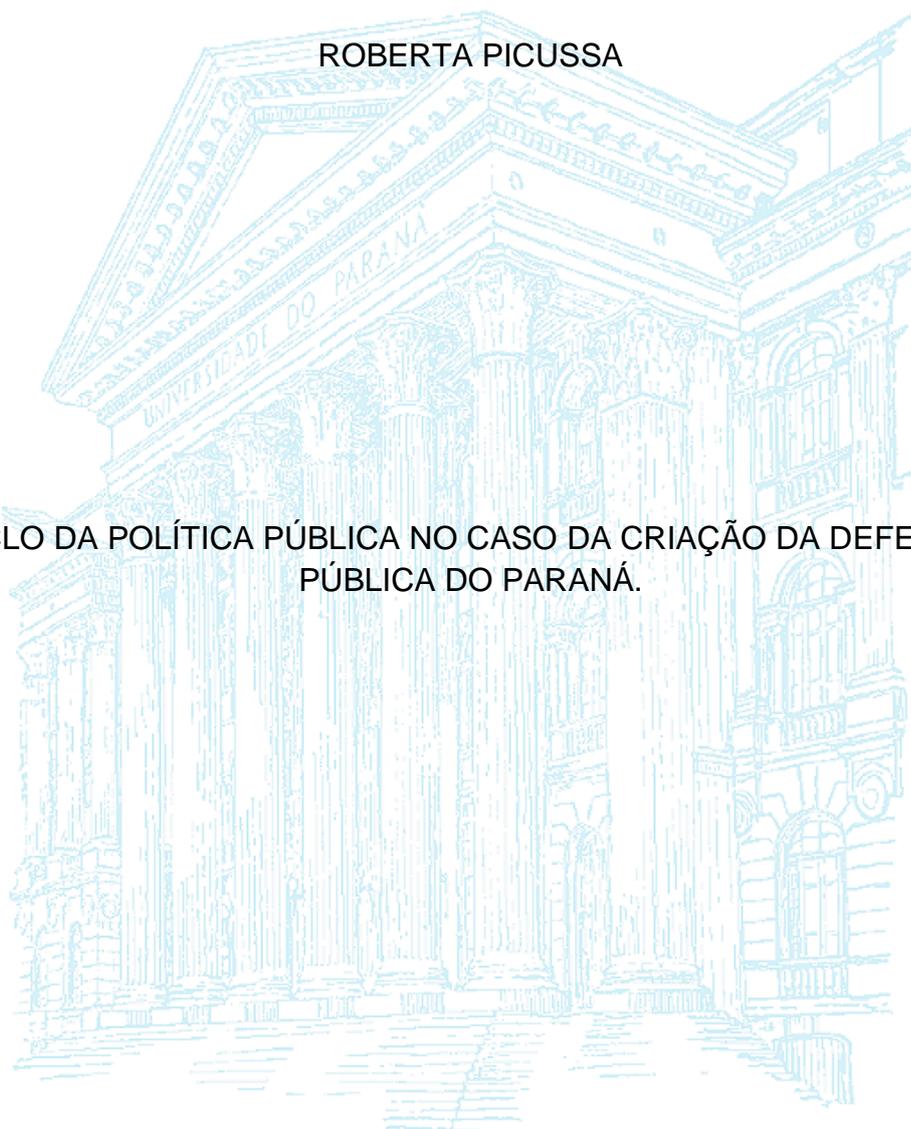


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROBERTA PICUSSA

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA DO PARANÁ.



CURITIBA
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROBERTA PICUSSA

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA DO PARANÁ.

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas,
no Curso de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexandro Eugenio Pereira

CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ROBERTA PICUSSA

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre
no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira
Orientador – Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Paulo Ricardo Opuszka
Programa de Mestrado em Direito, Unicuritiba

Curitiba, 26 de agosto de 2013.

