, até mesmo, nas conversas com os diretores destas unidades ficou flagrantemente demonstrado que os presos que não possuem defensor constituído dificilmente conseguem receber atendimento jurídico eficiente, tanto pela inexistência deste atendimento, o que ocorre em alguns estabelecimentos prisionais, como pela sua insuficiência, devido ao grande número de presos em relação ao número de defensores.

Veja-se que em São Paulo há cerca de 500 Defensores Públicos para todo o Estado, dos quais aproximadamente 40 atuam exclusivamente na execução penal, contingente notoriamente insuficiente para atender a demanda, constituída por uma população carcerária de 180 mil presos. (CNJ, 2011, p. 20).

Tantos problemas no sistema de justiça penal, cujos desdobramentos implicam excessos de punição para os presos pobres, são expressão de que o sistema punitivo estatal tem uma função de controle das populações pobres e de manutenção das desigualdades. Ora, não pode ser justa uma Justiça que se mostra notadamente seletiva e ilegal. Neste sentido, acreditamos que o problema do acesso à justiça não passa necessariamente pela expansão do número de unidades de atendimento e do número de defensores da DPESP. Trata-se, outrossim, de pormos em prática um outro tipo de Justiça.

Problemas nas unidades prisionais

O primeiro grave problema das unidades prisionais diz respeito à superlotação e à ausência de classificação. A maior parte das unidades visitadas pela equipe do Mutirão apresentava um número de presos muito maior que o da capacidade de internação, obrigando muitos detentos a dormirem no chão e em condições desumanas. Embora a taxa de ocupação

dos presídios paulistas fosse de 1,61 presos por vaga, em algumas unidades este número chegava a 04 (Figura 1).

Figura 1: Superlotação no Centro de Detenção Provisória Calixto Antônio de São Bernardo do Campo (CNJ, 2011, p. 36).

Para agravar o problema, poucas unidades promoviam a separação dos presos:

Quase nenhum dos estabelecimentos penais do Estado separa os presos provisórios dos definitivos, tampouco fazem qualquer classificação, não havendo separação entre reincidentes e primários, desatendidas, também, as distinções quanto à idade. O resultado é que na maioria dos casos há uma mescla de todo o tipo de presos, apesar dos esforços do Poder Executivo em sanear essa questão, principalmente em relação a presos líderes de organizações criminosas, que na sua maioria são recolhidos em estabelecimentos da região oeste e noroeste do Estado (Presidente Wenceslau I e II e Avaré I). Além disso, algumas unidades são separadas em condenados por crimes sexuais, tráfico de drogas, homicídio e em razão do montante da pena fixada. Mas mesmo no interior destas unidades não existe qualquer tipo de classificação (CNJ, 2011, pp. 22-23).

Há por parte do Estado o desrespeito às regras dos regimes prisionais, uma vez que “são raros os estabelecimentos adequados para o cumprimento das penas em regime semiaberto e quase inexistentes aqueles destinados ao regime aberto. Na prática, a maioria dos apenados em regime semiaberto se submete às regras do regime fechado, enquanto que os que

deveriam cumprir o regime aberto ficam em prisão domiciliar” (Ibidem, p. 23). Por um lado, há punição excessiva, enquanto por outro a punição se torna branda demais. Tudo isso contribui para a insatisfação dos presos.

Quanto à assistência à saúde, existe uma grande precariedade devido à falta de profissionais médicos atuando nas unidades prisionais. Assim, os presos são atendidos pela rede pública municipal ou estadual, as quais, por sua vez, apresentam diversas e já conhecidas dificuldades. “Via de regra, os estabelecimentos [prisionais] não contam com médico, dentista, enfermeiros e demais profissionais da saúde, havendo pouquíssimos ou nenhum medicamento nas enfermarias” (CNJ, 2011, p. 25).

No que diz respeito ao auxílio material, o Estado limita-se a fornecer comida e a entregar um *kit* mínimo de higiene aos presos pobres. Quanto à comida, muitos presos informaram que a alimentação é insuficiente, uma vez que há controle sobre a quantidade fornecida pelas unidades prisionais e sobre aquela autorizada a ser fornecida por familiares. Já o *kit* não é fornecido aos detentos que recebem visitas de familiares e àqueles que trabalham. Em muitas unidades, o material de limpeza utilizado para limpeza das celas é fornecido pelos parentes dos presos. Há também unidades onde o fornecimento de água e eletricidade é racionado sem critérios. Tudo isso só agrava as condições sanitárias já desumanas (Figura 2).

Figura 2: Imagem do vaso sanitário de uma cela do Centro de Detenção Provisória Chácara Belém I (CNJ, 2011, p. 36).

Educação e trabalho também representam graves problemas de violação de direitos:

Muitos estabelecimentos penais sequer contam com sala onde possa ser desenvolvida alguma atividade de cunho educacional. Entretanto, mesmo onde há salas de aula, a disponibilização de estudo para os presos se faz pela FUNAP⁴⁶ por meio de monitores, que são presos que passam por uma avaliação da FUNAP e são escolhidos “professores” dos demais, ministrando aulas segundo orientações de profissionais da FUNAP. Porém, o acompanhamento pela FUNAP é insuficiente não só pela falta de qualificação do monitor, como também pelo fato de ser feito na maioria das vezes à distância, sem a constante presença do profissional na unidade prisional. Também são poucos os detentos que se interessam pelo estudo, alegando, principalmente, que preferem o trabalho à sala de aula, mesmo que não haja remuneração pela atividade laboral prestada, já que o Judiciário, em muitas Varas de Execução, não defere pedido de remição pelo estudo, ou quando o aceita, não permite a cumulação com o trabalho.

A atividade laboral não é oferecida a todos os detentos e a remuneração efetivamente paga aos que conseguem oportunidade de trabalho, em sua maioria, é insignificante. Merece ser analisado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo o desconto realizado na remuneração dos trabalhadores de empresas a fim de remunerar os detentos que prestam atividade laboral interna na unidade prisional prática conhecida como “MOI” (CNJ, 2011, pp. 27-28).

As detentas enfrentam, além dos problemas acima mencionados, outros específicos:

A maioria das penitenciárias femininas do Estado foi adaptada para receber o contingente de mulheres, de forma que velhas prisões masculinas foram transformadas, simplesmente, em unidades femininas. Por conta disso, há problemas estruturais e toda uma arquitetura que não atende às questões de gênero. Exemplo disso é o que ocorre na Penitenciária Feminina de Santana, na Capital do Estado, que abriga em torno de 2.500 mulheres, em ambiente não adequado às particularidades femininas (Ibidem, p. 31).

Além disso, aquelas que dão à luz na prisão enfrentam o problema de não haver unidades materno-infantis. Assim, após o nascimento, a criança é retirada da mãe e é encaminhada a um parente próximo ou a um abrigo.

Até aqui, a análise do sistema de justiça penal tem nos revelado seu caráter seletivo e ilegal. Torna-se cada vez mais evidente que a falta de defensorias é apenas expressão de um problema maior: o de que o sistema penal não existe para assegurar o cumprimento das leis. Ele é desigual em si mesmo, cumprindo a função de assegurar o cumprimento apenas das leis que atendem a interesses específicos. A partir desta compreensão, a luta pelo acesso à justiça é menos uma luta por mais defensorias do que um esforço para transformar o sistema penal.

⁴⁶ A FUNAP (Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel) é vinculada à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária e planeja, desenvolve e avalia programas sociais nas áreas da assistência jurídica, da educação, da cultura, da capacitação profissional e do trabalho para as pessoas que se encontrem privadas de liberdade.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Diante dos problemas discutidos nesta segunda parte, a questão referente às localizações das unidades de atendimento parece perder um pouco a importância. Se tratada isoladamente, a discussão sobre a dificuldade de acesso em função das distâncias corre o risco de conduzir a conclusões equivocadas. As localizações não constituem o problema em si, mas são apenas expressões de desigualdades estruturais. Sendo assim, faz-se necessário buscar a compreensão da totalidade.

Ao buscarmos compreender de que maneira o capitalismo, na atual fase de globalização, promove a concentração de riqueza nas mãos das grandes empresas e semeia entre as pessoas valores que intensificam a competição, o consumismo e a falta de solidariedade, assistimos à produção de pobreza. E, se neste contexto o Estado tem atuado em consonância com os interesses econômicos, então o resultado é desfavorável para as pessoas mais pobres. Vivemos num mundo onde o mercado produz pobreza e os Estados estão a serviço do mercado. Se nos recusarmos a encarar esta situação como natural e justa, logo nos daremos conta do tamanho do problema enfrentado pelas defensorias. Afinal de contas, como podem realizar qualquer tipo de planejamento em relação à expansão dos seus serviços se a produção de pobreza é um problema estrutural chancelado pelo Estado?

Outro ponto a ser considerado é que o Brasil vive atualmente – e, neste aspecto, o estado de São Paulo é exemplar – uma ascensão do Estado penal em detrimento do fortalecimento de políticas sociais. O sistema econômico gera concentração de renda e pobreza, enquanto o Estado financia as atividades econômicas e recentemente aumenta as despesas com mais efetivos policiais e a construção de presídios. A principal consequência é o aprofundamento das desigualdades, com os pobres tendo as prisões como resposta às suas demandas. Isso resulta também em graves problemas para a DPESP, pois como conseguir mais recursos para a defesa dos pobres de um Estado que aumenta seus investimentos no sistema policial-prisional?

Por seu turno, o Judiciário estadual segue a orientação estatal. A maioria esmagadora dos processos atualmente em curso na justiça do Estado de São Paulo é composta por execuções fiscais movidas pelo governo estadual e pelos municípios. Por outro lado, a justiça criminal persegue seletivamente as ilegalidades cometidas pelos pobres. Prova disso é o fato de que a maior parte da população carcerária paulista é composta de pobres. Além do problema da seletividade, nesta perseguição, as próprias instituições responsáveis pela execução da justiça cometem ilegalidades, o que fica evidente em muitas ações policiais e na

violação dos direitos dos presos, por exemplo. Torna-se praticamente impossível para a DPESP enfrentar uma justiça que se destina a perseguir e encarcerar quase que exclusivamente os pobres.

A discussão a respeito do acesso à justiça ganha novos matizes. O problema é muito maior do que aquilo que se imaginava a princípio. Não se trata exclusivamente de aumentar a oferta de serviço de assistência jurídica gratuita, mas sim de operar transformações profundas numa estrutura social produtora de desigualdades, cuja justiça trata diferenciadamente os interesses e os agentes envolvidos nos diversos problemas. Se a DPESP não se ocupar em contribuir para a criação das condições que tornarão possível alcançar as transformações necessárias, ela corre o risco de se tornar uma instituição inócua, uma simples política assistencialista. Ao considerar a história das origens das defensorias públicas, queremos crer que elas têm o potencial de promover mudanças. Analisemos alguns aspectos históricos da constituição do direito atual, das defensorias públicas, e da DPESP em particular. Isso nos oferecerá subsídios para compreender um pouco mais dos limites impostos ao acesso à justiça.

TERCEIRA PARTE:
PASSADO E PRESENTE.

CAPÍTULO 9

DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA.

Sobre o Acesso à Justiça

A expressão “acesso à justiça” admite ao menos duas interpretações (BARBOSA, 1984). Num sentido mais restrito, trata-se da possibilidade de, por meio de instituições do sistema estatal de justiça, pleitear a defesa de algum interesse. “Neste sentido, o acesso à justiça significa acesso ao Judiciário. É a efetiva oportunidade de se obter a justiça através da decisão de um juiz ou Tribunal” (Ibidem, p. 61). Numa compreensão mais ampla, no entanto, o acesso à justiça deve ser visto como o conjunto de condições objetivas no qual se realiza a justiça social. Se no primeiro caso o acesso se limita à possibilidade de participação num processo judicial, sem que haja a possibilidade de questionamento das regras do jogo, no segundo a perspectiva é ampliada para uma participação igualitária nos processos: político, econômico e social.

Ao longo deste trabalho, temos tentado mostrar como no Brasil os dois acessos são limitados. Na verdade, as dificuldades de acesso ao Judiciário são expressão da escassez de justiça social e de cidadania. Como mostramos, ao tratar do Estado e do sistema de justiça na sociedade capitalista, há uma estrutura institucional e normativa que atende antes aos interesses dos agentes econômicos mais poderosos. Como resultado, há a produção de mais desigualdades e pobreza. Assim, reformas pontuais que promovam um maior acesso dos pobres ao Judiciário terão um alcance bastante limitado se não houver mudanças estruturais. É nesse sentido que Barbosa (Ibidem, pp. 61-62) tece sua crítica:

A questão do acesso à justiça não é vista, entretanto, em seu duplo significado. Quando se diz, por exemplo, que as classes economicamente desfavorecidas não têm acesso à justiça, somos levados a pensar que uma reforma do Poder Judiciário resolveria o problema. Transfere-se ao Judiciário, ou tenta-se transferir, mais que ele pode resolver, pois o acesso à justiça deve ser inicialmente no sentido geral, a partir da eliminação das profundas desigualdades sociais. Critica-se o Judiciário e o sistema jurídico, esquecendo-se de examinar a estrutura social.

A visão que atribui ao Judiciário a responsabilidade pela solução de problemas estruturais está eivada de segundas intenções. Ideologicamente, essa perspectiva permite a manutenção da crença coletiva na ordem vigente. Ou seja, a ideia de que, embora a sociedade tenha problemas que devam ser corrigidos, ela já dispõe dos mecanismos adequados de fiscalização e correção. “Assim, excesso de demandas é visto mais como um problema judicial e em consequência dos tribunais, que como um sintoma dos largos problemas sociais” (Ibidem, p. 62). Tal compreensão do problema permite assumir que o aumento de demandas

judiciais são testemunhas da ampliação do processo democrático e que mais acesso ao Judiciário conduzirá inevitavelmente à harmonia social.

O sistema capitalista é contraditório em suas estruturas e as ideologias cumprem justamente o papel de ocultar as contradições. Acreditar em soluções exclusivamente judiciais desvia nosso olhar de uma compreensão ampla do problema. Somente passados séculos após o surgimento do capitalismo, do Estado e do Direito é que surgem os primeiros movimentos pela promoção do acesso dos pobres ao Judiciário. Estado e Judiciário não são bem o que eles dizem ser, já o vimos. Então, embora afirmem o contrário, eles tendem a favorecer interesses específicos. Reformas para tornar o Judiciário mais acessível apenas validam a ordem legal, ao mesmo tempo em que são “(...) inaptas a resolver as contradições do sistema, e se levadas muito longe, elas desestabilizariam a própria ordem legal sobre a qual se assentam” (BARBOSA, 1984, p. 64). Existe um uso seletivo das normas: enquanto há aquelas que são garantidas pelo Estado a qualquer custo, outras são intencionalmente negligenciadas. Desse modo, embora haja avanços no acesso dos pobres ao Judiciário, este ainda é bastante limitado de maneira a dificultar a contestação das normas negligenciadas. Colocar em prática todas as garantias legais anunciadas pelo Direito conduziria necessariamente ao colapso do capitalismo. Vejamos o exemplo do salário mínimo:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (Constituição Federal de 1988).

Nota-se, portanto, a incompatibilidade entre o capitalismo e a garantia do cumprimento de certas normas. Essa é uma das razões porque o acesso ao Judiciário ainda é difícil para os pobres. Entretanto, é necessário considerar que, ainda que o Judiciário não ofereça as possibilidades de garantir a realização de direitos essenciais, um maior acesso a seus mecanismos por parte dos pobres poderia promover uma ampliação dos horizontes de compreensão das contradições. Desse modo, os descontentamentos poderiam alcançar outros níveis e as reivindicações ganhar mais força. Todavia, do modo como as coisas estão, os sistemas estatais de justiça garantem antes o direito à propriedade e mantêm os pobres distantes das possibilidades de lutarem pela materialização de direitos sociais já previstos na letra da lei. Não por acaso os mecanismos criados para promoção do acesso efetivo à justiça para os pobres são tão recentes e ainda muito distantes da universalização.

Os obstáculos para o acesso à justiça

Trataremos aqui mais especificamente do acesso à justiça enquanto acesso ao Judiciário, embora tenhamos em mente que os obstáculos que apresentaremos decorrem de problemas estruturais. Os sentidos estrito e amplo do acesso à justiça estão intimamente relacionados e se influenciam reciprocamente. Ao mesmo tempo em que o maior ou menor acesso ao Judiciário exprime o grau de justiça social de uma sociedade, este acesso afeta o modo como a cidadania é exercida. O fato de que nos países desenvolvidos as primeiras ações estatais institucionalizadas para prover aos pobres serviços de advocacia gratuita só tenham se iniciado após a II Guerra (CAPPELLETTI e GARTH, 1988 [1978]) é revelador de como as condições estruturais dificultam o acesso amplo à justiça.

Diante de tudo que já dissemos a respeito das estruturas organizacionais de nossa sociedade e das funções que o Estado assume, é possível afirmar que o modo como os serviços judiciários são oferecidos e utilizados pelos diferentes agentes não expressará outra coisa senão a desigualdade. Aos pobres, o acesso à justiça muito dificilmente será totalmente efetivo. Embora não explicitamente, Cappelletti e Garth (Ibidem, p. 15) reconhecem que o acesso efetivo à justiça é impossível sob o capitalismo:

A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas (grifo do autor).

O problema é que a maior parte dos impedimentos para a efetividade perfeita é de origem econômica. Trata-se de uma estrutura social desigual e produtora de mais pobreza. Desse modo, o sujeito não tem acesso aos serviços judiciários porque é pobre e empobrece-se ainda mais por não acessá-los. A utopia de que as desigualdades entre os homens um dia sejam apenas em relação à individualidade de cada um deve se manter viva. Este deve ser nosso objetivo enquanto sociedade e, só assim, nos aproximaremos do ideal de um mundo verdadeiramente justo. Enquanto isso não acontecer, as diferenças entre as partes nos processos judiciais serão em sua maioria de ordem econômica. Por essa razão, Cappelletti e Garth (Ibidem, pp. 15-16) podem colocar as custas judiciais como um dos obstáculos para o acesso efetivo à justiça. De uma maneira geral,

A resolução formal de litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas. Se é certo que o Estado paga os salários dos juízes e do pessoal auxiliar e proporciona os prédios e outros recursos necessários aos julgamentos, os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais

custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais.

O conhecimento a respeito do emaranhado de artifícios legais existente é impossível para qualquer pessoa, o que torna os serviços advocatícios extremamente especializados e, com isso, muito caros. Terá melhor acesso à justiça aqueles que possam arcar com as custas judiciais e também com os serviços mais caros de um advogado ainda mais especializado. Considerando tão elevados custos, as pequenas causas – demandas comuns entre os mais pobres – tornam-se muitas vezes inviáveis:

Causas que envolvem somas relativamente pequenas são mais prejudicadas pela barreira dos custos. Se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciais formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia, ou, se isso não acontecer, podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade (Ibidem, p. 19).

O tempo é outro fator importante, pois age indiretamente sobre os custos do processo e sobre o valor da causa. Os mais pobres têm menos condições de suportar as consequências de uma solução judicial que demore demais para chegar. Como a agilidade não é uma das virtudes de nosso Judiciário, “os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito” (Ibidem, p. 20). Não são raros os casos de empresas no Brasil que se valem da lentidão dos processos judiciais para se beneficiar à custa de empregados e clientes.

Outro obstáculo para o acesso à justiça está relacionado às possibilidades das partes. Nesse caso, trata-se do fato de alguns agentes disporem de vantagens de que os demais não dispõem. A primeira vantagem é, como já se pode imaginar, a disponibilidade de recursos financeiros.

Pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mãos de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa; a ameaça de litígio torna-se tanto plausível quanto efetiva. De modo similar, uma das partes pode ser capaz de fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente (CAPPELLETTI e GARTH, 1988 [1978], p. 21).

Claro está que os agentes mais poderosos, entre eles as grandes corporações, têm de longe muito mais chances de assegurarem seus interesses por meios judiciais. Além disso,

como já vimos, têm a vantagem de contarem com juízes que compartilham com eles da mesma visão de mundo.

Outra vantagem em termos de possibilidades das partes diz respeito à aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa. Trata-se do problema do acesso às informações sobre direitos e a respeito dos meios para tê-los assegurados. Embora não aflija exclusivamente os pobres, essa dificuldade está bastante ligada à escassez de recursos financeiros dos agentes.

A “capacidade jurídica” pessoal, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status social*, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça. Ele enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser *pessoalmente* superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através de nosso aparelho judiciário. Muitas (senão a maior parte) das pessoas comuns não podem – ou, ao menos, não conseguem – superar essas barreiras na maioria dos tipos de processos (Ibidem, p. 22, grifo do autor).

Reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível e ter o conhecimento a respeito da maneira de ajuizar uma demanda são coisas particularmente difíceis para os mais pobres. A classe social da qual o indivíduo faz parte terá grande influência sobre suas possibilidades: tanto de conhecer ele mesmo os direitos e procedimentos, quanto de ser amigo ou parente de alguém que disponha de tais recursos. Por outro lado, há também limitações de ordem psicológica que são barreiras quase intransponíveis para os mais pobres: “procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho” (Ibidem, p. 24).

O terceiro obstáculo relacionado às possibilidades das partes relaciona-se às vantagens que litigantes habituais têm sobre os eventuais. Aqui também o fator econômico exerce grande influência e determina a desigualdade entre grandes empresas e outros agentes quanto às possibilidades de sucesso. De acordo com Cappelletti e Garth (Ibidem, p. 25):

As vantagens dos “habituais” (...) são numerosas: 1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Nesse sentido, as grandes corporações assumem grande vantagem em relação aos indivíduos comuns. Assim, trabalhadores e consumidores possuem muitas dificuldades para

pleitear perante a justiça demandas contra empresas que já possuem todo um *savoir-faire* especializado em litígios judiciais.

Outro obstáculo ao efetivo acesso à justiça e obtenção de direitos diz respeito ao problema dos interesses difusos:

Interesses “difusos” são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. (...) outra barreira se relaciona precisamente com a questão da reunião. As várias partes interessadas, mesmo quando lhes seja possível organizar-se e demandar, podem estar dispersas, carecer da necessária informação ou simplesmente ser incapazes de combinar uma estratégia comum (CAPPELLETTI e GARTH, 1988 [1978], pp. 26-27).

O que se observa é que, nos casos dos interesses difusos, se iniciada, será uma batalha judicial contra o Estado ou contra uma grande corporação. Se vivemos num mundo em que os agentes mais poderosos atentam contra os direitos daqueles mais fracos e estes, por sua vez, têm de recorrer a meios desvantajosos para defender seus interesses, parece ficar claro que se trata antes da necessidade de transformar a ordem social ao invés de melhorar o acesso ao Judiciário. Se Estado e corporações violam direitos, fica evidente que a tomada de decisões sobre os destinos das pessoas devem assentar-se sobre outras bases. O processo decisório deve ser de fato democrático, tirando o poder das mãos de uns poucos agentes que têm decidido em prol de interesses particulares restritos e em detrimento do bem coletivo. Do modo como as coisas hoje se apresentam, os agentes hegemônicos agem como bem entendem e os mais fracos não têm a quem recorrer, uma vez que no Judiciário, que poderia se apresentar como uma possível solução, só encontram barreiras:

(...) os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses (Ibidem, p. 28).

Mais que um Judiciário que permita uma maior igualdade de forças entre os demandantes, é necessária outra ordem mundial. Precisamos de um mundo no qual valores como a competitividade cega e a busca do lucro a qualquer custo não sejam aceitos como normais. São esses valores, hoje amplamente disseminados, que autorizam Estados e empresas a agirem em benefício de poucos e em prejuízo da maioria. É urgente que isso seja diferente: quando a solidariedade for alçada a valor supremo da humanidade, poderemos enfim prescindir do Judiciário. Enquanto isso não se realiza, as agressões mais violentas que afligem a maior parte da população são provocadas pelas ações dos grandes agentes

econômicos e pelo próprio Estado. E, nessa luta, o Judiciário tem oferecido muito pouco a favor dos pobres.

A todos os obstáculos aqui apresentados, podemos acrescentar mais dois: o fato de que o Direito hoje está organizado para atender aos interesses capitalistas e o uso desigual do território. Sobre o uso do território, como vimos na primeira parte desta tese, as distâncias se impõem de maneira perversa para os mais pobres: chegar aos lugares que abrigam os serviços mais especializados, entre estes os jurídicos, implica para eles maiores custos com deslocamentos. Geralmente, os pobres habitam as porções mais periféricas das cidades, distantes dos centros onde se instalam os bens e serviços mais raros. Assim como os demais, também esse obstáculo é expressão de uma estrutura perversa fundada nos valores capitalistas. Tentaremos tratar agora de como o Direito se apresenta como um obstáculo ao acesso à justiça pelos pobres.

O Direito na sociedade capitalista

Vivemos hoje numa ordem burguesa do mundo. Isso não significa que haja apenas elementos burgueses, mas que estes são hegemônicos. O Direito é expressão dos conflitos sociais e, nesse sentido, irá representar diversos interesses que compõem a sociedade. Todavia, o Direito não representa todos os interesses, mas apenas os daqueles agentes que conseguiram reunir poder o suficiente para fazer valer suas visões de mundo. Sendo assim, ele é antes uma expressão de poder do que de justiça. E o poder resulta na imposição não apenas de interesses econômicos, mas também de preconceitos. É desse modo que existem leis que, com recurso ao poder de violência estatal, impõem à coletividade coerções baseadas exclusivamente em preconceitos de ordem religiosa, racial, machista, homofóbica, cultural etc. O fim da luta de classes certamente não resolverá esses problemas, mas, a nosso ver, os interesses econômicos prevalecem independentemente da maior parte dos preconceitos. Privilegiamos neste trabalho uma abordagem que leva em conta o uso capitalista do Direito, pois nos parece claro que grande parte dos fiéis de todas as religiões, dos machistas, dos feministas, dos homossexuais, dos heterossexuais, dos brancos, dos negros etc. crê na legitimidade e justiça dos valores da liberdade burguesa. A defesa dos valores capitalistas os une. Embora os preconceitos sejam graves problemas que devem também ser resolvidos, acreditamos que o maior dos problemas é a exploração do homem pelo homem. É certamente um problema que preexiste ao capitalismo, mas que foi, pelos burgueses com a ajuda do Direito, aperfeiçoado de tal forma que o óbvio se tornou imperceptível para a maioria das pessoas.

Os valores burgueses são disseminados pelas mais diversas relações sociais e instalam-se intimamente nos espíritos mesmo daquelas pessoas mais exploradas pelo capitalismo. Muito embora tenha havido um longo período da história humana em que não existia o capitalismo e a humanidade reúna condições para superá-lo, os artifícios burgueses operam no sentido de fazer todos crerem no fim da história. Naturalmente, para a classe hoje no poder não há nada mais interessante do que convencer todas as demais de que vivemos o ápice da civilização.

Estado e empresas são coautores na empreitada de edificação de todos os requisitos materiais e imateriais necessários ao bom funcionamento do capitalismo. Promove-se a instalação simultânea de uma tecnosfera e de uma psicosfera (Santos, 2008 [1996]) em consonância com os interesses econômicos. Desse modo, grande parte de todas as esferas da vida humana (e grande parte de cada uma delas) é contaminada pela visão burguesa de mundo. Embora não sejam ubíquos, os valores burgueses são hoje hegemônicos. As normas jurídicas, embora muitos teóricos capitalistas insistam numa fundamentação atemporal dos ideais de justiça, contribuem hoje para a manutenção de uma organização capitalista do mundo. E quase sempre somos convencidos de que as regras jurídicas por nós utilizadas buscam uma justiça universal. A despeito disso, somos partidários de outra ideia. Acreditamos que:

Desde o fim da era ateniense, as leis têm sido cristalizações de relações de poder em um dado grupo, ou sociedade. As leis encerraram em palavras, expressas sob a forma de injunções, os direitos ou deveres que um determinado grupo defenderá ou aplicará com o emprego do poder de que dispõe, e proporcionam maneiras previsíveis de solucionar os litígios que surgem nesse contexto. O direito é uma superestrutura erigida sobre a base de relações de poder. A extensão em que essas superestruturas vinculadas no tempo são consideradas importantes varia de sociedade a sociedade (TIGAR e LEVY, 1978, p. 271).

Em busca de legitimação, as ideologias jurídicas dissimulam o fato de que o Direito fundamenta-se em relações do poder. Por essa razão:

A tese de que o poder, exercido sob a forma de violência controlada pelo Estado, deve poder ser justificado com referência a algum sistema comumente aceito de autoridade é tão fundamental para o argumento daqueles que a burguesia derrubou como para a própria burguesia. Ela apenas utilizou o velho costume de erigir, dar forma concreta e dotar de autoridade sistemas de legitimação para o exercício da violência (TIGAR e LEVY, 1978, p. 271).

A vitória burguesa se realiza no século XVIII, quando a partir da Revolução Francesa são descartados os remanescentes de uma economia baseada essencialmente na terra e de um poder administrativo reservado à nobreza. Os ideólogos burgueses responsáveis por pensar o novo mundo declararam seguir os princípios de um suposto “direito natural” na formulação

das leis que assegurariam as liberdades individuais a partir de então. Entretanto, a ascensão burguesa é um processo com raízes que remetem ao século XI e que, em vários momentos, buscou o respaldo de outros princípios para assegurar direitos. Foi assim que várias conquistas foram possíveis por meio do recurso ao Direito romano. A legitimidade obtida a partir de um princípio de autoridade não é uma invenção burguesa, pois antes dela a Igreja extraía legitimidade para suas normas da autoridade bíblica, por exemplo.

A legitimidade garante também um constituinte indispensável para o desenvolvimento das atividades burguesas: a previsibilidade. Durante muito tempo, a organização administrativa medieval foi um empecilho para os capitalistas. Com uma infinidade de senhores feudais, excesso de taxas de pedágios, diversas moedas diferentes e, principalmente, uma indefinição sobre quem teria a autoridade para por termo às eventuais desavenças na realização de negócios entre duas partes, a burguesia enfrentava sérias dificuldades para prosperar. Assim, a “(...) previsibilidade ocorre com a construção de uma estrutura de regras jurídicas formais e rito processual, que serão utilizadas antes de ser empregada a violência” (Ibidem, p. 272). Vê-se que a organização de regras jurídicas tal qual conhecemos é consequência de uma demanda burguesa por um ordenamento que permitisse expandir o sistema do capital. Isso fica claro no período revolucionário:

Durante a Revolução Francesa, a legislação da Assembleia Nacional foi caótica e muitas vezes mudou, mas o número de decretos que baixou indicava o desejo de que à medida que a Revolução progredia, o sistema de relações sociais em cada dado momento fosse cristalizado em uma estrutura formal de normas constitucionais e legais, definindo os meios apropriados através dos quais deviam agir os órgãos do Estado. Não se contentou ela simplesmente em acompanhar o desenvolvimento da Revolução, ou mesmo em baixar decretos justificando ou autorizando o desmantelamento da velha ordem, pois queria construir um sistema lógico de normas jurídicas (Ibidem, p. 272-273).

Era necessário abolir os privilégios de outrora, desfrutados pelos monarcas e nobres, e garantir uma nova ordem que privilegiasse a classe ascendente. Assim é que os dispositivos legais e garantias libertárias que floresceram com as revoluções burguesas refletiam, sobretudo, as ferramentas necessárias para que a burguesia tomasse e assegurasse para si o poder. Os direitos que daí nasceram são muito menos decorrência de princípios de justiça natural do que dos obstáculos enfrentados pelos burgueses. O processo de formação das leis norte-americanas é exemplar nesse sentido:

Um pouco mais próximas da sensibilidade americana são a Constituição de 1789 e a Carta de Direitos de 1791. A teoria social da Constituição, radicada em Locke e Montesquieu, fundamentava-se na defesa da propriedade privada, no estabelecimento de uma forma representativa federal de governo e na instituição de um conjunto de proibições ao governo nacional, destinadas a preservar garantias

substantivas e processuais de liberdade. Essas garantias foram justificadas em termos de “justiça natural”, embora tivessem origens menos misteriosas: nasceram de específicos eventos revolucionários e pré-revolucionários. A garantia contra a busca arbitrária ecoava a experiência dos colonos com os mandados que davam aos servidores britânicos o poder de dar buscas de casa em casa para confiscar chá e outras mercadorias sobre as quais não haviam sido pagos direitos aduaneiros (...). A garantia de honestidade no julgamento de casos criminais teve origem nas lutas sociais ocorridas na Inglaterra mais de um século antes, nas quais o tratamento dado aos criminosos políticos constituía grave motivo de preocupação. A opinião de que a liberdade de expressão devia ser protegida fundamentou-se igualmente no reconhecimento da utilidade da livre manifestação do pensamento e da imprensa livre na consecução da mudança social (TIGAR e LEVY, 1978, p. 273, grifos dos autores).

A formulação do Direito só pode ser compreendida em função do processo histórico, a partir das relações sociais de poder em que se fundamenta. Desse modo, o Direito que se consolida após as revoluções burguesas é expressão dos interesses da classe que tomava o poder. As pretensas alegações de que os ideais representados nos dispositivos legais formulados naquele momento inspiravam-se num direito natural, cujo desdobramento inevitável seria uma justiça universal, não passavam de cortina de fumaça. A intenção era ocultar, por meio de uma suposta universalidade, o fato de que apenas os interesses burgueses seriam contemplados. Do lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, na prática apenas se viu a liberdade de comércio e a igualdade das partes na realização de um contrato. Liberdade, igualdade e fraternidade prescindem da existência de códigos escritos ou da existência de instituições que, por meio da violência, exigem o cumprimento das leis. Muitas sociedades indevidamente chamadas de primitivas se aproximaram muito mais daqueles ideais do que a sociedade capitalista, tão imersa em suas inúmeras leis e instituições. O ordenamento jurídico em que hoje vivemos é uma exigência do capitalismo, pois já “(...) os antigos burgueses achavam que o detalhamento da maneira como a lei seria aplicada era a essência da equidade, da segurança pessoal e da liberdade. O desejo de previsibilidade e de meios formais para assegurá-la inclui uma característica do direito romano, em vigor desde o século II a.C. (...)” (TIGAR e LEVY, 1978, pp. 273-274). A sistematização do Direito romano num corpo sistemático de doutrina foi uma exigência de estabilidade do comércio. A partir de então, Roma teve sua hegemonia assegurada. Todavia, o objetivo da ideologia é dissimular a função classista exercida pelo Direito e colocá-lo acima das relações sociais:

Uma vez que a ideologia jurídica assim criada é separada das relações sociais que regula, parece – tanto para aqueles para quem é promulgada e, no tempo, para aqueles que a elaboraram – que adquire vida própria. As consequências práticas dessa situação logo se tornam evidentes. Facções hostis são convidadas, na verdade, obrigadas a conter sua rivalidade e chamadas a interpretar regras e leis a fim de determinar como seriam aplicadas em casos especiais. A guerra, por conseguinte, saía das ruas e chegava às barras dos tribunais (Ibidem, p. 274).

Tão logo o poder estatal é conquistado, a ideologia trata rapidamente de colocar o Direito separado e acima das classes sociais governadas. Se no processo de conquista alegam-se fundamentos jusnaturalistas para o Direito, quando investidos do poder os representantes das classes dominantes abraçam o positivismo, ocultando convenientemente os meios que os conduziram até ali. A partir de agora a lei e as instituições garantem as liberdades e as revoluções não são mais necessárias. É preciso conter quaisquer outras pretensões revolucionárias de outras classes. Declara-se um mundo novo e ordenado, em oposição ao caos de outrora, quando se trata simplesmente de uma reformulação de velhos princípios para atender aos privilégios da nova classe no poder. O modo como a liberdade tem sido tratada pelo ordenamento burguês denuncia as contradições entre o discurso e a prática:

(...) o sistema de liberdade burguesa, em seus grandes dimensionamentos, separa-se em duas partes bem claras. A primeira trata como matéria concreta e integrada na ideologia os princípios de propriedade e contrato sobre os quais repousa o sistema capitalista, e, previsivelmente, admite o emprego do poder do Estado para defender essas liberdades. A segunda consiste nos princípios legais que a burguesia promoveu como essenciais à sua campanha política para conquistar o poder. Ambos os conjuntos de princípios foram justificados com invocação da ideologia do direito natural, que constitui o emblema especial da burguesia à época de sua campanha final para conquista do poder.

Poderíamos esperar encontrar atitudes jurisprudenciais muito diferentes em relação a essas duas tendências e isso, de fato, ocorre. Teorias de propriedade e contrato foram reformuladas e elaboradas de acordo com as necessidades de um sistema crescentemente centralizado e monopolizado de produção. Os princípios de liberdade pessoal e de tratamento justo para com o indivíduo estão sofrendo ataques cada vez mais violentos por parte de elementos da classe dominante, enquanto ela se desvencilha de seus sentimentos revolucionários e é em si mesma desafiada. Dispensa dizer que a burguesia nenhum desejo tem de ser substituída por um grupo que se aproveite das mesmas liberdades sobre as quais ela se apoiou e defendeu (Ibidem, p. 309).

Mesmo quando afirma e clama o contrário, o capitalismo necessita de um Estado forte, principalmente no que diz respeito à produção e execução das normas que permitam o bom funcionamento das relações econômicas. O exemplo de Harvey (2008, p. 87) é contundente:

O Estado produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros. Se necessário, o Estado neoliberal, além disso, recorre a legislações coercivas e táticas de policiamento (por exemplo, regras antipiquete) para dispersar ou reprimir formas coletivas de oposição ao poder corporativo. As maneiras de vigiar e policiar se multiplicam: nos Estados Unidos, a prisão se tornou uma estratégia-chave do Estado para resolver problemas que surgem entre trabalhadores descartados e populações marginalizadas. O braço coercivo do Estado é fortalecido para proteger interesses corporativos e, se necessário, reprimir a dissensão. Nada disso parece compatível com a teoria neoliberal.

As liberdades que devem ser asseguradas a todo custo são as de primeiro tipo: a de propriedade e a de contrato. Aquelas liberdades que se materializam em tratamento justo para todos são propositalmente negligenciadas. Como vimos anteriormente, o Estado opera para garantir as liberdades burguesas. Nesse contexto, é possível compreender que as conquistas obtidas em termos de direitos trabalhistas e de direitos sociais principalmente a partir do século XX são fruto de lutas e manifestações populares. Embora muitos princípios estivessem presentes em cartas constitucionais e cartas de direitos, foram as reivindicações (não raramente reprimidas com violência) que fizeram com que estes passassem a valer. O esforço da classe dominante e do Estado é no sentido de colocar em prática o primeiro tipo de liberdades, enquanto o segundo funciona como mero enunciado. O próprio Direito torna essa negligência perfeitamente legal:

(...) o Brasil ainda sofre do que a doutrina chama de síndrome da ineficácia das normas constitucionais. Em muitos casos, utilizando de interpretações distorcidas e pretensiosas de princípios como o da separação dos poderes, da reserva do possível, da discricionariedade administrativa, o Poder Público acaba na omissão e na negligência no tocante à execução dos direitos fundamentais como o direito à saúde, à educação de qualidade, à moradia digna, entre outros.