AGRADECIMENTOS

Ao final dessa jornada empreendida para obter a titulação de mestre, sinto a necessidade de agradecer a várias pessoas que contribuíram para que esse momento chegasse.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela graça e os dons a mim concedidos que me permitiram realizar essa conquista.

Agradeço também à minha família, principalmente aos meus pais, pelo total apoio e incentivo para que eu cursasse o Mestrado.

Pela concretização desse trabalho de Dissertação agradeço ao meu orientador, Profº Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, tanto pela orientação intelectual como pelo tratamento amistoso e atencioso que recebi durante esse período. Aqui estendo o agradecimento também a todos os professores integrantes do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade de participar do Programa, e também pelos ensinamentos proferidos dentro e fora da sala de aula.

Cabe um agradecimento especial às pessoas que aceitaram participar das entrevistas e compartilhar seus conhecimentos e experiências sobre a questão da Defensoria Pública do Paraná. Agradeço à Defensora Pública Geral, Josiane Bettini Fruet Lupion, por compartilhar parte da sua história, que também é parte da história da própria Defensoria Pública no Paraná, e também a todos os funcionários do órgão em Curitiba, que sempre se demonstraram dispostos a me auxiliar. Nomeio aqui para representá-los a Vanusa Hoffmann e o Daniel Aragão.

Sou grata também à Secretária de Estado de Justiça e Cidadania, Maria Tereza Uille Gomes, e também a todos os funcionários da Secretaria que da mesma forma sempre se prontificaram a me ajudar. Aqui agradeço especialmente ao Miguel Godoy, que me auxiliou nesse processo desde o início, na época em que apresentei o projeto de pesquisa para seleção no mestrado, e compartilhou inúmeras informações essenciais para a compreensão do meu objeto.

Devo agradecer também ao ex-governador Orlando Pessuti, por aceitar participar dessa pesquisa contando seu papel nessa história, e partilhando a perspectiva de um governante e dos membros do governo sobre a criação da Defensoria Pública.

É preciso agradecer também aos professores do curso de Direito da UFPR, Profª Dra. Priscila Plachá Sá e Profª Dra. Clara Roman Borges, pela disposição em colaborar com essa pesquisa, contando informações importantes sobre o Movimento Defensoria Já, e aos Profº Dr. Rodrigo Kanayama e Profº André Giamberardino, por esclarecer questões importantes da legislação que são essenciais para compreensão dos desafios da implementação da Defensoria Pública no Paraná.

Não posso deixar de agradecer também aos Defensores Públicos de outros estados e membros do Movimento Defensoria Já, André Castro, por dividir informações essenciais da participação da Associação Nacional dos Defensores

Públicos nesse processo, e também ao Rafael Português e à Carolina Anastácio, por esclarecer alguns pontos da movimentação da Associação do momento de implementação do órgão.

Agradeço também aos ativistas dos Direitos Humanos, Fernando Priostre, membro da Organização Não Governamental “Terra de Direitos”, e Carlos Santana, membro do Conselho Permanente dos Direitos Humanos no Paraná, por partilhar as noções e experiências dos que sentem na pele a falta da Defensoria Pública no Estado, e também aos estudantes André Feiges e Ana Raggio, por contar detalhes das ações do Movimento Pró-Defensoria, e também por compartilhar os debates políticos e teóricos que os estudantes que pautam essa questão desenvolveram durante esse período acerca do tema.

Agradeço também ao deputado Tadeu Veneri por contar questões importantes da movimentação política pró-defensoria que antecederiam o movimento Defensoria Já, e também a toda sua equipe que me auxiliou a contatar diversas outros ativistas dos Direitos Humanos e da Defensoria Pública no Estado.

Gostaria de agradecer também ao Deputado Ademar Traiano, meu atual chefe, por participar dessa pesquisa, e também à equipe de seu gabinete, da qual faço parte, que sempre demonstraram compreensão e apoio nos momentos em que precisei me ausentar por causa dos compromissos com o mestrado.

Também devo um agradecimento especial ao meu antigo chefe, Marcelo Rangel, e sua equipe, que da mesma forma, me apoiaram e incentivaram a cursar o mestrado, me autorizando a me ausentar nos períodos de aula do mestrado sem prejuízo no meu trabalho.

Agradeço também a todos meus colegas da Pós-graduação, que compartilharam essa experiência comigo, e nos quais encontrei grandes amigos que espero levar além do ambiente acadêmico, assim como levei meus colegas da graduação, grandes amigos que certamente sempre me incentivaram e auxiliaram nessa etapa de minha formação. Não só a eles, mas agradeço a todos os meus amigos, que pela proximidade tiveram que vivenciar os momentos angustiantes do mestrado, os momentos em que tive que me ausentar das festas e encontros para estudar em casa. Apesar de sempre tentarem me convencer a não estudar “só daquela vez”, agradeço o companheirismo e a torcida para findar esse processo.

Por fim agradeço a Universidade Federal do Paraná, por possibilitar minha pós-graduação de maneira gratuita, e espero que com essa dissertação tenha correspondido ao nível de ensinamentos que pude desfrutar através dessa Instituição de ensino.

RESUMO

O objetivo da presente dissertação é mapear a gênese e o percurso da criação da Defensoria Pública do Paraná, desde a sua criação em 1991, até os primeiros passos da sua implementação, passando pelas fases de movimentação dos grupos pró-defensoria e de discussão e aprimoramento da Lei Orgânica, bem como, expondo e explorando os conflitos que emergiram desse processo. Para atingirmos essa meta realizamos uma série de entrevistas com os atores que protagonizaram esse processo, além de analisar a documentação referente ao processo de elaboração da Lei Orgânica da Defensoria Pública no Paraná, bem como, buscar informações sobre a questão na mídia. A perspectiva teórica escolhida para tal feita foram as análises elaboradas propriamente para entender e explicar o processo de políticas públicas, como o conceito de *Policy Cycle* e de *Issue Networks*. Ao final dessa empreitada concluímos que: o próprio Estado foi um obstáculo para a que a Defensoria fosse criada no passado, devido à falta de vontade política dos governantes em estruturá-la e ao receio dos governantes e do secretariado do Estado acerca do impacto orçamentário da criação de uma estrutura com cargos e carreiras na Defensoria Pública; para reverter esse quadro foi de grande importância os atores pró-defensoria que se organizaram em um movimento para pautar politicamente a Defensoria Pública. A ação organizada dessa *Issue network* sob o nome de Movimento “Defensoria Já” reuniu importantes forças para pressionar o Estado a regulamentar a Defensoria de maneira adequada; o Estado ainda é um obstáculo para a implementação da Defensoria Pública, pois dois anos após a regulamentação do órgão ele ainda não está implementado por justificativas que dizem respeito ao funcionamento do próprio Estado na questão orçamentária, mas também por uma opção política do governante e seu secretariado.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Estado; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to map the genesis and journey of the creation of the Public Defender of Paraná, since its creation in 1991 until the first steps of the implementation, passing through the phases of action of advocacy groups and the discussion and improvement of Law, as well as exposing and exploring the conflicts that emerged from this process. To achieve this goal, we conducted a series of interviews with the actors who staged this process, and also we have analyzed the documentation on the process of drafting the organic law of the Public Defender in Paraná, as well as have obtained information about this issue in the media. The theoretical perspective chosen for this study were those analyzes prepared properly to understand and explain the policy process as the concept of Policy Cycle and Issue Networks. At the end of this research we conclude that: the State itself was an obstacle to the Public Defender in Paraná were created in the past due to lack of political will of governments to structure it and fear of the rulers about the budget impact creating a structure with positions and careers for the Public Defender; to reverse this situation was of great importance the actors in favor Public Defender of Paraná, who organized a movement to demand politically the institution. This Issue Network under the name of Movement "Defensoria Já" met important forces to pressure the State to regulate the Agency adequately; the state is still an obstacle for the implementation of the Public Defender, because two years after the regulation of the agency it is not yet implemented for reasons that relate to the functioning of the State in the matter of the budget, but also is a political choice of its government.