Outro grave equívoco cometido por parcela da doutrina que trata do tema é taxar de meramente programáticas as normas constitucionais de direitos sociais (RÉ, pp. 95-96).

O Direito vigente numa dada sociedade num dado período da história não é algo estático e apartado das relações sociais. Muito pelo contrário: ele é expressão do processo histórico. Ao mesmo tempo em que em grande medida ele resulta dos valores erigidos pela classe dominante, ele alimenta as possibilidades de novas reivindicações enquanto transforma e é também transformado pelos constantes conflitos entre os diversos grupos sociais. O Direito é social e, por essa razão, é também processo. Nesse sentido, se ele hoje é operado para assegurar antes de tudo os interesses burgueses, há espaço também para reivindicar interesses de outra natureza. Alguns dos princípios invocados pela burguesia a fim de garantir sua ascensão ao poder são hoje inconvenientes dos quais ela não pode se livrar sem atentar explícita e violentamente contra a democracia. O capitalismo prescinde da democracia e diversos regimes ditatoriais recentes já provaram isso. No entanto, a democracia foi uma das liberdades invocadas pelos códigos jurídicos burgueses em sua necessidade de legitimidade. Embora não haja interesse por parte da burguesia na instalação de regimes verdadeiramente democráticos, enunciar tal princípio como meta legal abre caminho para a contestação.

A ascensão da burguesia ao poder é um processo que teve início muito antes das revoluções do século XVIII. As primeiras contestações remetem ao século XI e, a partir daí, varias conquistas foram obtidas, transformando simultaneamente a sociedade e o Direito. O

ápice se deu com a extinção de todas as estruturas que permitiam a propriedade do tipo feudal. No entanto, durante aproximadamente 800 anos o tipo de propriedade capitalista foi sendo gestado, ao custo de muitos conflitos, no ventre da sociedade medieval. As estruturas da sociedade feudal eram inóspitas ao desenvolvimento do capitalismo. Tal fato exigiu da burguesia um esforço para transformação radical das relações sociais. Sim, os burgueses um dia foram uma classe revolucionária e não foram raros os levantes entre os séculos XI e XII em que eles tomaram cidades em protesto contra impostos, extorsões e restrições à sua liberdade de comerciar. Naquela época, eram menosprezados e vistos com desprezo pelos nobres e pela Igreja.

(...) ao surgir na Europa Ocidental, por volta de 1.000 d.C., o mercador apresentava uma imagem algo diferente. *Pies poudreux*, “pés sujos”, assim era chamado porquanto levava suas mercadorias de cidade em cidade, de feira em feira, de mercado em mercado, a pé ou a cavalo, vendendo à medida que viajava. Nas grandes mansões dos senhores feudais, o mercador era objeto de ridículo, desprezo e mesmo ódio. Canções líricas celebravam os assaltos perpetrados pelos cavaleiros contra tropas de mercadores, bem como o valor dos cavaleiros na batalha e em aventuras extraconjugais. O lucro, ou a diferença entre o preço ao qual o mercador comprava e o preço ao qual vendia, era considerado desonroso numa sociedade que exaltava as nobres virtudes do assassinato e reverenciava aqueles que viviam “graças ao cansaço e à labuta” – nas palavras de uma carta constitucional da época – dos camponeses. O auferimento de lucro era considerado uma forma de usura e julgava-se que corria sério risco a alma do mercador. O ódio surgiu mais tarde quando a nobreza, precisando de dinheiro para financiar suas guerras e o estilo de vida a que estava acostumada, descobriu que os mercadores o possuíam mais do que ela (TIGAR e LEVY, 1978, p. 20, grifo dos autores).

O aumento da riqueza e do poder dos mercadores deve à ocorrência, em muitas ocasiões, de conflitos armados. As classes tradicionais viam esse recurso à violência quase como atos revolucionários e frequentemente os puniam como longas penas de prisão, quando não com a morte. Os atos burgueses não eram gratuitos, mas antes uma resposta à violência a que eram submetidos. As pilhagens arbitrárias empreendidas pela nobreza obrigavam os mercadores a desenvolver os meios que lhes permitissem proteger suas vidas, seus bens e seus negócios. Assim é que cruzar a Europa vendendo pequenos artigos exigia um ou vários mercadores bem equipados com armas e hábeis em seu manejo. Desse modo, estava garantida a venda. Isso, todavia, não bastava, pois “(...) no que interessava a um *comércio* organizado e contínuo, teria que haver um sistema que garantisse a segurança física e tornasse possível o crédito, o seguro e a transferência de fundos. A *manufatura*, ao contrário do comércio de bens importados, exigia um sistema ainda mais socialmente protegido, bem como um nível mais elevado de tecnologia” (TIGAR e LEVY, 1978, p. 20, grifo dos autores).

É nesse contexto de lutas para legitimar seu lugar na sociedade feudal que os mercadores irão recorrer também ao Direito. Isso como modo de conseguir das instituições

legais existentes a aprovação e a proteção para suas atividades. Contudo, assim como tudo o mais na ordem feudal, também o Direito lhes ajudava muito pouco: ou silenciava a respeito do comércio ou lhe era contrário. Mercador e ordem jurídica eram estranhos, até mesmo inimigos. No entanto, os comerciantes não desistiram de encontrar no sistema jurídico maneiras de auferir lucros. “À medida que aumentava o número, e o poder, dos comerciantes, os ideólogos jurídicos desta *classe* fizeram um esforço para justificar o lugar do comércio na simetria da vida feudal. Buscaram também uma acomodação com o direito feudal e procuraram explorar-lhe os pontos fracos” (Ibidem, p. 21). O Direito começava a se tornar uma garantia a que recorria a burguesia a fim de assegurar o cumprimento de contratos, por exemplo. Todavia, recorriam ao Direito aquelas pessoas com recursos suficientes para pagar por tais serviços, uma vez que era um trabalho que se especializava cada vez mais e cujos caminhos eram dominados exclusivamente por uma classe de trabalhadores: os advogados. Então, já naquele momento, anunciava-se o início de outra organização social também excludente, pois do processo de recorrer ao Direito e participar da formulação de leis a população em geral muito pouco participava:

Enunciados e artifícios técnicos começaram a contribuir para um senso de alienação popular em relação aos institutos jurídicos. O papel legislativo do povo começou a ser reduzido e, finalmente, foi eliminado no meio urbano onde, por breves momentos, floresceu. A lei em si, como conjunto de regras e máximas e um rito complexo para aplicá-las, transformou-se em especialização de uma classe de iniciados (TIGAR e LEVY, 1978, p.159).

Aos poucos, os comerciantes foram capazes de ampliar suas atividades e criar sistemas de objetos capazes de impulsionar o comércio: cidades, portos, ancoradouros, armazéns, bancos, fábricas etc. Esse crescimento, no entanto, entrava em choque com os interesses dos senhores feudais. A expansão das atividades burguesas era continuamente limitada por leis e costumes cuja manutenção atendia aos interesses dos detentores do poder feudal. Havia regras que proibiam a venda de terras fora da família – o que na prática impedia que elas pudessem ser comercializadas livremente – e outras que impediam as diversas formas de associação burguesa. Gradativamente, o conflito foi se intensificando até os burgueses perceberem os limites da ordem jurídica existente. Neste ponto, não houve mais possibilidades de contornar ou flexibilizar as leis e a revolução tornou-se inevitável.

Antes disso, porém, os mercadores puderam elaborar leis próprias e conceber uma ordem jurídica para atender a seus próprios interesses. Foram criados tribunais para julgar litígios entre os comerciantes, bem como, por meio de ataques violentos ou por lisonja, foram obtidas concessões dos senhores feudais para criar zonas francas para realização do comércio.

Essas zonas francas no início eram as feiras, onde os burgueses conseguiam proteção dos senhores para realizar suas atividades segundo suas regras, desde que pagassem o imposto devido. Depois, conseguiram espaços mais amplos e de caráter permanente: nas cidades, os burgueses criaram uma realidade à parte do mundo feudal; com suas leis próprias para o comércio, nelas os comerciantes estavam mais ou menos protegidos, ainda que devessem tributos e certa obediência ao senhor feudal. Ali, os burgueses puderam criar e aplicar leis específicas referentes a contratos, propriedade e rito processual. Embora houvesse boa dose de criatividade própria nessas normas, o respeito pela tradição impedia os burgueses de alegar as terem inventado. Como se vê, é antiga a necessidade de buscar legitimidade para as leis na tradição ou em algum poder superior. Desse modo, “(...) os burgueses valeram-se de velhas formas e princípios jurídicos romanos, investindo-os de um novo conteúdo comercial” (Ibidem, pp. 21-22).

Foram principalmente as cruzadas que permitiram aos comerciantes europeus tomarem contato com a legislação romana referente ao comércio. Essas leis foram preservadas pelo Império Romano do Oriente e se desenvolveram com os bizantinos e árabes. Contratos, sociedades comerciais, atividades de transferência de fundos etc. tiveram forte impulso de desenvolvimento a partir dos conhecimentos obtidos com os antigos códigos romanos. Contribuiu para isso também a Igreja, pois, ainda que contrária ao comércio e ao lucro, ela alegava ser a herdeira do antigo império romano e, logo, do controle de suas leis. Muito das antigas leis romanas haviam sido preservadas nas bibliotecas eclesiásticas e eram objeto de estudo de muitos religiosos. Eles buscavam conciliar os preceitos cristãos com uma legislação que fora bastante desenvolvida para atender as necessidades do comércio do império romano em seu apogeu. Teve, então de lidar com a contradição entre o combate ao lucro e a permissão ao comércio prescrita na legislação romana. Os burgueses encontraram aí um ponto fraco a ser explorado e, ao longo dos séculos, seus ideólogos jurídicos conseguiram em parte driblar e em parte comprar a aprovação da Igreja para suas atividades.

Outra importante conquista burguesa, em termos de obtenção de leis e condições favoráveis, foi a aliança com os reis. Tal aliança possibilitou a formação dos Estados nacionais e foi durante algum tempo vantajosa para ambas as partes:

Os reis unificaram seus nobres de menor categoria nas Cruzadas e obtiveram controle de importantes centros de comércio na zona oriental do Mediterrâneo. Começaram a insistir em que se mantivessem abertas as estradas. O poder de legislar, caído em desuso desde o século IX, ressurgiu a fim de serem estabelecidos sistemas judiciários e cortes nacionais. A legislação real proibia guerras privadas, embora com sucesso apenas relativo, mas com invariável finalidade de propósito. As cidades, que haviam sido inicialmente criações das revoltas burguesas e de

concessões de nobres, foram colocadas sob o controle e o patrocínio real. Regulamentaram-se as transações com o objetivo de defender os cidadãos da concorrência de estrangeiros e elevar a receita em moeda de outros países; a política externa dos monarcas incluía também a nomeação de cônsules no exterior a fim de proteger seus mercadores. Para o mercador, o rei podia ser um aliado importante; para o rei, o mercador podia constituir meio importante para levantar recursos e assegurar um excedente de ouro no balanço de pagamentos internacionais. Isso porque, embora o mecanismo do comércio internacional não fosse bem compreendido até o século XVII, logo se compreendeu a importância de um excedente líquido em ouro (TIGAR e LEVY, 1978, pp. 55-56).

Séculos se passaram desde o início das lutas burguesas na Baixa Idade Média, até que, finalmente, a Revolução Francesa pudesse coroar a vitória dessa classe: a burguesia torna-se dominante. Após chegarem ao poder, os burgueses se asseguraram de que a nova legislação asseguraria privilégios para si, em detrimento da grande maioria de trabalhadores que apoiaram a revolução. O resultado em termos de leis garantiu a liberdade de propriedade e de contrato e o enfraquecimento dos trabalhadores em sua relação com os patrões. Em decreto de 4 de agosto de 1789, o regime feudal é abolido, o que na prática não significou redistribuição de terras, pois elas apenas mudaram de mãos e puderam ser tratadas como mercadorias.

A frase inicial do decreto garantia aos camponeses que o “sistema feudal” fora abolido. A própria palavra “feudal” fora aparentemente cunhada pelos revolucionários. Mas o que era esse sistema e em benefício de quem era desmantelado? A servidão pessoal não mais existia em 1789 e, no particular, o decreto apenas confirmava uma situação de fato. Os direitos dos senhores de pescar, caçar e fazer justiça constituíam um incômodo anacronismo e sua abolição final simplesmente facilitava a reorganização da teoria da lei da terra. Os tributos feudais, que pesavam tão fortemente sobre os camponeses – os alugueres, a parte da colheita devida ao *seigneur*, os pagamentos em dinheiro por venda da terra – foram declarados sujeitos a recompra, e não abolidos. A Assembleia Nacional prometeu estabelecer em alguma data futura um preço justo de modo que, com um único pagamento o camponês pudesse tornar-se proprietário da terra que ele e sua família haviam cultivado durante gerações. Quando a comissão de direitos feudais finalmente apresentou seu parecer, no dia 4 de setembro, tornou-se mais clara a intenção do decreto. A Assembleia, recomendou a comissão, devia deixar claro que estava abolindo as prerrogativas ilegítimas da nobreza e criando um uniforme e indivisível “direito de propriedade” – o direito de usar e abusar daquilo que possuía. Esse direito devia ser uma relação entre a pessoa e a coisa – *persona* e *res*; todas as obrigações pessoais associadas à propriedade de uma coisa ou de terra constituíam apenas deformações dessa ideia jurídica (TIGAR e LEVY, 1978, pp. 240-241, grifo dos autores).

A distribuição de terras aos camponeses jamais foi a intenção dos legisladores. Algum tempo após a promulgação do decreto, aldeões de toda a França queixavam-se de que nada mudara em suas condições reais de existência. A estrutura do sistema de posse da terra aliada a considerações financeiras explica o porquê do limitado impacto desse decreto para os camponeses. Os senhores feudais estavam arruinados em dívidas com os financistas burgueses. Tais financistas eram clientes dos advogados que compunham a Assembleia Nacional da nobreza de toga, além de aliados ao Terceiro Estado. Sendo assim, fizeram valer

seus interesses mantendo os tributos extorquidos dos camponeses e assegurando que as dívidas garantidas por eles fossem resgatáveis em dinheiro. De um só golpe, os burgueses expropriaram os senhores endividados e os camponeses incapazes de pagar os tributos. A extinção da propriedade feudal permitiu também o confisco das terras reais e da Igreja:

O confisco das terras da Igreja e do rei proporcionava outra oportunidade de redistribuição aos camponeses e essa possibilidade foi vigorosamente debatida pelos membros da Assembleia. Pouco, no entanto, foi feito ao longo de tais princípios e a maior parte dessas terras foi leiloada e adquirida pelo único grupo que dispunha de fundos para comprá-las – a burguesia (Ibidem, pp. 241-242).

No que diz respeito aos contratos, o decreto de 4 de agosto aboliu qualquer limite a sua plena realização. A suposta igualdade das partes ocultava a desigualdade de poder econômico que apresentava cada uma delas no momento da negociação. Oficializava-se a liberdade de ser explorado irrestritamente pela burguesia:

Duas pessoas concordavam em fazer ou não alguma coisa, comprar ou vender, e o poder público permanecia atento para que fosse cumprido o trato. A liberdade de contratar era legitimamente limitada pelo *status* dos contratantes, pelas disposições do direito público, tais como a proibição de usura, e pelos privilégios, como os desfrutados pelas guildas e monopólios. O decreto de 4 de agosto, no entanto, sancionou o levantamento gradual das restrições à liberdade contratual de camponeses e proprietários de terra. O proprietário tratava agora o camponês sem levar em conta consideração alguma, salvo seu direito fazer com a terra o que bem entendesse. Nessa extensão, cumpria-se o ideal de direito natural (TIGAR e LEVY, 1978, p. 243).

Para completar o conjunto de “liberdades”, em relação às guildas de profissionais houve:

(...) a adoção pela Assembleia Nacional, em março de 1791, de uma lei dispondo que “são suprimidos todos os privilégios de profissão. A partir de 1º de abril, todos os cidadãos serão livres para exercer qualquer profissão ou ocupação que desejarem, após obterem e pagarem o respectivo alvará”. As guildas foram, em consequência, destruídas. Apenas o dinheiro contava – dinheiro suficiente para comprar o alvará ao Estado e estabelecer-se por conta própria (Ibidem, p. 244).

Eram fortalecidas as condições para exploração do trabalho assalariado, pois não havia alternativas para o trabalhador se proteger desse destino inevitável. Tampouco havia possibilidades de aumentar o poder de barganha frente aos patrões por meio da formação de associações de trabalhadores:

Nenhuma legislação social abordou, e muito menos regulamentou, os termos do contrato *locatio conductio operarum* – literalmente, a contratação do tempo de trabalho. Um projeto de lei elaborado em junho de 1791 por Le Chapelier, advogado de grandes interesses coloniais em açúcar e café, retomou o tema da legislação de março. Inicialmente, a lei confirmou que todos os regulamentos concernentes a trabalho infantil e feminino, horas de trabalho e taxas de pagamento, deviam ser revogados. Em seguida, reafirmou, no contexto revolucionário, o que uma série de

atos reais havia provido sob o fundamento de necessidade e ordem pública: os trabalhadores estavam proibidos de se organizarem. Trabalhadores individuais deviam procurar seus empregadores e negociar por conta própria (Ibidem, p. 245).

A despeito do Direito garantir hoje prioritariamente a liberdade de propriedade e de contrato, aqueles princípios revolucionários de fraternidade enunciados e depois esquecidos estão oficializados em diversos códigos legais que persistem ainda hoje. Ainda que a classe dominante, em parceria com o Estado, pouco interesse tenha em que direitos sociais sejam assegurados, os dispositivos legais existentes abrem espaço para a contestação. As lutas para que os direitos enunciados se materializem estão em curso e as reivindicações, usando a via judicial ou não, já se dão conta das contradições do Direito. É no contexto de lutas que a assistência jurídica aos pobres é conquistada. Ela não é produto da evolução social da ideia de justiça, mas sim uma expressão da tomada de consciência de que algo está errado com o Direito. As primeiras políticas de promoção de assistência gratuita só são implementadas de fato no século XX e resultam de demandas e manifestações sociais. Embora muitos direitos e garantias universais já estivessem previstos nos códigos revolucionários burgueses, a história mostra que não passavam de enunciados sem a pretensão de serem colocados em prática. A parte do Direito que unicamente interessa ao capitalista é aquela que assegura o desenvolvimento de suas atividades.

O Direito tal qual se apresenta nos dias de hoje – em sua complexidade de normas, ritos e instituições – é uma necessidade do modo capitalista de produção. Sobre esse tema, Pachukanis, ainda na primeira metade do século XX, fez importantes considerações:

O objetivo prático da mediação jurídica é o de dar garantias à marcha, mais ou menos livre, da produção e da reprodução social que, na sociedade de produção mercantil, se operam formalmente através de uma série de contratos jurídicos privados. Não se pode atingir este objetivo recorrendo unicamente ao auxílio de formas de consciência, isto é, através de momentos puramente subjetivos: é necessário, por isso, recorrer a critérios precisos, a leis e a rigorosas interpretações de leis, a uma casuística, a tribunais e à exceção coativa das decisões judiciais. (PACHUKANIS, 1988 [1924], p. 13).

O Direito existe na sociedade burguesa como forma de garantir o funcionamento do sistema econômico, baseado na troca de mercadorias mediada por contratos. A garantia de universalização da assistência jurídica se apresenta, então, de maneira residual: não é a preocupação central do sistema de justiça. A prioridade é a segurança dos contratos, a garantia de uma ordem que permita a realização das atividades econômicas. O sistema jurídico é estruturado para essa finalidade principal. Assim, embora se queira crer na virtude da expansão e consolidação de serviços públicos destinados a promover a assistência jurídica,

estes parecem surgir apenas como uma forma ainda pouco desenvolvida de resistência e contestação ao Direito burguês.

Assim, ao tentarmos compreender o uso do território pelas defensorias públicas, podemos fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, seu desenvolvimento tardio e sua ainda baixa abrangência territorial se devem ao fato de que o Direito como hoje utilizado não existe para garantir a igualdade de fato. Nesse sentido, as ações que têm como objetivo a expansão e consolidação das defensorias deve considerar esse obstáculo em suas estratégias. Outro aspecto a ser considerado é a tomada de consciência de que o incremento da assistência jurídica aos pobres pode, em longo prazo, contribuir para a transformação social.

Os limites impostos às ações das defensorias públicas não se restringem à falta de recursos materiais, humanos ou de estratégias territoriais. Eles estão mesmo na origem da instituição, em sua indissociabilidade com o Estado e com o Direito. O Estado e o Direito, como os conhecemos, nasceram praticamente com e para a burguesia, ou seja, são os instrumentos que possibilitam a realização dos seus interesses de classe. Desde o período colonial, o Brasil conhece instrumentos que legalmente visam a promover o acesso dos pobres às instituições do sistema de justiça, no entanto ainda hoje a maior parte da população do país é constituída de pobres. Isso parece indicar que tais políticas não são espontaneamente aperfeiçoadas e universalizadas pelo Estado. Desse modo, como mostramos na primeira parte desta tese, todos esses obstáculos se expressam no uso do território, ou seja, nos sistemas de objetos e sistemas de ações engendrados pelas defensorias. Não é por acaso que a Defensoria ainda é tão pouco abrangente.

Outro elemento que nos ajuda a compreender o porquê das dificuldades enfrentadas pelas defensorias no Brasil é o também ainda muito recente desenvolvimento de políticas semelhantes nos países da Europa e nos Estados Unidos. A maior parte delas é implementada a partir dos anos 1960, em grande medida resultado das reivindicações dos diversos movimentos e manifestações sociais que floresceram no mundo nesse período. Tal fato comprova a tese de que, a menos que seja provocado e contestado, o Direito não estará ocupado com outra coisa senão a consecução de objetivos capitalistas. Vejamos brevemente como se desenvolveram no mundo ocidental as políticas de promoção do acesso à justiça, cujas etapas Cappelletti e Garth (1988 [1978]) chamaram de “ondas do movimento pelo acesso à justiça”.

As ondas do movimento pelo acesso à justiça

A discussão acerca do desenvolvimento das políticas de promoção de acesso à justiça nos países desenvolvidos é bastante profícua para a compreensão do mesmo fenômeno no Brasil. Como veremos mais adiante, as ações brasileiras são similares e contemporâneas às estrangeiras, revelando a influência exercida pelos exemplos de fora. Um exemplo dessa correspondência é que, até os anos 1960, na maior parte daqueles países a assistência judiciária aos pobres deveria ser prestada gratuitamente pelos advogados como um dever da profissão. É o que nos revelam Cappelletti e Garth (Ibidem, p. 32):

Até muito recentemente (...), os esquemas de assistência judiciária da maior parte dos países eram inadequados. Baseavam-se, em sua maior parte, em serviços prestados pelos advogados particulares, sem contraprestação (*munus honorificum*). O direito ao acesso foi, assim, reconhecido e se lhe deu algum suporte, mas o Estado não adotou qualquer atitude positiva para garanti-lo. De forma previsível, o resultado é que tais sistemas de assistência judiciária eram ineficientes. Em economias de mercado, os advogados, particularmente os mais experientes e altamente competentes, tendem mais a dedicar seu tempo a trabalho remunerado que à assistência judiciária gratuita. Ademais, para evitarem incorrer em excessos de caridade, os adeptos do programa geralmente fixaram estritos limites de habilitação para quem desejasse gozar do benefício.

No Brasil, a situação era semelhante, datando também dos anos 1960 as primeiras leis que obrigavam o Estado a remunerar os advogados que prestavam assistência judiciária aos pobres. No estado de São Paulo, por exemplo, essa remuneração passou a ser feita com recursos públicos a partir da lei estadual nº 7.489 de 1962. Nesse sentido, a análise de Cappelletti e Garth nos ajuda a compreender o que tem sido feito no Brasil, principalmente no que diz respeito às limitações enfrentadas pelas diversas tentativas de promover o acesso à justiça.

Diante da insuficiência da assistência judiciária gratuita como até então era prestada, e em resposta às pressões populares, novas ações começaram a ser colocadas em prática nos países ricos. Cappelletti e Garth identificaram três posicionamentos diante do problema, que resultaram em três diferentes estratégias colocadas em prática numa sequência mais ou menos cronológica:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para os interesses “difusos”*, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “*ênfase de acesso à justiça*” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], p. 31, grifo dos autores).

A primeira onda: a assistência judiciária

Assistência judiciária e assistência jurídica não são a mesma coisa. De maneira resumida, podemos dizer que enquanto a primeira diz respeito exclusivamente à assistência técnica prestada por um advogado em algum procedimento judicial, a segunda é mais abrangente. A assistência jurídica compreende, além da assistência judiciária, a orientação jurídica independente da existência efetiva de qualquer procedimento judicial. Assim, a segunda corresponde a um avanço em relação à primeira. Destarte, as defensorias públicas hoje oferecem assistência jurídica.

A primeira onda teve início uma vez que o modelo de prestação gratuita pelos advogados era muito limitado. Desse modo, os primeiros esforços concentraram-se especificamente na melhoria dos serviços de assistência judiciária. Em função da presença de governos um pouco mais preocupados com a situação dos pobres, a Alemanha e a Inglaterra largaram na frente nas reformas:

Em 1919-1923, a Alemanha deu início a um sistema de remuneração pelo Estado dos advogados que fornecessem assistência judiciária, a qual era extensiva a todos que a pleiteassem. Na Inglaterra, a principal reforma começou com o estatuto de 1949, criando *Legal Aid and Advice Scheme*, que foi confiado à *Law Society*, associação nacional dos advogados. Esse esquema reconhecia a importância de não somente compensar os advogados particulares pelo aconselhamento (“aconselhamento jurídico”) senão ainda pela assistência nos processos (“assistência judiciária”). Essas tentativas eram limitadas de diversas maneiras, mas começaram o movimento para superar os anacrônicos semicaritativos programas, típicos do *laissez-faire* (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 32-33).

Logo se vê a influência desses modelos sobre as políticas adotadas no Brasil. O estado de São Paulo, por exemplo, como já o vimos, mantém parte de seus atendimentos de assistência judiciária sendo realizada pela associação nacional de advogados, no caso a OAB. Apesar do pioneirismo da Alemanha e da Inglaterra, o grande movimento de reformas teve início mesmo na década de 1960, com os Estados Unidos adotando medidas mais significativas e logo sendo seguido pela Europa. O programa americano se deu no contexto do programa “Grande Sociedade”, lançado pelo presidente Lyndon B. Johnson em 1964. Nas palavras de Azevedo (2005, p. 306):

Johnson apresentou o objetivo central de seu programa de governo como sendo nada menos do que estender a liberdade e a abundância, de modo a incluir todos os seus compatriotas no sonho americano. O argumento do presidente era o de que, diante da crescente prosperidade econômica que o país vivia, impunha-se à consciência nacional atacar a pobreza e a injustiça racial, obstáculos à igualdade de oportunidades e à melhoria das condições de vida de todos os cidadãos. As áreas da saúde e da educação, com ênfase na educação infantil e na qualificação para o trabalho, foram eleitas como primordiais, ao mesmo tempo em que se contemplava também a necessidade de aprimorar a qualidade de vida.

Desse modo, em 1965, a partir dos EUA começou o movimento de reformas na assistência judiciária:

A reforma começou em 1965 nos Estados Unidos, com o *Office of Economic Opportunity* (OEO) e continuou através do mundo no início da década de 70. Em janeiro de 1972, a França substituiu seu esquema de assistência judiciária do século dezenove, baseado em serviço gratuito prestado pelos advogados, por um enfoque moderno de “*securité sociale*”, no qual o custo dos honorários é suportado pelo Estado. Em maio de 1972, o novo e inovador programa da Suécia tornou-se lei. Dois meses mais tarde, a Lei de Aconselhamento e Assistência Judiciária da Inglaterra aumentou grandemente o alcance do sistema implantado em 1949, especialmente na área de aconselhamento jurídico, e a Província Canadense de Quebec estabeleceu seu primeiro programa de assistência judiciária financiado pelo governo. Em outubro de 1972, a República Federal da Alemanha aperfeiçoou seu sistema, aumentando a remuneração paga aos advogados particulares por serviços jurídicos prestados aos pobres. E em julho de 1974, foi estabelecida nos Estados Unidos a longamente esperada *Legal Services Corporation* – um esforço para preservar e ampliar os progressos do programa do OEO, já agora dissolvido. Também durante esse período, tanto a Áustria quanto a Holanda reviram seus programas de assistência judiciária, de modo a remunerar os advogados mais adequadamente. Houve várias reformas na Austrália; e a Itália quase chegou a mudar seu sistema anacrônico, que era semelhante ao esquema francês anterior a 1972 (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 33-35.).

Isso prova que, mesmo nos países ricos, o surgimento de ações que efetivamente promovessem a assistência judiciária gratuita aos pobres é ainda muito recente. Também demonstra que os sistemas de justiça, organizados a partir dos princípios revolucionários burgueses, não tinham por objetivo a promoção de uma igualdade de fato, fundada num ideal de justiça social, mas tão apenas garantir as liberdades de comércio e de propriedade, assim como o cumprimento dos contratos. A expansão das possibilidades dos pobres pleitearem direitos gratuitamente – por meio de instituições públicas criadas para esse fim exclusivo – é um fenômeno muito recente. Em parte, isso explica o fato das defensorias terem sido criadas no Brasil apenas em 1988 e ainda enfrentarem tantas dificuldades.

Voltando à primeira onda do movimento mundial pelo acesso à justiça, muito começou a ser feito a partir dos anos 1960 e muitas melhorias vieram na sequência. Todavia, as primeiras realizações limitaram-se, já o vimos, à assistência judiciária. Mas, mesmo esta, assumiu diferentes formas de acordo com as estratégias colocadas em prática nos vários países. Vejamos algumas das principais.

O Sistema Judicare

Implantado inicialmente em países como Áustria, Inglaterra, Holanda e França, esse sistema consiste na oferta de assistência judiciária a todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. O serviço é prestado por advogados particulares, cujos honorários são pagos pelo Estado. “A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a

mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado” (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], p. 35).

O programa instalado na Inglaterra permitia a escolha de um advogado em uma lista ampla de profissionais que concordavam em receber seus honorários do Estado. Como a remuneração oferecida era suficientemente atrativa, muitos advogados se inscreviam no programa. Os primeiros resultados foram positivos e os serviços alcançaram um número crescente de pessoas. O sistema francês também era o *judicare*, conseguindo alcançar bastantes pessoas. Os franceses davam um passo além, no sentido de que o serviço também era oferecido a pessoas acima do nível de pobreza, além de que a assistência gratuita poderia ser oferecida em situações de casos muito importantes, independente dos rendimentos dos litigantes.

Compreender os limites do sistema *judicare* nos é particularmente relevante porque o estado de São Paulo adota esse sistema para parte de seus atendimentos. Como já vimos, nos municípios onde a DPESP não está presente, as pessoas são atendidas pela OAB. Nesse caso, o modelo adotado é o *judicare*: advogados particulares prestam assistência judiciária e são remunerados pelo Estado. Sendo assim, a análise que Cappelletti e Garth fizeram já nos anos 1970 a respeito dessa forma de atendimento nos revela os limites dos serviços atualmente oferecidos pela OAB.

O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. É, sem dúvida, altamente sugestivo que os pobres tendam a utilizar o sistema *judicare* principalmente para problemas que lhe são familiares – matéria criminal ou de família – em vez de reivindicar seus novos direitos como consumidores, inquilinos, etc. Ademais, mesmo que reconheçam sua pretensão, as pessoas pobres podem sentir-se intimidadas em reivindicá-la pela perspectiva de comparecerem a um escritório de advocacia e discuti-la com um advogado particular. Sem dúvida, em sociedades em que os ricos e os pobres vivem separados, pode haver barreiras tanto geográficas quanto culturais entre os pobres e o advogado. Ademais, é evidente que a representação através de profissionais particulares não enfrenta as desvantagens e uma pessoa pobre frente a litigantes organizacionais. Mais importante, o *judicare* trata os pobres como indivíduos, negligenciando sua situação como classe. (...). Dado que os pobres encontram muitos problemas jurídicos como grupo, ou classe e que os interesses de cada indivíduo podem ser muito pequenos para justificar uma ação, remédios meramente individuais são inadequados. Os sistemas *judicare*, entretanto, não estão aparelhados para transcender os remédios individuais (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 38-39).

O elenco de dificuldades apresentado lança uma luz a mais sobre a questão da oferta de serviços pela DPESP e pela OAB. Se a Ordem dos Advogados possui um número muito maior de unidades de atendimento, os serviços que oferecem são limitados. De fato, cabe aos

pobres identificarem um problema como passível de uma solução judicial e, a partir daí, procurar o advogado. No caso paulista, os advogados que prestam assistência judiciária por meio de convênio com a DPESP não recebem honorários por serviços de aconselhamento jurídico. Sendo assim, verifica-se de fato que as maiores demandas dos pobres são nas áreas de família ou de crimes. Todavia, se isso é agravado pelo modelo *judicare*, o problema se estende também às defensorias. Isso se deve às ainda limitadas ações de divulgação dos serviços das defensorias e de educação em direitos. Assim, ainda que elas ofereçam orientação jurídica, grande parte dos pobres desconhece as possibilidades de a elas recorrer em busca de informações. Podemos tomar como exemplo os resultados obtidos em uma pesquisa que realizamos em 2010 no município de Recife sobre a atuação da Defensoria de Pernambuco (ALCÂNTARA, 2010, p. 121), cujos resultados mostraram a prevalência de demandas por soluções judiciais para questões familiares:

Tabela 46 - Distribuição dos atendidos da DP em Recife conforme o tipo de problema a ser resolvido, 2010.

Problema a ser resolvido	Quantidade de entrevistados por núcleo						
	Afogados	Boa Vista	Casa Amarela	Cordeiro	Pina	Total	Total (%)
Pensão alimentícia, visitas e guarda de filhos	27	26	18	25	26	122	42,1
Divórcio e implicações	11	22	10	16	10	69	23,8
Documentação	4	2	5	5	3	19	6,6
Tutela/curatela/procuração	1	2	4	0	0	7	2,4
Herança	3	5	2	4	4	18	6,2
Questões familiares	0	2	2	4	2	10	3,4
Reconhecimento / contestação de paternidade	0	4	2	3	2	11	3,8
Questões contra PJ pública ou privada	0	6	2	1	4	13	4,5
Não informado	0	0	1	0	0	1	0,3
Imóveis	1	0	1	0	3	5	1,7
Aluguel	0	1	1	0	0	2	0,7
Questões de vizinhança	0	0	1	0	0	1	0,3
Alvará	3	2	1	0	3	9	3,1
Reintegração de posse	0	1	0	0	0	1	0,3
Busca e apreensão	0	0	0	1	0	1	0,3
Danos morais	0	0	0	0	1	1	0,3

Fonte: Entrevistas realizadas pelo autor.

Quanto aos demais problemas enfrentados pelo sistema *judicare*, as defensorias dispõem de mais meios para promover um atendimento mais completo das demandas dos pobres. No que diz respeito a barreiras de ordem cultural, por exemplo, a DPESP conta com equipes de profissionais de várias áreas, e não apenas de advogados. Em muitos casos,

atendimentos psicológicos se fazem necessários. Quanto a eventuais disputas contra litigantes organizacionais, a Defensoria conta com equipes especializadas em diversas áreas do Direito, fazendo com que o defensor não esteja sozinho na defesa dos interesses do atendido. Assim, o pobre conta com o suporte da instituição e não apenas com o do advogado. Por fim, em muitos casos, a Defensoria tem atuado na defesa de interesses coletivos, uma vez que está autorizada a recorrer às ações civis públicas. Assim, os pobres podem ser atendidos enquanto classe e, desse modo, ter suas reivindicações defendidas de maneira ampla: os resultados deixam de ser meramente soluções para problemas individuais. Pelo exposto, se o modelo *judicare* constituiu o primeiro passo na promoção do acesso à justiça, ele hoje parece estar ultrapassado.

O advogado remunerado pelos cofres públicos

Em relação a este modelo, Cappelletti e Garth dão destaque ao modelo implantado nos EUA no contexto do Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, de 1965. O serviço consistia em oferecer assistência judiciária por meio de advogados pagos pelo Estado para o fim específico de atender aos pobres. Todavia os objetivos eram distintos daqueles oferecidos pelo sistema *judicare*:

Os serviços jurídicos deveriam ser prestados por “escritórios de vizinhança”, atendidos por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe. (...). É claro que esse objetivo não excluía o auxílio a indivíduos pobres para defender seus direitos. Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los. Ademais, os escritórios eram pequenos e localizados nas comunidades pobres, de modo a facilitar o contato e minimizar as barreiras de classe. Os advogados deveriam ser instruídos diretamente no conhecimento dessas barreiras, de modo a enfrentá-las com maior eficiência. Finalmente, e talvez mais importante, os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe, através de casos-teste, do exercício de atividades de *lobby*, e de outras atividades tendentes a obter reformas na legislação, em benefício dos pobres, dentro de um enfoque de classe. Na verdade, os advogados frequentemente auxiliavam os pobres a reivindicar seus direitos, de maneira mais eficiente, tanto dentro quanto fora dos tribunais (CAPPELLETTI e GARTH, 1988 [1978], pp. 39-40, grifo dos autores).

Apesar de não atuar com escritórios localizados nas comunidades pobres, a Defensoria de São Paulo apresenta semelhanças com o modelo acima descrito. São advogados remunerados pelos cofres públicos que em muitas de suas ações busca a defesa dos interesses dos pobres enquanto classe. Não são raros os casos em que as ações destinam-se a garantir interesses coletivos e conscientizar as pessoas a respeito dos seus direitos. Não à toa, a Defensoria conta com um órgão como a Escola da Defensoria Pública do Estado, cujas principais atribuições são: “a promoção e atualização profissional dos membros, estagiários e

servidores; edição de boletins e revistas; a disponibilização e instrumentos de pesquisa; incentivar a participação dos Defensores Públicos nos Conselhos estaduais e municipais que tenham atuação com matéria correlata, além de acompanhar, avaliar a qualidade das atividades dos Defensores Públicos em estágio probatório, além de promover e colaborar com sistemas de educação em direitos”⁴⁷. Assim, além de promover a especialização dos defensores no tratamento específico de questões pertinentes aos interesses dos pobres, a Escola também busca promover ações para a educação em direitos. A existência dessa estrutura nos permite afirmar que há nas ações da Defensoria Paulista a preocupação com o atendimento dos pobres enquanto classe e, nesse sentido, as contribuições de Cappelletti e Garth a respeito do caso americano nos são úteis quando afirmam que as vantagens desse modelo são muito significativas em relação ao *judicare*. Todavia, ainda mais pertinente é sua avaliação sobre o principal problema enfrentado por esse modelo. Sem dúvida, isso nos faz um alerta a respeito dos limites de atuação da DPESP:

Provavelmente, um problema ainda mais sério desse sistema é que ele necessariamente depende de apoio governamental para atividades de natureza política, tantas vezes dirigidas contra o próprio governo. Essa dependência pressupõe que uma sociedade tenha decidido que qualquer iniciativa jurídica para ajudar os pobres é desejável, mesmo que signifique um desafio à ação governamental e às ações dos grupos dominantes na sociedade. Os Estados Unidos, por exemplo, parecem ter-se decidido a erradicar a pobreza, mas, na realidade, os advogados da assistência judiciária americana, ao contrário dos advogados particulares na Inglaterra, França e Alemanha, têm estado sob ataques políticos constantes. Apenas recentemente, depois de uma disputa legislativa muito difícil, envolvendo um veto presidencial, é que a Legal Services Corporation tornou-se independente de influência governamental direta. Mas a nova lei contém muitas regras que tendem a proibir ou limitar a atividade de reforma jurídica por parte dos advogados dos serviços. À luz dessa história recente, nos Estados Unidos, não é de surpreender que a atividade agressiva em favor dos pobres através de serviços públicos, em outros países, seja extremamente difícil (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 41-42).

Os mesmos autores apontam um exemplo de como esse tipo de atividade é difícil não apenas nos Estados Unidos:

A experiência mais chocante com esse problema foi o programa indonésio de advocacia pública, a Agência de Assistência Jurídica e Defesa Pública, estabelecida em Jacarta, em 1970. Como resultado de suas atividades em favor dos pobres, seu Diretor, Adnan Buyung Nasution, foi encarcerado, sem acusação formal, desde o início de 1974 até o final de 1975 (Ibidem, p. 42, nota de rodapé 74).

⁴⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5210>>. Acesso em 27 de abril de 2015.

A contradição é imensa, pois tais instituições financiadas pelo governo têm como objetivo a defesa dos interesses dos pobres. E estes são muitas vezes contrários àqueles defendidos pelo governo. Como vimos na segunda parte deste trabalho, os governos trabalham para garantir o funcionamento do sistema capitalista, o que significa necessariamente a produção de mais pobreza. Assim, é bastante inconveniente para o governo e para os agentes hegemônicos a existência de uma defensoria forte e atuante para garantir os interesses dos pobres. Podemos afirmar que o principal interesse dos pobres é o fim da pobreza e isso está perfeitamente de acordo com garantias constitucionais que ainda não foram colocadas em práticas. O problema é que, se isso se realizar, extinguem-se as desigualdades econômicas e com elas o próprio capitalismo. O problema do acesso à justiça vai muito além da melhoria dos serviços das defensorias.

Modelos combinados

Em razão dos limites de cada um dos modelos de assistência judiciária aqui apresentados, alguns países optaram por combinar os dois tipos de modo a que eles se tornassem complementares. Desse modo, mantinha-se o sistema *judicare* ao mesmo tempo em que eram criados os escritórios de advogados remunerados pelo Estado. Cappelletti e Garth indicavam a Suécia e a província de Quebec como referências de pioneirismo nesse tipo de estratégia e apontavam as vantagens da combinação:

O ponto importante, no entanto, é que a possibilidade de escolha em ambos os programas abriu uma nova dimensão. Este modelo combinado permite que os indivíduos escolham entre os serviços de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres. Dessa forma, tanto as pessoas menos favorecidas, quanto os pobres como grupo, podem ser beneficiados (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], p. 44).

Muito embora no estado de São Paulo hoje exista um modelo combinado, os pobres não são beneficiados com a possibilidade de escolha. O que determina a qual serviço um indivíduo recorrerá é simplesmente a existência ou não de uma unidade da DPESP no município em que ele reside. Se existir, ele será atendido pela Defensoria. Caso contrário, recorrerá à unidade da OAB mais próxima. Vive-se um período de transição de um modelo para outro: quando a DPESP for capaz de atender sozinha a todas as demandas do estado, o convênio com a OAB provavelmente deixará de existir. Entretanto, dadas todas as dificuldades enfrentadas e o ainda limitado número de municípios atendidos pela DPESP, há um longo caminho a ser percorrido.

Limitações da assistência judiciária

Embora a assistência judiciária tenha representado um enorme passo na promoção do acesso à justiça aos pobres, ela possui enormes limitações que fazem com que ela dificilmente seja universalizada a todos que dela necessitam.

De acordo com Cappelletti e Garth (Ibidem, p. 47), em primeiro lugar, a eficiência da assistência judiciária depende da existência de um grande número de advogados, proporcional ao número de possíveis demandantes do serviço. Como esses demandantes são as pessoas pobres, quanto maior o número de pobres maior deverá ser o número de advogados. Assim, em muitos países, o número de advogados para a assistência judiciária deveria ser maior do que o total já existente desses profissionais. Ora, como já vimos, vivemos num mundo em que o sistema econômico produz mais e mais pobreza, o que torna o problema da universalização da assistência judiciária praticamente insolúvel. Para agravar essa situação, os serviços advocatícios são bastante caros. Universalizar a assistência judiciária representa um custo muito elevado:

(...) mesmo presumindo que haja advogados em número suficiente, no país, é preciso que eles se tornem disponíveis para auxiliar aqueles que não podem pagar por seus serviços. Isso faz necessárias grandes dotações orçamentárias, o que é o problema básico dos esquemas de assistência judiciária. A assistência judiciária baseia-se no fornecimento de serviços jurídicos relativamente caros, através de advogados que normalmente utilizam o sistema judiciário formal. Para obter os serviços de um profissional altamente treinado, é preciso pagar caro, sejam os honorários atendidos pelo cliente ou pelo Estado. Em economias de mercado, como já assinalamos, a realidade diz que, sem remuneração adequada, os serviços jurídicos para os pobres tendem a ser pobres, também. Poucos advogados se interessam em assumi-los, e aqueles que o fazem tendem a desempenhá-los em níveis menos rigorosos. Tendo em vista o alto custo dos advogados, não é surpreendente que até agora muito poucas sociedades tenham sequer tentado alcançar a meta de prover um profissional para *todas as pessoas* para quem essa despesa represente um peso econômico excessivo (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 47-48, grifo dos autores).

Embora atualmente as despesas da Defensoria Pública sejam 12 vezes menores que as do Tribunal de Justiça e três vezes menores que as do Ministério Público, é preciso considerar que um defensor público recebe um salário bruto entre 20 e 25 mil reais (DPESP, 2014). É bem mais do que recebe a maioria dos médicos da rede pública estadual. Considerando a enorme quantidade de pessoas pobres que necessitam de assistência judiciária, a Defensoria necessitaria crescer ainda muito mais, o que elevaria significativamente os gastos de recursos públicos. Isso seria aceitável se a pobreza fosse algo natural. Mas, mesmo neste caso, os altos salários deveriam ser questionados. Em resumo, trata-se de uma grande esquizofrenia uma sociedade produzir pobres sistematicamente e ao mesmo tempo empregar elevados volumes de recursos a serviços destinados exclusivamente a amenizar os males da pobreza.

Embora reconheçamos a importância dos serviços da Defensoria Pública na luta pela materialização de direitos que concernem à maior parte da população brasileira, acreditamos ser necessário também discutir os custos de tudo isso. Não há dúvidas de que a assistência judiciária e, mais recentemente, as defensorias públicas representam um avanço em termos de conquistas sociais. O Direito que conhecemos foi organizado para garantir antes de tudo o direito de propriedade e a liberdade de contrato. Todos os enunciados referentes a direitos sociais não pretendiam ser algo além do simples discurso. O acesso à justiça pelos pobres é uma conquista em processo de realização.

Os serviços de assistência judiciária e a Defensoria são importantíssimos no momento em que contestam o Direito e o modo como ele é operado, quando revelam as injustiças e brigam para que as coisas sejam diferentes. É uma missão bastante nobre e é uma das muitas frentes de luta por um mundo justo e igualitário. No entanto, para que a Defensoria seja isso que descrevemos é necessário que a instituição introjete tais valores e objetivos. Nesse sentido, a missão principal é a transformação social, um mundo no qual não haja ricos ou pobres. A missão é um mundo em que defensorias sejam desnecessárias, nem que isso só seja alcançado daqui a mil anos.

Se não tiver isso como seu objetivo, a Defensoria se torna mais uma entre outras instituições assistencialistas, cujo comodismo dos agentes que as operam é mantido nutrindo-se da reprodução da pobreza. Assim, tudo depende da escolha feita pelos defensores e, nesse sentido, os altos salários depõem contra eles. Se um defensor ganhasse a metade do que ganha hoje, ainda seria um ótimo salário comparado à média brasileira. E, se assim fosse, a Defensoria poderia ter o dobro de defensores atuais. A afirmação de que os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público recebem salários semelhantes e que os defensores merecem equiparação, até mesmo para se manterem na carreira, é um argumento incompatível com aquela que deveria ser a missão institucional. Se a preocupação é antes ganhar além do necessário do que lutar por uma sociedade mais igualitária, então a missão se corrompe.

Nos moldes salariais atuais, ampliar o atendimento da Defensoria é muito caro. Uma redução de salários seria uma excelente demonstração de boa vontade e de compromisso com a transformação social.

A segunda onda: a representação dos interesses difusos

Além das questões que diziam respeito exclusivamente ao acesso dos pobres à justiça, havia outras concernentes a direitos relativos a grupos, que poderiam incluir ou não os pobres. Até então, o judiciário era o campo de batalha onde se decidiam questões entre dois agentes,

não havendo os mecanismos necessários para atender a demandas cujos interessados não podiam ser identificados e quantificados. É o caso, por exemplo, das questões de preservação de recursos naturais, de direitos do consumidor etc. Nesse sentido, concomitante à criação de serviços para promover a representação judicial de tais interesses, houve também a necessidade de transformações no próprio Direito civil:

Em primeiro lugar, com relação à legitimação ativa, as reformas legislativas e importantes decisões dos tribunais estão cada vez mais permitindo que indivíduos ou grupos atuem em representação dos interesses difusos.

Em segundo lugar, a proteção de tais interesses tornou necessária uma transformação do papel do juiz e de conceitos básicos como a “citação” e o “direito de ser ouvido”. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um “representante adequado” para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam “citados” individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham a oportunidade de ser ouvidos. Dessa maneira, outra noção tradicional, a da *coisa julgada*, precisa ser modificada, de modo a permitir a proteção judicial efetiva dos interesses difusos (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], p. 50).

A segunda onda veio, então, para promover reformas capazes de assegurar a defesa judicial de interesses difusos. Na Europa e principalmente nos Estados Unidos, diversos mecanismos foram criados para permitir que certos agentes pudessem pleitear os direitos de um grupo perante os tribunais. Entretanto, o método que prevalece na maior parte daqueles países é aquele em que tal representação cabe a uma instituição governamental. No Brasil, a situação é semelhante, com o Ministério Público tendo o dever constitucional de zelar pelos interesses difusos⁴⁸.

Em nosso país, embora o Ministério Público não seja a única instituição defensora de interesses coletivos, as outras iniciativas nesse sentido são majoritariamente ações governamentais. No caso da ação civil pública, por exemplo, que é uma ação de “responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”⁴⁹, têm legitimidade para propô-la: “o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e

⁴⁸ Artigo 127 da Constituição Federal: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais** e individuais indisponíveis. (Grifos nossos).

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”⁵⁰. A Defensoria Pública de São Paulo conta, inclusive, com alguns núcleos especializados no tratamento de alguns temas que podem ser considerados interesses difusos: cidadania e direitos humanos; infância e juventude; habitação e urbanismo; situação carcerária; direitos da mulher; combate à discriminação; direitos do idoso e da pessoa com deficiência; defesa do consumidor.

Todavia, como se vê, o governo detém parte significativa do poder de representar os interesses difusos. Fora da instância governamental, a possibilidade de propor uma ação civil pública restringe-se a associações com finalidades específicas e correlatas ao objeto da ação. Essa dependência em relação ao governo indica que, em alguma medida, podemos atribuir às instituições brasileiras os problemas apontados por Cappelletti e Garth (1988 [1978]. pp. 51-52) para os casos da Europa e dos Estados Unidos:

A triste constatação é que, tanto em países de *common law*, como em países de sistema continental europeu, as instituições governamentais que, em virtude de sua tradição, deveriam proteger o interesse público, são por sua própria natureza incapazes de fazê-lo. O Ministério Público dos sistemas continentais e as instituições análogas, incluindo o *Staatsanwalt* alemão e a *Prokuratura* soviética, estão inerentemente vinculados a papéis tradicionais restritos e não são capazes de assumir, por inteiro, a defesa dos interesses difusos recentemente surgidos. Eles são amiúde sujeitos a pressão política – uma grande fraqueza, se considerarmos que os interesses difusos, frequentemente, devem ser afirmados contra entidades governamentais.

A reivindicação dos novos direitos muitas vezes exige qualificação técnica em áreas não jurídicas, tais como contabilidade, mercadologia, medicina e urbanismo. Em vista disso, o Ministério Público e suas instituições correspondentes, muitas vezes, não dispõem do treinamento e experiência necessários para que sejam eficientes. Embora haja sinais de que os procuradores gerais nos países de *common law*, ou pelo menos nos Estados Unidos, estejam assumindo papel mais importante na proteção dos interesses difusos, também eles têm sido incapazes de desempenhar a tarefa sozinhos; isso porque, mais ainda que o Ministério Público dos países de sistema continental, o *attorney general* (procurador-geral) é um funcionário político. Essa condição, se, de um lado, pode inspirá-lo, pode, também, inibi-lo de adotar a posição independente de um “advogado do povo” contra componentes poderosos do Establishment ou contra o próprio Estado. (Grifo dos autores).

Isso se coaduna com o que discutimos na segunda parte, quando tratamos da relação entre Estado e interesse capitalistas. Algo que parece se evidenciar também nas questões de interesse dos consumidores. Com as privatizações das principais empresas públicas fornecedoras de bens e serviços essenciais na década de 1990, foi criada uma série de agências reguladoras a fim de garantir os direitos dos consumidores dessas empresas. Assim, foram criadas a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de

⁵⁰ Idem.

Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), todas com o objetivos de fiscalizar a prestação de serviços públicos pelas empresas privadas. Essas agências correm, contudo, o risco de defender não os interesses públicos, mas aqueles das empresas que deveriam regular:

A história recente demonstra que, por uma série de razões, elas têm deficiências aparentemente inevitáveis. Os departamentos oficiais inclinam-se a atender mais facilmente a interesses organizados, com ênfase nos resultados de suas decisões, e esses interesses tendem a ser predominantemente os mesmos interesses das entidades que o órgão deveria controlar. Por outro lado, os interesses difusos, tais como os dos consumidores e preservacionistas, tendem, por motivos já mencionados, a não ser organizados em grupos de pressão capazes de influenciar essas agências (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], pp. 52-53).

No que diz respeito à preservação dos recursos naturais, o país possui uma autarquia com o fim específico de fiscalizar e coibir ações de degradação. Trata-se do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Entretanto, uma série de obstáculos impede sua efetividade, a começar pelo baixo orçamento. Em 2014, o instituto contou com aproximadamente 1,25 bilhão de reais para realização de suas atividades em todo o território nacional. Considerando a extensão territorial e a riqueza de recursos do país, causa estranheza o fato de que o orçamento do IBAMA seja inferior, por exemplo, ao orçamento do Ministério Público de São Paulo (1,48 bilhão em 2013). Outro problema enfrentado é a baixa efetividade de suas ações. De acordo com as contas do governo da República do exercício de 2013 (BRASIL, 2013), apenas 4,2% dos valores aplicados como multas foram efetivamente arrecadados. O restante dos valores converte-se em inscrições dos devedores no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin). Ainda conforme o relatório de contas do governo, o IBAMA é um dos órgãos que mais inscrevem devedores no Cadin: foram 38.235 inscrições no período 2009-2013. Entretanto, é uma ação de pouca eficácia, uma vez que a maior parte das empresas nessa situação é aberta por “laranjas”, justamente para encherem-se de multas, driblando a ação do IBAMA. Como tudo é feito para que as empresas não possuam bens nem recursos, as multas nunca chegam a ser pagas (JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

Desse modo, embora a segunda onda do movimento pelo acesso à justiça tenha promovido uma série de transformações no Direito e resultado na criação de várias instituições encarregadas de defender diversos interesses difusos, trata-se de um problema

ainda distante de sua solução. Fica mais uma vez evidente que as questões estruturais são os maiores obstáculos ao acesso à justiça, pois este vai sempre de encontro a interesses hegemônicos que contam com a cumplicidade dos agentes governamentais.

A terceira onda: uma concepção mais ampla de acesso à justiça

O Tribunal de Justiça de São Paulo iniciou o ano de 2011 com um estoque de 19.284.820 processos judiciais. Naquele ano, recebeu mais 5.262.768 casos novos, ao mesmo tempo em que foram baixados 5.030.932 processos. O resultado final foi, então, um acréscimo de 231.836 processos ao estoque inicial (CNJ, 2011). Se com as mudanças trazidas pela primeira e pela segunda onda do movimento pelo acesso à justiça houve uma significativa melhoria das possibilidades de obtenção de proteção judicial para interesses que por muito tempo foram esquecidos, isso por si só não é capaz de resolver o problema. De pouco adianta aumentar as possibilidades para que mais pessoas recorram à justiça se, por exemplo, o Judiciário não dá conta de oferecer respostas satisfatórias aos conflitos.

Reconhecendo os méritos dos movimentos precedentes, a terceira onda tenta ir mais além. “Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. (...). Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reformas, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988 [1978]. pp. 67-68).

Não há dúvidas de que os movimentos iniciais trouxeram importantes mudanças que “(...) alteraram o equilíbrio *formal* de poder entre indivíduos, de um lado, e litigantes mais ou menos organizados, de outro, tais como as empresas ou o governo” (Ibidem, p. 68, grifo dos autores). Todavia, a igualdade formal, se permite maior acesso a direitos pela via judicial, pouco tem feito para tornar tais direitos efetivos para todos as pessoas, sem a necessidade de ingresso com uma demanda no Judiciário. Assim é que “para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias, tem sido muito difícil tornar os novos direitos efetivos...” (Ibidem). De acordo com Galanter⁵¹ (apud CAPPELLETTI e GARTH, op. cit. p. 68), “o sistema tem a capacidade de mudar muito ao nível do ordenamento sem que isso corresponda a mudanças na prática diária da distribuição de vantagens tangíveis. Na realidade, a mudança de regras pode tornar-se um substituto simbólico para a redistribuição de vantagens”. Em outras palavras, “símbolos (tais como as vitórias em casos-teste, novas leis e novos serviços)

⁵¹ GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead: speculations on the Limits of Legal Change. In: *Law and Society Review*, v. 9, 1974, p. 95.

são utilizados pelos adversários para pacificar grupos dissidentes, dando-lhes a sensação de que cumpriram seus objetivos, quando, de fato, resultados mais tangíveis são retardados” (Ibidem, nota de rodapé). O aumento das possibilidades de acesso à justiça aos mais pobres permitiu conquistar direitos. Mas estas conquistas foram, sobretudo, individuais. Ou seja, o direito é obtido individualmente por aqueles que acionam a justiça. Muitas vezes, isso pode ser visto como uma grande conquista, permanecendo oculto o fato de que a maioria das pessoas continua desprovida de direitos que deveriam ser algo corriqueiro e não uma vitória judicial. Um exemplo bastante atual e representativo de como em muitos casos as conquistas judiciais não substituem as de caráter político é o caso das demandas judiciais por vagas nas creches do município de São Paulo. Em 2013, a Defensoria Pública recebia na capital paulista 60 novos pedidos por dia para ingressar com ações contra a Prefeitura. Se muitas dessas pessoas conseguiam por meio de decisão judicial furar a fila de espera e obter uma vaga para seus filhos, o problema da falta de creches persiste. Nesse caso, deve haver um embate antes político que judicial, pois os direitos devem ser estendidos a todos. Há autores que tecem críticas neste sentido, questionando a efetividade de soluções exclusivamente judiciais. Cappelletti e Garth (1988 [1978]. pp. 69-70. Nota de rodapé 142), sobre as ideias de Galanter e Trubek, afirmam:

Eles assinalam que, além de não ser suficiente apenas fornecer mais advogados, essa abordagem da representação judicial pode ter efeitos socialmente prejudiciais, tais como (1) uma ênfase excessiva em mudanças “formais e não substantivas”; (2) desvalorização de “formas menos dispendiosas de advocacia”, tais como a “advocacia leiga ou em causa própria”. (3) confiança demasiada nas estratégias para promover a advocacia, “perdendo, assim, oportunidade para mudanças diretas em processos ou políticas governamentais que eliminariam a necessidade da advocacia como tal”; e (4) superestima dos efeitos de vitórias judiciais, reduzindo os esforços da organização necessários para obter êxitos políticos que consolidem esses avanços. Em resumo, as energias podem ser desperdiçadas em estratégias “legalísticas”.

Esse tipo de reflexão expõe os limites de uma abordagem do acesso à justiça que leva em conta apenas a via judicial mediada por um advogado. Ao mesmo tempo em que indica a necessidade de aperfeiçoamento e diversificação das técnicas judiciais, alerta para a urgência de lutas por mudanças políticas definitivas, fazendo os direitos sociais deixarem de ser apenas letra escrita e com que se tornem efetivos. Nesse sentido, parece haver o início de um movimento de conscientização semelhante àquele da burguesia no século XVIII. Conscientização de que apenas mudanças formais no Direito não são mais suficientes, de que a ordem atual já não é capaz de abrigar os anseios dos mais pobres e de que transformações mais profundas se fazem necessárias.

Começam a surgir transformações no acesso à justiça que superam a mera igualdade formal diante das possibilidades de litigar judicialmente por um direito. A terceira onda, ainda em curso, tenta promover e expandir o acesso à justiça por meio de estratégias alternativas à via judicial. “Cada vez mais se reconhece que, embora não possamos negligenciar as virtudes da representação judicial, o movimento de acesso à Justiça exige uma abordagem muito mais compreensiva da reforma (ibidem, p. 69)”. Todavia, as mudanças trazidas pela terceira onda restringem-se muito ainda aos procedimentos de solução de litígios judiciais:

(...) esse enfoque encoraja a exploração de uma *ampla variedade de reformas*, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da representação judicial (CAPPELLETTI E GARTH, 1988 [1978], p. 71).

Embora “não receie inovações radicais que vão muito além da representação judicial”, as mudanças até agora instaladas centram-se principalmente na solução de litígios, otimizando ou evitando a via judicial. Entretanto, pouco tem sido feito para evitar os conflitos surgirem ou para estimular os esforços de organização por mudanças nas políticas governamentais. Cappelletti e Garth destacam as mudanças que têm sido adotadas no processo civil, de maneira a adaptar o procedimento de solução dos conflitos de acordo com suas diferenças de complexidade, as diferenças entre as partes, o fato de que as disputas podem ter repercussões coletivas e individuais. Isso faz necessário tratar cada caso de acordo com suas especificidades. “É necessário, em suma, verificar o papel e importância dos diversos fatores e barreiras envolvidos, de modo a desenvolver instituições efetivas para enfrentá-los” (Ibidem, p. 73). No Brasil, iniciativas como a criação dos juizados de pequenas causas, por exemplo, simplificaram os procedimentos judiciais para casos específicos e aumentaram o número de pessoas atendidas. Contudo, a ausência de ações para evitar os conflitos, associada à criação de tais juizados, teve por efeito o aumento da litigiosidade e hoje eles também estão sobrecarregados. Mais recentemente, iniciativas no sentido de promover a mediação de conflitos, inclusive por não advogados, têm sido estimuladas. Um dos argumentos dos defensores da superioridade dos serviços da Defensoria em relação aos da OAB é o de que os defensores públicos promovem em muitos casos esse tipo de mediação, evitando que o conflito chegue ao Judiciário. A mediação dá, contudo, ainda seus primeiros passos.

Mesmo as conquistas obtidas com as duas primeiras ondas são ainda muito recentes e, no Brasil, enfrentam obstáculos para se consolidar. Temos visto as dificuldades na prestação

da assistência jurídica em São Paulo, com os serviços da Defensoria não estando presentes em todos os municípios e, naqueles onde estão instalados, são de acesso mais difícil aos mais pobres. Assim, as novidades trazidas pela terceira onda também apresentam limites e dificuldades. Embora possamos ficar otimistas com o advento de novas abordagens para o problema do acesso à justiça, é preciso considerar, por exemplo, que não é fácil vencer as oposições tradicionais às inovações. Além disso, há outros empecilhos como o fato de que podemos duvidar “do potencial das reformas tendentes ao acesso à justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos. É preciso que se reconheça que as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais” (Ibidem, p. 161). Vivemos hoje num sistema social fundamentalmente injusto, então tais reformas não extinguem a necessidade de transformações sociais profundas. Isso não invalida tudo que tem sido feito no sentido de promover o acesso à justiça, mas apenas relativiza sua importância diante da dinâmica social. As ações já em prática possuem seus riscos e limites e há muitas coisas ainda por serem feitas no campo judicial; no entanto, há muitas mais a serem realizadas fora dele.

O Direito como processo social

Enquanto processo social, o Direito é expressão das relações numa dada sociedade de um lugar determinado em certo período histórico. Assim como as sociedades, o espaço e o tempo têm o movimento como sua principal característica, é certo que também o Direito nunca está dado de uma vez por todas. Ele só pode ser compreendido como um artifício criado pelos homens e, como toda criação humana, ele retroage sobre as relações sociais, regulando-as e modificando-as. Mas, novamente, se mudam as relações entre os homens, então muda também o Direito. É um movimento incessante no qual criador e criatura modificam-se mutuamente. Tal interpretação objetiva impedir qualquer mistificação que atribua ao Direito qualquer origem natural ou sobrenatural: o Direito é uma criação humana, a partir das relações sociais. A sociedade preexiste ao Direito, e não o contrário. Com isso, também se evita uma valorização exacerbada das leis em si, como se elas fossem independentes e estivessem acima da sociedade. As leis mediam as relações sociais porque, antes de tudo, estas produziram aquelas. Nesse sentido, se as relações sociais podem ser contestadas e transformadas, o mesmo vale para o Direito. A obediência dos membros de uma sociedade às leis nada mais é do que a obediência a uma dada ordem social. A desobediência às leis é em certa medida expressão da discordância das relações sociais. A exigência, por

parte de uma parcela da sociedade, de que todos cumpram uma dada lei revela, por sua vez, que a preservação das relações sociais expressas por tal lei é de seu interesse.

Uma sociedade desigual transformará suas leis, ou o modo de operação do seu Direito, em ferramentas capazes de reproduzir as relações de desigualdade. Os agentes hegemônicos se asseguram de que o Direito e o sistema de justiça estarão a serviço da manutenção daquelas relações sociais que os mantêm no poder e garantem sua visão de mundo como sendo a correta. Os valores desses agentes são, então, considerados a única verdade. Os agentes hegemonizados, por sua vez, não conseguindo impor sua visão de mundo, têm suas contestações consideradas pelo Direito como ações contrárias à lei e são considerados criminosos. O exemplo da Idade Média visto mais acima valida essa tese. Durante séculos, a burguesia empreendeu uma difícil guerra contra os valores e os agentes hegemônicos do mundo feudal. Muitos embates foram necessários: para derrubar os antigos agentes e tomar o poder, era necessário erigir novos valores, transformar as relações sociais e, nesse processo, mudar também o Direito. Uma trajetória marcada também por vários episódios sangrentos. Muito tempo foi necessário, mas a soma de várias pequenas conquistas, culminando nas revoluções do século XVIII, transformou uma classe de pobres mercadores na classe dominante dos dias atuais. Por essa razão, o Direito é hoje garantidor da manutenção do mundo burguês: não à toa, já falamos aqui algumas vezes, seus princípios fundamentais são a garantia do direito à propriedade privada e a liberdade de firmar contratos. Isso não significa que outros valores não estejam competindo com tais princípios, uma vez que a sociedade está em constante transformação e outra classe social já deu início à sua batalha pela transformação do mundo, assim como fez a burguesia séculos atrás. A ascensão da burguesia criou necessariamente sua classe social antagonista, o proletariado, que tem desde então, por meio de difíceis embates, dela arrancado a efetivação de importantes direitos. De acordo com Marx e Engels (2010 [1848], p. 51), “a burguesia produz, seus próprios coveiros. Seu declínio e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis”.

Os recentes movimentos que resultaram em ações estatais para a promoção do acesso à justiça aos mais pobres não são obra do acaso ou da existência de um direito natural que tende inevitavelmente a garantir a igualdade e o bem-estar de todos. As ondas do movimento de acesso à justiça são recentes e lutam para se tornarem realmente efetivas. Seu fortalecimento enfrenta dificuldades porque vai de encontro aos interesses hegemônicos: mais direitos para os pobres significa necessariamente exigir mais igualdade e isso não se encaixa num ordenamento capitalista do mundo. As dificuldades enfrentadas pelas políticas de acesso

à justiça expõem as contradições da luta de classes: não haverá mais direitos para os pobres sem que os mais ricos percam privilégios. Pode demorar, mas o processo está em curso.

CAPÍTULO 10

ORIGENS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL.

A forma como os serviços jurídicos eram oferecidos aos pobres em cada período da história do Brasil guarda relação direta com o ordenamento político então vigente e a função exercida pelo Direito. Importante destacar que, no caso do Brasil, tanto o ordenamento político quanto o Direito receberam – e ainda recebem – bastante influência de modelos já existentes em outros países (Europa ocidental e Estados Unidos, principalmente). Vimos anteriormente como o tipo de Direito adotado pela maioria dos países hoje no mundo representa uma conquista dos interesses burgueses: depois de alguns séculos, os burgueses obtiveram sistemas legais e Estados estruturados em sintonia com o desenvolvimento do capitalismo. A passagem do sistema feudal para o capitalista foi um processo lento, marcado por conquistas sucessivas. Todavia, algumas conquistas se apresentaram como rupturas e nos permitem identificar períodos ao longo dessa transformação que durou séculos. Podemos identificar um período que teve início com o surgimento dos burgueses na baixa Idade Média e terminou com a formação dos Estados nacionais, numa aliança da burguesia com os monarcas; outro que vai até as revoluções do século XVIII; e um último que se estende aos dias atuais. Cada um deles é marcado por um dado estágio de desenvolvimento da política e das técnicas, entre estas o Direito. Assim é que, em cada período, o Direito pode ser compreendido como uma expressão, em grande medida, dos interesses hegemônicos. O primeiro período caracteriza-se pelo predomínio dos interesses dos senhores feudais e tem início as concessões aos burgueses; no segundo período, os burgueses obtêm maiores poderes em sua aliança com os príncipes; o terceiro tem por característica a dominação burguesa. Entretanto, o surgimento de um novo período dá início a novos conflitos sociais que inevitavelmente conduzirão a transformações e ao surgimento de algo mais novo. Se o terceiro período iniciou-se num contexto de liberalismo econômico, com o Estado adotando a política do *laissez-faire* e com o Direito assegurando a propriedade capitalista e o livre contrato, as diversas greves e manifestações sociais que se intensificaram no mundo, principalmente a partir do século XX, forçaram mudanças na postura dos Estados e das legislações pertinentes a direitos sociais. Não por acaso, a criação de serviços públicos de assistência judiciária gratuita aos pobres nasceram neste contexto. A Defensoria Pública é instituída no Brasil em 1988 e, ainda hoje, não atende a todos os que dela necessitam.

Antecedentes históricos

Por ocasião do início da ocupação portuguesa no Brasil, podemos dizer que a Europa estava no segundo período a que nos referimos acima. Desse modo, embora os burgueses acumulassem bastante poder, eram os monarcas quem davam as cartas. O Direito, neste contexto, atende aos desígnios reais e, por consequência, também aos dos súditos mais importantes. Não há, portanto, indicativos de que o Estado desembolsasse recursos em políticas destinadas aos pobres. Até a independência e a instituição dos primeiros códigos nacionais no Brasil, vigoraram as leis dispostas nas Ordenações Filipinas. Entrando em vigor em 1603, essas ordenações eram um compilado das Ordenações Afonsinas (1446) e das Manuelinas (1521). A respeito do significado político das Ordenações Filipinas, escreveu Faoro (2012 [1957], p. 85):

As *Ordenações* não regulam, não disciplinam relações jurídicas individuais, tendo em conta a harmonia dos interesses em pugna. O direito se dirigia ao delegado real, ao agente do soberano, e só daí se projetava ao indivíduo, instrumento de desígnios superiores, vigiado de cima, do alto, sem autonomia moral e sem incolumidade jurídica. (...). Não havia, a rigor, direito civil, nem direito comercial, mas direito administrativo, que se prolonga na tutela de direitos dos indivíduos, presos e encadeados, freados e jungidos à ordem política. As relações privadas, por irrelevantes, ficaram entregues aos usos e costumes, privadas da dignidade do documento escrito, com o selo real (grifo do autor).

As Ordenações eram, sobretudo, normas que garantiam ao soberano a administração de suas possessões. Se não havia preocupações com os direitos individuais de um modo geral, muito menos existiam institutos que objetivassem o bem-estar dos pobres. Até mesmo porque os mais desprivilegiados eram, então, os escravos e estes não eram considerados pessoas. Ao caráter administrativo das Ordenações, acresce-se o fato de que a justiça era extremamente ineficiente. Em outro trecho, Faoro nos apresenta um breve panorama do que era a justiça naquele período:

Investida de jurisdição administrativa, a justiça se perde nos meandros da vida social e econômica da colônia, apesar da aparente clareza das funções traçadas pelas Ordenações. Apressou-se a Coroa em criar a primeira Relação – tribunal de recursos do Brasil – com percalços que só foram removidos em 1652, acrescida de outra, para as capitanias do sul, em 1751. Uma cadeia de alçadas e recursos levava a justiça colonial a se perder nas aldeias e a se esgalhar até Lisboa, na Casa de Suplicação, no Desembargo do Paço e na Mesa de Consciência e Ordens. Ai de quem caísse nas mãos dessa justiça tarda, incompetente, cruel, amparada nas duras leis do tempo (Ibidem, p. 217).

Assim, não era de se esperar que os pobres alimentassem muitas esperanças na justiça. A seu favor, podiam apenas contar com algumas isenções de taxas, ainda que a burocracia os obrigasse a provar sua condição de pobreza. A respeito das ações que visavam a auxiliar os

mais pobres na utilização dos serviços judiciários, as Ordenações Filipinas estabeleciam em seu Livro III, Título 84, § 10, os meios pelos quais uma pessoa poderia obter dispensa do pagamento de taxas processuais (*in forma pauperis*):

Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz (imóveis), nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o *Pater Noster* pela alma do rei Dom Diniz, ser-lhe-á havido como que pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo.

Restava necessária ainda a assistência de um advogado, a fim de reconhecer a lesão a um direito e de identificar no sistema de justiça uma possibilidade de demandar reparação. Todavia, não era fácil para os pobres obter tais serviços. Segundo Alves (2005, p. 275), “também herdamos de Portugal a praxe forense pela qual os advogados deviam patrocinar gratuitamente os pobres que solicitassem, tanto em casos cíveis quanto criminais, mesmo quando o pobre fosse a parte autora”. Entretanto, dificilmente um advogado que trabalha em troca de honorários se sentiria compelido a trabalhar em função meramente de uma obrigação moral. O que se pode deduzir dessas informações é que é antiga certa preocupação, ao menos legal, com o atendimento das pessoas pobres pelas instituições do sistema de justiça. Entretanto, tratava-se de uma solução muito precária que penalizava o indivíduo e praticamente inviabilizava o atendimento, na medida em que ele devia provar que era pobre (sendo obrigado a tirar certidões, jurar, rezar etc.) e implorar pela consciência do dever moral de um advogado que o defendesse.

Quanto ao uso do território, essas normas não exigiam que as autoridades criassem nada de diferente daquilo que já se encontrava organizado para o funcionamento da justiça. Esta, por sua vez, obedecia à organização do território em função das atividades econômicas, ou seja, estava presente nos principais centros urbanos gestores da produção e do fluxo de exportação de mercadorias. Dito de outra maneira, a justiça subsidiava a atividade administrativa da colônia e os pobres representavam uma preocupação bastante residual.

Após a independência, pouca coisa mudou. Afinal, persistia uma estrutura monárquica, os privilégios das elites, escravidão e pouca ou nenhuma participação da população nas decisões políticas. Quando foram criadas as leis propriamente nacionais, o sentido ainda era o mesmo das normas das Ordenações. A Constituição outorgada em 1824 trata essencialmente da organização administrativa do Império, enfatizando, sobretudo, as funções das diversas instâncias dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. O último artigo da Carta, aquele que trata dos direitos dos cidadãos, deixa clara sua inspiração

liberal ao abordar apenas direitos civis e políticos. Não há direitos sociais e o texto da lei bem revela sua preocupação com a liberdade e com a propriedade:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

O referido artigo é composto de 35 incisos e em apenas um deles há algum tipo de obrigação do estado para com o cidadão: o inciso XXXII prevê instrução primária gratuita para todos os cidadãos. A legislação infraconstitucional que oferece algum benefício em termos de acesso à justiça mantém o espírito de outrora. Exemplo disso foi a lei nº 261 de 1841, o Código de Processo Criminal, que em seu artigo 99 previa:

Art. 99. Sendo o réu tão pobre que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas do cofre da Camara Municipal da cabeça do Termo, guardado o seu direito contra o réo quanto á outra metade.

No mesmo sentido, o decreto nº 150, de 09 de abril de 1842, que regulamentava a arrecadação do dízimo de chancelaria, isentava os pobres de tal pagamento:

Art. 10. São isentos do pagamento:
1º Os Procuradores da Corôa, Soberania, e Fazenda Nacional.
2º Os Promotores dos Resíduos.
3º Os Orphãos.
4º As viúvas e pessoas miseraveis.

Persiste a isenção de custas, mas inexistem meios mais efetivos para se ter acesso aos serviços advocatícios. Na perspectiva liberal de então, o Estado deveria assegurar a liberdade dos indivíduos e, nesse sentido, o que ele poderia fazer era ausentar-se, não interferir. Assim, era a política do cada um por si e o Estado garantindo apenas a propriedade daqueles que já a possuíam ou as adquirissem no mercado. Mantêm-se as estruturas já existentes do sistema de justiça, cumprindo uma função específica que não está de forma alguma ligada à ideia de criar condições justas para o conjunto dos indivíduos.