Key-words: State; Public Defender; Policy.

LISTA DE SIGLAS

ANADEF	- Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
ANADEP	- Associação Nacional dos Defensores Públicos
ALEP	- Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
CCJ	- Comissão de Constituição e Justiça
CONDEGE	- Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais
DPE	- Defensorias Públicas Estaduais
DP-PR	- Defensoria Pública do Paraná
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MP-PR	- Ministério Público do Paraná
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OAB – PR	- Ordem dos Advogados do Brasil seção Paraná
PGE	- Procuradoria Geral do Estado
SEAP	- Secretaria de Estado de Administração e Providência
SEFA	- Secretaria do Estado da Fazenda
SEJU	- Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania
SEPL	- Secretaria do Planejamento e da Coordenação Geral
STF	- Supremo Tribunal Federal
TJ-PR	- Tribunal de Justiça do Paraná
UFPR	- Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REFERENCIAIS TEÓRICOS.....	15
2.1 <i>POLICY CYCLE</i>	15
2.2 <i>ISSUE NETWORKS</i>	18
3 O QUE É DEFENSORIA PÚBLICA E COMO ELA FUNCIONA NO BRASIL.....	22
4 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA NA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO PARANÁ.....	28
4.1 FASE I) PERCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS.....	28
4.2 FASE II) <i>AGENDA SETTING</i>	47
4.3 FASE III) DECISÃO E ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS.....	57
4.4 FASE IV) IMPLEMENTAÇÃO.....	73
5 CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICES.....	93

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto central de análise a gênese da Defensoria Pública do Estado do Paraná (DP-PR). Segundo o artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

A instituição nasceu apenas em 1991 no Paraná, sem regulamentação, com severas limitações, como falta de orçamento e de quadro próprio, e funcionando somente em Curitiba. O cenário permaneceu o mesmo até 2011. Enquanto isso, a precariedade da instituição era evidenciada por diversas pesquisas, como a desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual demonstrava que o Paraná tinha o maior número proporcional de presos provisórios do país: 54% dos detentos do Estado estavam nesta situação¹. A precariedade também era evidenciada pelo cenário nacional: dos 26 estados brasileiros, somente o Paraná e Santa Catarina ainda não contavam com uma defensoria pública estruturada em 23 anos de seu marco legal.

A primeira sinalização do governo no sentido de estruturar a defensoria pública foi prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) elaborada em 2010 para o exercício de 2011. A previsão foi de um orçamento de cerca de R\$ 28 milhões e o projeto que previa essa estruturação foi enviado pelo então Governador Orlando Pessuti ao Poder Legislativo. Sob um cenário político conturbado, o projeto foi aprovado no Legislativo nos últimos dias do governo Pessuti e retornou ao Poder Executivo assim que o governador eleito, Carlos Alberto Richa, assumiu o mandato em 2011. Durante esse tempo, movimentos em prol da criação da Defensoria Pública no Paraná organizaram ações para que o tema tivesse destaque na pauta política. Num período de quatro meses o Governo do Paraná elaborou uma nova Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná em um ambiente de discussão

¹Marés, C. Lei de 1991 previa criação do órgão. Gazeta do Povo, Paraná, 07. Mai. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1123572&tit=Lei-de-1991-previa-criacao-do-orgao> consultado em 15/07/2013

com a sociedade civil e o resultado final apresentou algumas mudanças importantes em relação à proposta anterior.