Em vigor desde 1851, o Código da Assistência Judiciária havia mudado a oferta de serviços advocatícios gratuitos aos pobres na França. A assistência continuou a ser prestada por advogados particulares, mas não mais como dever moral e sim como ônus do monopólio concedido pelo Estado aos advogados. Apesar de ter funcionado até 1971, dois problemas principais comprometiam tal sistema. O primeiro é que esse ônus acabava sobrando para os advogados em início de carreira, dificultando suas vidas, pois, por um lado, ficavam sobrecarregados, e por outro ainda não dispunham de clientes pagantes em número suficiente para custear suas despesas. O outro problema era que, para ter direito aos serviços, as pessoas

deveriam demonstrar previamente a viabilidade da causa. Isso deveria ser feito pelo próprio interessado diante do órgão que concederia o benefício, o que exigia algum conhecimento por parte do requerente. Dessa maneira, continuava a haver sérios obstáculos ao acesso à justiça. Em 1870, inspirado pelos franceses, Nabuco de Araújo, então presidente do Instituto de Advogados do Brasil (IAB), propôs que fosse criado no Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Instituto, um conselho para assistência judiciária aos indigentes. O conselho foi implantado e funcionou durante algum tempo (ALVES, 2005). Essa parece ter sido a primeira iniciativa de institucionalização de um grupo de advogados, ainda que privados, com a missão específica da assistência judiciária caritativa. E vê-se a influência europeia no pensamento das instituições jurídicas no Brasil. Note-se, entretanto, que essas novas ideias e mudanças que vinham da Europa não foram obras do acaso ou da benevolência dos agentes dominantes. O século XIX é marcado pelo surgimento do movimento operário na Europa que, influenciado pelo anarquismo e pelo comunismo, reivindicava mudanças sociais e melhorias das condições de trabalho e de vida. Se, de algum modo, as ideias liberais começavam a ceder, muito se devia aos movimentos populares. Muito disso teve repercussões no Brasil e nas mudanças que viriam a seguir.

Em 1890, o decreto nº 1.030, de 14 de novembro, que organizava a justiça no Distrito Federal (Rio de Janeiro), em seu artigo 175, previa que entre os funcionários do Ministério Público havia os curadores gerais, que se encarregariam da defesa dos presos pobres: “os curadores gerais se encarregarão da defesa dos presos pobres, à requisição do Júri ou da câmara criminal”. Esse mesmo decreto também previa no artigo seguinte a possibilidade de criação de uma comissão para esse fim: “o Ministério da Justiça é autorizado a organizar uma comissão de patrocínio gratuito dos pobres no crime e cível, ouvindo o Instituto da Ordem dos Advogados, e dando os regimentos necessários”. A comissão foi organizada seis anos depois. Com o advento da República, o Estado começa a tomar para si a responsabilidade pela assistência judiciária aos pobres. Entretanto, essa atuação restringia-se ainda apenas ao Rio de Janeiro.

O decreto nº 2.457 de 1897 criou a comissão que o decreto nº 1.030 de 1890 apenas previa. Assim, foi criado no Distrito Federal um serviço oficial de assistência judiciária, totalmente custeado com recursos públicos. Esse parece ter sido o primeiro serviço público no Brasil com esse objetivo. Vale destacar que no artigo 12, o decreto prevê que “haverá uma comissão junto a cada uma das Câmaras da Corte de Apelação e do Tribunal Civil e Criminal, uma junto ao Tribunal do Júri e outra a cada grupo de três Pretorias”. Nesse sentido, verifica-se que a intenção do legislador era de que o serviço acompanhasse os demais serviços da

justiça já instalados. Sendo assim, o uso do território pelas referidas comissões está fortemente relacionado ao uso do território pelas câmaras e tribunais já existentes. A assistência judiciária seria prestada nos lugares onde a justiça fosse executada. A criação desse serviço no Distrito Federal, Rio de Janeiro, incentivou vários estados a também votarem leis regulamentando e instalando seus próprios serviços de assistência judiciária. Com a promulgação do Código Civil em 1916, vários estados promoveram reformas também nos seus Códigos (à época cada estado era responsável por seu Código Civil) e adotaram a assistência judiciária pública. Entretanto, essas comissões eram apenas responsáveis por julgar o mérito de se a pessoa que demandava a assistência gratuita era mesmo pobre, isentando-lhe das custas e indicando-lhe um advogado. Este advogado, então, prestaria o serviço ainda como um dever moral da profissão.

Em 1930 é criada a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e em 1931 o decreto nº 20.784 a regulamenta. Esse decreto trouxe algumas mudanças para a assistência judiciária. Uma delas foi que o dever dos advogados de atender às pessoas pobres deixou de ter um caráter moral e passou a ser uma obrigação legal, cuja violação resultaria em penalidades (art. 26, inciso III). Além disso, o artigo 91 previa que a partir de então “a assistência judiciária, no Distrito Federal, nos Estados e nos Territórios fica sob jurisdição exclusiva da ordem”. O Estado reconhecia a necessidade de prestar o serviço, no entanto delegava esse encargo aos advogados. O Brasil adota oficialmente um modelo semelhante ao que funcionava na França desde 1851. Reconhece-se a importância do serviço, contudo o Estado continua não se comprometendo diretamente com a prestação.

A exclusividade da OAB não dura muito, pois em 1934 foi promulgada uma nova Constituição prevendo a assunção pelo Estado da responsabilidade pela assistência judiciária gratuita. Algumas circunstâncias contribuíram para que esta carta apresentasse dispositivos mais generosos em termos sociais. À época, finda a escravidão, os ex-escravos passaram a engrossar as fileiras de pobres nas áreas rurais e nas cidades. No campo, prevaleciam as grandes propriedades e a exploração dos trabalhadores nas relações capitalistas, o que contribuiu para a formação de movimentos sociais reivindicando acesso à terra e melhores condições de trabalho. Nas cidades, a atividade industrial começava a se intensificar, empregando mais pessoas e possibilitando a formação de sindicatos. Estes foram responsáveis por várias greves nas primeiras décadas do século XX. Além disso, havia nesses movimentos a influência de ideias comunistas trazidas pelos muitos imigrantes que agora trabalhavam nas cidades. Também havia a questão da insatisfação dos militares de posições inferiores na hierarquia das forças armadas. O período republicano trazia uma nova

possibilidade, inexistente no Império, que era a das classes inferiores reivindicarem direitos. Essa foi uma constante no século XX e os governantes precisavam dar respostas a tais manifestações. As elites no poder também nunca representaram um grupo único e foram unânimes quanto às políticas a serem adotadas, tanto que o recurso a respostas repressivas sempre esteve entre as opções possíveis. Os golpes não foram raros e o capitalismo sempre esteve ao lado tanto das ditaduras quanto das democracias. Aqueles primeiros anos do século XX foram, no Brasil, marcados por demandas populares que influenciaram a Constituição de 1934. Apesar da existência do governo provisório de Getúlio Vargas após o golpe de 1930, houve eleição de Assembleia Constituinte e a carta foi promulgada. Assim, de acordo com Fausto (2013, p. 300):

Após meses de debates, a Constituinte promulgou a Constituição, em 14 de julho de 1934. Ela se assemelhava à de 1891 ao estabelecer uma República federativa, mas apresentava vários aspectos novos, como reflexo das mudanças ocorridas no país. O modelo inspirador era a Constituição de Weimar, ou seja, da República que existiu na Alemanha entre o fim da Primeira Guerra Mundial e a ascensão do nazismo. Três títulos inexistentes nas Constituições anteriores tratavam da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e da segurança nacional. O primeiro deles tinha intenções nacionalistas na parte referente à economia. Previa a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas-d'água, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país. Os dispositivos de caráter social asseguravam a pluralidade e a autonomia dos sindicatos, dispondo também sobre a legislação trabalhista. Esta deveria prever no mínimo: proibição de diferença de salários para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo; regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; descanso semanal; férias remuneradas; indenização na despedida sem justa causa.

Muita coisa mudaria a partir de então. Uma vez inspirada no modelo alemão e considerando que, segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 32. [1978]), “em 1919-1923, a Alemanha deu início a um sistema de remuneração pelo Estado dos advogados que fornecessem assistência judiciária (...)”, a Constituição brasileira instituiu que o Estado passaria a prestar a assistência judiciária gratuita. Desse modo, a nova carta estabelecia como dever da União e dos estados prestar assistência judiciária aos necessitados, prevendo inclusive a criação de órgãos públicos para isso:

Artigo 113 – Inciso XXXII: União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

Para cumprir o que determinava o texto constitucional, alguns estados criaram serviços de assistência judiciária com advogados remunerados pelo governo.

Nos estados que não criaram qualquer serviço com esse fim, permaneceu a antiga estrutura dos advogados particulares indicados pelos juízes sem o recebimento de qualquer pagamento por parte dos cofres públicos.

A situação prevista pela Constituição de 1934 também não durou muito, pois em 1937, no contexto da ditadura do Estado Novo, é outorgada uma nova carta constitucional, que não fazia qualquer menção ao direito à assistência judiciária. A constituição de 1937 representou, sobretudo, a organização administrativa do Estado ditatorial. Seus dispositivos tratavam de como o novo governo exerceria o poder de maneira centralizada e autoritária. Na prática, apesar do abandono da democracia, o novo regime não significou perda dos direitos sociais previstos na carta anterior. No que diz respeito à assistência judiciária gratuita aos pobres, apesar da ausência de dispositivo constitucional específico, o Código do Processo Civil de 1939 impunha que às pessoas pobres fosse indicado um advogado pelo órgão estadual responsável ou, na ausência deste, que fosse nomeado pelo juiz um advogado particular que exerceria a função enquanto dever moral. Além disso, assegurava a isenção das custas judiciais:

Art. 68. A parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, gozará do benefício de gratuidade, que compreenderá as seguintes isenções:

I – das taxas judiciárias e dos selos;

II – dos emolumentos e custas devidos aos juizes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça;

III – das despesas com as publicações no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais;

IV – das indenizações devidas a testemunhas;

V – dos honorários de advogado e perito.

Parágrafo único. O advogado será escolhido pela parte; si esta não o fizer, será indicado pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz.

Os órgãos especiais criados pelos estados para oferecer assistência judiciária gratuita, de acordo com a Constituição de 1934, continuaram a existir e a desempenhar suas funções.

Em 1946, com a redemocratização, uma nova Constituição foi promulgada. Em muitos aspectos a nova Carta retomava os princípios daquela de 1934: havia a retomada da democracia, com eleições diretas para o Executivo e o Legislativo, e a preocupação com os direitos sociais. No entanto, quanto à organização dos trabalhadores, manteve a preocupação do Estado Novo com o controle dos sindicatos e com a limitação do direito de greve. Era uma imitação de democracia, uma vez que o governo achava necessário manter a população sob controle. Embora retomasse a questão da assistência judiciária, esta não foi tratada exatamente nos mesmos termos da Carta de 1934. Na prática, não houve mudanças no modo

como o serviço era oferecido até ali. A lei apenas reconhecia o dever do Estado em promover tal serviço, sem que houvesse uma determinação prática de como isso deveria ser feito:

Artigo 141 – parágrafo 35: O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

A lei específica de que trata o artigo em questão só foi aprovada em 1950. Trata-se da lei 1.060 que dispunha especificamente sobre a assistência judiciária aos necessitados. Essa lei, mesmo após várias alterações, encontra-se em vigor ainda hoje e serve de referência para a organização dos serviços das defensorias públicas. Na época em que foi aprovada, favoreceu a instalação em vários estados de serviços públicos de assistência judiciária. A lei 1.060 contribuiu bastante para que fosse se consolidando a ideia e a prática de um serviço público de assistência judiciária. Um aspecto importante e contraditório da referida lei é que ela é a responsável pela definição de pessoa necessitada:

Art. 2º. Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitem recorrer à Justiça penal, civil, militar ou do trabalho.
Parágrafo único - Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Nota-se que a lei não estabelece qualquer critério ligado ao valor da renda das pessoas. Trata-se simplesmente de um direito que assiste a todos que não puderem pagar as custas e um advogado sem que isso venha a prejudicar o custeio das necessidades suas e de sua família, independente do valor da renda auferida. Entretanto, muitas defensorias hoje (inclusive a de São Paulo) estabelecem o critério de renda domiciliar de até três salários para que uma pessoa seja atendida. É um forte indício de que entre a lei e sua efetiva realização há um grande abismo.

As constituições de 1967 e de 1969, apesar de outorgadas durante o regime militar, mantiveram a assistência judiciária na forma da lei 1.060 de 1950. A Carta de 1967 previa:

Art. 150 – inciso 32: Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei.

O documento de 1969 foi, na verdade, uma Emenda Constitucional. Manteve o mesmo princípio do texto de 1967 em relação à assistência judiciária, embora agora falasse de assistência jurídica e não mais de judiciária:

Art. 153 – inciso 32: Será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei.

Durante o período da ditadura militar, a maior parte dos estados passou a contar com o serviço público de assistência judiciária, o qual se encontrava geralmente ligado a algum outro órgão da administração estadual: Procuradorias do Estado ou Secretarias de Justiça. O fato de que os serviços se limitassem à assistência judiciária e funcionassem no interior de outros órgãos estatais fortemente dependentes dos desígnios dos governos estaduais foi o que provavelmente tornou possível a ampliação de sua oferta em um contexto ditatorial. O Estado encarava (e ainda o faz em relação às Defensorias) tais serviços como meramente assistenciais, não oferecendo possibilidades de contestação aos interesses dominantes. A assistência judiciária objetivava tratar simplesmente de conflitos entre indivíduos e não entre estes e o Estado. Enquanto ela estivesse sob o controle direto do governo, poderia ser oferecida em caráter caritativo. Todavia, as coisas começaram a mudar quando os advogados públicos começaram a abraçar as causas em que os indivíduos contestavam o Estado por violação de direitos. Esses profissionais começaram a sentir a pressão da coação política e dos embates judiciais contra os próprios colegas que trabalhavam em outras esferas da advocacia estatal. Perceberam que o modelo de assistência judiciária vigente não poderia atender completamente aos interesses dos pobres e que era necessário criar uma instituição pública independente e com o objetivo exclusivo de atender aos pobres.

Durante a década de 1970 e início da década de 1980, apesar do regime antidemocrático, houve vários congressos de estudos sobre o modelo de prestação do serviço de assistência judiciária que deveria ser instalado no Brasil. Nas palavras de Alves (2005, pp. 287-288):

Em que pese o longo regime de exceção, de fragilidade das instituições democráticas, que se prolongou pela segunda metade da década dos sessenta até meados dos anos 80, quando ocorreu a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, esse tempo revelou-se extremamente fecundo no que se refere à gestação do modelo institucional de prestação do serviço de Assistência Judiciária e Jurídica de um modo geral, atualmente em vigor no país. Foi um processo lento de amadurecimento institucional, em que se destaca a ocorrência de inúmeros congressos e seminários de estudos onde foram se consolidando as ideias e diretrizes gerais que, ao final, vieram a se firmar no texto constitucional de 1988.

Este mesmo autor elenca alguns dos principais eventos realizados no período e as proposições neles defendidas. Em 1977, durante o V Congresso Fluminense do Ministério Público⁵², Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva defenderam a tese de

⁵² A lei complementar federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981, previa em seu artigo 22, inciso XIII, o dever dos membros do Ministério Público Estadual de “prestar assistência judiciária aos necessitados, onde não houver órgãos próprios”. Esse dispositivo tornava o Ministério Público diretamente interessado no problema da assistência judiciária.

que a OAB não poderia assumir o encargo da assistência judiciária e de que a igualdade de todos perante a lei somente se daria com o Estado assumindo tal responsabilidade. Esse posicionamento foi unanimemente aprovado pela OAB do Rio de Janeiro (ALVES, 2005, p. 288).

Também em 1977, por ocasião da XXIV Reunião dos Presidentes dos Conselhos Seccionais da OAB, realizada em Recife, a mesma opinião foi confirmada. Houve um detalhamento maior das providências a serem adotadas pelo Estado, conforme registrado na revista “Tribuna do Advogado” de outubro daquele ano (apud ALVES, 2005, pp. 288-289):

I) Que se adote a posição assumida pela OAB/RJ, qual a de que, nos Estados em que estes mantiverem serviço de assistência judiciária gratuita, fornecida pelos Procuradores Regionais, seja pelos Promotores ou pelos Defensores Públicos, os advogados da capital e do interior ficarão liberados daquele encargo, quando o mesmo se tornar rotineiro, ressalvadas apenas situações excepcionais. II) Que, nos Estados em que não houver prestação de assistência judiciária a cargo destes, deverá o Conselho Federal, pelos meios próprios, instar junto aos Poderes competentes para que criem nesses Estados órgãos encarregados daquele mister, a teor da conjugação do parágrafo 32, do artigo 153, da Constituição em vigor (será concedida assistência judiciária aos necessitados na forma da lei), com o inciso II, do art. 160, da mesma Constituição Federal (valorização do trabalho como condição da dignidade humana). Para esse fim, seria sugerido que se adotasse como modelo o sistema vigente no atual Estado da Guanabara (*rectius*: novo Estado do Rio de Janeiro, após a fusão) mercê do qual se desvinculou a carreira de Defensor Público da concernente ao Ministério Público, o que significa um passo no sentido de se criar o idealizado órgão de assistência judiciária independente no desempenho dessa relevante tarefa constitucional. III) Que o Conselho Federal estude a viabilidade de ser alterada a Lei Orgânica do Ministério Público Federal, no sentido de que se crie um órgão destinado a prestar assistência judiciária gratuita no âmbito da Justiça Federal, com o que se estará suprimindo imperdoável lacuna legal e se impondo à União o cumprimento de preceito constitucional.

Postura semelhante foi adotada por ocasião do V Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Pernambuco em 1977. Em 1981, tanto na X Conferência Mundial de Direito realizada em São Paulo, quanto no I Seminário Nacional sobre Assistência Judiciária realizado no Rio de Janeiro, defendeu-se que a “assistência judiciária deveria ter caráter estritamente supletivo, cabendo ao poder público o ônus de prover tal serviço” (Ibidem, p. 289). Ainda em 1981, realizou-se também a IX Conferência Nacional da OAB, em Florianópolis, durante a qual foi discutida a questão da assistência judiciária e ratificada a opinião de que tal serviço seria um dever do Estado, este devendo organizar os meios necessários para seu funcionamento eficiente em todo o território nacional (ibidem).

É importante notar que, apesar da importância de tais eventos para consolidar no país um pensamento a favor da criação da Defensoria Pública e mobilizar pessoas em prol de um mesmo ideal, o objetivo daqueles advogados era em grande parte acabar com o ônus que recaía sobre a categoria. Naquele momento, a prestação da assistência judiciária gratuita lhes

era obrigatória e isso dificultava a vida de muitos deles. No estado de São Paulo, onde o governo estadual remunerava os advogados que prestavam o serviço, o movimento era justamente na direção oposta: a OAB era contrária à criação da Defensoria. Ainda hoje, restam atritos na relação entre a DPESP e a Ordem.

O processo de criação constitucional da Defensoria Pública

A etapa seguinte na história da criação da Defensoria Pública foi o jogo político que tornou possível a inclusão da instituição na Carta de 1988. De um modo geral, a atual Constituição representa o embate dos diversos grupos sociais para verem assegurados seus interesses:

O texto da Constituição, muito criticado por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu as pressões dos diferentes grupos da sociedade. As grandes empresas, os militares, os sindicalistas etc. procuraram introduzir no texto normas que atendessem a seus interesses ou se harmonizassem com suas concepções. Em um país cujas leis valem pouco, os vários grupos trataram assim de fixar o máximo de regras no texto constitucional, como uma espécie de maior garantia de seu cumprimento (FAUSTO, 2013, p. 446).

Todos queriam ser atendidos e, para isso, era preciso vencer as oposições e conquistar partidários para suas causas. Não foi diferente com os grupos interessados na criação da Defensoria via previsão constitucional.

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, definiu que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam em Assembleia Nacional Constituinte no dia 1º de fevereiro de 1987. Isso permitiu que a maior parte dos constituintes fossem os candidatos eleitos no pleito de novembro de 1986. Os trabalhos foram longos e encerraram-se formalmente em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Carta.

De acordo com Martins (2012, p. 47), os trabalhos de elaboração do texto constitucional foram divididos em etapas sucessivas e inclusivas de fragmentação temática. Em outras palavras, os debates seriam distribuídos entre várias subcomissões temáticas que seriam posteriormente agrupadas em comissões mais gerais que levariam os projetos para votação em plenário. A discussão a respeito da criação da Defensoria Pública coube à subcomissão do Judiciário e do Ministério Público. Junto a esta subcomissão, um forte *lobby* foi exercido por alguns defensores públicos do Rio de Janeiro, principalmente.

A atividade de *lobby* teve início algum tempo antes da reunião da Assembleia Constituinte, mais precisamente em 1985 com o decreto nº 91.450, 18 de julho. Com esse dispositivo legal, o presidente José Sarney instituiu, junto à Presidência da República, uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais composta de 50 membros. Tal comissão

ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos” por ter Afonso Arinos de Melo Franco como seu presidente. Consistiu num grupo formado por juristas e estudiosos de diversas áreas encarregados de elaborar o Anteprojeto Constitucional para a Constituição de 1988. De acordo com Alves (2005, p. 290), já naquele momento, “um grupo de Defensores Públicos do Rio de Janeiro se mobilizou para acompanhar os trabalhos dessa Comissão, com o objetivo de ver assegurada a manutenção, no texto a ser elaborado, da garantia de Assistência Judiciária pública, indicando-se expressamente que esse encargo deveria caber ao Estado”.

Em 4 de julho de 1984 havia sido fundada, no Mato Grosso do Sul, a Federação Nacional dos Defensores Públicos (FENADEP), que mais tarde passaria a se chamar Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). A criação da FENADEP teve forte participação dos defensores públicos fluminenses, uma vez que o projeto da instituição foi proposto durante um encontro sobre assistência judiciária na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 1982 (ROCHA, 2004). Com pouco mais de um ano de vida, a FENADEP já assumia uma grande responsabilidade: influenciar os rumos da nova Constituição e nela garantir a inscrição do dever estatal para com a assistência judiciária. Com esse objetivo, foram enviados defensores para atuar junto à Comissão Afonso Arinos. Os relatos a seguir revelam um pouco de sua atuação:

Verdadeira odisséia, sim, e imediatamente desencadeada, pois tão logo se cogitou, em nosso país, da criação de uma comissão de alto nível para elaborar um anteprojeto de Constituição, a ser submetido à apreciação daquela Assembleia Nacional, e de que o emérito e saudoso professor Afonso Arinos de Mello Franco a presidiria, cuidamos de contatá-lo, o que ocorreu telefonicamente em 11-03-1985, e, posterior e pessoalmente, em 20-03-1985, na própria residência do mestre, que gentilmente franqueou-a a nós: “... a minha casa é uma casa aberta, doutor, o senhor pode vir aqui à hora que quiser, fica na rua Dona Mariana, em Botafogo...”.

Sabendo da importância política do também saudoso advogado e senador Nelson Carneiro, o mesmo fizemos relativamente a essa extraordinária figura de brasileiro, que várias vezes nos recebeu em seu escritório na rua Álvaro Alvim, no Centro do Rio, e também em sua própria casa, uma vez em Copacabana e outra no Saco de São Francisco, em Niterói, sendo certo que, posteriormente em Brasília, no curso da Constituinte, tornou-se, como o deputado mineiro Sílvio Abreu, um dos parlamentares mais constantemente contatados pelos defensores públicos do Rio de Janeiro, dentre todos aqueles que se aliaram à luta pela institucionalização da Defensoria Pública na Constituição Federal.

(João Simões Vago Filho apud ROCHA, 2004, pp. 157-158).

Nós tínhamos lá, nessa comissão, principalmente três colegas nossos que participaram dessa comissão: José Fontenelle Teixeira da Silva, Humberto Peña de Moraes e Helvécio Ribeiro Guimarães. (...)

E se conseguiu na época que se colocasse, na parte dedicada aos direitos individuais, que caberia ao Estado a prestação da assistência judiciária pública. (...)

Foi um avanço apesar de muito tímido. Era um inciso, no capítulo das garantias individuais. Mas, esse inciso dizia que cabia ao Estado prestar a assistência judiciária pública.

(Roberto Patrício Netuno Vitagliano apud ROCHA, 2004, p. 157).

A Comissão concluiu seus trabalhos e entregou o texto ao presidente Sarney que, no entanto, não remeteu à futura Assembleia Constituinte. A explicação é que a maior parte dos congressistas recusou utilizar o anteprojeto como referência para a elaboração constitucional. Receavam que isso pudesse diminuir a importância do Congresso Constituinte (MARTINS, 2012, p. 46).

Desse modo, os defensores públicos tiveram que iniciar um novo trabalho de *lobby*, dessa vez junto aos membros da Constituinte:

Iniciados os trabalhos da Constituinte, a Defensoria do Rio de Janeiro, que na época era reconhecidamente a que estava melhor estruturada no país, designou o Defensor Público João Simões Vagos Filho para acompanhar de perto os trabalhos em Brasília. Também as entidades de classe dos Defensores, ou seja, a ADPERJ (Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro), na época presidida pelo Defensor Público carioca Roberto Vitagliano, e a FENADEP (Federação Nacional dos Defensores Públicos), na época presidida pela defensora sul-mato-grossense Sueli Fletx Neder, realizaram um trabalho intenso de *lobby* junto aos constituintes, com o objetivo de garantir a constitucionalização da Defensoria Pública como instituição do Estado encarregada de prestar assistência jurídica aos necessitados (ALVES, 2005, pp. 290-291).

Alguns relatos expressam as dificuldades enfrentadas naquele momento:

Frequentemente, até por decisão de assembleia da categoria, íamos a Brasília com colegas indicados em assembleia de classe. (...)
Era uma época de muita dificuldade. As mensalidades da Associação não comportavam nem o pagamento do aluguel. Então, nós íamos por meios próprios. (...)
Nessa época tivemos praticamente contato com todos os deputados constituintes que importavam na feitura da Constituição. (...)
(Roberto Patrício Netuno Vitagliano *apud* ROCHA, op. cit., pp. 158-159).
Durante a tramitação das nossas reivindicações, nós levamos uma série de pleitos. Conseguimos aprovar dois ou três artigos.
(...) praticamente moramos em Brasília. (...)
Nós íamos para Brasília quase sem nenhum recurso. Nós ficávamos em um hotel vagabundo, debaixo de um viaduto. (...)
Nós tínhamos um *lobby* contra a gente! O relator (...) era promotor de justiça. O presidente da Câmara dos Deputados era um promotor de justiça. O líder da Maioria (...) era promotor de justiça. Então, nós lutávamos contra essa situação e contra o *lobby* dos promotores de justiça. (...)
Nós íamos na terça de manhã e voltávamos na sexta de manhã. (...) Nossa luta foi de quase um ano.
(Mário José Bagueira Leal *apud* ROCHA, 2004, p. 159).

A subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público – então presidida por José Costa, do PMDB de Alagoas, e tendo como relator Plínio de Arruda Sampaio, do PT de São Paulo – encerrou seus trabalhos e apresentou um relatório em que estava expressa a instituição da Defensoria Pública. No momento em que o texto final já se encaminhava para votação em plenário, todavia, a reviravolta provocada pelos constituintes do grupo de direita que ficou conhecido como “Centrão” permitiu a alteração do regimento interno da ANC. Com

a mudança nas regras do jogo, foi possível ao Centrão propor alterações significativas nos textos já aprovados nas subcomissões, inclusive suprimindo a Defensoria. Desse modo, a possibilidade de criação da instituição estava prejudicada e um novo embate teve início:

A chamada Carta de Brasília, publicada pela Associação dos Magistrados Brasileiros após o referenciado anteprojeto da Comissão de Sistematização, certamente influenciara o tal CENTRÃO naquele desiderato de supressão constitucional da Defensoria Pública. Contestamos pela imprensa tal Carta, e o texto desta contestação, sob o título DEFENSORES PÚBLICOS, cuidamos de remeter a todos os constituintes, entregando-o pessoalmente a muitos deles, em especial aos integrantes desse CENTRÃO, sendo certo que muitos, dentre estes, sequer sabiam o que era a Defensoria Pública, em que pese terem integrado esse Grupo pelo menos dois constituintes representantes do Rio de Janeiro. (...)

Debate aqui, disse-que-disse ali, bate-boca acolá... Constituinte economista com maquininha na mão procurando demonstrar a “despesa enorme” que traria a Defensoria Pública ao Erário com a sua constitucionalização... Constituintes “juristas” a serviço do Ministério Público e da Magistratura procurando garantir exclusivamente para estas duas instituições o que de bem lhes poderia proporcionar a futura Constituição... Constituintes a serviço da OAB procurando favorecer advogados privados de molde que, mesmo sem concurso público, mas com verbas públicas, pudessem futuramente ser remunerados para fazer as vezes de defensores públicos... Enfim, negociando aqui, ganhando ali e perdendo também, acolá, saímos do primeiro turno de votação do Plenário da Constituinte, no concernente ao dispositivo do Projeto que nos era essencial, melhor ainda do que ficáramos ao término dos trabalhos da Comissão de Sistematização, certo sendo que quanto aqueles outros dispositivos acessórios – se assim podemos falar – que também nos diziam respeito, contidos nos Títulos desse mesmo projeto, que tratavam da organização do Estado e da organização dos Poderes, foram todos rigorosamente mantidos.

(João Simões Vagos Filho apud ROCHA, 2004, pp. 160-161, grifo do autor)

Essa intensa negociação política que se realizou ao longo da elaboração da Carta de 1988 parece ter sido a responsável pela inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional⁵³. A partir daí, os estados iniciaram o processo de criação de suas defensorias, muitos deles transformando as estruturas dos antigos órgãos responsáveis pela assistência judiciária. O estado de São Paulo instalou a sua apenas em 2006. Trata-se de um processo

⁵³ Em relação ao processo de elaboração da Constituição de 1988, é impossível deixar de lado o alerta que Florestan Fernandes, em 1987, fazia aos trabalhadores: “(...) os trabalhadores devem pôr de lado as ‘ilusões constitucionais’, disseminadas pelos meios de comunicação e impostas como parte de ideologia da classe dominante. Primeiro, os trabalhadores precisam encarar a Constituição *como ela é*: ela organiza, sanciona e legitima a distribuição da riqueza e do poder na sociedade capitalista, não ‘igualmente’ para todo o Povo, porém desigualmente, seguindo o modelo de desigualdade econômica, cultural e de dominação de classe imperante na sociedade civil. Segundo, os trabalhadores precisam encarar a própria Assembleia Nacional Constituinte como um campo no qual proletários e burgueses se enfrentam como classes antagônicas e irreconciliáveis. Na ANC a sociedade civil aparece de cabeça para baixo, invertida. A minoria dominante, graças aos artifícios da democracia burguesa e dos mecanismos eleitorais, torna-se maioria parlamentar. A maioria social – todo o povo pobre e trabalhador – surge ali como uma minoria parlamentar, graças aos partidos políticos proletários e aos setores dissidentes da burguesia que constituem a sua esquerda e se aliam de modo oscilante àqueles partidos...” (FERNANDES, 1989, p. 116, grifo do autor).

ainda em curso, pois as defensorias mais recentes são a de Goiás e a de Santa Catarina, criadas respectivamente em 2011 e 2012. Além disso, a maior parte delas ainda está longe de alcançar a mesma abrangência territorial dos Tribunais de Justiça e dos Ministérios Públicos estaduais.

As defensorias estaduais

Numa abordagem dialética de um problema, a compreensão de cada um de seus elementos é inseparável da compreensão do todo de que fazem parte. No estudo das defensorias públicas, não basta investigá-las cada uma isoladamente. Todas são partes da totalidade representada pelo território nacional. Embora cada uma esteja diretamente ligada aos seus estados, toda a legislação que as regula é de origem federal e se aplica a todas igualmente. Por essa razão, o uso do território pela Defensoria Paulista será mais bem compreendido se considerado em sua articulação ao contexto nacional.

À semelhança do que estabeleceu em relação ao Judiciário e ao Ministério Público, a Constituição Federal também atribuiu a responsabilidade pela organização da Defensoria Pública aos estados federativos. Entretanto, esta última não foi tão privilegiada quanto os dois primeiros. E não se trata de casos pontuais de um ou outro estado, mas sim de um problema nacional: em todos eles a defensoria assumiu uma importância secundária. Nesse sentido, essa deficiência na institucionalização da defensoria pública se expressa de duas maneiras mais significativas: a carência de seu orçamento e de seu quadro de pessoal quando comparados aos do Judiciário e aos do Ministério Público; a heterogeneidade de situações entre as diversas defensorias estaduais.

Vale ressaltar a relação assimétrica entre as ações estatais relacionadas ao sistema de justiça: há uma desproporcionalidade entre suas funções de acusação (Ministério Público), de julgamento (Poder Judiciário) e de defesa (Defensoria Pública). As duas primeiras são de longe muito mais instrumentalizadas para o cumprimento de suas atribuições, enquanto a última ainda caminha para se estruturar. Esta assimetria se expressa no uso que essas três instâncias do poder estatal fazem do território.

No tocante à heterogeneidade de situações vividas pelas diversas defensorias estaduais, não há dúvidas de que para isso contribui uma infinidade de variáveis, cuja investigação é essencial para a compreensão do problema. Entretanto, muitas delas são inapreensíveis ou carecem de dados, enquanto que a compreensão de outras é de competência de outras ciências. Por esse motivo, escolhemos aquelas variáveis que podem contribuir para uma abordagem geográfica da questão das defensorias no país.

Quando, no final da década de 1970, Milton Santos afirmava que os países subdesenvolvidos não conheceram outro planejamento que não o capitalista (SANTOS, 2003 [1979], p. 13), ele queria dizer que o planejamento colocado em prática no Brasil destinava-se a atender aos interesses do grande capital. Disso inferimos que em relação aos interesses sociais (aí incluso o uso do território pelos serviços públicos) o planejamento sempre foi uma preocupação secundária. E isso parece ser verdadeiro ainda nos dias de hoje.

Quando investigamos a distribuição territorial dos serviços das defensorias públicas estaduais, esse pouco compromisso com um planejamento territorial competente para a prestação dos serviços públicos evidencia-se. Embora instituída legalmente pela Constituição de 1988, sua criação ficou a cargo dos estados, resultando numa multiplicidade de situações. Cada estado criou a sua em determinado momento, de acordo com as conveniências e as circunstâncias. Como a ideologia do progresso e do crescimento econômico geradores de empregos e de prosperidade é, ainda hoje, muito presente nas ações do Estado, a melhoria dos serviços públicos destinados aos mais pobres resta uma preocupação residual. O uso do território pela defensoria pública no Brasil é expressão da prioridade dada à economia.

Em estudo realizado em 2013 em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) verificou que apenas 28% das comarcas⁵⁴ existentes no Brasil são atendidas pelas defensorias públicas. A situação varia de estado para estado: no Distrito Federal, em Roraima e no Acre, a defensoria está presente em todas as comarcas; enquanto que em Goiás, Paraná e Santa Catarina (estados cujas defensorias foram criadas mais recentemente), nenhuma comarca era atendida. O mapa 200 representa essa disparidade.

⁵⁴ Comarca é uma divisão territorial específica, que indica os limites territoriais da competência de um determinado juiz. Assim, pode haver comarcas que coincidam com os limites de um município, ou que os ultrapasse, englobando vários pequenos municípios. Nesse segundo caso, teremos um deles que será a sede da comarca, enquanto que os outros serão distritos deste, somente para fins de organização judiciária.

Mapa 200 – BRASIL: Quantidade de comarcas atendidas e de comarcas não atendidas pelas defensorias públicas estaduais, 2013. Fonte: Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Embora apenas 28% das comarcas sejam atendidas, vale ressaltar que as maiores cidades do país são atendidas pelos serviços das defensorias:

(...) esta pesquisa buscou identificar as comarcas em que há mais de 100 mil pessoas com dez anos ou mais e rendimento mensal per capita inferior a três salários-mínimos. Em outras palavras, buscou-se conjugar a escala (população) com a necessidade (carência, medida por renda). Desse esforço resulta a identificação de 216 comarcas – em geral grandes centros urbanos. Desse total, a Defensoria Pública está presente em 73,6% dos casos e atende outros 5,6% em extensão. Portanto, tem-

se que 79,2% das comarcas com mais de 100.000 pessoas que auferem renda mensal de até três salários-mínimos recebem algum tipo de atendimento da Defensoria Pública. (ANADEP, 2013, p. 35).

Esse parece ser também o caso do estado de São Paulo. A Defensoria está presente nos municípios de maior população:

Mapa 201 – SÃO PAULO: População por município e unidades da Defensoria Pública, 2013. Fonte: IBGE (Censo 2010) e Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

O principal critério hoje adotado pelas defensorias para escolha dos locais onde instalar suas unidades de atendimento é a população dos municípios: diante da escassez de recursos disponibilizados pelo Estado, escolhem-se os municípios de maior população. Um critério válido, não há dúvidas. No entanto, acreditamos que daí decorrem ao menos dois problemas. O primeiro relaciona-se diretamente à questão do planejamento, pois demonstra o encadeamento de problemas iniciados pelo planejamento capitalista, concentrador de riqueza, população e infraestruturas em determinados pontos do espaço, criando as macrocefalias urbanas. O segundo é a impossibilidade de considerar as escalas em que se expressam os problemas a serem enfrentados. Neste aspecto, os municípios são considerados como espaços homogêneos nos quais as condições são as mesmas para todos os indivíduos.

No primeiro caso, vemos como os processos capitalistas transformam o território de modo a atender seus interesses: os benefícios são usufruídos por poucos, enquanto que os prejuízos são socializados. No Brasil, na segunda metade do século XX, as grandes firmas transnacionais que se instalavam eram exigentes de economias de escala que só as grandes cidades podiam proporcionar. O resultado foi um intenso processo de urbanização, com a formação de grandes cidades e toda a sorte de problemas sociais delas decorrentes. A concentração das atividades econômicas e a difusão do consumismo contribuem para a respectiva concentração da população em grandes centros urbanos.

Como as pequenas cidades não tem condições concretas de suprir-se de todos os bens e serviços, ou o vendem muito caro, acabam por perder boa parte de seus habitantes. A migração, em última instância, é, sem paradoxo, consequência também da imobilidade. Quem pode (...) vai consumir e volta ao lugar de origem. (SANTOS, 1994, p. 56).

Em última instância, nesse período, as pessoas migraram em busca de melhores condições de vida. No entanto, em muitos casos os resultados foram negativos:

(...) a modernização desintegra a economia e a sociedade em todos os níveis. As vantagens locais para as atividades, o emprego, as elites e a população mudam em benefício do centro motor e desencadeiam poderosos movimentos migratórios. As atividades modernas que criam esse desequilíbrio são incapazes de fornecer empregos suficientes. Aqueles que não encontram trabalho no setor moderno refugiam-se, então, no circuito inferior da economia urbana. (SANTOS, 2003 [1979], p. 82).

Forma-se, então, “uma verdadeira periferia dentro do polo”:

A noção de periferia estava até aqui carregada da noção de *distância*, que constitui de longe, o fundamento da maior parte das teorias espaciais e locais. A essa noção de periferia, dita ‘geográfica’, é preciso opor uma outra, a de periferia socioeconômica, se levarmos simultaneamente em consideração os lugares tornados marginais ao processo de desenvolvimento e, sobretudo, os homens rejeitados pelo crescimento. Estes homens formam a periferia social dentro do polo econômico (...). (Ibidem, grifo do autor).

Todo esse processo, cujo desenvolvimento ao longo do tempo tem como expressão territorial as grandes cidades e as grandes aglomerações populacionais, parece ser ignorado pelos responsáveis pela distribuição territorial dos serviços públicos. Há uma naturalização dos problemas. A realidade é percebida como algo dado e cada instância dos governos age como se fosse a única e como se não houvesse passado ou futuro. Um bom exemplo de como objetos e ações preexistentes não são questionados, sendo apenas aceitos. Esquece-se que eles inevitavelmente influenciam as ações presentes. É o que acontece no caso dos sistemas de objetos e ações das defensorias. O território é encarado como primeira natureza e não também como resultado de ações passadas. As grandes concentrações urbanas são interpretadas como

um fato sobre o qual se deve escolher qual a decisão melhor a ser tomada. Daí a escolha pelas localizações nas maiores cidades. Diante das limitações que impedem sua instalação em todos os municípios, as defensorias acabam por concentrar esforços nas maiores aglomerações populacionais. Tanto as grandes cidades, com todos os problemas a elas inerentes, quanto as defensorias, são expressões de um mesmo problema estrutural que deve ser enfrentado. O dilema das defensorias quanto às localizações não é um problema que pode por elas ser resolvido. Em última instância, trata-se de resolver o problema das desigualdades e um mundo sem desigualdades sociais é um mundo que não precisa de defensorias. Sendo assim, nas atuais circunstâncias, a localização de um objeto da defensoria pública num determinado lugar contribui sempre também para o empobrecimento das pessoas que vivem nos municípios desprovidos de seus serviços. É o que nos ensina Jean-Paul Sartre:

(...) qualquer homem define-se, negativamente, pelo conjunto dos possíveis que lhe são impossíveis, isto é, por um futuro mais ou menos inacessível. Para as classes desfavorecidas, cada enriquecimento cultural, técnico ou material da sociedade representa uma diminuição, um empobrecimento, o futuro é quase inteiramente barrado. (SARTRE, 2002 [1960], p. 79).

Mesmo nos municípios onde se instalam, as defensorias são insuficientes, já o vimos. Pensar que a solução limita-se à instalação de unidades de atendimento nos municípios mais populosos é um engano. Nas grandes cidades existe o problema da mobilidade, que não é mesma para todos os indivíduos. Além disso, aos mais pobres, devido ao problema da especulação imobiliária, restam os lugares mais distantes do centro onde se localiza a maior parte dos bens e serviços de que necessitam. Seguindo esse movimento, as defensorias tendem a se localizar nos centros e a adotarem uma posição passiva em relação aos atendimentos: esperam que as pessoas procurem o serviço. No entanto, os possíveis “necessitados” moram longe e são penalizados pelos custos dos transportes. Assim, considerar o problema do acesso aos serviços da defensoria a partir da escala intraurbana também se apresenta como indispensável para sua compreensão, como mostramos na primeira parte deste trabalho.

Em relação ao problema do alcance territorial das ações das defensorias públicas, expresso pelo baixo número de comarcas atendidas, a questão do número de defensores públicos na ativa não é muito diferente. Dos 8.459 cargos existentes no Brasil, apenas 3.435 (40%) estão providos (ANADEP, 2013). Os estados da região Sudeste, os mais populosos, possuem os maiores números de cargos. Entretanto, entre eles, é o Rio de Janeiro quem apresenta o maior percentual de cargos providos: 98,9% (Mapa 202).

Mapa 202 – BRASIL: Quantidade de cargos existentes e de cargos providos de defensor público por unidade da federação, 2013. Fonte: Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Como vimos anteriormente, de acordo com o Ministério da Justiça (Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011), “a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada dez mil ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública”. A partir desse parâmetro, a ANADEP calculou que “o número de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por cargo existente de defensor público no Brasil é 18.336. No entanto, essa proporção sobe para 56.620 quando a comparação é feita com cargos providos” (ANADEP,

2013, p. 36). Quando considerados os cargos providos, apenas o Distrito Federal e Roraima encontram-se de acordo com a recomendação do Ministério da Justiça.

A discussão acerca da execução de políticas públicas de caráter social no Brasil parece não ir além do aspecto quantitativo. Qualquer esforço de compreensão do território como totalidade dinâmica que apresenta especificidades peculiares aos diferentes lugares é algo raro. O território é para os agentes estatais um espaço geométrico, receptáculo indiferenciado para quaisquer ações. Embora pareça haver um esforço de melhoria dos serviços a partir de estudos que busquem conhecer melhor o problema, ainda se está longe de uma compreensão ampliada.

É necessário discutir melhor os critérios utilizados para pensar a questão dos serviços de assistência jurídica pelas defensorias públicas. É preciso ir além das considerações meramente quantitativas e avançar no sentido de conhecer o território em suas dinâmicas específicas aos lugares. É certo que avaliando os dados quantitativos hoje, podemos perceber que existe um grave problema a ser resolvido. No entanto, sua solução deve passar por questões de ordem qualitativa e nesse sentido a compreensão do território se apresenta como de primordial importância. Portanto, não se trata apenas de dizer quantos defensores são necessários para cada dez mil habitantes, por exemplo, mas também de compreender quais são as características dos lugares onde eles irão atuar e quais as estratégias a serem utilizadas. Trata-se de um aspecto a ser considerado, seja para as ações da defensoria pública seja para qualquer outro serviço. Ao discutir tais problemas, as defensorias contribuem para evidenciar as contradições e para mobilizar outros agentes num processo de transformação.

Torna-se indispensável a discussão sobre o sentido das ações estatais que visam a promover o direito de defesa às pessoas mais pobres. A compreensão dos sistemas de ações e objetos da defensoria paulista só pode ser completa se situada no contexto do uso do território nacional pelas defensorias estaduais. E, nesse sentido, parece haver uma lógica comum a todas elas: como sua criação e orçamento são dependentes dos poderes executivos estaduais, elas ficam à mercê das escolhas de prioridades dos governadores. Como o Brasil sempre esteve mais comprometido com os interesses do grande capital, os estados estão sempre a privilegiar o desenvolvimento econômico como sinônimo de progresso e garantia de bem-estar para todos. Por essa razão, a organização do sistema de justiça assume um caráter muito mais de garantir a ordem legal e a “paz social”, necessárias ao bom desenvolvimento das atividades econômicas. Pouco preocupada com demandas sociais dos mais pobres, a Justiça assume a função de manutenção da ordem. Isso parece ficar claro quando verificamos a primazia dos Tribunais de Justiça (função julgadora do Estado) e dos Ministérios Públicos

(função acusadora do Estado) em relação às Defensorias (função defensora). O mapa 203 evidencia a discrepância de força entre esses agentes no contexto nacional.

Mapa 203 – BRASIL: Quantidade de cargos providos de defensor, promotor e magistrado por unidade da federação, 2013. Fonte: Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Elaboração cartográfica: Willian Alcântara.

Os dados mostram o contexto nacional de dificuldades enfrentadas para a instituição de um serviço público que garanta o direito de defesa aos mais pobres. A situação das demais defensorias nos ajuda a compreender a realidade paulista, assim como expressa as extremas desigualdades sociais ainda existentes no país.

CAPÍTULO 11

ORIGENS DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SÃO PAULO.

Antecedentes históricos

Ao longo do seu processo de constituição, os serviços de assistência jurídica no estado de São Paulo passaram por alguns diferentes períodos. Desde a prestação do serviço enquanto dever moral da profissão de advogado até a assunção de tal responsabilidade pelo Estado, houve algumas situações diferentes, que legaram características que permanecem no presente. Faremos uma apresentação de alguns dos principais eventos⁵⁵.

O marco inicial do processo de instalação da assistência judiciária gratuita pelo governo do estado de São Paulo é contemporâneo do surgimento dos primeiros movimentos operários urbanos no Brasil. A urbanização ganhava impulso e as tensões da luta de classes se intensificavam. Apesar dos períodos ditatoriais e da violência com que foram, em muitas ocasiões, tratadas as manifestações populares reivindicativas de direitos, o século XX foi marcado por importantes conquistas. No contexto da promulgação do Código Civil de 1916, e considerando que o Distrito Federal possuía um serviço público de assistência judiciária gratuita desde 1897, muitos estados incluíram tal serviço como de sua responsabilidade. Foi assim que o estado de São Paulo promulgou, em 1920, a lei 1.763, de 29 de dezembro de 1920, organizando a assistência judiciária. A referida lei previa ao mesmo tempo a isenção de custas judiciais, assim como a assistência de um advogado no processo judicial:

Artigo 1.º - As pessoas desprovidas de meios pecuniários para a defesa judicial de seus direitos são admitidas a impetrar o benefício da Assistência Judicial.

Artigo 2.º - O benefício da Assistência Judiciária consiste:

I - Na isenção do pagamento de custas, sellos estaduais, taxas e emolumentos dos atos processuais, dos documentos e certidões expedidas pelos serventuários e pelas repartições municipais e estaduais, para a prova da condição de fortuna e para a prova dos direitos em lide.

II - Na designação de um patrono *ex-officio*.

§ único. - Na disposição do n. I, se compreendem os atos de tabellionato, como sejam os reconhecimentos da firma, traslados e publicas-fórmulas.

A previsão normativa pressupunha que a assistência judiciária acompanharia os tribunais existentes, indicando que a compreensão do uso do território por tais serviços está intimamente relacionada à compreensão do uso pelos tribunais:

⁵⁵ Um evento é o resultado de um feixe de vetores, conduzido por um processo, levando uma nova função ao meio preexistente. Mas o evento só é identificável quando ele é percebido, isto é, quando se perfaz e se completa. E o evento somente se completa quando integrado no meio. Somente aí há o evento, não antes. (SANTOS, 2008 [1996], p. 95).

Artigo 3.º - A designação do patrono, na comarca da Capital, competirá ao presidente do Tribunal de Justiça, nas demais comarcas ao juiz de direito, e ao da 1.ª vara cível, onde houver mais de um juiz de direito.

§ unico. - Em segunda instância, a designação do patrono deverá ser feita pelo relator da causa.

Todavia, obter o benefício não era simples:

Artigo 4.º - Para obter os favores da lei, o interessado deve preliminarmente provar, quando se trate de uma causa cível ou commercial:

a) - que, sem prejudicar o indispensável para a manutenção própria e da família, não pôde suportar a despesa do processo;

b) - que a acção de intentar ou a defesa a oppôr tem fundamento razoavel.

§ 1.º - O pedido deve ser feito por escripto á Comissão de Assistencia, que se comporá de um advogado designado pelo presidente do Tribunal de Justiça, sendo de preferencia o presidente do Instituto da Ordem dos Advogados, do director do Patronato Agricola e do 1.º promotor publico, e, nas outras comarcas, do presidente da Camara Municipal; do Collector Estadual e de pessoa idonea designada pelo respectivo juiz de direito.

§ 2.º - A Comissão de Assistencia ouvirá em brevissimo prazo a parte contraria.

§ 3.º - Da decisão proferida pela Comissão, e que será lançada em livro apropriado caberá, em petição fundamentada, dentro do prazo de dez dias, recurso, com effeito suspensivo, para o presidente do Tribunal de Justiça.

Para os advogados, a menos que vencessem a demanda, também não havia muitos atrativos nem garantias de que receberiam os honorários a que normalmente fariam jus:

Artigo 7.º - Aos advogados ou patronos das partes admittidas á assistencia serão contadas em dobro as custas marcadas no regimento, salvo nas causas civeis ou commerciaes, de que trata o § unico deste artigo.

§ unico. - O assistido que vencer causa cível ou commercial, de valor superior a vinte contos de réis (20:000\$000), deverá pagar ao patrono uma porcentagem que será de dez por cento (10%) sobre o liquido apurado; e, nas causas de maior quantia, pagará mais cinco por cento (5%) sobre o que exceder a vinte contos de réis (20:000\$000).

Artigo 8.º - Si o assistido vencer a demanda, a parte contraria pagará todas as despesas de que aquelle tiver sido dispensado; si houver accôrdo, o assistido pagará as despesas dos actos que houver promovido; si perder a causa, o assistido responderá por todas as despesas do processo, desde que lhe advenham recursos pecuniarios.

No entanto, não prestar o serviço poderia implicar em prejuízos:

Artigo 12 - Os que, sem justa causa, se recusarem aos serviços de assistencia creados por esta lei incorrerão na multa de cinquenta mil réis (50\$000) a cem mil réis (100\$000) ou na suspensão do exercicio do Cargo ou profissão por quinze (15) a trinta (30) dias.

§ unico. - Estas penalidades serão impostas pelo juiz do feito.

A criação dessa lei fez-se importante na medida em que representou o reconhecimento da importância da oferta de assistência judiciária gratuita aos pobres. Entretanto, a própria lei criava obstáculos, por exemplo, ao exigir um pedido por escrito comprovando a situação de pobreza e justificando a razoabilidade do fundamento da causa. Se nos dias atuais uma pessoa pobre teria muitas dificuldades para redigir tal texto, imagine-se naquela época. Ora, a própria

incapacidade de produzir esse documento poderia ser uma prova de sua falta de recursos! Por outro lado, antecipando a imposição legal que viria a se materializar no estatuto da OAB apenas em 1931, o governo de São Paulo também não resolvia o problema dos honorários advocatícios. O Estado transferia para os advogados o ônus da prestação do serviço.

Naquele momento a administração estadual solucionava o problema da prestação da assistência judiciária aos pobres imputando aos advogados a responsabilidade pelo serviço, mas oferecendo-lhes a possibilidade de remuneração a partir dos recursos envolvidos no pagamento de custas e ônus de sucumbência pela parte contrária ao assistido.

Naquele momento ainda não existia a OAB, que só foi criada em 1930. Todavia, a criação da Ordem apenas confirmou a obrigatoriedade da prestação de assistência judiciária pelo advogado que fosse designado pelo juiz, e mantinha as disposições das leis estaduais sobre o assunto. Na prática, o decreto federal nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931, apenas obrigava os advogados inscritos na Ordem a aceitarem a designação. A referida lei previa:

Art. 26. São deveres dos advogados, provisionados e solicitadores:

(...)

IV, aceitar e exercer, com desvelo, os encargos cometidos pela Ordem, pela Assistência Judiciária ou pelos juízes competentes.

(...)

Art. 91. A Assistência Judiciária, no Distrito Federal, nos Estados e no Território do Acre fica sob a jurisdição exclusiva da ordem.

Parágrafo único. A Assistência Judiciária será prestada também perante as justiças, federal e militar, e aos estrangeiros, independente de reciprocidade internacional.

(...)

Art. 93. Nos Estados e no Território do Acre, a Assistência Judiciária regular-se-á pelas leis e dispositivos em vigor ou que venham a ser expedidos, observadas as leis aplicáveis, as convenções internacionais e as disposições deste regulamento.

(BRASIL, decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931).

O tratamento dado pelo governo paulista às medidas necessárias para o funcionamento do serviço revela certo descaso. O texto da lei previa sua entrada em vigor no prazo de três meses, no entanto o decreto estadual nº 3.425, regulamentando a assistência, foi assinado apenas em 13 de dezembro de 1921, ou seja, quase um ano depois (SCHUBSKY, 2008). O decreto previa a existência de uma comissão de assistência judiciária em cada uma das comarcas do estado. Em meados de julho de 1922, Washington Luiz, então presidente de São Paulo, afirmava que “(...) cinquenta municípios já tinham organizado a assistência judiciária, incluindo cidades como Araras, Assis, Santos, Sorocaba, São Carlos e Campinas (idem, p. 106)”.

Embora ainda não tivesse sido criada uma instituição com esse fim específico, a assistência judiciária começava a ser incluída entre as atividades de alguns órgãos. Foi o caso

do Departamento de Trabalho Agrícola, criado a partir do decreto nº 4.819, de 07 de janeiro de 1931:

Artigo 2.º - Compete ao Departamento do Trabalho Agrícola o estudo e a solução de todas as questões que se relacionem com o trabalho agrícola, procurando amparar, dentro da legislação estadual e federal vigentes, em harmonia com o Ministério do Trabalho, não só os interesses da lavoura, como também de todos aqueles que como trabalhadores agrícolas a ella empregam sua actividade.

§ **unico** - São attribuições do Departamento do Trabalho Agrícola :

a) o estudo das condições de vida e de trabalho nas lavouras das differentes zonas do Estado ;

b) a distribuição e collocação dos trabalhadores que queiram dedicar sua actividade á lavoura do Estado ;

c) a assistencia judiciaria aos trabalhadores agricolas;

d) a assistencia social aos mesmos trabalhadores;

e) a inspecção do movimento migratorio do Estado.

Artigo 3.º - Para execução dos serviços a seu cargo, o Departamento do Trabalho Agrícola terá a seguinte organização:

um director com a respectiva secção de expediente, contabilidade e archivo ;

uma Agencia Official de Collocação ;

uma secção de Assistencia Judiciaria;

uma secção de Assistencia Social.

(Grifo nosso).

Até aquele momento, não havia a obrigação de que o Estado criasse um serviço público específico para prestação da assistência judiciária gratuita aos necessitados. Por essa razão, a responsabilidade era atribuída à classe dos advogados e a suas organizações profissionais. Entretanto, a situação mudou com a Constituição de 1934 que, em seu artigo 113, obrigava os estados federados a criarem serviços próprios para o atendimento dessa demanda:

Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII – A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

(BRASIL, Constituição Federal, de 16 de julho de 1934).

Foi a partir da Constituição de 1934 que, no ano seguinte, o estado de São Paulo criaria um órgão próprio para a prestação da assistência judiciária. O decreto nº 7.078, de 06 de abril de 1935, entre outras coisas, criou o Departamento de Assistência Social do Estado. Por sua vez, a lei nº 2.497, de 24 de dezembro, veio a estabelecer as diretrizes do funcionamento do Departamento e estipulou que uma de suas subdivisões, o Consultório Jurídico do Serviço Social, seria incumbido da assistência judiciária:

Art. 151 - Cabe ao Consultório Jurídico de Serviço Social:

a) funcionar, como consultoria do Departamento.

b) prestar assistência Jurídica a todos os que, na forma desta lei, necessitem de proteção social, tais os menores, a família, os desvalidos, os egressos, assim de reformatórios e estabelecimentos penais e correcionais como de estabelecimentos hospitalares, excetuados os trabalhadores, que continuam sob a assistência do Departamento Estadual do Trabalho.
(SÃO PAULO, lei nº 2.497, de 24 de dezembro de 1935).

No consultório, as pessoas poderiam obter, além da assistência judiciária, a isenção de custas judiciais. O início das atividades do Departamento não foi, todavia, sem dificuldades:

O governador Cardozo de Mello Neto, em mensagem à Assembleia Legislativa de São Paulo de julho de 1937, destaca, porém, as dificuldades iniciais para a implantação do Departamento de Assistência Social, “por deficiência de verba, e pelo fato de haver sido votada a lei [nº 2.497/1935] simultaneamente com o orçamento financeiro de 1936”. O Departamento de Assistência social, de que o Consultório Jurídico fazia parte, começaria a operar, efetivamente, apenas nos anos seguintes (SCHUBSKY, 2008, pp. 109-110, grifo do autor).

Embora tivesse sido criado um órgão público, a antiga atribuição dos advogados não estava revogada. Permanecia a possibilidade dos juízes, nos lugares onde não houvesse a prestação estatal da assistência, designarem advogados para assistir os necessitados, tendo remuneração garantida conforme a lei de 1920.

Apesar da Constituição de 1937 não prever a assistência judiciária gratuita e essa previsão apenas voltar na Constituição de 1946, a prestação desse serviço não sofreu alteração na forma como vinha sendo oferecida no estado de São Paulo. Houve apenas mudanças no nome e na subordinação do serviço em relação aos departamentos da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. Em 1938, por meio do decreto nº 9.486, de 13 de setembro, o Consultório Jurídico de Serviço Social passou a se chamar Procuradoria de Serviço Social. O decreto-lei 17.274, de 6 de junho de 1947, mudou a denominação “Departamento de Serviço Social” para “Serviço Social do estado”. Por sua vez, o decreto-lei nº 17.330, de 27 de junho de 1947, criou o Departamento Jurídico do Estado, agrupando os órgãos jurídicos responsáveis pela advocacia pública em São Paulo. Assim, a Procuradoria de Serviço Social deixa de integrar o Serviço Social do Estado e passa a fazer parte do Departamento Jurídico. Há também uma nova alteração de nome: ela passa a se chamar Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ). Ambos os Departamentos continuam vinculados à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior:

Artigo 1º - Fica criado o Departamento Jurídico do Estado, subordinado à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior.

Artigo 2º - O Departamento Jurídico do Estado compreenderá:

- a) a atual Procuradoria Judicial;
- b) a atual Procuradoria Fiscal do Estado, com a de nomeação de Procuradoria Fiscal;

- e) a atual Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Cadastro do Estado com a denominação de Procuradoria do Patrimônio Imobiliário; e
- d) a atual Procuradoria do Serviço Social, com a denominação de Procuradoria de Assistência Judiciária.

(SÃO PAULO, lei estadual nº 17.330, de 27 de junho de 1947).

De acordo com Schubsky (2008, p. 110), “a proposta orçamentária do Governo do Estado, enviada à Assembleia Legislativa pelo governador Adhemar de Barros, contempla recursos para a PAJ já para o ano de 1948”. O mesmo autor afirma ainda que, “no início, a PAJ estava subdividida em três órgãos: a Subprocuradoria de Assistência Judiciária, a Subprocuradoria do Trabalho e o Serviço de Assistência Judiciária aos Municípios (que depois viria a se constituir na Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios)”. A Subprocuradoria de Assistência Judiciária era a responsável pelos atendimentos aos pobres, promovendo a isenção de custas judiciais e oferecendo serviços advocatícios. Já nos primeiros anos, a procura pela PAJ foi grande:

Assim, em 1948, a Subprocuradoria de Assistência Judiciária atendeu 12.907 pessoas, movimentando 4.264 processos. Já havia, desde o princípio da PAJ, uma seção penal, que dava assistência aos presos, interpondo recursos, verificando o andamento de processos no Fórum, pedidos de indulto, revisões criminais, *sursis*, *habeas corpus* etc. Em 1948, quase metade dos atendimentos da Assistência Judiciária foi na seção penal para presos: 6.466 (incluindo a Casa de Detenção e a penitenciária do Estado).

Crescimento vertiginoso passaria a ter a Subprocuradoria de Assistência Judiciária nos anos seguintes. Já em 1949, o número de atendimentos mais do que triplicaria: de 12.907 em 1948 passaria a 43.682 no ano seguinte.

Mensagem do Poder Executivo à Assembleia Legislativa, relatando as atividades do Governo do Estado em 1949, mostra que, na seção civil, a PAJ atendeu 545 casos de defesa em ação de despejo; 165 casos de consignação de aluguel; 1.291 de registro de nascimento; 436 de retificação de registro de nascimento, casamento e óbito; além de nomeação de tutores, desquites amigáveis e judiciais, investigações de paternidade, entre outros. Na seção penal, também em 1949, foram atendidos 10.470 presos, com centenas de pedido de indultos, comutação de pena, apelações etc. (Ibidem, p. 112).

Embora já houvesse serviços públicos estaduais de assistência judiciária em funcionamento em vários estados, ainda não existia uma lei nacional que regulamentasse o funcionamento dessa atividade. Isso só ocorreu em 1950, com a promulgação da lei 1.060. Em 1954, a administração paulista reorganizou mais uma vez os órgãos responsáveis pela prestação dos serviços jurídicos do estado. A lei nº 2.829 reorganizou o Departamento Jurídico do Estado, mas manteve a Procuradoria da Assistência Judiciária, que funcionou até 2006, quando foi criada a DPESP. Todavia, não houve alterações quanto ao serviço prestado pelos advogados particulares designados pelos juízes para a assistência judiciária.

A atividade dos advogados particulares designados pelos juízes se altera em 1962, quando a lei estadual nº 7.489, de 26 de novembro, altera a forma de remuneração desses

profissionais. A partir daí, a administração estadual passa a se responsabilizar pelo pagamento dos honorários desses advogados. De acordo com a lei:

Artigo 1º - A partir de 1.º de janeiro de 1963 os advogados que, por nomeação do juiz, funcionarem em processos civis ou criminais, na qualidade de dativos, para assistência ou defesa de pessoas pobres, serão remunerados pelo Estado.

§ 1º - A remuneração de que trata este artigo será fixado pelo juiz, após transitar em julgado a sentença final, observada a tabela de honorários elaborada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo.

§ 2º - Somente fará jus à remuneração o advogado dativo que acompanhar o processo em todos os seus termos e se conduzir com zelo e diligência no desempenho do encargo.

§ 3º - Em caso de substituição do advogado dativo, por motivo de justo impedimento, sua remuneração e a do que houver substituído serão fixadas de acordo com os serviços que cada qual tiver prestado.

§ 4º - Para efeito do disposto neste artigo, deverá ser comprovada, a critério do Juiz, a pobreza da parte assistida pelo advogado dativo.

Artigo 2º - A remuneração do advogado dativo, fixada na forma do artigo 1º, será-lhe paga, mediante ofício do juiz do feito, pela repartição competente da Secretaria da Fazenda na respectiva comarca.

Artigo 3º - Não se aplica o disposto nesta lei às comarcas em que funcionem serviços de assistência judiciária do Estado, com procuradores postos à disposição dos respectivos juízes.

Artigo 4º - O orçamento do Estado, a partir do exercício de 1963, consignará verba destinada a ocorrer às despesas com a execução desta lei.

(SÃO PAULO, lei estadual nº 7.489, de 26 de novembro de 1962).

Com a promulgação da Constituição estadual de 1967, o Departamento Jurídico do Estado passa a denominar-se Procuradoria Geral do Estado (PGE):

Artigo 8º do ato das disposições constitucionais transitórias: o Departamento Jurídico do Estado e a carreira de Advogado passam a denominar-se, respectivamente, Procuradoria Geral do Estado e Procurador do Estado, nos termos da Constituição, mantidos os atuais Advogados com os seus direitos e vantagens adquiridos na carreira e adaptadas as demais denominações.

A responsabilidade pela assistência judiciária aos necessitados é mantida:

Artigo 47 - A Procuradoria Geral do Estado é o órgão que o representa, judicial e extrajudicialmente, e exerce as funções de consultoria jurídica do Executivo e da Administração em geral, bem como de assistência judiciária aos necessitados.

Em 1970, o governo, por meio do decreto-lei nº 236, revoga a lei estadual 7.489 de 1962 e estabelece que, nos municípios onde não houvesse atendimento da PGE, a assistência judiciária seria prestada como antes:

Artigo 1.º - Fica revogada a Lei nº 7.489, de 26 de novembro de 1962, que dispõe sobre a remuneração, pelo Estado, de advogados dativos.

Artigo 2.º - Nas Comarcas em que não houver Procurador do Estado para a Assistência Judiciária, ou for insuficiente o seu número, assim declarado pelo Procurador Geral do Estado, serão designados advogados, nos termos dos §§ 2º e 3º do Artigo 5º da Lei federal nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.

De acordo com o referidos parágrafos do artigo 5º da lei 1.060 de 1950:

§ 2º. Se no Estado não houver serviço de assistência judiciária, por ele mantido, caberá a indicação à Ordem dos Advogados, por suas Seções Estaduais, ou Subseções Municipais.

§ 3º. Nos municípios em que não existirem subseções da Ordem dos Advogados do Brasil, o próprio juiz fará a nomeação do advogado que patrocinará a causa do necessitado.

Em 1983, a lei complementar estadual nº 319 estabeleceu que, para o âmbito criminal, a Secretaria de Justiça poderia credenciar advogados para complementar as atividades da Procuradoria de Assistência Judiciária:

Artigo 1.º - As atribuições da Procuradoria de Assistência Judiciária no âmbito criminal, previstas no artigo 21 da Lei Complementar nº 93, de 28 de maio de 1974, poderão ser exercidas por advogados credenciados pela Secretaria da Justiça, mediante pagamento de honorários pelo Estado e na forma a ser regulamentada no prazo de 60 (sessenta) dias.

Os serviços da PAJ não davam conta de atender a demanda sempre crescente pela assistência judiciária. Em meados da década de 1980, algumas medidas foram tomadas para ampliar ainda mais o número e o alcance dos atendimentos. Uma das medidas foi aumentar o número de vagas da Assistência Judiciária para 600 procuradores. Outra foi, por meio da lei nº 4.476, de 20 de dezembro de 1984, a criação do Fundo de Assistência Judiciária da Procuradoria Geral do Estado. De acordo com o decreto nº 23.703, de 25 de julho de 1985, ao Fundo seria destinado um percentual das custas judiciais arrecadadas pelo governo em todo o estado. Esses recursos poderiam ser utilizados pela PAJ para ampliar os serviços, inclusive com a possibilidade de celebrar convênios para a prestação dos serviços. Foi nesse contexto que então a PGE, em 1986, firmou um convênio com a OAB/SP para que esta oferecesse a assistência judiciária nas comarcas onde a PAJ não estava presente.

No dia 20 de fevereiro de 1986 foi assinado o primeiro convênio entre a OABSP e a Secretaria de Justiça para a prestação de assistência judiciária gratuita em todo o estado de São Paulo. A inscrição em listas de profissionais disponíveis para a defesa dativa deveria ser organizada pela própria OABSP, com a indicação dos profissionais feita pela PGESP aos juízes, nas comarcas onde estivesse instalada, ou diretamente pelas subseções da Ordem, onde não funcionasse a PAJ, sempre em sistema de rodízio. A remuneração dos advogados dativos se daria com verbas do Fundo de Assistência Judiciária – FAJ, instituído pela lei nº 4.476 de 1984 e alimentado por percentual das custas judiciais arrecadadas, e seria controlada pela PGE, que receberia as certidões de arbitramento judicial de honorários dos advogados, por sua vez limitados por uma tabela organizada pela OABSP em conjunto com a Secretaria de Justiça, tendo por referência o valor do salário mínimo (ALMEIDA, 2005, p. 100).

O mesmo sistema existe ainda hoje, com a diferença que é a Defensoria quem administra os recursos recebidos do Fundo de Assistência Judiciária. O convênio hoje existente entre a DPESP e a OAB/SP é uma herança que permaneceu dos tempos da PAJ. A

assinatura do convênio com a Ordem permitiu ao governo estadual terceirizar a assistência judiciária e não mais se preocupar com a ampliação dos efetivos e das unidades de atendimento da PAJ. De acordo com Cunha (1999), no final dos anos 1990, dos 600 cargos de procuradores previstos apenas 339 estavam ocupados. Além disso, a PAJ estava presente em apenas 20 cidades. A situação parecia bastante conveniente tanto para o governo quanto para os advogados da Ordem.

Em 1989, é promulgada a atual Constituição do estado de São Paulo. A nova carta organizou o funcionamento da Defensoria Pública e previu sua criação dentro de um período máximo de 180 dias após a promulgação da Constituição:

Artigo 10 - Dentro de cento e oitenta dias, a contar da promulgação desta Constituição, o Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa o projeto de lei orgânica a que se refere o art. 103, parágrafo único. Enquanto não entrar em funcionamento a Defensoria Pública, suas atribuições poderão ser exercidas pela Procuradoria de Assistência Judiciária da Procuradoria Geral do Estado ou por advogados contratados ou conveniados com o Poder Público.

Todavia, a Defensoria só teve sua lei orgânica aprovada e funcionamento iniciado em 2006, com a lei complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2006. Mesmo após assumir a responsabilidade total pelo serviço, o Estado nunca foi capaz de prestá-lo de maneira autônoma sem a necessidade de recorrer a convênios. A Defensoria manteve o convênio de advogados particulares, com o intermédio da OAB, e estabeleceu alguns outros. Segundo dados fornecidos pela Defensoria, atualmente ela estabelece convênios para realização de atendimentos com as seguintes instituições:

- Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude – ASBRAD;
- Associação da Pastoral da Moradia da Diocese São Miguel Paulista;
- Casa de Isabel Centro de Apoio a Mulher, a Criança e ao Adolescente, Vítimas de Violência Doméstica e Situação de Risco;
- Centro Acadêmico "XI de Agosto" da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo;
- Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Mônica Paião Trevisan, Cedeca Sapopemba;
- Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São José dos Campos - Cedeca São José dos Campos;
- Centro de Defesa dos Direitos Humanos Padre Ezequiel Ramin Cedeca Bélem;
- Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos;
- Fundação Instituto de Ensino Para Osasco;

- Fundação São Paulo, mantenedora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;
- Grupo de Apoio à Prevenção de Aids - GAPA;
- Grupo de Amparo aos Doentes de Aids – GADA;
- Instituto das Irmãs da Santa Cruz;
- Instituto do Negro Padre Batista;
- Obras Sociais Nossa Senhora Aquiroppita;
- Pró-mulher Família e Cidadania;
- Serviço Promocional e Social da Paróquia Santa Cecília;
- Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo;
- Sociedade Brasileira e Educação Renascentista, mantenedora da Faculdade de Presidente Prudente;
- Sociedade Cívico-Cultural Amigos de Engenheiro Goulart;
- União de Núcleos Associações e Sociedade de Heliópolis e São João Clímaco;
- Associação Educacional Toledo, mantenedora das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente;
- Associação Educacional Toledo, mantenedora das Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo" de Presidente Prudente (Penitenciária de Tupi Paulista);
- Faculdade de Direito de Franca;
- Fundação Toledo;
- Instituto Educacional do Estado de São Paulo, mantenedora da Faculdade de Presidente Prudente;
- Organização Educacional Barão de Mauá;
- Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho;
- Associação Educacional de Ensino Superior, mantenedora da União das Faculdades dos Grandes Lagos – UNILAGO;
- Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel – FUNAP;
- Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC;
- Prefeitura Municipal de Tarumã;
- Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo

Vemos o significativo número de instituições e inferimos o desafio metodológico que seria dedicar uma profunda pesquisa acerca de cada uma delas. Nesse sentido, optamos por priorizar em nossa análise a mais relevante delas: a OAB, que no ano de 2012 representou aproximadamente 50% das despesas correntes da Defensoria. A OAB, apesar de hoje se

apresentar como um serviço auxiliar ao da Defensoria, está presente em um número bem maior de municípios. É o que revelam os mapas da primeira parte desta tese.

O processo de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A DPESP nasceu da iniciativa de alguns procuradores do Estado que atuavam na Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), uma subdivisão da Procuradoria Geral do Estado (PGE). Esses procuradores organizaram, a partir de dentro da PGE, o Movimento pela Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (MDPESP). Oficializado em 2002, esse movimento foi responsável pela mobilização de movimentos sociais e agentes políticos, de maneira que em 2006 foi promulgada a lei que criava a Defensoria do Estado de São Paulo.

Durante muitos anos, inexistiu no estado de São Paulo qualquer mobilização pela criação de uma defensoria pública, apesar da Constituição de 1988 prever sua organização pelos estados federados. Um dos organizadores do MDPESP, Vítor André Zílio Maximiano, apontava algumas das causas para São Paulo permanecer sem defensoria:

Faço uma autocrítica porque eu próprio e outros colegas fomos contundente contrários à criação da defensoria, no início da nossa vida funcional na Procuradoria Geral do Estado. A PGE, que disciplinava os recursos destinados a esse serviço, não tinha interesse. A OAB também não. Nenhum governador do Estado se interessou pelo tema. O assunto permaneceu morto por muitos anos. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, p. 32).

Outro motivo apontado por outros participantes do movimento era o medo de alguns procuradores em relação a uma possível perda remuneratória no caso de ser criada a defensoria. Muitos temiam que, deixando de ser procurador para se tornar defensor, haveria uma diminuição significativa de salário.

De acordo com Weis (apud HADDAD, 2011, p. 35), durante muito tempo, os procuradores que atuavam na PAJ acreditavam que o trabalho que realizavam era equivalente ao de uma defensoria pública, não havendo a necessidade de substituir um órgão por outro. Além disso, havia o medo: as defensorias públicas no Brasil eram ainda muito fracas, pouco estruturadas, e os defensores ganhavam muito mal.

Cunha (1999), em seu trabalho sobre a assistência jurídica no estado de São Paulo, registrava os argumentos de alguns procuradores contrários à possível criação da Defensoria:

“Eu não acho que a criação da defensoria pública ou mesmo a separação da PAJ em relação à PGE vai melhorar o serviço, eu acho até que é possível o achatamento do salário e a desqualificação do serviço”. (Procuradora do Estado, área cível).
“É extremamente importante a PAJ ainda estar na PGE, é um fator histórico. A PGE criou este serviço de atendimento ao público, ao cidadão, em defesa dos interesses

públicos. Atender ao público é interesse público. Não vejo que tenha a extrema necessidade de ter a defensoria pública como um órgão desvinculado, até porque a gente tem plena autonomia de mover ações contra o Estado”. (Procuradora do Estado, área da Fazenda Pública).

“Para nós, na prática, já existe a defensoria pública. A PAJ é a defensoria pública. É uma coisa tranquila, já existe a defensoria pública, existe há muitos anos, já está toda estruturada”. (Procuradora do Estado, área da Fazenda pública).

“Se for criada uma defensoria pública, o serviço vai ter que ser o mesmo, atender exatamente a mesma demanda que a gente atende e fazer o que a gente faz. Então, é apenas uma questão do nome: aqui chama PAJ, lá vai se chamar defensoria pública, mas o serviço é o mesmo, senão pior”. (Procuradora do Estado, área cível). (CUNHA, 1999, p. 64).

O MDPEP nasceu da mudança da percepção de alguns agentes em relação aos processos em curso. Conforme vimos, os procuradores atuantes na PAJ, durante muito tempo, não percebiam os limites do seu trabalho na PGE e de que modo a criação de uma defensoria poderia ser diferente daquilo que eles há muito já faziam. Assim, é possível dizer que as experiências individuais dos líderes do movimento muito contribuíram para uma mudança de pensamento e atitude. Além do trabalho na PAJ, alguns dos procuradores participaram de outros projetos. É o caso do trabalho realizado por André Maximiano e Antonio Maffezoli no Centro de Referência e Apoio à Vítima (CRAVI)⁵⁶, bem como do de Maffezoli no Centro de Integração da Cidadania (CIC)⁵⁷. André Maximiano relata a importância da experiência no CRAVI para reforçar a necessidade de uma defensoria pública em São Paulo:

A ficha começa a cair para algumas pessoas na Procuradoria Geral do Estado quando nos demos conta de que a PAJ era totalmente insuficiente para atender a demanda e de que começavam a ser desenvolvidas políticas públicas alternativas de

⁵⁶ O Centro de Referência e Apoio à Vítima - CRAVI é um programa da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania que tem por missão ser referência para ações e políticas públicas que promovam o reconhecimento e o acesso aos direitos das vítimas de violência, visando à consolidação dos direitos humanos e o exercício da cidadania; garantindo suporte psicológico, social e jurídico àqueles que sofrem danos causados pela violência. Desta forma, o CRAVI constitui-se como centro de apoio e referência a vítimas diretas sobreviventes e vítimas indiretas de atentados à vida humana, especialmente atos criminosos como o homicídio e o latrocínio. O CRAVI, portanto, oferece atendimento público e gratuito a vítimas de crimes violentos (em que há resultado morte ou lesão de natureza grave), seus familiares e/ou pessoas ligadas a ela afetivamente. Este atendimento é realizado por uma equipe multidisciplinar formada por psicólogos, assistentes sociais e defensores públicos. É um programa que disponibiliza espaço sigiloso e acolhedor para apoiar, escutar e cuidar do sofrimento causado pela violência, e facilitar o acesso a informações e orientação jurídica, bem como aos serviços públicos de assistência. (Disponível em: <<http://www.cidadao.sp.gov.br/servico.php?serv=303561>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2014).