Apesar dos avanços previstos na Lei Orgânica da DP-PR, na prática, pouco foi concretizado desde sua publicação. A previsão de início do funcionamento da Instituição já reestruturada seria em 2012. No entanto, o concurso para ingresso dos Defensores Públicos do estado só homologou uma lista de aprovados em maio de 2013 e ainda não há previsão certa para a nomeação dos aprovados. Enquanto isso a Defensoria segue atuando somente em Curitiba com 10 defensores públicos que já pertenciam à instituição antes de sua regulamentação. Entretanto, segundo pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), o ideal é que o Paraná possuísse 844 defensores atuando no Estado².

Devido à falta de atividade, parte do recurso orçamentário reservado à estruturação da Defensoria nos anos de 2011 e 2012 foi cancelada por falta de uso e redirecionados para outros setores do Estado. Por exemplo, em 2011 o governo cancelou despesa de R\$ 7,5 milhões da Defensoria e redirecionou para a Procuradoria Geral do Estado³. Esta falta de atividade tem mantido o órgão com o mesmo montante orçamentário reservado para o exercício de 2012, 2013, e já foi aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) o mesmo valor para o exercício orçamentário de 2014.

Ao observarmos esse histórico de omissão e descaso do Estado sobre a criação de uma instituição que tem como fundamento democratizar o acesso à Justiça e, assim, possibilitar a efetivação dos direitos dos mais necessitados, pretende-se entender que fatores contribuíram para a inércia estatal em relação a um direito constitucional.

Essa empreitada se justifica devido à importância social e política da criação da Defensoria. O aperfeiçoamento do Estado de Direito e do governo democrático está estritamente vinculado à expansão do acesso à Justiça. Após o término da Segunda Guerra Mundial, e da superação das experiências totalitárias, a reconstrução do Estado de Direito sob a forma democrática envolve a centralidade

² “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria> consultado em 15/07/2013.

³ Informação constante no Diário Oficial do estado do Paraná nº 8844, de 23 de novembro de 2011. Pode ser consultado em: <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar>

de “novos” direitos sociais que passam a compor a Constituição dos Estados (COSTA, 2006). Nesse sentido, as condições materiais para que todos tenham acesso à justiça são colocados como dever do Estado (NAPOLITANO e SOUZA, 2011). Assim, um Estado que passa a garantir os meios materiais para que todos tenham acesso à justiça avança democraticamente e reduz as desigualdades sociais.

Diante de todos os avanços que a criação da DP-PR pode significar, é ainda mais intrigante constatar o descaso por parte do Estado do Paraná com sua estruturação. Sendo assim, outra justificativa para o interesse no tema é o fato de que a não criação da DP-PR envolve muitas peculiaridades sobre a atuação e funcionamento do Estado. Como exemplo, o direito de acesso à Justiça está garantido na Constituição brasileira através da atuação de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. No entanto, a Defensoria foi colocada em segundo plano dentre as políticas públicas governamentais, enquanto o Ministério Público, que está no mesmo patamar constitucional, está muito mais avançado em termos de estrutura⁴. Tentar compreender os motivos pelos quais a instituição da Defensoria é deixada a deriva pelo Estado é um dos pontos intrigantes sobre a sua atuação e um dos objetivos desta dissertação.

Nessa esteira, outro fato que instiga, ainda, a curiosidade sobre esse cenário, foi a tentativa do Estado do Paraná de atenuar a falta de uma defensoria pública estruturada ao firmar um convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil Seção Paraná (OAB-PR), em março de 2010, prevendo o pagamento de honorários aos advogados dativos para cumprir a função de defensores públicos. A medida foi duramente criticada pelos simpatizantes do movimento pró-defensoria pública, pois consideravam que a proposta, além de onerosa para os cofres públicos (o orçamento então previsto para esse convênio era de cerca de 65 milhões de reais para um período de cinco anos), era ineficiente para a defesa efetiva do cidadão carente, pois estava em desacordo com a Constituição brasileira que prevê que a assistência jurídica aos carentes seja prestada pela Defensoria Pública através de