⁵⁷ Programa que visa proporcionar o acesso à Justiça, por intermédio de serviços públicos para a população e o incentivo à cidadania comunitária. Os serviços são prestados nas unidades do CIC, situadas em regiões de alta vulnerabilidade social. Dentre os serviços disponibilizados nos postos do CIC constam: emissão de documentos; internet grátis; Balcão de Emprego; mediação de conflitos; Juizado Especial Cível; Delegacia Civil; Policiamento Comunitário, orientação jurídica; Serviço de Informações ao Cidadão - SIC. (Disponível em: <<http://www.cidadao.sp.gov.br/servico.php?serv=305>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2014).

garantir assistência jurídica à população carente. O CIC é um exemplo perfeito e também o CRAVI, onde trabalhei com o Antonio, durante dois anos, como voluntário. Enxergamos dentro do CRAVI algo que hoje a Defensoria vive, o atendimento multidisciplinar. O CRAVI atende casos muito graves... as vítimas da violência e determinada violência, por exemplo, morte. Eu trabalhava na área criminal, convivía com os dramas humanos no processo, mas, dentro do CRAVI, eu, o Antonio Maffezoli e o Elpídio Francisco Ferraz Neto, que também fez a opção pela Defensoria Pública e hoje está em Campinas, vivíamos isso. Lembro-me de ter muita dificuldade no atendimento daquelas mães que choravam na minha sala. Era um choro com o qual eu não conseguia lidar. Não dava para dizer “estamos cuidando do seu caso”, pois aquilo era insuficiente, não era aquilo que ela gostaria de ouvir de mim. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, p. 42).

O relato de Maffezoli a respeito de seu trabalho no CIC e no CRAVI também revela o descontentamento com a atuação da PGE e a necessidade de que algo novo fosse criado:

Constatei que não havia a menor possibilidade da assistência jurídica ou judiciária crescer dentro da PGE. Passei dois anos no Conselho Superior. Nesse período, eu era procurador da Vara Criminal e tinha ajudado a criar os Centros de Integração da Cidadania, porque, três meses depois da fundação do CIC da Encosta Norte, situado na Zona Leste do município de São Paulo, tinha assumido lá a assistência judiciária. Fiquei dois anos na Encosta Norte. Através do CIC, consegui um contato mais estreito com algumas pessoas da Secretaria de Justiça. Eu ajudei a criar o CRAVI. O primeiro esboço do projeto do CRAVI fui eu quem escreveu. Daí, fui para os Estados Unidos numa parceria com o Consulado Americano. Eu, o Marco Aurélio Martorelli, que era dirigente da Assessoria de Cidadania da Secretaria e a Vera, uma psicóloga que trabalhava no PROCON e que estava ajudando na discussão do CRAVI, fomos conhecer o sistema de atendimento à vítima de violência nos Estados Unidos. Quando voltamos, aprimoramos o projeto e foi criado o CRAVI. Eu acumulei a minha atuação numa banca criminal na Procuradoria com o CIC até um determinado momento. Quando o CRAVI foi criado, eu saí do CIC e fui para o CRAVI. Trabalhava no CRAVI de manhã e na Procuradoria à tarde. Para vir para o CRAVI, acabei me transferindo para a Vara da Infância do Brás, pois eu trabalhava em São Miguel Paulista, para ficar perto do CIC. Foi quando eu entrei no Movimento da Infância e Juventude. Daí eu comecei a militar muito em Direitos Humanos. O Vítore e eu, desde 1997, prestávamos assessoria à Comissão Teotônio Vilela, que havia feito um convênio com o grupo de trabalho de Direitos Humanos da Procuradoria, que foi fundado pelo Carlos Weis e pela Flávia Piovesan. Tudo isso para contar o contexto em que eu e o Vítore começamos a ter muito contato com a sociedade civil organizada e com o Movimento de Direitos Humanos. Então, por conta do CIC e do CRAVI, no meu caso, e por conta do grupo de Direitos Humanos da Procuradoria, esses contatos foram muito estreitos, onde conheci muitas pessoas, como o próprio Paulo Sérgio Pinheiro. Terminando meu mandato no Conselho da Procuradoria, pensei: “aqui não é possível. Há uma necessidade muito grande de um órgão jurídico próprio, como manda a Constituição, e dentro da Procuradoria não vai acontecer isso”. Em setembro do ano 2000, eu estava super desiludido, deprimido, falando para algumas pessoas: “Acabou a minha militância interna na Procuradoria, eu não vou fazer mais nada aqui. Vou trabalhar pela criação da Defensoria Pública... na sociedade civil”. Vítore foi convidado pelo então Presidente do Sindiproesp a se candidatar à Presidência do Sindicato. Ele nos chamou, a mim, o Sérgio Suiama e o Roberto Mandelli, um colega de Bauru que não optou pela Defensoria e era Conselheiro também. Fomos jantar e o Vítore contou: “Recebi um convite para ser candidato a Presidente do Sindicato e eu só aceitei se vocês forem comigo”. Eu repeti isso: Acabou a militância interna dentro da Procuradoria. Não vou fazer mais política de classe”. O Vítore insistiu: “No Sindicato, vai ter condição de discutir a Defensoria, ter acesso a colegas”. Acabei aceitando. Assumimos dia 1º de janeiro de 2001... Naquele momento, estávamos numa crise interna muito grande com a Procuradoria Geral do Estado. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 43-44).

O modelo de instituição voltada à assistência judiciária aos pobres instalada no seio do Estado desde sempre foi contraditório. Mesmo a atual Defensoria Pública, com sua relativa autonomia, ainda constitui uma distorção. Entretanto, a contradição não se faz evidente na maioria das vezes, permanecendo oculta para as pessoas. Como nos ensina Kosik (2010 [1963]), o fenômeno esconde a essência. Isso parece ficar evidente na fala de Vítor Maximiano, quando se refere à tomada de consciência dos procuradores em relação ao caráter contraditório da existência da PAJ dentro da PGE:

Além do contato com a realidade, isto é, com a necessidade de se procurar atender as reivindicações da população, vários procuradores começam a se dar conta de que a PAJ era um órgão sem muita importância dentro da PGE. Tinha lá seu grau de importância, mas não era o carro-chefe da PGE e não podia ser mesmo porque a PGE tinha uma missão que era completamente diferente. A PAJ era uma distorção dentro da PGE, fruto de um processo histórico que se reporta aos anos 1950, quando alguns juízes do Tribunal tinham que nomear alguém para um réu indefeso. Quem iriam nomear? Havia advogados que eram pagos pelo Estado para fazer a defesa do Estado... “Vocês não podem fazer a defesa deste réu?” Este serviço que era chamado originalmente de Advocacia do Estado acabou organizando um departamento que era só para atender às pessoas necessitadas, atender a este pleito dos juízes. (...) Veio a Constituição de 1988, a PAJ não se amoldou e ficamos naquele modelo que não era nada adequado. Impulsionados pelo CIC, pelo CRAVI, pela organização social, as pessoas começaram a refletir que tínhamos que ter em São Paulo uma instituição que fizesse uma política pública de acesso à justiça, que só pensasse nisso: como promover o acesso à justiça à população carente por meio de uma política pública. Este movimento orquestrado que se vê hoje na Defensoria, de uma máquina funcionando, voltada para a população carente, não se via na PAJ, pois havia limitações. Ela sequer podia crescer, pois isso implicaria no aumento do número de procuradores. Havia uma atividade-fim da PGE que era fundamental, que é a Advocacia de Estado, voltada para a defesa do Estado de São Paulo. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, pp.45-46).

Outra ex-procuradora, Flávia D’Urso também se referiu aos problemas entre a PGE e a PAJ:

Durante muitos anos, nós tivemos uma resistência política e administrativa muito grande. Na verdade, nós, procuradores da assistência judiciária, nos deparávamos com situações esdrúxulas porque o Procurador Geral do estado, que representa o Poder Executivo, não se sentia confortável em agasalhar, legitimar e respaldar algumas posições da PAJ. (D’URSO apud HADDAD, 2011, p. 54).

Flávia D’Urso cita três casos relevantes nos quais ficou evidente a incompatibilidade entre as atividades da PAJ e da PGE. Ela se refere ao massacre da Casa de Detenção, uma ação de medicamentos movida contra o Estado e a aprovação do uso de videoconferência para a realização de audiências com os presos do Estado. A respeito do primeiro caso:

No massacre da Casa de Detenção, procuradores da PAJ solicitaram o posicionamento do chefe do Poder Executivo. Acionaram o Estado de São Paulo, pedindo indenizações às vítimas e às famílias das vítimas do massacre da Casa de Detenção. Então, éramos, na verdade, procuradores do Estado acionando o Estado e cuja contestação deveria ser do Procurador do Estado também. (Ibidem).

Sobre a ação de medicamentos:

Ocorreu também uma ação judicial feita pela PAJ, acionando o Estado para pedir medicamentos. Até certo ponto, essa independência foi arranhada porque houve a intervenção da PGE no Poder Judiciário para que essa ação fosse julgada e, ao final, indeferida. Com isso, ficou muito desconfortável para quem leva à frente os direitos de pessoas que não tinham condições de pagar um advogado. Na verdade, o chefe da nossa instituição nessa intervenção na ação de medicamentos, efetivamente uma intervenção política no Tribunal de Justiça, tomou o partido do Estado, tomou partido contra aqueles a quem a Constituição Federal assegura o acesso ao judiciário. Era uma situação desconfortável. (Ibidem, pp. 54-55).

E a respeito do terceiro caso:

Sempre houve, de uma forma mais ou menos intensa, uma dicotomia dentro da PGE porque, para fazer valer o direito dos cidadãos, a PAJ acionava o Estado. Foi o caso do episódio da videoconferência que, no aspecto penal e processual penal, é de flagrante inconstitucionalidade. Entretanto, havia um parecer da PGE autorizando o governo do Estado a instalar e a implementar o sistema de videoconferência. Quer dizer, nós, procuradores da PAJ, participávamos de audiência, cuja defesa dos hipossuficientes do processo criminal exigia que nos manifestássemos contra a videoconferência, recusando, inclusive, o parecer da PGE. Eram funções que não podiam estar dentro de uma mesma instituição pela própria essência, pela própria natureza da atividade. (Ibidem, p. 56).

Renato de Vitto relembra outro evento no qual também ficou evidente essa incompatibilidade: uma reclamação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos contra uma unidade da FEBEM.

Acho que era uma reclamação sobre a unidade da Febem do Tatuapé. O Antonio Maffezoli até foi a Washington para fazer a exposição da situação. Pedíamos medidas provisionais de urgência para a OEA [Organização dos Estados Americanos] em relação ao que estava acontecendo no sistema da infância e, curiosamente, a Subprocuradora Geral da Área da Assistência Judiciária foi a advogada do governo do Estado de São Paulo, ou seja, ela que chefiava o Setor que tinha incumbência de defender os menores internados. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, p. 57).

O paradoxo entre as funções da PAJ sendo executadas no seio da PGE tornava a necessidade de criação da Defensoria Pública mais urgente para os procuradores que se organizavam.

O estranho hibridismo de funções no interior da PGE não era recente, tendo se arrastado ao longo de décadas, desde a criação da PAJ em 1947. Por que, então, o conflito eclodiu tão tarde? Retomando o que já foi registrado, compreende-se que às condições históricas favoráveis – dentre as quais o dispositivo constitucional, o anseio popular pelo acesso à justiça, a existência de defensorias públicas na grande maioria dos estados brasileiros – somou-se a atuação dos dois principais articuladores do MDPESP – Vítor André Zílio Maximiano e Antonio José Maffezoli Leite –, profissionais da PAJ, cujas biografias tinham sido enriquecidas com a atuação em movimentos pelos direitos humanos (...). (HADDAD, 2011, p. 50).

Maffezoli afirmou ainda que o fato de a PGE ter negado à PAJ a possibilidade de assumir integralmente os Centros de Integração da Cidadania foi o que lhe deu certeza de que não poderia continuar na instituição. Apesar das reivindicações do então secretário da Justiça, Belisário dos Santos, para que as unidades do CIC contassem com postos de assistência judiciária, o Procurador Geral não atendeu.

Outros ex-procuradores também relataram o problema da existência, no seio do Estado, de uma instituição voltada à assistência judiciária aos pobres. Em não raras vezes, são interesses contraditórios. Daí, tem-se uma instituição estatal defendendo os interesses dos pobres contra os interesses do Estado; e a mesma instituição faz a defesa do Estado! Pedro Giberti contribui para a compreensão das razões para a tardia criação da defensoria paulista, bem como para as limitações da qualidade do atendimento que vem sendo prestado.

Embora a Constituição obrigasse o Estado de São Paulo a criar a Defensoria Pública, o serviço de assistência judiciária já era prestado – e muito bem – pela Procuradoria da Assistência Judiciária, sempre muito aplaudido pelos usuários e reconhecido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Muito do *know-how* do qual a defensoria se vale hoje foi gerado no tempo da PAJ. Por esta razão, substancialmente, na minha opinião, apesar da Constituição determinar a criação da Defensoria Pública, o Estado de São Paulo não se preocupou em criá-la. Uma nova instituição pública, na visão do governo, custaria caro, incharia a máquina pública, precisaria ser estruturada. Hoje, estamos vendo como o governo ainda resiste, puxa o freio de mão do crescimento e desenvolvimento da Defensoria. Era muito mais cômodo, realmente, deixar o serviço entranhado na PGE através da PAJ. Então, o governo via que o serviço era prestado com muita qualidade, eficácia e eficiência e, por outro lado, era complicado criar mais uma instituição, principalmente uma instituição que prometia dar trabalho ao próprio Estado. *Na PAJ, você tinha uma situação muito esquisita: o Procurador do Estado atuante na PAJ frequentemente precisava ingressar em juízo contra o Estado, para fazer os direitos individuais por ele violados, mas esse estado era defendido por colegas procuradores do Estado! E um colega acabava atuando contra o outro colega, numa formidável esquizofrenia institucional.* Essa situação nunca sensibilizou o governo para criar a DP porque, repito, seria mais uma instituição. Era previsível que, quando nós nos desgarrássemos da PGE, começaríamos a dar trabalho. E estamos dando! Hoje, por exemplo, o Estado enfrenta, através da DP, as ações civis públicas. Isso é um problema para ele. E, naquela época, o que nós tínhamos? A PAJ muito reforçada na área criminal, mas muito acanhada na área cível, de onde se originavam as demandas contra o Estado... Então, a área criminal era conveniente para o Estado porque não dava problema. Ademais, os nossos competentes colegas da Vara de Execuções Criminais trabalhavam muito bem; ajudavam a tranquilizar o sistema penitenciário. Nas rebeliões, a pauta de reivindicações que os presos apresentavam continham reclamações sobre a falta de atendimento jurídico, porque eles queriam ter os seus direitos reconhecidos e rapidamente deferidos. Então, quando isso ocorria, o governo pressionava e a PGE privilegiava o segmento criminal da PAJ para neutralizar as reivindicações dos presos, contribuindo para que o sistema penitenciário se acalmasse. O fato é que a assistência judiciária prestada pela PAJ era limitada, muito focada na área criminal e se restringia às pessoas que tinham de ingressar no Poder Judiciário, para acionar ou se defender de ações. Era necessário haver um litígio judicial. Não havia a assistência jurídica, que é coisa diversa da mera assistência judiciária. A assistência jurídica é muito mais abrangente, pois envolve a educação das pessoas sobre seus direitos, o que é uma condição para que possam exercê-los. E também a busca de solução extrajudicial para os conflitos de interesses, através da mediação e conciliação desses conflitos,

encurtando a distância entre o problema e a solução, e tornando-a menos onerosa para as partes envolvidas e para o próprio Estado, no mínimo porque desafoga o poder Judiciário. Conciliar é a palavra de ordem do sistema judiciário, independentemente por onde se veja. Todos – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – queremos a solução extrajudicial de conflitos. Antigamente, não havia isso, ou havia excepcionalmente. (GIBERTI apud HADDAD, 2011, pp. 58-59, grifo nosso).

A esquizofrenia institucional a que se referiu Giberti foi um dos motivos da luta do MDPESP pela autonomia da instituição a ser criada. Os líderes do movimento sabiam que o Executivo seria o alvo de muitos enfrentamentos por parte da nova Defensoria, então a autonomia era indispensável. Nas palavras de Renato de Vitto:

Sabíamos que a nossa atividade-fim era de enfrentamento com o Executivo em diversas ocasiões. Historicamente, o Estado é o grande violador dos direitos humanos, possivelmente o maior. Dentro da PGE, tínhamos alguns pontos de tensão, embora o discurso que se vendia era o de que a PAJ tinha independência plena. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, p. 78).

Todo esse descontentamento por parte de alguns procuradores, principalmente os atuantes na PAJ, foi o que os levou a pensar em mudanças. De acordo com as principais lideranças do MDPESP, as ideias iniciais começaram a tomar forma em 1998, “quando defensores públicos de diversos estados brasileiros e alguns procuradores da PAJ participaram de um seminário organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência/NEV da Universidade de São Paulo/USP” (HADDAD, 2011, p. 36). A partir desse evento, os poucos procuradores que estiveram presentes, tomando conhecimento da existência de um movimento organizado nacionalmente pelo fortalecimento das defensorias públicas já em funcionamento, começaram a discutir as possibilidades para uma defensoria paulista.

Em fevereiro de 2001, Vítor Maximiano e Antônio Maffezoli Leite, procuradores presentes no seminário do NEV e que posteriormente iniciaram o MDPESP, foram eleitos, respectivamente, para os cargos de presidente e de secretário geral do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo/Sindiproesp. A atuação no sindicato ampliou suas possibilidades de debate com os demais procuradores, facilitando a discussão de um projeto de defensoria pública para o estado.

Nesse mesmo ano, eles iniciaram reuniões no sindicato com grupos de colegas. Entretanto, as perspectivas não eram animadoras. Nas palavras de Antônio Maffezoli:

A primeira questão colocada foi a possibilidade de fortalecimento da assistência judiciária dentro da PGE. Eu já tinha a minha opinião: que não era possível. Essa opinião foi unânime no grupo. Outro ponto: como é que se vai discutir com “governo tucano”? Naquela época, o governo federal era tucano também... O mundo neoliberal exigia a diminuição do Estado. No caso, o Estado brasileiro, ainda com

problemas de políticas públicas ruins na área de educação, saúde... Como é que podíamos acreditar que, nesse cenário, iríamos construir uma boa política pública de acesso à justiça? A situação dentro da PGE era muito difícil. Foi coincidindo com o fechamento de postos, transferências de colegas da assistência judiciária para o contencioso no interior, foi diminuindo o número de pessoas que trabalhavam com a assistência judiciária. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, p. 40).

O trabalho no Sindiproesp, além das reuniões para discutir a questão da defensoria, possibilitou um maior contato com entidades que apoiavam a causa da criação de uma defensoria em São Paulo. Um dessas entidades foi a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Vítores Maximiano relata esse contato com a ANADEP:

Eu me lembro que em Brasília, numa reunião da Associação Nacional dos Defensores Públicos, a nossa presença foi muito comemorada porque São Paulo tinha seus muros fechados para o debate sobre a criação da Defensoria Pública. A nossa presença foi motivo de muita satisfação para os demais defensores, pois estávamos iniciando um diálogo. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, p. 41).

Outro evento que contribuiu para a mobilização de mais pessoas em torno da ideia da Defensoria foi a criação, na PGE, do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos, na gestão do procurador geral Márcio Sotello Felipe. A organização desse grupo coube ao então procurador Carlos Weis. Ele relata:

Eu estava afastado da carreira como secretário executivo do CONDEPE, criado no fim da gestão do Fleury. Fui convidado a ser secretário executivo dessa instituição e fiquei um ano trabalhando lá. Márcio Covas tinha sido eleito e assumido o governo do estado em 1996. Como havia muitos desvios com relação ao afastamento de servidores, o governador cessou todos os afastamentos. Assim, os servidores tiveram que assumir a sua função de origem e voltei para a Procuradoria. Neste momento, assumiu a Procuradoria o Márcio Sotello Felipe, que tem compromisso inegável com os direitos humanos. (WEIS apud HADDAD, 2011, p. 46).

O novo procurador geral o convidou, então, para ser seu assessor e trabalhar com direitos humanos no âmbito da PGE. Todavia, houve algumas resistências por parte dos demais procuradores.

Tive algumas reuniões com os procuradores da PAJ, do gabinete, que chefiavam a assistência judiciária. Passei a falar de direitos humanos do ponto de vista dos tratados internacionais, que era a minha perspectiva. E eles, me lembro muito bem, especialmente a coordenadora, a subprocuradora, ficaram muito incomodados. “Nós já trabalhamos com direitos humanos diariamente, o que você está fazendo aqui?” É basicamente isso: “Não precisa. Para quê um assessor de direitos humanos? Nós atendemos a população diariamente, defendemos criminalmente, na área cível, de família. Nós já fazemos direitos humanos no varejo”. Era mais ou menos como um *self-service*. “nós comemos carne de pescoço todos os dias, atendemos centenas de pessoas todos os dias nesta estrutura ruim da Liberdade [unidade de atendimento da avenida Liberdade, no centro da capital paulista]”. Veja bem, eu não era da PAJ, era da Procuradoria Fiscal. Tinha sido afastado, volto por cima como assessor, fazendo trabalho de direitos humanos. Havia uma resistência a isto e um absoluto desconhecimento do que tratavam os direitos humanos. É impressionante. (Ibidem, p. 47).

Carlos Weis reclama que, nos anos 1980, o Brasil ratificara os tratados de direitos humanos, mas que, contudo, na década de 1990 havia um total desconhecimento deles no meio jurídico.

Se apresentasse um tratado a um juiz, mesmo mostrando que ele havia sido ratificado pelo Brasil e, portanto, era uma lei interna brasileira, ele ignorava, não aplicava. Na PGE, era a mesma coisa. Então, depois de apanhar um pouco, conversei com uma pessoa fantástica que é o José Damião de Lima Trindade, um procurador do Estado excepcional, nosso grande mentor. Ele era uma pessoa realmente receptiva. O Márcio também era, mas estava assoberbado com a Procuradoria Geral. De conversa vai e vem, surgiu a ideia de que a única maneira da PGE tratar de direitos humanos era coletivamente. Um assessor sozinho ia ficar marginalizado mesmo. Daí, nós criamos o Grupo de Trabalho de Direitos Humanos, porque esse lance era o único possível; não havia comissão, comitê, era o que a lei permitia. Originalmente, um grupo de trabalho tem que apresentar uma coisa pontual, mas a gente criou um genérico. E fizemos o seguinte: este Grupo de Trabalho era por prazo indeterminado; o objetivo era o mais amplo possível, era conhecer e discutir os tratados de direitos humanos. Ele era aberto a todo e qualquer procurador, só que não remunerava, não gerava pontos para promoção e não aliviava a carga ordinária de trabalho, ou seja, era voluntário. Se o procurador do Estado quer trabalhar nisto, ótimo! Venha trabalhar e, no dia a dia, continua a mesma coisa, não ganha nada. Tudo isso para evitar o oportunismo. Acho que foi nesse contexto de direitos humanos que começou a nascer a ideia de uma Defensoria Pública, um órgão de promoção de direitos humanos. Foi ali, realmente, o que o pessoal gosta de chamar “a gramática de direitos humanos”. Ela entrou na linguagem dos procuradores do estado, ainda não conectados com a ideia de Defensoria. Há defensores que eram ex-procuradores que hoje tem um papel chave na Defensoria Pública, como o Antonio Maffezoli e o Vítore. Eu era o coordenador. Fui o primeiro coordenador do grupo. Depois, eu saí e a Flávia Piovesan assumiu e o grupo ficou ainda melhor. Chegamos a ter 35 procuradores participando voluntariamente. Fizemos representação junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ouvimos muitos movimentos populares. Foi sensacional. Eu comecei isso e foi o primeiro momento. A massa crítica foi se tornando cada vez mais expressiva. Alguém trouxe pela primeira vez a ideia: “olha, temos que criar a Defensoria”. Foi um embrião, fonte da vinculação dos direitos humanos. “Precisamos de uma entidade que seja realmente voltada para a promoção de direitos humanos”. Tivemos, então, um projeto político excepcional do Vítore e Antonio Maffezoli, que perceberam que podíamos buscar um espaço via Sindiproesp. Ela era uma associação corporativista sem nenhuma visão política. O Vítore como presidente e o Antonio ganharam as eleições por aclamação. Depois inverteu, o Antonio tornou-se presidente e o Vítore vice. Uma das propostas era a criação da Defensoria Pública. E, a partir daí, a partir de 2000/2001, tivemos reuniões no Sindiproesp. O sindicato chamou também: “quem quiser, venha!”. E para falar sobre Defensoria, como vamos fazer? Numa das primeiras reuniões, surgiu daquele grupo a paternidade. “Vamos fazer um projeto de lei para depois discutir, com a carreira de procuradores e a sociedade, a criação da defensoria. Vamos inverter! Em vez de discutir politicamente, vamos passar para o processo técnico para depois passar para o político!”. Porque a gente percebeu que havia uma resistência dos procuradores... “Que Defensoria? É essa Defensoria! O projeto de lei é esse! Agora, vamos negociar!” Foi muito rico, fiz parte deste grupo. Vários colegas, quase todos, estão aqui na Defensoria Pública. Nós nos reuníamos semanalmente depois do expediente, lá no sindicato. Nós nos reunimos nos fins de semana na casa do colega Wagner Giron; estudamos e levantamos todas as leis orgânicas das defensorias públicas do Brasil. Dividimos por grupos de trabalho. Você cuida disso, daquilo, diferentes prerrogativas de direito etc. Já havia muitas pessoas envolvidas. O Renato de Vitto começou a participar nesse momento, a Mônica de Melo também. Enfim, outras pessoas começaram a trazer gente de fora. Primeiro, tínhamos o projeto, depois a articulação. Mas trouxeram ideias, isso que é muito importante. Uma geração de

profissionais... Veja bem, eu me formei no mesmo ano em que a Constituição foi promulgada. Acho que talvez eu seja um dos mais velhos deste grupo. Outras pessoas estudaram na faculdade a partir da promulgação da Constituição de 88, com todos os mecanismos democráticos. A Defensoria de São Paulo é fruto da redemocratização. Então, todos os mecanismos democráticos que existem, de participação popular decorrem de uma ideologia de democratização dos anos 80, que vai amadurecer em 2000. (WEIS apud HADDAD, 2011, pp. 47-49).

Segundo Haddad (2011, p. 60), “intensificados os conflitos e as contradições, a PGE e a seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil/OAB, historicamente resistentes à criação de uma instituição que substituísse os serviços prestados pela PAJ e pelos advogados dativos, flexibilizaram suas posições quando o MDPESP ganhou força, acabando por concordar com a proposta de criação da DP (...)”.

O apoio de mais de 400 organizações da sociedade civil ao MDPESP, por meio da subscrição ao Manifesto pela criação da Defensoria Pública, foi de grande importância. De acordo com Vítor Maximiano, a aproximação entre o MDPESP e os movimentos populares realizou-se muito cedo, muito em função do espaço oferecido pelo Sindiproesp à realização de encontros. O espaço físico permitiu as reuniões e estreitaram as relações entre os movimentos. Esse apoio fortaleceu a oficialização do Movimento em junho de 2002. Sobre esse evento, Maximiano relata:

Tivemos um episódio muito marcante, muito positivo, quando o IBCCRIM lançou um boletim exclusivo sobre Defensoria Pública. Neste boletim, escreveram alguns colegas e muitos defensores de outros estados. Naquela época, nós tivemos pronto apoio do Dr. Alberto Silva Franco e do Miguel Reale Júnior. Houve o lançamento do Movimento na Faculdade de Direito do Largo São Francisco e, naquele dia, ocorreu uma feliz coincidência. Miguel Reale era Ministro da Justiça, estava na faculdade e foi ao ato. Nós fizemos o convite ao ministro e a tantas outras autoridades e ficou aquele vai não vai e, na última hora, tivemos a notícia de que ele estava na faculdade. Não tivemos dúvida. Falamos com ele e dissemos: “é agora o ato”. Então ele fez a abertura, ficou conosco durante um bom tempo, entregamos o manifesto... Foi um ato ecumênico. Várias autoridades religiosas também estavam presentes. O Dom Cláudio, que agora está no Vaticano, compôs a mesa, juntamente com deputados e representantes do IBCCRIM. Foi um evento que se destacou, tanto pela riqueza da presença das pessoas, como também pelas dificuldades de organização... Tanta gente! Demos a palavra a muitas pessoas que, ao final, 40 se pronunciaram em mensagem de dois minutos. A Pastoral Carcerária foi muito importante. Lembro-me do padre Günther. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, p. 62).

Antonio Maffezoli fala sobre o trabalho realizado na elaboração do manifesto:

Trabalhamos muito naquele manifesto, que tinha 10 pontos. Foi uma ideia do Paulo Mesquita que, na época, estava aqui em São Paulo. Foi o Paulo Mesquita quem deu o formato do manifesto. Ontem ele morreu... É... ele estava internado fazia duas semanas, morreu ontem de manhã. A questão era como levar o projeto para todo mundo, pois as pessoas não leem. Então, fizemos um manifesto simples, de fácil circulação, que coubesse numa página, com pontos bem identificados, inclusive para saber qual Defensoria queríamos. Foi o primeiro documento, o que mais circulou. Era levado para as conferências nacionais de mulheres, de negros; todo mundo

recebia aquilo e subscrevia. Naquele manifesto é que constam as 400 entidades subscritoras, que muitas vezes até são de fora do Estado. Mas, muitas pessoas não tiveram acesso ao projeto, embora ele estivesse no site. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, p. 63).

O anteprojeto de criação da Defensoria Pública foi elaborado pelas lideranças do MDPESP, a partir do Sindiproesp. Posteriormente, ele foi aperfeiçoado por um comitê organizado quando do lançamento oficial do movimento. Tal comitê era constituído pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE); Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV); Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (Sindiproesp); Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP; Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM-Brasil); Fala Preta! Organização das Mulheres Negras e Centro de Direitos Humanos de Sapopemba (CDHS). O movimento ganhava cada vez mais força, tornando-se mais difícil sua contenção pelo Estado. É nesse contexto que Pedro Giberti afirma acreditar que, diante da inevitabilidade, o então governador Geraldo Alckmin decidiu se beneficiar politicamente com a criação da Defensoria:

Aí se deu o envolvimento e foi, realmente, um caminhão na banguela ladeira abaixo e ninguém mais conseguiu segurar. O movimento foi ganhando corpo, mas eu acho interessante que tudo isso coincide com uma atitude política que não me passou despercebida e que foi uma jogada de mestre. Quando o Alckmin percebeu que não poderia conter, ele pensou: “então, vou capitalizar”. Então, no governo dele surge a Defensoria Pública. Ele entrou para a história como o governador que criou a Defensoria Pública. (GIBERTI apud HADDAD, 2011, p. 65).

O grande apoio recebido dos movimentos sociais deveu-se, em grande parte, à militância de alguns procuradores na defesa dos direitos humanos, inclusive no grupo de trabalho existente na PGE. Essa atividade rendeu o contato com muitas entidades e explica as mais de 400 subscrições ao manifesto pela criação da defensoria. Antonio Maffezoli dá um exemplo:

Passei a participar muito no Movimento de Direitos Humanos porque fui para o CONDEPE como suplente e depois como titular. Como titular, coordenei a Comissão da Criança e do Adolescente num período crítico da FEBEM. Com isso, eu era delegado na Conferência de Direitos Humanos, com todo o processo de escolha municipal, estadual e nacional. Eu fui. Acabei virando um nome conhecido nos direitos humanos e tinha muitos espaços representativos para levar a demanda. Eu lembro até que o Guilherme de Almeida do NEV falou na Conferência Estadual de Direitos Humanos daquele ano, que elegeu os representantes para o nacional. Ele falava de vários problemas, como, por exemplo, São Paulo não tem Defensoria Pública. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, p. 65).

Maffezoli relembra também todo o processo de organização do anteprojeto até a conclusão da primeira versão em dezembro de 2001:

Os grupos menores fizeram as suas partes e eu fiquei com a compilação. Lembro-me que era dezembro, depois do Natal... Saí do Sindiproesp às onze da noite, estava juntando todas as partes e tentando uniformizar os termos empregados. Viajamos pro réveillon de 2001 para 2002, eu e o Vítor. Fomos para Itaúnas. Eu imprimi duas cópias desse primeiro compilado para que eu e ele levássemos na viagem para estudar, pela primeira vez. (...) fizemos isso em janeiro... Revimos tudo. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 66-67).

Concluída a primeira versão do anteprojeto, buscou-se a mobilização com o apoio dos movimentos de direitos humanos. Nessa etapa, Antonio Mafezoli ressalta a ajuda da socióloga Beatriz Affonso, conhecida por Beca. Além de militante no Movimento de Direitos Humanos, ela trabalhou durante muito tempo na Comissão Teotônio Vilela.

O que foi fundamental para o sucesso do Movimento em termos de mobilização foi que a Beca identificou, em vários movimentos de direitos humanos, pessoas chaves para contatarmos. O NEV tinha sido o relator do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. O NEV foi contratado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Em 97, acho que foi o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. Acho que o secretário era José Gregori. Era uma Secretaria ainda e contratou o NEV para redigir. A Beca teve contato com todos os movimentos. Ela foi fundamental. (...) Depois, durante o curso do MDPESP teve outras pessoas, como a Valdênia Aparecida Paulino, de Sapopemba; da Pastoral carcerária, acho que num primeiro momento veio o padre Günther, depois o padre Valdir... no final, o padre Günther. Ele era o coordenador estadual. Depois ele acabou assumindo o nacional e começou a viajar muito pelo Brasil. Ele ficou mais afastado. Quem mais foi chamado num primeiro momento? O CONDEPE. Nessa altura do campeonato, acho que eu já era conselheiro suplente do CONDEPE, indicado pela CTV. A ideia foi de chamar as entidades para discutir o anteprojeto e a partir dele lançar o movimento. Na primeira reunião aberta, tinham sido convidadas muitas entidades. Compareceram mais de 30, o que foi um grande sucesso... 30 entidades na primeira reunião de trabalho! Era março de 2002. Começamos a discutir, passamos a lista de e-mails, foi aberto prazo para envio de sugestões e o processo foi aprimorado. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 67-68).

Por ocasião da oficialização do MDPESP, o Procurador-Geral do Estado assumiu o compromisso de que a PGE discutiria o anteprojeto de criação da Defensoria e que, em seguida, enviá-lo-ia ao governador. Era a primeira sinalização por parte do Executivo no sentido de que a proposta seria analisada. O anteprojeto foi, então, discutido no Conselho Superior da PGE e, em seguida, organizou-se uma comissão de revisão que o finalizou.

O Procurador-Geral que acolheu o anteprojeto foi Elival da Silva Ramos que, ao assumir o cargo em dezembro de 2001, já comunicara seu apoio à proposta do Sindiproesp de criação da Defensoria. Antonio Maffezoli relata o caminho percorrido pelo anteprojeto desde o momento em que chegou à PGE até ser protocolado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP):

O projeto chegou nas mãos dele em 2004, segundo ano do governo Alckmin. Esse ano foi perdido. (...) Continuamos fazendo reuniões com entidades. O tempo todo, pedíamos para cada entidade: “promovam um debate disso nas suas regiões, nos movimentos e nos chamem”. Não foi como queríamos, mas acabei indo para vários lugares para debater o projeto. Ocorreram algumas iniciativas muito importantes como a da Deise, militante negra e do movimento de mulheres. Nas conferências nacionais de comunidades negras e de mulheres, ela conseguia adesão de muitas entidades. Sempre tinha uma moção de apoio para a criação da Defensoria. Ela foi uma das pessoas que levou muito a luta para dentro do movimento em que participava nacionalmente. Penso que foi em 2004 que fizemos um abaixo-assinado dos parlamentares federais paulistas. Eu ia muito a Brasília porque era presidente do Sindiproesp e ocorriam discussões sobre a reforma da previdência, do judiciário e acabava procurando os deputados. Conseguimos a assinatura de 67 deputados federais, se não me engano, e, dos três senadores, a assinatura somente do Suplicy. O Tuma não quis assinar porque era aliado do governador, embora tivesse se manifestado a favor, e o Mercadante porque era líder do governo Lula e não queria criar atritos políticos. Conseguimos com a assessoria de imprensa do sindicato uma matéria grande na Folha de São Paulo e, num outro momento, no Estadão... uma matéria de página inteira sobre a precariedade da assistência judiciária em São Paulo, os fechamentos dos postos, as filas etc. Em 2005, o Elival resolveu dar continuidade na proposta no primeiro semestre... Em março de 2005, acabei participando de uma audiência com o Alckmin. Foi a única vez que estive com ele numa audiência, que foi pedida pelo Dom Cláudio para o governador receber o Dom Pedro Luís Stringuini, que é o bispo das pastorais sociais, como eles chamam as pastorais do menor, da saúde, do meio ambiente... No final do primeiro semestre de 2005, o governador enviou o projeto para a Assembleia Legislativa. Teve uma solenidade no palácio, no finalzinho de junho de 2005, para assinatura da mensagem de envio. O projeto foi protocolado na Assembleia Legislativa nos primeiros dias de julho. Já era recesso no Legislativo, 2 ou 3 de julho. Começou a tramitar efetivamente no retorno dos deputados, no mês de agosto. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 70-71).

Outra conquista por parte dos líderes do MDPESP foi que, além de se fortalecerem politicamente à frente do Sindiproesp, seu grupo político conseguiu vencer as eleições para a Associação dos Procuradores. Além de ser bem aceita na PGE, essa instituição contava com aproximadamente 1.400 membros, incluindo os aposentados. O Sindiproesp contava em torno de 500 filiados. Sem dúvidas, era um avanço para o movimento, pois aumentava sua legitimidade e as possibilidades de diálogo com a categoria dos procuradores. Isso possibilitou, por exemplo, a indicação de Flávia D’Urso pela Associação para atuar no grupo da PGE, criado para redigir o projeto oficial. Mais uma vez, Maffezoli relata a importância desse fato:

Eu acho que isso foi muito importante mais adiante. Em março desse ano, o nosso grupo político ganhou a eleição na Associação. O Damião Trindade foi eleito o presidente da Associação. Quando ganhamos a presidência da Associação, ficou mais unânime dentro da Procuradoria, entre os procuradores, a questão da Defensoria Pública. Embora muita gente não acreditasse que a proposta fosse vingar. Esse grupo de trabalho oficial trabalhou no segundo semestre de 2002, de agosto a dezembro. Reunia-se às sextas-feiras. Eles também se dividiram. Cada um ficou de fazer uma parte do projeto, usou o nosso como subsídio. Eu e a Flávia D’Urso não votávamos, mas interferimos bastante na discussão. Era uma mesa redonda... Defendíamos vários pontos e muitas vezes vencemos. Isso era final de 2002, começo de 2003. Em dezembro de 2002, o Vítore saiu da presidência do

sindicato e eu fui candidato a presidente numa chapa única. Acabei assumindo e o Vítor foi candidato ao Conselho da PGE junto com a Cristina. Ganhamos. O nosso grupo político também apresentou uma chapa para o Conselho. Eram nove membros eleitos no Conselho da Procuradoria. Ganhamos todas as vagas. No ano seguinte, em 2003, o Conselho apreciou o projeto de Lei Orgânica da Defensoria. A lei da Procuradoria diz que todo o projeto de lei que sair da Procuradoria tem que passar pelo Conselho. Como tínhamos a maioria, conseguimos reintroduzir muitas coisas do projeto original que não tinham passado no grupo de trabalho. No final de 2003 e começo de 2004, esse projeto estava pronto, aprovado no Conselho e foi encaminhado para o Elival para encaminhar para o governador. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 71-72).

Em 2005, O MDPESP recebeu o prêmio “Santos Dias de Direitos Humanos”, conferido anualmente pela Comissão Direitos Humanos da ALESP (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo).

Pedro Giberti faz uma síntese interessante do processo que culminou com a criação da Defensoria Pública:

Num determinado momento, a PGE começou a apear a PAJ. Não eram feitos os concursos públicos necessários para supri-la, ou não eram designados em número suficiente os aprovados em concurso, e começou a faltar mão de obra, no fim da década de 1990. Sempre houve um processo migratório de profissionais da PAJ e também da PGE para outras carreiras, mas o vazio na PAJ estava demais. Havia deficiência de profissionais. Além do mais, a carga de trabalho aumentava e com ela a necessidade de novos procuradores. E a nossa demanda de profissionais nunca era atendida. Houve um sucateamento da PAJ! Eu vivi uma situação dessas. Quando comecei na PAJ, em 93, fui trabalhar no 3º Tribunal do Júri de Santo Amaro, onde havia cinco profissionais. O Tribunal do Júri de Santo Amaro compreende toda a zona sul de São Paulo, até a divisa com Itanhaém, uma área geográfica enorme. Esses cinco profissionais aos poucos saindo e, quando fecharam a PAJ do 3º Tribunal do Júri, éramos apenas dois. O movimento da PAJ foi, portanto, no sentido inverso ao do crescimento do Tribunal do Júri, pois, quando cheguei lá, havia duas salas de julgamento, dois plenários de júri e, como disse, 05 defensores-procuradores. Quando fomos embora, havia 03 salas de julgamento, 03 de audiência e apenas 02 defensores. A PAJ optou por concentrar toda sua força-tarefa da área criminal no Fórum Criminal da Barra Funda. Então, fecharam a área criminal nos fóruns regionais e nós, que tínhamos um trabalho feito e um conceito construído há mais de 10 anos lá em Santo Amaro, de repente, vimos tudo ir por água abaixo. Essa situação global revoltou os PAJ. Percebemos que ela não tinha mais futuro dentro da PGE. Esse sentimento foi um antecedente importante ao surgimento do movimento para a criação da Defensoria Pública. O olho d'água, a primeira gotícula não foi, a meu ver, o movimento da sociedade civil, mas sim a verdadeira insurreição que aconteceu no seio da PAJ, quando a percebemos sendo sucateada. Na época, tínhamos, como temos hoje, um grupo privado de debates na internet e postei uma mensagem cujo título era “Quem tem medo da Defensoria?” Era o meu sentimento a respeito da inexplicável demora na criação da Defensoria Pública. Inconformados com essa situação, começamos a nos movimentar, a falar em Defensoria Pública, a transpirar e clamar por Defensoria. A gota d'água para mim foi isso. Essa movimentação interna começou a ganhar corpo realmente. Numa ocasião, cheguei a pensar em criar a Associação de Defesa da Defensoria Pública, mas, na ocasião, o Sindiproesp empunhou a bandeira e chamou para si a tarefa de nos representar e desenvolver a ideia da Defensoria Pública. E assim foi! O importante é que alguém tomasse a dianteira e cuidasse disso. O sindicato começou a articulação. O movimento interno começou a ganhar corpo. Nós nos reunimos na casa de um colega em Santo Antônio do Pinhal, num fim de semana, e, lá, começamos a escrever as primeiras linhas do anteprojeto de lei da Defensoria Pública que

queríamos. Algumas vozes importantes também se levantaram nessa ocasião, pedindo a Defensoria em São Paulo. A instituição já existia em outros estados: São Paulo ficava cada vez mais para trás. Lembro-me do ministro Marco Aurélio reclamando da falta dela. E aí ocorreu o assenhoramento da ideia da criação da Defensoria Pública em São Paulo pela sociedade civil organizada, algo absolutamente fantástico, que foi o impulso definitivo. O Sindiproesp rapidamente procurou o apoio da sociedade civil, a coisa mais importante a fazer. Eu me recordo daquela reunião que houve na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, dia do lançamento oficial do Movimento pela Criação da Defensoria Pública, umas das coisas mais bonitas que eu já vi em toda minha vida. Aquele salão lotado, a sociedade civil presente. Então, naquele momento, simbolicamente, é como se o embrião tivesse sido entregue à sociedade civil para ser gestado em seu ventre. A PGE percebeu essa movimentação, ficou preocupada e o Procurador-Geral do Estado resolveu, então, se movimentar. Criou-se, na PGE, uma comissão incumbida de elaborar um projeto de lei de Defensoria Pública, evitando-se, assim, que o projeto de Santo Antônio do Pinhal viesse a prevalecer no vazio da omissão do Estado. “Generosamente”, permitiu-se que duas pessoas desse grupo de insurretos acompanhassem e participasse da elaboração do projeto oficial. Então, o projeto oficial começou a ganhar corpo, começou a ser discutido e aí veio, ao final do governo, a remessa do projeto à ALESP, o que fez com que o Governador Alckmin capitalizasse a iniciativa e entrasse para a história como o criador da Defensoria Pública de São Paulo. (GIBERTI apud HADDAD, 2011, pp. 73-75).

Uma vez que foi promulgada em 2006, a lei de criação da DPESP já continha as alterações previstas na PEC de reforma do Judiciário, aprovada em dezembro de 2004. A emenda nº 45, dentre outras coisas, concedeu autonomia às defensorias públicas estaduais. Vítores Maximiano relata a importância dessa questão:

Acho que fica muito difícil imaginar a DP fortalecida sem autonomia, sem ser independente. Uma instituição, entre tantas atribuições, tem a de promover ações contra o próprio Estado. Então, se não houver previsões de autonomia e independência, estas instituições serão mancas. Estimo que os governadores deste país e que o próprio presidente tenham esta visão republicana. Essas instituições são importantes para a República. Eu ouvi o ouvidor da Defensoria Pública mencionar uma frase marcante: “no âmbito dos estados, se a DP não for um plano de governo, que seja um plano de Estado!”. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, pp. 75).

Outros acontecimentos com outros personagens envolvidos na história da criação da Defensoria Pública são relevantes para a compreensão do processo. É o caso do envolvimento de Renato Campos Pinto de Vitto, que atuou no Sindiproesp e trabalhou na Secretaria de Reforma do Judiciário. Ele entrou na PGE em 1998 para atuar na PAJ, inicialmente trabalhando no município de Poá. Entretanto, a PGE instituiu uma política de concentrar o atendimento em poucos municípios, fazendo uma cobertura completa deles e não encaminhando nenhum processo para a OAB. Nesse sentido, o posto de Poá foi fechado e transferido para Mogi das Cruzes. Insatisfeito, Renato sempre defendeu que a PAJ deveria ter continuado suas atividades em Poá. Sobre esse momento, ele relata:

Eu estava dando o sangue na minha banca em Poá e, de certa forma, acabei sendo empurrado para a militância institucional porque, num belo dia, falaram que iam fechar o atendimento em Poá. Depois de cinco anos de trabalho e da construção de

uma relação com a sociedade local, eu tinha um processo de regularização fundiária em que fazia visitas às sociedades amigos de bairro, preparando o pessoal para organizar a documentação para ajuizamento de ações de usucapião etc. e, num belo dia, alguém da PGE com mentalidade burocrática e pouco participativa olhou alguns dados e falou: “Não! A nossa diretriz é concentrar o atendimento em poucos locais e tentar fazer a cobertura completa nesses municípios, ou seja, não mandar nada para o convênio da OAB”. Em Poá, éramos dois procuradores e havia três varas: Júri, Infância e Execução Criminal. Não fazíamos tudo, não dava. Então, uma boa parte era encaminhada para o convênio da OAB, e ficávamos com o que era mais complicado. A partir desse momento, eles noticiaram que o posto ia ser fechado, que iria para Mogi das Cruzes. Acabei me envolvendo num embate com o chefe da regional, que depois virou corregedor da PGE. Por causa disso é que, de certa forma, comecei a frequentar as reuniões no Sindicato dos Procuradores, e acabei junto com o pessoal que já estava na luta pela criação da Defensoria. (VITTO apud HADDAD, 2011, p. 77).

Após três ou quatro anos de trabalho na PAJ, Vitto começou a participar de um grupo voltado para a defesa dos direitos humanos. Neste grupo, aproximou-se de Vítores Maximiano, Antonio Maffezoli e Flávia D’Urso. Também ingressou no Sindiproesp, onde atuou como segundo secretário, e aí se aprofundaram as relações de amizade com os líderes do MDPESP.

Comecei a participar das primeiras reuniões para a criação da Defensoria, inicialmente num grupo de poucos procuradores. Já havia um trabalho prévio, feito em especial pelo Antonio, Vítores e Wagner Giron, uma pessoa fantástica, impagável, um dos maiores defensores públicos do Estado de São Paulo. Ele é genial e muito engajado politicamente. Eles já tinham uma ideia do que seria um modelo ideal de Defensoria. Mas a gente tinha muito desconforto com a situação, com as possibilidades de uma Defensoria que não fosse autônoma. Sabíamos que iam ocorrer muitas dificuldades no contexto de um Estado mínimo, de enxugamento de estruturas administrativas, se não déssemos um salto, que seria a autonomia. No final de 2002, até houve uma movimentação com possibilidade de votação da proposta de emenda... que acabou virando a Emenda Constitucional 45. Mas, antes do governo Lula, tentaram dar um empurrão, no apagar das luzes, com relação ao Bernardo Cabral, que previa a autonomia da Defensoria. Houve até um trabalho de articulação, mas, como havia eleição definida, o próprio senador Suplicy breiou e falou: “Não, gente! Vamos esperar... Deixa o novo governo assumir. Não vamos fazer grandes mudanças estruturais na justiça no apagar das luzes do governo. Não é correto”. Depois, consequentemente, a história foi retomada a partir da Secretaria de Reforma do Judiciário. Mas o fato é que comecei a participar das reuniões e começamos a modelar um projeto de lei que trabalhava com a ideia da autonomia. Foi uma preocupação com uma transparência maior e todos os diferenciais da lei, mas com a possibilidade de se ter essa independência plena. Sabíamos que a nossa atividade-fim era a de enfrentamento com o Executivo em diversas ocasiões. Historicamente, o Estado é o grande violador dos direitos humanos, possivelmente o maior. Dentro da PGE, tínhamos alguns pontos de tensão, embora o discurso que se vendia era o de que a PAJ tinha independência plena. (VITTO apud HADDAD, 2011, pp. 77-78).

Sobre o período em que trabalhou na Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), Renato de Vitto ressalta a importância da autonomia da Defensoria: “na medida em que os gestores do Executivo não são, na maior parte das vezes, portadores de real maturidade democrática, não compreendem que o Estado deve ter mecanismos de controle de suas ações”. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, p. 78).

O trabalho na SRJ veio pouco antes da promulgação da Emenda 45, por indicação dos companheiros do Sindiproesp. Esse convite representava o envolvimento com questões ligadas ao acesso à justiça e à Defensoria Pública, por isso aceitou. Naquela ocasião, o secretário da SRJ era Sérgio Renault, cujo assessor era Pierpaolo Cruz Bottini. Com este último, Renato de Vitto desenvolveu algumas propostas: “o primeiro contato que eu tive com o Pier foi ótimo. Trocávamos várias ideias... Alguns projetos deram certo. Hoje, já há algumas coisas funcionando, como o Juizado Federal, em postos do Centro de Integração da Cidadania/CIC”. (VITTO apud HADDAD, 2011, p. 79). Essa equipe de trabalho se completava com a participação de Sérgio Sérvulo da Cunha, então chefe de gabinete do Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos.

A ida de Renato de Vitto para a SRJ se explica quando ficamos sabendo que Sérgio Sérvulo acompanhava de Brasília o andamento do MDPESP. Interessado nos avanços das ideias desenvolvidas pelo movimento. Sérgio Sérvulo ligou para Antonio Maffezoli, solicitando a indicação de alguém que, na SRJ, pudesse se dedicar ao projeto de ampliação do acesso à justiça. Entre os procuradores à frente do MDPESP, Renato era o mais disponível. Renato descreve a primeira conversa com Sérgio Sérvulo:

Eu me lembro do Sérgio Sérvulo me olhando ansioso, com os olhos brilhando: “Renato, essa é a nossa chance de mudar a justiça brasileira!” E com um discurso empolgado: “O presidente quer mexer nisso, o ministro aprova, a gente tem condição política...” Ele mencionou o modelo do CIC: “podemos pensar no CIC em âmbito nacional...” Falou com energia e entusiasmo contagiantes. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, p. 79).

Renato relata também o desafio que foi conseguir a aprovação da autonomia das defensorias públicas, que estava incluída no projeto de emenda constitucional de reforma do Judiciário:

Se eu tomasse como uma missão a ida para Brasília, teria que voltar com a defensoria autônoma. Havia também um pleito forte de autonomia das procuradorias estaduais, o que acabou caindo no meio do caminho. A Defensoria ficou. O governo já tinha algum contato com a Associação Nacional e, quando cheguei na Secretaria de Reforma do Judiciário, já haviam definido cinco pontos prioritários para a aprovação da reforma, dentre os quais a instituição do Conselho Nacional de Justiça, a federalização dos crimes contra os direitos humanos, a vigência do período mínimo para se tornar juiz e promotor e a instituição da denominada quarentena, proibindo que, por três anos, membros da Magistratura exercessem a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastaram, por aposentadoria ou exoneração. O último ponto dos cinco era a autonomia da Defensoria. Acho que acabou sendo aprovada graças à insistência de Sérgio Renault. Participei desse momento do processo de criação da Defensoria meio de longe, trabalhando na reforma diretamente com esse tema, mas com uma série de outras atribuições. Na época, focamos o mapeamento dos meios alternativos de resolução de conflitos e fizemos um primeiro e um segundo diagnóstico da Defensoria Pública. (Ibidem, pp. 80-81).

De acordo com Renato, em relação à conquista da autonomia das defensorias,

houve algumas dificuldades com a União porque o texto que chegou no Senado, que deveria ser aprovado, concedendo autonomia para as defensorias dos estados, não incluía a da União. Quando a Defensoria da União percebeu isso, fez um trabalho que dificultou a aprovação. Só que o que significava incluir a defensoria da União? Voltar para a Câmara, não ser sancionado. Veja: até hoje, a parte que voltou para a Câmara não foi apreciada. Então, estrategicamente, eu me lembro de ter conversado sobre isso com o Renault, que falou: “Renato, a coisa está tão complicada que, quanto menos mexer, melhor. Não vamos mexer no texto”. De fato, assim acertamos. “Vamos propor que entre a autonomia da União novamente, ou seja, conseguimos sancionar a parte do Estado e essa parte da União entra mais adiante na Câmara”.

Enfim, com todas as dificuldades de tramitação da Emenda 45, com todas as resistências corporativas, em especial a questão do controle externo do Judiciário e do Ministério Público, que foi a grande bandeira, porque, na verdade, o que se propunha era nada mais que um órgão de planificação e um órgão com uma competência suplementar para a questão correcional, para a questão de infração disciplinar... Com todas essas dificuldades, chegou no plenário a proposta e a Defensoria Pública da União articulando para mudar o texto, com uma dificuldade enorme de integração entre os interesses da União e dos Estados. A Defensoria Pública da União, com o espírito pouco altruísta, não compreendeu que eles poderiam atrapalhar todas as outras unidades da federação se insistissem no pleito deles. Fizeram *lobby*, mas em dezembro de 2004, a Emenda 45 foi aprovada. Tínhamos conseguido a autonomia, mas sabíamos que era uma autonomia ainda manca, era muito genérica, não tinha previsão de iniciativa legislativa, que hoje é o grande problema. Não adianta você falar que é autônoma... Eu posso mandar a Assembleia apreciar se ela quer que o Estado de São Paulo tenha mil e oitocentos defensores? Como eu vou remunerar esses defensores? Qual é a política remuneratória? A autonomia ficou um pouco complicada, porém era um avanço, permitindo dar contornos de legalidade à construção do nosso projeto que previa a autonomia. Nesse momento, eu comecei a olhar esse processo meio de longe, o movimento aqui em São Paulo já aglutinando uma força considerável e o compromisso da PGE em levar ao governo o projeto de criação da Defensoria Pública Paulista. O diagnóstico também ajudou numa maior visibilidade. No dia em que foi lançado o primeiro diagnóstico, eu me lembro do ministro Márcio Thomaz Bastos falar em cadeia nacional: “É uma vergonha, é um absurdo o estado de São Paulo não ter Defensoria Pública”. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, pp. 82-83).

Renato lembrou que, apenas após a aprovação da Emenda 45 no texto da Constituição Federal, o Procurador-Geral concordou com a ideia de conferir autonomia à defensoria, proposta já presente no anteprojeto elaborado pelo MDPESP. A aprovação da EC 45 veio para enfraquecer um dos argumentos do governo para não criar a defensoria: o de que São Paulo já possuía Defensoria, uma vez que havia a PGE. Passados seis meses da aprovação da EC 45, De Vitto deixou a SRJ e voltou para São Paulo. De Vitto relata esse momento:

Quando voltei, o governo do estado tinha acabado de mandar o projeto para a Assembleia. Voltei um pouco frustrado, pois na época o Pierpaolo acabara de assumir a Secretaria e tínhamos projetos muito interessantes no horizonte, mas foi bacana porque eu trouxe com a bagagem tudo que estava acontecendo na reforma do Judiciário e cheguei com o processo legislativo já deflagrado, com a necessidade de nossa equipe do MDPESP realinhar-se para aprovar a lei da melhor forma possível. Eu voltei a trabalhar no Fórum Criminal, na banca normal e transferimos o nosso olhar para o Legislativo, com um grande problema, a Funap. (Ibidem, 2011, p. 83).

A questão da Funap se apresentou como um problema para os procuradores que estavam à frente do MDPESP. Aproveitando-se de que o projeto de lei orgânica da Defensoria Pública incluía a possibilidade de os procuradores optarem pela permanência na PGE ou pela migração para a Defensoria, e alegando também serem concursados, os advogados da Funap pleitearam sua inclusão no projeto de lei a ser aprovado pela ALESP, a fim de poderem optar pela Defensoria. Conforme Renato de Vitto, os advogados da Funap afirmavam serem os verdadeiros defensores públicos. Todavia, para ele, nem todos eram devidamente preparados para a função, nem todos tinham se submetido a um concurso público. É Antonio Maffezoli quem relata o sentimento de derrota dos líderes do MDPESP na noite de 15 de dezembro de 2005, quando a ALESP aprovou a lei de criação da DPESP contemplando a reivindicação da Funap:

Passamos aqueles meses todos com debates na Comissão de Justiça, de Administração Pública, sobre o orçamento ou o *lobby* da FUNAP, até que decidimos jogar a toalha e falar: “Se insistirmos, o projeto não vai ser votado porque eles vão obstruir”. No dia 15 de dezembro, uma quinta-feira, o projeto de lei foi votado entre onze horas e onze e meia da noite. Os advogados da FUNAP estavam em peso lá, aplaudiram e fizeram uma festa. E nós... Eu saí meio de ressaca de lá. Foi uma quinta-feira de derrota porque o *lobby* passou. Mas a lei estava sendo aprovada e era muito boa. Costumávamos falar que ela era 80% do que queríamos. O projeto de lei foi encaminhado para o governador no final de dezembro e ele acabou sancionando em 09 de janeiro com veto à cláusula que contemplava a FUNAP. Houve uma cerimônia no Palácio e a Defensoria Pública começou a funcionar. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 85-86).

Com a criação da Defensoria, apenas 87 dos 351 procuradores da PGE optaram pela transferência para a nova instituição. Renato de Vitto relata esse momento e as causas e implicações dessa baixa proporção de procuradores que fizeram a opção:

Defensor ganha muito menos do que outras carreiras jurídicas, inclusive do que a Procuradoria. Nós tínhamos uma sistemática remuneratória, conseguíamos uma verba honorária. Não tínhamos garantia de paridade, mas sempre estávamos próximos e tínhamos a facilidade de ter reajustes maiores do que o funcionalismo em geral, porque boa parte do valor que recebíamos não era do Tesouro, era de honorários decorrentes de cobrança da dívida ativa do Estado, que era repartido igualmente entre todos. Então, teve muito mérito o grupo de amigos que começou a sentar, fazer reuniões, lutar pela construção da defensoria, acreditando que não poderiam travar um projeto por receio pessoal. O que veio aflorar até quando da opção, não é? Dos 351 procuradores que atuavam na Assistência Judiciária, 87 foram para a Defensoria. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, pp. 86-87).

Um outro problema desse processo, herdado dos tempos da PGE e ainda presente nos dias de hoje, se refere à previsão de que a assistência jurídica seja feita apenas por defensores públicos concursados. Renato de Vitto comenta um artigo da Constituição do Estado de São Paulo que, segundo ele, seria “de constitucionalidade duvidosa” (que impunha à Defensoria o convênio com a OAB):

A nossa interpretação é de que a Constituição Federal foi clara ao dizer que, no âmbito do Estado, a instituição que presta assistência jurídica é a Defensoria Pública. O Estado, em tese, não poderia despender recursos para outro modelo. Na prática, isso ocorre na própria União com os advogados dativos que atuam na Justiça Federal. Isso não quer dizer que a Defensoria tenha a pretensão de monopolizar a Assistência Jurídica. Queremos que o Estado valorize essa política pública, que direcione recursos para uma instituição já definida na Constituição, que é a Defensoria, garantindo a otimização dos resultados. Mas, evidentemente, acho que tem um campo para trabalhar junto com universidades, com a advocacia popular de entidades, com os movimentos e com outras formas de resolução de conflitos, mesmo com os mediadores populares. Não precisamos brigar pelo enorme contingente de necessitados do país. Não queremos o monopólio. Existem movimentos espontâneos de acesso à justiça, desde advogados populares até lideranças que fazem mediação. Não acho que a resolução dos conflitos dos conflitos passe só pelo Direito, muito pelo contrário. Acalento a esperança de que algum dia a Defensoria Pública possa funcionar como um catalisador, como um fomentador e, quem sabe, criar um financiamento de políticas públicas voltadas à auto-organização das comunidades para multiplicação de conhecimento em direitos e cidadania e a autocomposição dos conflitos na sede da própria comunidade, naquele *locus*. E também que as lideranças formadas tenham um conhecimento evidentemente maior do sistema de justiça e o contato estreito com as nossas regionais. (DE VITTO apud HADDAD, 2011, pp. 87-88).

Após a criação da Defensoria em 09 de janeiro de 2006, veio o desafio do primeiro processo eleitoral para a escolha do Defensor Público-Geral. Enquanto a eleição não se realizava, nos primeiros meses, a instituição foi conduzida por Mariângela Sarrubo, então subprocuradora da Procuradoria da Assistência Judiciária, que ficou responsável por organizar a eleição. Em 02 de maio de 2006, foi realizada a primeira eleição para indicar os três nomes da lista tríplice que seria enviada para o governador escolher o primeiro Defensor Público-Geral. No mesmo dia, também ocorreu a eleição dos primeiros membros do Conselho Superior. A lista tríplice era composta pelos nomes de Vítor Maximiano, o mais votado, Pedro Giberti, o segundo mais votado, e Cristina Guelfi Gonçalves, a menos votada. Vítor Maximiano era considerado o grande líder articulador da instituição, esteve sempre à frente do MDPESP, e por isso foi o indicado pela maioria. Apesar disso, o governador em exercício, Cláudio Lembo, escolheu Cristina Guelfi para o cargo. Cristina recebeu o apoio de todos os procuradores, inclusive de Vítor. Após cumprir o mandato, houve nova eleição e a situação se repetiu: Cristina compôs a lista, sendo a terceira mais votada, e o governador, dessa vez o José Serra, a escolheu para ser reconduzida ao cargo. Cristina Guelfi Gonçalves relata os eventos que envolveram as eleições:

Sempre fomos um grupo dentro da Procuradoria do Estado: eu, Vítor, Antonio, Renato e tantos outros. A história da criação da Defensoria dentro da Procuradoria começou por conta do Antonio e do Vítor no Sindicato, cuja presidência eles assumiram. O sindicato, com essa bandeira da criação da Defensoria, assustava todo mundo, pois se dizia que se existia a PAJ não devíamos falar em Defensoria. Por que mexer, se está funcionando? Deixa pra lá. Eles vieram com uma proposta muito forte até que se entendeu a importância da Defensoria. Na época em que trabalhamos a Lei, na Procuradoria, veio um projeto do Sindiproesp que o elaborou

de forma articulada com várias entidades. Esse projeto serviu de base para o projeto oficial da Procuradoria que foi encaminhado para o Conselho da Procuradoria, época em que eu e o Vítore éramos conselheiros. Então, tivemos a oportunidade de trabalhar esse projeto. Enfim, nós éramos e somos ainda um grupo político dentro da Defensoria. O Vítore sempre foi um grande líder dentro da Procuradoria e todos o conhecem. É uma pessoa extremamente carismática, por quem eu tenho a maior admiração. A Defensoria foi criada e a defensora-geral nomeada interinamente para a transição, que não fez a opção pela Defensoria, era subprocuradora de assistência judiciária. Ela elaborou as regras da eleição e encaminhou o *script* para o governador. Nós éramos 87; 87 que queriam o Vítore como defensor-geral, porque era uma coisa natural. Ele conduziu todo esse processo dentro da Procuradoria, ele tinha todo esse respeito, essa liderança entre os colegas. Todos queríamos que fosse o Vítore. Só que ficamos com receio de encaminhar uma lista para o governador com um nome só, uma vez que a lei determinava a escolha de um nome de uma lista tríplice. Ficamos com receio de o governador entender que a remessa de um só nome era uma imposição nossa e recusasse. Enfim, fizemos uma lista tríplice. Houve uma reunião com todos para decidir quem faria parte dela, quem tinha interesse. Indicamos o Vítore e escolhemos mais dois nomes para compor a lista e encaminhar ao governador. Em determinado momento, surgiu o nome de Pedro Giberti. E aí, houve a proposta: “vamos colocar agora uma mulher. Os dois, Pedro e Vítore, são do Criminal. Vão colocar uma mulher do Cível. Quem pode ser?” Há a limitação de 35 anos, mas acho que isso na época não fazia diferença porque o pessoal era quase todo mais novo. “vamos indicar a Cristina porque já teve experiência no Conselho, é do Cível, é mulher e tal. Você aceita?” “Aceito, estou com vocês”. Perguntei ao Vítore: “Vítore, você tem certeza de que não vai dar errado?” Ele me disse: “Cristina, certeza não temos. O que posso dizer é que, em primeiro lugar, estamos escolhendo mais dois nomes porque, se der alguma coisa errada, são pessoas que tem condições de ir para frente com a instituição e, em segundo lugar, fique tranquila porque isso nunca aconteceu. Em todas as instituições, o escolhido é sempre o mais votado, com exceção do Ministério Público quando numa eleição escolheram o segundo”. Então, me dispus a integrar a lista e até acabei tendo 06 votos, o Pedro teve 08 votos. Na verdade, todos queriam que o Vítore fosse o defensor-geral. A lista foi encaminhada com a certeza de que tudo ia dar certo. O governador resolveu entrevistar os três candidatos. Entrevistou separadamente cada um. Quando saí da entrevista, liguei para o Vítore: “Fique tranquilo, Vítore. Você será o escolhido.” Não sabemos porque o Vítore não foi o escolhido. Num belo dia, eu estava com uma pilha de processos, trabalhando na Liberdade, quando tocou o meu celular. “Doutora Cristina, o governador do Estado quer falar com a senhora.” Comigo? O doutor Cláudio Lembo, no telefone disse: “Doutora Cristina, estou ligando para dizer que acabo de nomear a senhora”. Eu perguntei: “Eu?” “A senhora não fazia parte da lista tríplice? Então, estou nomeando a senhora”. “Muito obrigada, governador, pela confiança”. Liguei para o Carlos e para a Renata, que são muito amigos. Carlos Loureiro, hoje, é coordenador do Núcleo de Habitação e a Renata atua na área de Comunicação Social da Defensoria. Eles estavam na São Francisco. Daí, eu pedi: “Venham para cá que eu preciso falar com vocês”. Quando chegaram, já imaginavam o que havia acontecido. Enfim, demorei um tempo para me acalmar. Liguei para o Vítore, imediatamente. Acho que foi uma das maiores demonstrações de generosidade que já tive na vida. O Vítore falou: “Cristina, isso nunca foi um projeto pessoal. Isso é um projeto coletivo, então não importa quem vai estar à frente dessa instituição. Eu vou estar ao seu lado o tempo todo. Calma, vamos fazer tudo o que temos que fazer. Fique tranquila”. Ele me deu segurança, tranquilidade. Depois, fomos trabalhando essa ideia. Tinha ainda a questão do que fazer, já que a classe não tinha me escolhido. No dia seguinte, reunimos todos os defensores no Fórum da Barra Funda e comecei falando o seguinte: “Vocês não queriam que eu estivesse aqui e eu não queria estar aqui. Então, está claro o que podemos fazer. É conveniente que eu renuncie, se essa for a decisão do coletivo. Eu vou renunciar se isso, de alguma forma, trouxer algum benefício para a Defensoria, se houver alguma possibilidade do Vítore ser conduzido com a minha renúncia ou de fazermos alguma outra eleição e o Vítore ser indicado. Isso é o que eu quero fazer. Mas, eu estou aqui à disposição de vocês; se entendem

que eu tenho que ficar...” Fizemos todas as análises possíveis. Houve um debate e entendemos que era melhor eu não renunciar. Pesamos, também, o impacto que seria no início da instituição, estar começando com um desconforto, pois, com a renúncia, estaríamos pressionando o governador. Fui tomando consciência de tudo que eu tinha que aprender. O Vítores tem muita habilidade política, é uma pessoa fantástica. O Antonio tem outras tantas habilidades, uma militância muito grande, um nome de muito respeito na instituição. O Renato de Vito também. Juntos, vamos conseguir dar os primeiros passos. Então, o que vamos fazer? A primeira coisa é o concurso de ingresso. Bem, vamos lá. Como se faz? Como se começa? Acho que todos nós ali, na prática, fomos aprendendo os meandros da administração. Na verdade, ninguém sabia. Para essa segunda eleição, o que aconteceu é que o Conselho decidiu que a lista seria plurinominal, que é a possibilidade de você votar em três candidatos ao invés de votar em um só. E fizemos uma avaliação se colocaríamos um nome só ou três nomes. De novo naquela linha: não importa quem estava na frente, importa o projeto da Defensoria. De novo, discutimos tudo isso, se não seria melhor o Vítores se lançar sozinho ou não. Acho que dessa vez foi diferente porque, embora soubesse que todo mundo tinha a percepção de que o Vítores, novamente, seria o mais votado, sabíamos que lutaríamos pela indicação do mais votado por uma questão de princípio, de respeito à vontade da carreira, mas sabíamos também que o governador tem a prerrogativa da escolha. Então, eu já contava com os resultados das eleições. O Vítores em primeiro, o Pedro em segundo e eu em terceiro. Fiz alguns contatos, pedi a nomeação do Vítores, por respeito à maioria. E algumas pessoas me falavam: “Você está dizendo que não quer?” “Não é que não queira. Eu concorri. Eu tenho a noção de que estou preparada para continuar no cargo, mas eu entendo que, por uma questão de princípio, o primeiro lugar deve ser nomeado. Isso não aconteceu, eu acabei sendo nomeada. Eu acho que, dessa vez, não tem a história do “não queria”; tem a história de um projeto que tinha que ser mantido. Foi encaminhada a lista tríplice e o governador Serra me nomeou. Quem tinha ficado em terceiro lugar era eu de novo. O governador quando me ligou para me cumprimentar pela nomeação disse: “Cristina, você estando na lista, eu não teria motivos para fazer uma troca. Entendi que você deveria continuar”. Novamente e, evidentemente, o Vítores me deu todo apoio. Hoje, ele é o primeiro subdefensor-geral, aquele que me substitui. Está na equipe trabalhando aqui também e, sem ele, o Antonio e o Renato, sem tantas outras pessoas, muitas coisas não teriam acontecido. (GONÇALVES apud HADDAD, 2011, pp. 89-93).

Muitos foram os desafios enfrentados para a criação e instalação da Defensoria Pública Paulista. São dificuldades que ainda persistem e impedem, por exemplo, a expansão da assistência jurídica a todas as comarcas do estado. Nesse sentido, diante de tantos obstáculos à consolidação de um serviço que atenda a quem dele necessite, vale destacar alguns dos principais problemas enfrentados pelo MDPESP e hoje pela DPESP, bem como alguns dos importantes apoios recebidos.

Ainda durante a fase de atuação do MDPESP, relevante foi o apoio recebido da Associação Nacional de Defensores Públicos:

A “Carta de Recife” – documento que contém as resoluções decididas em plenária, por unanimidade no IV Congresso Nacional de Defensores Públicos, realizado de 12 a 14 de maio de 2004, na capital de Pernambuco – aponta a busca de solução para as dificuldades vividas pelas defensorias públicas já instaladas e a reivindicação de criação da instituição nos estados onde ela não existia. Nesse congresso, estiveram presentes representantes das defensorias públicas do Brasil, do Paraguai e da Argentina, totalizando 422 inscritos. Dentre as resoluções, consta a recomendação da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade para obrigar os governadores a obedecerem o mandamento constitucional; a necessidade de parceria com a

sociedade civil para apoiar a mobilização em favor de uma Defensoria Pública forte, autônoma e independente; o fim dos convênios firmados com a OAB nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Goiás e apoio ao “Movimento pela Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, legitimado em face de comando institucional, pelo manifesto anseio dos movimentos sociais que lhe serviram de berço”. (HADDAD, 2011, pp. 96-97).

Importante também foi a contribuição de algumas lideranças da sociedade civil no sentido de intermediar o diálogo com o Poder Executivo. Vítore Maximiano relembra alguns desses momentos:

Tivemos várias entidades que se dirigiam ao secretário e ao próprio governador. Lembro-me de um episódio em que o arcebispo se reuniu com o governador e, com ele, se fizeram presentes outras pessoas ligadas à igreja. Um dos temas tratados: a necessidade de criação da Defensoria Pública em São Paulo. Nós não participamos dessa reunião, apenas fomos informados dessa iniciativa. Em outro momento, o Antonio estava presente junto com os movimentos religiosos. Sempre surgiam notícias de que determinados deputados, pessoas e movimentos reivindicavam a criação da Defensoria. A Secretaria da Justiça e a própria PGE, num determinado momento, se sensibilizaram e passaram a endossar a reivindicação. O procurador-geral resolveu constituir um grupo de trabalho na Procuradoria do Estado para elaborar uma minuta de uma nova lei orgânica para a PGE, que ainda caminha nos bastidores, porque não havia tanta urgência. (MAXIMIANO apud HADDAD, 2011, pp. 98-99).

Antonio Maffezoli fez referência a algumas das dificuldades enfrentadas:

Em primeiro lugar, a dificuldade de interiorização. Nós falhamos nisso; uma falha um pouco nossa no Sindiproesp. Acho que poderíamos ter ampliado contatos com a sociedade civil, nas cidades onde havia sede da Procuradoria. É uma falha que atribuo também à atuação do movimento estudantil. O pessoal do XI de Agosto, da USP, e do 22 de Agosto, da PUC, estava conosco desde o começo e tinham uma única tarefa: mobilizar os estudantes. Mas, fizeram isso poucas vezes. Acho que dava para fazer no interior... Isso pode ser explicado porque o movimento estudantil tem uma dinâmica complicada: a diretoria da entidade muda todo ano. O movimento durou de 2001 a 2005, então passamos por quatro diretorias do movimento estudantil. O XI de Agosto esteve próximo, mudou até de grupo político na gestão do centro acadêmico, mas a participação no movimento continuou a mesma. Eram dois da diretoria que estavam sempre nas reuniões, mas não conseguiam mobilizar a massa dentro das próprias faculdades e em relação aos outros estudantes através de órgãos estaduais. Há uma entidade de estudantes de direito, o Conselho Regional das Entidades Representativas dos Estudantes de Direito (CORERED). Eu cheguei até a explicar num encontro deles, num final de semana, que havia poucos representantes, mas não conseguimos mobilizá-los.

Outra dificuldade do movimento era que todos nós tínhamos também as atividades funcionais normais. Eu acumulava também a presidência de um Sindicato e, portanto, havia as demandas corporativas dos procuradores do Estado, políticas, e precisava me dividir, sofrendo críticas até de estar cuidando muito da Defensoria e deixando a classe de procuradores de lado. Era impossível que eu fosse para Araçatuba como presidente do sindicato e ficar lá por alguns dias para poder contatar a sociedade civil. Não tínhamos apoio de procuradores em todas as cidades e, assim, não conseguimos chegar na sociedade civil de cada local.

Uma terceira dificuldade penso ter sido a morosidade do governo. Também no Conselho da Procuradoria o anteprojeto ficou parado o ano de 2004 inteiro e metade de 2005. (MAFFEZOLI apud HADDAD, 2011, pp. 100-101).

Maffezoli também reclama que se esperava que a reforma do Judiciário tivesse deixado mais clara a questão da autonomia financeira, regulamentando a utilização do FAJ para pagar as despesas da Defensoria, inclusive salários.