⁴ “Com relação ao orçamento executado pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública das unidades da federação, no que diz respeito ao orçamento total do estado, observou-se que, em média, o Poder Judiciário dos estados absorve 5,34% dos gastos totais do estado, enquanto que o orçamento do Ministério Público foi de 2,02% do orçamento do estado e o da Defensoria Pública foi em média de 0,40% do total de gastos pelas unidades da federação” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p.86).

advogados públicos de carreira. Posteriormente, o convênio também foi criticado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Dessa feita, percebe-se que, além do Estado não se empenhar na criação da instituição, ainda pretendia repassar essa responsabilidade à OAB-PR, alternativa que estava em total desacordo com o que prevê a Constituição, além de ser uma política de custo elevado para a prestação de um serviço inadequado.

Tendo em vista todo esse cenário, os principais objetivos dessa pesquisa são no sentido de mapear a gênese e o percurso da criação da Defensoria Pública do Paraná, desde a sua criação em 1991, até os primeiros passos da sua implementação, passando pelas fases de movimentação dos grupos pró-defensoria e de discussão e aprimoramento da Lei Orgânica, bem como, expondo e explorando os conflitos que emergiram desse processo. É essencial para nossa pesquisa identificar os principais atores políticos responsáveis por esse processo e que protagonizaram as situações de conflito, além de identificar suas estratégias de ação no processo de negociação pela colocação da política pública na agenda governamental e durante o processo de elaboração da lei e de implementação da Defensoria Pública. Quem atuou a favor? Quem atuou contra? Como foram expressas essas posições e o resultado final desse conflito são os aspectos que pretendemos mapear.

Para cumprirmos com os objetivos anteriormente propostos, pretendemos dividir a análise em quatro fases: i) realização de uma série de entrevistas com os principais atores do movimento em prol da Defensoria Pública⁵; ii) análise da documentação referente ao processo de elaboração da lei orgânica da defensoria pública; iii) análise de matérias jornalísticas publicadas na mídia (jornal e internet) sobre essa questão; e iv) acompanhamento dos procedimentos de implementação da Defensoria no Paraná.

Pretende-se construir esta dissertação da seguinte forma: o próximo capítulo trata de uma exposição dos referenciais teóricos escolhidos para guiar a análise proposta neste trabalho; o terceiro capítulo fará uma exposição explicativa sobre o que é como está regulamentada a Defensoria Pública no Brasil, além de oferecer um breve panorama de como estão estruturadas as Defensorias no país atualmente; o quarto capítulo, que trata da análise do processo de criação da DP-PR, contará com

⁵ A metodologia para a realização das entrevistas, bem como, a lista de entrevistados está especificada no apêndice 1.

elaboração do histórico político da instituição no Paraná, buscando entender que tipo de dinâmica política manteve o tema longe da agenda governamental e, também, identificando as movimentações no sentido de trazer o tema à pauta política. Em seguida, apresenta um estudo do processo de elaboração da Lei Orgânica da DP-PR através da análise da documentação referente ao processo e desenvolve uma análise do processo de implementação da DP-PR.

2 REFERENCIAIS TEÓRICOS

Neste capítulo pretende-se discutir algumas das correntes teóricas que exploram a análise de políticas públicas. Esta discussão é importante para buscar caminhos de análise para o objeto de pesquisa desta dissertação. As principais correntes teóricas exploradas nesta etapa serão as análises elaboradas propriamente para entender e explicar o processo de políticas públicas. A entrada de uma política específica na agenda do governo não é uma obra do acaso. Há um considerável debate na literatura que se atém a investigar como e por que determinadas questões se tornam alvo de políticas governamentais (FREY, 2000; GELISNSKI/SEIBEL, 2008; SOUZA, 2006). A definição de agenda supõe, invariavelmente, uma situação de conflitos de interesses: o fato de como, dentre uma infinidade de problemas concorrendo a um tratamento do governo, alguns são atendidos e outros não, supõe interesses atendidos e outros negligenciados; ou seja, um conflito.