Seria a garantia de não passarmos o que estamos passando hoje com o governo: ficar mendigando por recursos. Hoje conseguimos consolidar o entendimento de que o FAJ pode ser usado para pagar qualquer despesa da Defensoria, até salário. Não utilizamos isso ainda porque não temos lei, não temos iniciativa legislativa. Essa é uma falha da reforma do Judiciário. Ela previu autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e esqueceu de copiar do artigo do MP e do TJ a iniciativa de lei sobre cargos e salários. Para nós, é a grande luta na PEC 487 porque hoje fazemos os projetos de criação de cargo de defensor e de salário e mandamos para o governo. Daí, o governo embaça, muda. O projeto de quadro de apoio, que é uma das questões estruturais, não foi enviado ainda. (Ibidem, pp. 101-102).

Entre os principais problemas que impedem a consolidação da Defensoria no estado de São Paulo estão o insuficiente número de defensores e a falta de uma infraestrutura capaz de dar o devido suporte às atividades exercidas pela instituição. A questão salarial foi corrigida nos últimos anos, com a remuneração inicial de um defensor chegando a R\$ 18.000,00 em meados de 2013. Os demais problemas ainda persistem. A curta história da Defensoria Paulista é marcada também por reivindicações por melhorias.

No início de 2008, a Defensoria Pública Geral enviou à Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo dois anteprojetos de lei visando a criação de 100 cargos de defensores públicos por ano, nos quatro anos subsequentes, e a valorização da remuneração da categoria. Para conseguir fortalecer-se, a Defensoria Pública Paulista buscou recuperar o dinamismo dos movimentos sociais, cujo papel foi relevante para a aprovação da lei complementar nº 988, sancionada em 09 de janeiro de 2006.

Ao longo de 2008, ocorreram diversas manifestações para pressionar o encaminhamento dos referidos anteprojetos à ALESP, dentre as quais: na Assembleia Legislativa, objetivando o apoio da “Frente Parlamentar em Apoio à Defensoria Pública” (junho); no auditório Franco Montoro/ALESP (agosto); “marcha pela Valorização da Defensoria Pública” (em setembro); novo ato na ALESP (outubro); em frente à Secretaria de Gestão Pública do estado (outubro).

Em 24 de setembro de 2008, na sede da entidade Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes/Educafro, a APADEP [Associação Paulista de Defensores] reuniu-se com, aproximadamente, 50 representantes de entidades da sociedade civil. Demonstrando a importância da parceria com os movimentos sociais, a presidente da APADEP, Juliana Garcia Belloque, relatou as dificuldades vividas pela Defensoria Pública. Como forma de ação, as entidades da sociedade civil propuseram a busca de espaço na mídia e de mobilização das centenas de entidades que haviam apoiado o MDPEP.

Outra reunião ocorreu em 08 de outubro, na sede da APADEP, quando, além da discussão sobre as estratégias para a ampliação do movimento pelo fortalecimento da Defensoria Pública Paulista, foi debatida a proposta de paralisação dos defensores públicos, o que aconteceu entre os dias 13 e 17 de outubro. A interrupção das atividades foi ocasionada pelos entraves postos ao efetivo funcionamento da Defensoria Pública, o descaso do governo do Estado de São Paulo em relação aos anteprojetos de lei enviados à Secretaria de Gestão Pública e do seu apoio à terceirização da prestação jurisdicional. (HADDAD, 2011, pp. 104-106).

Outro problema, persistente ainda nos dias de hoje é o convênio com a OAB. Durante alguns anos, inclusive, a Constituição estadual e a lei complementar nº 988/06 obrigavam expressamente a Defensoria a manter o convênio com a Ordem. Todavia, uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ajuizada em 17 de outubro de 2008 pelo Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros, reverteu essa situação, desobrigando a Defensoria.

Outro evento que também gerou indignação por parte da Defensoria foi a proposta, no início de 2009, feita pela OAB, de mudança do critério da Defensoria Pública para a prestação da assistência jurídica. Sob o argumento de que o critério adotado dificultava a obtenção de clientes de baixa renda pelos advogados privados, a Ordem sugeriu que os atendimentos gratuitos fossem limitados às pessoas com rendimento familiar de até 02 salários mínimos nacionais, ao invés de 03. Em artigo divulgado pelo Jornal da Tarde em 02 de fevereiro de 2009, a então presidente da APADEP, Juliana Garcia Belloque criticou a proposta da OAB:

Os advogados particulares alegam que são mal remunerados pelo Estado quando atendem gratuitamente através do convênio firmado entre Defensoria e OAB para a prestação da assistência jurídica nas cidades em que ainda não atuam defensores públicos. Esse convênio prevalece em 93% dos municípios paulistas, pois a Defensoria – com apenas 400 profissionais – abre suas portas à população carente em somente 22 cidades. Com esse porte, o convênio com a OAB consome quase R\$ 300 milhões por ano, o suficiente para quadruplicar a estrutura atual da Defensoria. Com 1.600 defensores, o órgão estaria em todo o estado, que conta com 1.700 promotores de justiça e 2.200 juízes. Enquanto for tão pequeno o número de defensores públicos e enquanto o governo de São Paulo destinar menos de 1% do orçamento do sistema de justiça para a Defensoria, permanecerão descontentes os advogados conveniados e mais ainda a população pobre, que paga a conta de uma Defensoria Pública mal estruturada. O absurdo seria que os pobres pagassem por ainda mais essa fatura: terem o atendimento jurídico gratuito recusado pelo Estado para que advogados possam ser mais bem remunerados. (BELLOQUE apud HADDAD, 2011, p.108).

Em matérias publicadas nos dias 30 e 31 de janeiro, e 1º de fevereiro de 2009, a Folha de São Paulo questionou a reivindicação da OAB em detrimento do atendimento jurídico gratuito oferecido pela defensoria.

Com o II Pacto Republicano, assinado em 13 de abril de 2009, foi aprovada a lei complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009, que organiza a Defensoria Pública do Distrito Federal e territórios, da Defensoria Pública da União e traça normas gerais de organização das defensorias públicas dos estados. Com ela, a Defensoria teria prioridade na solução de conflitos extrajudicialmente, por meio de conciliação, arbitragem, promoção e conscientização sobre direitos humanos, cidadania e ordenamento jurídico. Além disso, concede novas prerrogativas aos defensores, como o livre ingresso em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independente de aviso prévio. Essa lei também

prevê que a atuação das defensorias será descentralizada, priorizando regiões “com maiores índices de exclusão e adensamento populacional”.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Esta terceira parte revela o quão enganosa é a ideia que defende o Direito, o Estado e o Judiciário como preocupados com a promoção de justiça igualmente para todos. Tendo isto em consideração, é possível constatar como as dificuldades enfrentadas pelas defensorias são apenas expressão de um problema mais amplo. Também fica claro que o problema da ampliação do acesso à justiça não depende exclusivamente do fortalecimento da assistência jurídica gratuita, uma vez que, para o Direito e para o sistema de justiça, promover a igualdade não é o objetivo. Muito embora esta seja a declaração formal.

No que diz respeito à constituição do Direito ao longo do período de ascensão e consolidação do capitalismo, acreditamos ter ficado evidente como eles andam desde muito tempo de mãos dadas. O desenvolvimento das técnicas jurídicas teve como motor as demandas sempre crescentes da classe burguesa de aumentar seus lucros expandindo seus negócios sempre mais. Dessa maneira, foi possível ao Direito aperfeiçoar os mecanismos legais capazes de assegurar a liberdade necessária às transações comerciais e a garantia de manutenção da propriedade de privada e do cumprimento dos contratos. Estas, e não outras, são as preocupações centrais do Direito burguês. Por esta razão, é possível hoje constatar que os interesses econômicos possuem maior segurança jurídica do que os direitos e garantias individuais da população como um todo. Isto fica evidente quando analisamos o histórico de constituição dos primeiros serviços estatais de prestação de assistência jurídica gratuita e verificamos que estes são bastante recentes, datando do século XX. Ou seja, a preocupação com o acesso à justiça para os mais pobres não nasceu no mesmo momento em que o atual Direito. Além de serem tardios, os serviços de assistência foram antes o resultado de mobilizações e de reivindicações sociais, do que o resultado natural de um sistema de leis que tivesse como objetivo a promoção de justiça para todos.

O processo histórico de criação no Brasil de serviços de assistência jurídica gratuita, por sua vez, também traz evidências do caráter secundário atribuído pelo sistema de justiça ao acesso a seus serviços pelos pobres. Séculos de história e muitos embates foram necessários para que chegássemos a ter a existência da Defensoria Pública garantida constitucionalmente. Todavia, a despeito desta conquista, as defensorias estaduais ainda enfrentam sérias dificuldades. A principal delas é baixa quantidade de recursos recebidos em relação à imensa quantidade de pessoas que necessitam de seus serviços. Neste sentido, podemos compreender o fato de que a DPESP, por exemplo, encontre-se limitada ao atendimento apenas nos maiores municípios e, mesmo nestes, o número de defensores seja insuficiente diante da demanda.

Evidencia-se a existência de uma estrutura social produtora de desigualdades. Numa tal sociedade, na qual a produção de pobreza é sistêmica, as políticas destinadas aos pobres tornam-se expressão de processos contraditórios. É uma esquizofrenia produzir e tentar combater a pobreza ao mesmo tempo. As dificuldades que dizem respeito às defensorias encontram sua explicação neste paradoxo, o que torna compreensível que a DPESP enfrente os problemas que apresentamos ao longo da tese.

Por último, mas não menos importante, é o próprio processo de criação da DPESP. Marcado por mobilizações e difíceis negociações políticas, que se alongaram durante alguns anos, o embate foi difícil e teve como principal adversário a resistência do governo estadual em criar uma nova instituição que possuísse autonomia em relação às próprias ações. A relutância do governo, assim como a de muitos procuradores que atuavam como se defensores fossem, não se dando conta da contradição entre a defesa do Estado e a dos indivíduos, deixaram clara a negligência com os reais interesses dos mais pobres. Revela que o governo estadual enxerga a assistência jurídica gratuita como política assistencial, desprezando ou tentando neutralizar o seu potencial contestatório do *status quo*. Dessa maneira, a criação tardia da DPESP expõe parte dos problemas estruturais nos quais esta instituição encontra-se imersa e contra os quais deve lutar, caso tenha como objetivo a real defesa dos interesses dos pobres.

O que podemos concluir das discussões apresentadas nesta terceira parte é que a solução do problema do acesso à justiça ultrapassa em muito o simplismo de defender exclusivamente a expansão das defensorias públicas. Mais que o fortalecimento desta instituição, repetimos que são necessárias transformações estruturais profundas em nossa sociedade. As defensorias têm o potencial de contribuir para uma tomada de consciência que leve àquelas transformações. Todavia, como pudemos ver, a necessidade de fortalecê-las constitui apenas uma parte do problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve início com a crença do autor na solução do problema do acesso à justiça aos pobres pela via da expansão dos serviços públicos, principalmente da Defensoria Pública. Acreditava que, constatada a falta de defensores e a distância entre as unidades de atendimento e os lugares de moradia das pessoas pobres, tratava-se de uma solução tecnocrática: contratar mais defensores e levar o serviço até as pessoas. Seja instalando unidades nas periferias dos centros urbanos, seja adotando serviços itinerantes, ou recorrendo a outras alternativas. Tudo se limitava, no entanto, a atender a todos. Universalizar o acesso ao atendimento. Caso isso fosse colocado em prática, tudo estaria resolvido, pois a Justiça alcançaria a todos. Desconheciam-se as contradições mais profundas do problema.

A investigação desenvolvida ao longo desta tese possibilitou desvendar uma série de obstáculos estruturais ao acesso à justiça, inviabilizando a defesa de um discurso baseado unicamente na expansão dos serviços. A pesquisa foi iluminadora para seu autor. Entretanto, grande parte dos trabalhos sobre o tema hoje existentes – realizados por pesquisadores acadêmicos ou por instituições públicas – trata a questão como solucionável se removidas as barreiras que impedem o acesso de todos ao Judiciário. Nesta perspectiva, tudo se resume a problemas conjunturais que, uma vez solucionados, devolverão a harmonia para a sociedade.

A análise da ampla cartografia apresentada na primeira parte desta tese poderia servir a duas interpretações. A primeira e mais corrente diria que, diante da insuficiência de defensores e da localização das unidades em lugares distantes dos pobres, o problema se resolveria com a contratação de mais defensores e com a expansão das unidades de atendimento. Trata-se de uma abordagem limitadora porque se esquece de considerar as desigualdades socioespaciais em si, naturalizando-as. Faz-se necessário discutir a Defensoria e o uso desigual do território como expressões de desigualdades estruturais. Nesse caso, trata-se de compreender que a existência de defensorias e as dificuldades por elas enfrentadas expressam um problema estrutural maior e muito mais antigo. É a produção de pobreza e a periferização dos pobres. Não houvesse pobreza, não haveria defensorias. Não habitassem os pobres as áreas mais distantes dos centros dotados dos serviços mais especializados, não estaríamos discutindo as dificuldades impostas pelas distâncias entre as unidades de atendimento e a habitação dos pobres. Assim, não faz muito sentido dirigir uma crítica exclusiva à localização das unidades. Na perspectiva da oferta de serviços de acordo com sua raridade e com a proximidade de outras infraestruturas importantes, a atual estratégia da DPESP faz sentido. Está instalada nos pontos luminosos do território, ou seja, aqueles pontos

responsáveis pelas funções de comando e para onde os fluxos convergem. Não haveria o que discutir, caso os habitantes dos demais lugares não tivessem seu acesso limitado a esses pontos. Mas, nesse caso, possivelmente não haveria pobreza tampouco Defensoria. O grande problema é que a pobreza existe e aos pobres é mais difícil chegar aos serviços mais raros. Portanto, a análise que fazemos da distribuição das unidades da DPESP permite concluir que se trata menos de um problema de mais unidades em lugares pobres do que de combater as estruturas produtoras de desigualdades.

Tudo isso nos leva às discussões desenvolvidas na segunda parte da tese. Em primeiro lugar, precisamos dar conta de compreender como o capitalismo tornado global aprofunda as relações de exploração e produz cada vez mais riqueza concentrada nas mãos das grandes corporações e, por outro lado, há a constituição de uma multidão de pobres tornados excedentes, sendo explorados como mão-de-obra barata ou abandonados à própria sorte. Considerando tais aspectos, a existência de defensorias públicas é colocada em xeque, na medida em que é extremamente contraditório defender os pobres das injustiças quando a maior das injustiças é a produção estrutural de mais pobreza. Incrementar as ações das defensorias vai de encontro a um mundo cujos agentes dominantes dependem da espoliação para aumentarem seus lucros. Não houvesse exploração, não haveria pobreza e, conseqüentemente, defensorias. A solução se mostra novamente independente da criação de mais defensorias.

Outro aspecto estrutural a ser considerado é o das funções do Estado na sociedade capitalista. Como vimos, o Estado utiliza suas instituições a fim de assegurar antes as relações capitalistas de produção do que promover políticas capazes de diminuir as desigualdades e de erradicar a pobreza. Entendendo que o desenvolvimento econômico é a solução para todos os problemas, o Estado assegura às empresas as condições necessárias para auferirem mais e mais lucros. Para isso, sustenta suas ações com o argumento simplista de que o país necessita da geração de empregos. Dessa maneira, é possível compreender os investimentos feitos pelo governo do estado de São Paulo nos anos recentes com o objetivo de melhorar a infraestrutura rodoviária, por exemplo. O território paulista é expressão de escolhas que têm privilegiado o desenvolvimento econômico. Todavia, já vimos que um sistema fundado na exploração inevitavelmente irá produzir pobreza. Sendo assim, é outra grande contradição que o Estado apoie ao mesmo tempo políticas voltadas a fins totalmente opostos. Como financiar simultaneamente a produção de pobreza e serviços públicos destinados aos pobres? Explica-se, assim, em parte a insuficiência dos investimentos na DPESP.

O debate sobre a expansão das defensorias também permanece incompleto se não considerarmos as funções exercidas pelas demais instituições do sistema de justiça, também integrantes do Estado. No exercício de compreensão do uso do território pelo Tribunal de Justiça e pelo Ministério Público no estado de São Paulo, revelamos que ambos estão presentes em um número maior de municípios e dispõem de mais recursos financeiros e humanos que a DPESP. Também evidenciamos que a maior parte dos processos judiciais diz respeito a interesses do próprio Estado ou de litigantes empresariais. O sistema estadual de justiça parece justificar sua existência na função de garantir legalmente os interesses de grupos específicos. Não é um ideal universal de justiça que está em jogo, mas a manutenção de um ordenamento social mercantil. Outra faceta da justiça que bem demonstra sua predileção pela ordem capitalista é o tratamento seletivo que dirige aos pobres quanto às questões penais. Os pobres são o alvo *par excellence* das polícias e das prisões. O pobre é, em nossa sociedade, o estereótipo de criminoso. E, no Brasil, essa regra ganha infelizmente um componente de preconceito racial: o pobre negro é duas vezes criminoso. Os dados que apresentamos bem revelam o quanto isso é verdade. Em tais circunstâncias, como discutir simplesmente a expansão das defensorias? É verdade que a existência de mais defensores públicos possibilitaria a defesa judicial eficiente contra um grande número de injustiças dirigidas aos pobres. No entanto, ao optar por tal solução, não estaríamos invertendo o problema? Acreditamos ser necessário transformar o sistema de justiça, expurgando suas mazelas. Desse modo, as injustiças são desnaturalizadas e o problema é atacado em sua raiz. Um sistema de justiça imparcial e justo prescinde de mais defensorias.

Outra importante questão a considerar diz respeito à formação histórica do direito e das políticas de promoção de acesso à justiça aos pobres. No caso do direito como o conhecemos, sua constituição está intimamente ligada à ascensão do capitalismo iniciada no século XI na Europa. O recurso aos primeiros advogados pelos burgueses teve por consequência o resgate de normas do direito romano que beneficiavam o desenvolvimento do comércio. Séculos de lutas e transformações sucessivas no direito vigente permitiu a unificação das relações mercantis em torno de um conjunto de normas válidas para um conjunto cada vez mais abrangente de Estados. Entretanto, o que há de particularmente nocivo no direito, e nas instituições que se formaram com a vitória da classe burguesa nas revoluções do século XVIII, é que em sua essência a preocupação é com a garantia da liberdade de comércio e com a execução dos contratos. Sendo assim, as demais disposições tornaram-se secundárias e negligenciáveis. Nossa interpretação desse processo conduz à conclusão de que é pouco frutífero expandir as defensorias se não houver uma transformação do direito, uma

inversão dos valores que devem ser prioritários em nossa sociedade. Acreditamos que, a despeito de já há algum tempo o direito ser usado pela burguesia para a consecução dos seus objetivos, há nele uma ampla declaração de princípios que deixa margem para um uso contestatório por parte de outros agentes. Da mesma forma que os burgueses ao longo dos séculos conseguiram – por meio de muitas lutas, alianças e negociações, que às vezes estavam de acordo com as leis e muitas outras provocaram sua mudança – mudar o direito e as relações sociais, hoje é possível aos pobres usarem contra a burguesia as mesmas armas jurídicas por ela criadas. Os defensores públicos parecem hoje desempenhar as funções de classe que outrora eram dos advogados que buscavam nas leis existentes um espaço para os burgueses na ordem feudal.

A história das leis e das instituições com o objetivo de possibilitar o acesso dos pobres à justiça é uma evidência de como o direito cumpre uma função de proteção de determinadas garantias em detrimento de outras. Apesar do capitalismo já estar bastante consolidado no final da Idade Média e as revoluções burguesas datarem do século XVIII, as primeiras políticas estatais destinadas a oferecer o serviço gratuito de advogados àqueles que não pudessem pagar só surgiram no século XX. Tal surgimento também não se deu como evolução natural do direito, como alguns podem supor. Elas nasceram no contexto das diversas reivindicações dos movimentos sociais que se intensificaram na transição do século XIX para o XX. Dessa maneira, apenas muito recentemente o Brasil viu o Estado criar serviços com o fim específico de prestar assistência gratuita. E ainda mais recente é a criação das defensorias públicas. Vimos também que não foi sem dificuldades que tais instituições foram criadas e que, em todos os estados, seus serviços estão aquém das demandas. As históricas dificuldades enfrentadas são reveladoras dos limites estruturais impostos à consolidação de serviços que favoreçam os pobres. Assim sendo, é pouco provável que o Estado voluntariamente destine maiores recursos às defensorias, a não ser que enxergue nelas meros serviços assistencialistas não ameaçadores da ordem vigente.

O processo de constituição da DPESP é exemplificativo das dificuldades de instalação das defensorias no país. Em São Paulo, não houve muita criatividade na criação dos serviços de assistência. A organização da assistência judiciária e, posteriormente, da assistência jurídica seguiu os desígnios das normas federais. Emblemática, no entanto, foi a movimentação política necessária para obter do governo estadual a criação de sua defensoria quanto a Constituição de 1988 já previa a obrigação há mais de dez anos. A criação de um movimento com o fim específico de reivindicar a criação de uma defensoria, a necessidade de mobilizar outros movimentos sociais, a exigência de atividades de *lobby* junto a membros do

legislativo federal e estadual, bem como a posição do governo estadual que via na criação de uma nova instituição apenas o aumento dos gastos, demonstram os empecilhos que precederam o surgimento da DPESP. Conhecido este processo, fica mais fácil compreender as atuais dificuldades com a limitação do número de defensores e de distribuição das unidades de atendimento. As dificuldades são históricas e inerentes a uma organização social que necessariamente produzirá desigualdades e pobreza. É um problema estrutural. Caso não haja por parte da DPESP a manutenção de uma postura contestatória em relação ao Estado, ela corre o risco de ser cooptada ou definhando sem recursos para continuar crescendo. É necessário também não esquecer que o objetivo máximo de uma instituição deste tipo é lutar por um mundo onde não haja mais defensorias. Se a meta não for esta, então não há porque defendermos seu fortalecimento, uma vez que nenhuma mudança significativa virá. Sempre haverá pobreza e desigualdades e as defensorias apenas amenizarão o sofrimento dos pobres *ad infinitum*.

A hipótese deste trabalho era a de que o uso do território pela Defensoria Pública de São Paulo expressava os limites ao acesso ao direito constitucional do direito de defesa. Acreditamos que os argumentos aqui expostos tenham demonstrado isso. A análise dos sistemas de objetos revelou que as unidades de atendimento são insuficientes, assim como o número de defensores. Também foi possível concluir que os mais pobres são as pessoas que mais têm dificuldades para se deslocar até os pontos do território onde se localizam as unidades da DPESP. Por outro lado, demonstramos como os sistemas de ações relacionados à DPESP possibilitam a promoção de desigualdades e um sistema de justiça que atende, sobretudo, aos interesses dos agentes hegemônicos. Essa batalha está em curso e algumas conquistas já se fazem presentes. Diante de tudo isso, a questão que permanece é se devemos defender ou não a presença de mais defensorias.

Apostamos na resposta positiva. Não acreditamos, contudo, que o problema do acesso à justiça pelos pobres se encerre aí. Como vimos, trata-se de um problema complexo que exige transformações sociais profundas. De qualquer modo, a existência de defensores públicos indignados com as injustiças contribui para uma tomada de consciência generalizada sobre a necessidade de mudanças. A assistência jurídica gratuita, a despeito dos muitos obstáculos hoje enfrentados e ainda por vir, há duzentos anos era impensável e hoje é real. A ordem de grandeza da guerra a ser enfrentada pelos pobres parece ser a mesma daquela que os burgueses levaram oitocentos anos para vencer: é uma luta pela mudança dos valores que guiam o mundo. A existência de defensorias é um sinal de que uma ordem justa é possível. Cabe às defensorias dar sua contribuição para que isso um dia se torne realidade um dia.

REFERÊNCIAS

Livros

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 6ª edição, outubro de 2011. 2ª reimpressão, agosto de 2014.

BARBOSA, Júlio César Tadeu. *O que é justiça*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

BARCELLOS, Caco. *Rota 66*. 29ª edição. São Paulo: Editora Globo, 1997.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 12ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011. 1ª reimpressão, abril de 2013.

BAUDRILLARD, Jean. *La société de consommation: ses mythes, ses structures*. Paris: Éditions Denoël, 1970.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da libertação*. Tradução de Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CHRISTIE, Nils. *A indústria do controle do crime: a caminho dos GULAGs em estilo ocidental*. Tradução de Luís Leiria. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012. [1957].

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14ª edição atualizada e ampliada, 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2013.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24ª edição. São Paulo: Edições Graal, 2007. [1979].

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Lígia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo; TORRES, Ana Paula Repolês; GOULART, Paloma. Desigualdades no acesso à justiça e atores recorrentes nos tribunais do Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. (orgs.). *Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 127-204.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Tradução de Cecília Neves e Alderico Toríbio. 2ª ed. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. [1963].

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. Organização e introdução de Osvaldo Coggiola. Tradução do manifesto: Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1ª edição revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENEGAT, Marildo. *Estudos sobre ruínas*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Tradução de Fanny Tabak. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MOMBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec, 1984. [1977].

ORTEGA Y GASSET, José. *Meditação da técnica*. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1963. [1939].

PACHUKANIS, Evgeny Bronislavovich. *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. Tradução de Sílvio Donizete Chagas. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988. [1924].

PEDROSO, Regina Célia. *Estado autoritário e ideologia policial*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008. [1945].

ROCHA, Jorge Luís. *História da defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

ROCHEFORT, Michel. *Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. *Aménager le territoire*. Paris: Éditions du Seuil, 1970.

RUSCHE, Gerorg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Tradução de Gizlene Neder. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. [1939].

SANTOS, Milton. *O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo*. São Paulo: Edusp, 2009. 1ª edição: Éditions Ophrys, Paris, 1971.

_____. *Pobreza urbana*. São Paulo: Edusp, 2009. [1978].

_____. *Economia espacial: críticas e alternativas*. Tradução de Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2003. [1979].

_____. *Espaço e método*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008. [1985].

_____. *O espaço do cidadão*. 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2007. [1987].

_____. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2009. [1990].

_____. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005. [1993]

_____. O retorno do território. Comunicação apresentada no Seminário Internacional *Território: Globalização e Fragmentação*, abril de 1993. In: *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. O lugar: encontrando o futuro. Conferência inaugural do Encontro Internacional Lugar, Formação Socioespacial, Mundo, Universidade de São Paulo, 8-10 de setembro de 1994. In: *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008. [1994].

_____. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2008. [1996].

_____. O papel ativo da geografia: um manifesto. In: *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, nº 9, pp. 103-109, jul./dez., 2000.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. [2000].

_____. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013. [2001].

SARTRE, Jean-Paul. *Crítica da razão dialética: precedida por questões de método*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 1ª edição: Paris, Gallimard, 1960.

SCHUBSKY, Cássio. *Advocacia pública: apontamentos sobre a história da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R. *O Direito e a ascensão do capitalismo*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007. 1ª reimpressão, março de 2013.

YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

Monografias, dissertações e teses

ALCÂNTARA, Willian Magalhães de. *O acesso a serviços de justiça na cidade do Recife: uma análise socioespacial da atuação da Defensoria Pública e do Projeto Justiça Cidadã*. (Dissertação) Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A advocacia e o acesso à justiça no estado de São Paulo (1980-2005)*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

ALVES, Cleber Francisco. *A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça*. (Tese). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

BIASOLI, Felipe Iraldo de Oliveira. *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o cumprimento ao direito de assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes*. (Monografia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

BINI, Danton Leonel de Camargo. *Mudanças históricas e implicações sócio-espaciais na composição das atividades agropecuárias hegemônicas na região de Araçatuba (SP)*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

BRANDÃO, Juliana Ribeiro. *Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do estado de São Paulo*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

CASANOVA, Brunna Melo. *Defensoria Pública: exigência do Estado de Direito Democrático*. (Monografia). Recife: Universidade do Sul de Santa Catarina, 2008.

CASTRO, Ana Carolina Salles de. *O acesso à justiça através da Defensoria Pública e dos meios extrajudiciais de solução amistosa*. (Monografia). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

COSTA, Daniel Fernandes. *A ação civil pública à disposição da Defensoria Pública como instrumento de tutela dos direitos transindividuais*. (Monografia). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *O acesso à justiça e a assistência jurídica em São Paulo*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. *Territórios de autosegregação e de segregação imposta: fragmentação socioespacial em Marília e São Carlos*. (Dissertação). São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2011.

DONOSO, Verônica Garcia. *A paisagem e o sistema de espaços livres na urbanização contemporânea do interior paulista: estudo de caso da área entre São Carlos, Araraquara e Ribeirão Preto*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. *A desigualdade penal e a jurisdição na nova democracia brasileira*. (Dissertação). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2010.

MARQUES, Erik Macedo. *Acesso à justiça: estudo de três juizados especiais cíveis de São Paulo*. (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MARTINS, Eduardo Almendra. *Democracia e Acesso à Justiça: Defensoria Pública como instrumento de acesso aos direitos e garantias fundamentais*. (Dissertação). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012.

MELO, Larissa Weyne Torres de. *A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça*. (Monografia). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2007.

PEDON, Nelson Rodrigo. *A participação popular na produção do espaço urbano da cidade de Araçatuba - SP: o caso do Bairro Alvorada*. (Dissertação). Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2005.

ROCHA, Jorge Bheron. *Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais*. (Monografia). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2007.

SOARES JÚNIOR, Nilson R. *Cidadania e acesso à justiça: a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro*. (Dissertação). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Maria Adélia de. *São Paulo: ville/région: propositions methodologiques*. (Tese). Paris: Université de Paris I, 1975.

TOLEDO, Eli Fernando Tavano. *Industrialização de Bauru: a atividade industrial e o espaço geográfico, das origens à situação atual*. (Dissertação). Rio Claro: Universidade Estadual Paulista, 2009.

VALE, Ana Rute do. *Expansão urbana e plurifuncionalidade no espaço periurbano do município de Araraquara (SP)*. (Tese). São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2005.

ZOMIGHANI JR., James Humberto. *Desigualdades espaciais e prisões na era da globalização neoliberal: fundamentos da insegurança no atual período*. (Tese). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

Artigos

ALMEIDA, Ângela Mendes de. Estado autoritário e violência institucional. In: *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. Ano 17. Números 19/20. 1º e 2º semestres de 2012. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012. pp. 481-500.

AZEVEDO, Cecília. Guerra à pobreza: EUA, 1964. In: *Revista de História*. Número 153, 2º - 2005. pp. 305-323.

CORRÊA, Roberto Lobato. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 57, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 1995. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/coleção_digital.htm>. Acesso em: 09 nov. 2014.

LEAL, Ricardo Pereira Câmara; SILVA, André Luiz Carvalhal da; VALADARES, Silvia Mourthé. Estrutura de Controle das Companhias Brasileiras de Capital Aberto. In: *Revista de Administração Contemporânea*, São Paulo, v.6, n.1, jan/abr. 2002, p. 07-18.

MATOS, Mauricio dos Santos; PIMENTA, Selma Garrido; ALMEIDA, Maria Isabel de; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. O impacto do Programa de Inclusão Social da Universidade de São Paulo no acesso de estudantes de escola pública ao ensino superior público gratuito. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 93, n. 235, p. 720-742, set./dez. 2012.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Avila. *O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2479685>>. Acesso em 09 de março de 2015.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. A dimensão quântica do acesso à justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). *Temas aprofundados: Defensoria Pública*. Volume 1. 2ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2014. pp. 89-108.

ROMEU, Luciana Campanelli; PASSAMANI, Marcelo; ZAGO, Mariana Augusta dos Santos; GROTERHORST, Rebecca. Análise crítica dos critérios utilizados pela Defensoria para definição do necessitado nos termos do artigo 134 da Constituição. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos. (orgs.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública* (vol.2). pp. 155-210. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

SOUZA, Maria Adélia de. *Cidades Médias e Desenvolvimento Industrial – Uma Proposta de Descentralização Metropolitana*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, 1978. (Série Estudos e Pesquisas, 17).

_____. Conexões geográficas: um ensaio metodológico (uma versão ainda preliminar). In: *Boletim Paulista de Geografia*. nº 71, 1993. pp. 113-127.

Documentos institucionais

APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo). *Qualidade da educação nas escolas estaduais de São Paulo: dados selecionados*. 2ª ed. São Paulo: APEOESP, 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP); INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: edição dos autores, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Texto institucional sobre a reforma do Judiciário, 2003*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/reforma-do-judiciario>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário (SRJ). *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: SRJ, 2009. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Relatório Geral do Mutirão Carcerário do Estado de São Paulo, 2011*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-mutirao-carcerario-sp-2012.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Contas 2013*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/docs/Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN – junho de 2014*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. *Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista (Primeiro relatório) 2013*. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/655-Relatorio_I_Assentamentos_Fundap_Final_logo.pdf>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. *Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista (Segundo relatório) 2013*. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/654-Relatorio%20II_Assentamentos_Fundap_final_logo.pdf>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. *Relatório Justiça em números 2012*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 06 out. 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Informações sobre o atendimento ao usuário da Defensoria Pública*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3105>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. *Deliberação nº 89 de 2008 do Conselho Superior da Defensoria Pública*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=2485&idModulo=5010>>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. *Deliberação nº 143, de 26 de novembro de 2009, do Conselho Superior da Defensoria Pública*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6842&idModulo=5010>>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. *Anuário estatístico de 2013*. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/corregedoria_docs/Estat%C3%ADstica%202013.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. *Tabela – Remuneração mensal de membros da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (novembro/2014)*. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/0/TRANSPARENCIAS_DEFENSORES_201411.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2015.

_____. *Quem pode ser atendido pela Defensoria Pública do Estado?* 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3094>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

EMPLASA, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. *Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e Regionalização do Estado de São Paulo: Extrato do Documento 2 (Resultados)*. São Paulo: Emplasa, 2011.

_____. *Aspectos econômicos da Região Metropolitana de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/Emplasa/Indicadores/gsp.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO (Jornal). *Relatório mostra que menos de 1% das multas aplicadas pelo Ibama são pagas*. Reportagem de 11 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,relatorio-mostra-que-menos-de-1-das-multas-aplicadas-pelo-ibama-sao-pagas-imp-,704547>>. Acesso em: 30 abr. 2015

FOLHA DE SÃO PAULO. *Antônio Delfim Netto*, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html>>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. *Efetivo da PM encolhe no ano em que São Paulo bate recorde de assaltos*. Reportagem de 15 de jun. de 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1642135-efetivo-da-pm-encolhe-no-ano-em-que-sp-bate-recorde-de-assaltos.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Edição do autor, 2010.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Edição do autor, 2011.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Edição do autor, 2012.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Edição do autor, 2013.

_____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Edição do autor, 2014.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de Influências das Cidades - 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64110.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. *Censo 2010. Dados disponíveis em:* <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Aglomerados subnormais: informações territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

METRÔ. *Pesquisa Origem e Destino 2007 – Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo: Metrô, 2008.

_____. *Pesquisa Origem e Destino 2011 – Região Metropolitana de Campinas*. São Paulo: Metrô, 2012.

OUVIDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Pesquisa de satisfação 2012*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3287>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Pesquisa de endereços dos quartéis por município*. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

SÃO PAULO (Estado). *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2007*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2008*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2009*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2010*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2011*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2012*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. *Relatório da Diretoria de Contas do Estado de São Paulo, 2013*. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. *Parques tecnológicos*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/parques-tecnologicos>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Estatísticas*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; EMPLASA, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. *Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo: EMPLASA, 2011.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Barômetro da corrupção global 2013*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report/>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Comunicado Corregedoria Geral nº 72/2015*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=65057>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. *Relatório os 100 maiores litigantes da comarca da capital*. São Paulo: TJSP, 2010a. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=25432>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. *Relatório os 100 maiores litigantes das comarcas do interior*. São Paulo: TJSP, 2010b. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=25431>. Acesso em: 06 set. 2015.

Legislação

BRASIL. Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841. Reforma o Código do Processo Criminal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Decreto nº 150, de 09 de abril de 1842. Regulamenta a arrecadação da dízima da Chancelaria. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça no Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro de 1897. Organiza a Assistência Judiciária no Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931. Aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841. Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 150, de 09 de abril de 1842. Dando Regulamento para a arrecadação da Dízima da Chancelaria. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça no Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931. Aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Decreto lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código do Processo Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Lei nº 2.661, de 03 de dezembro de 1955. Dispõe sobre a regulamentação do § 4º do artigo 153 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2661.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Emenda constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Lei complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 16 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Lei complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009. Organiza a Defensoria Pública do Distrito Federal e territórios, da Defensoria Pública da União e traça normas gerais de organização das defensorias públicas dos estados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

PORTUGAL. *Ordenações Filipinas de 1603*. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>>. Acesso em: 25 out. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1.763, de 29 de dezembro de 1920. Organiza a Assistência Judiciária. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Decreto nº 3.425, de 13 de dezembro de 1921. Dá regulamento para a boa execução da lei nº 1763 - de 29 de Dezembro de 1920, que organiza a Assistência Judiciária. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

_____. Decreto nº 4.819, de 07 de janeiro de 1931. Cria o Departamento do Trabalho Agrícola. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2015.

_____. Decreto nº 7.078, de 06 de abril de 1935. Subordina a Imprensa Oficial de Estado, o Departamento de Administração Municipal, o Departamento Estadual do Trabalho e a Procuradoria de Terras à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, que passará a denominar-se Secretaria de Estado da Justiça e Negócios de Interior, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Lei nº 2.497, de 24 de dezembro de 1935. Organiza o Departamento de Assistência Social do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 9.486, de 13 de setembro de 1938. Altera dispositivos da lei nº 2.497, de 24 de dezembro de 1935, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto-lei nº 17.274, de 06 de junho de 1947. Transforma o Departamento de Serviço Social e subordina o Serviço Social dos Menores diretamente à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto-lei nº 17.330, de 27 de junho de 1947. Cria o Departamento Jurídico do Estado, subordinado à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei nº 7.489, de 26 de novembro de 1962. Dispõe sobre remuneração, pelo Estado, de advogados dativos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Constituição do estado de São Paulo (1967). Constituição do estado de São Paulo de 13 de maio de 1967. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Decreto-lei nº 236, de 30 de abril de 1970. Revoga a Lei nº 7.489, de 26 de novembro de 1962 e autoriza a abertura de crédito suplementar. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei complementar nº 93, de 28 de maio de 1974. Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Lei complementar nº 319, de 10 de março de 1983. Autoriza o credenciamento de advogados para a prestação de assistência judiciária gratuita, no âmbito criminal. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei nº 4.476, de 20 de dezembro de 1984. Dispõe sobre o Regimento de Custas e Emolumentos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Decreto nº 23.703, de 25 de julho de 1985. Regulamenta o Fundo de Assistência Judiciária da Procuradoria Geral do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Constituição do estado de São Paulo (1989). Constituição do estado de São Paulo de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei complementar nº 893, de 09 de março de 2001. Institui o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. Lei complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2006. Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jul. 2013.