Nesse sentido considera-se válido o estudo sobre como se dá essa dinâmica de disputa entre “problemas” por um tratamento específico do governo. Uma vertente da literatura que auxilia a compreender as implicações dessa disputa é o *policy cycle*, caracterizado por uma sequência de fases que compõe o processo político-administrativo de uma política pública, contendo, em cada fase, elementos típicos.

2.1. POLICY CYCLE

É quase um consenso entre os autores que exploram essa linha analítica que um dos primeiros autores a trabalhar com o enfoque do *policy cycle* foi Harold Lasswell. Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner (*The Policy Sciences*), o autor propôs uma série de fases sob as quais passavam a construção de uma política pública (BAPTISTA & REZENDE, 2011, p.139).

A elaboração de Lasswell passou por diversas críticas e vários autores sugeriram mudanças, melhorias e outros modelos de análises de políticas públicas

que seguiam uma sequência de diferentes fases. Entretanto, nos anos 1990, Howlett e Ramesh propuseram a divisão do processo da política pública em cinco etapas: 1) montagem da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e 5) avaliação (BAPTISTA & REZENDE, 2011, p.141). Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA & REZENDE, 2011, p.141-142).

Klaus Frey (2000) destaca como uma divisão mais sofisticada as seguintes fases: percepção e definição de problemas; *agenda setting*; elaboração de programas e decisão; implementação e, por fim, a avaliação de políticas.

No que se refere à primeira fase do ciclo, Klaus destaca, como importante para a análise das políticas, a percepção de como, dentre uma gama muito grande de possibilidades, certos problemas adquirem visibilidade e se destacam politicamente a ponto de serem alvos de ações governamentais. Nesta fase é importante observar a atuação da mídia, bem como, de grupos sociais, políticos e da administração pública (FREY, 2000, p.227), também levando em consideração a forma como os problemas foram definidos. É interessante identificar de que forma os gestores públicos constroem as políticas. As formas podem variar de acordo com a racionalidade dos gestores, seguindo critérios diversos, como o conhecimento técnico, a ideologia, etc.

Considerando os argumentos colocados anteriormente, destaca-se que, para fazer um acompanhamento adequado da implantação de uma *policy*, é importante estudar sua gênese e percurso a fim de que se possa identificar se as concepções e planos forjados originalmente estão se aplicando de fato.

A segunda fase do ciclo, *agenda setting*, é caracterizada como o momento em que as *policies* concorrem por um tratamento político e recursos governamentais. Nesse momento são avaliados os custos e benefícios das várias opções de ação e as possibilidades do tema se impor na arena política (Ibidem, p.227).

Kingdon visualiza esse processo de uma forma particular. Para ele, a entrada de novos problemas na agenda governamental é resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão. São eles: o fluxo de problemas (*problem stream*); o fluxo de soluções e alternativas

(*policy stream*); e o fluxo da política (*politics stream*) (BAPTISTA & REZENDE, 2011, p.144).

O fluxo de problemas diz respeito às informações sobre várias questões problemáticas e as necessidades de ações para cada problema. O fluxo de soluções são as propostas de ações para vários tipos de problemas elaborados independentemente dessas questões estarem na agenda ou não. Por fim, o fluxo de política se refere à própria arena política, o espaço ou momento em que os problemas e soluções chegam à agenda governamental. O fluxo da política agrega três elementos: a movimentação dos grupos de pressão, o clima ou humor nacional e as mudanças no interior do governo (Ibidem, p.145-146).

Esses fluxos funcionam de forma independente, ou seja, os problemas são levantados, independente de haver soluções e vice-versa, e é geralmente na arena política que pode haver uma articulação entre esses fluxos. É o que Kingdon chama de "janelas de oportunidades", quando algum problema ganha visibilidade e as soluções sobre ele também são discutidas na arena política a fim de que haja alguma ação governamental (FARIA, 2003, p.25).

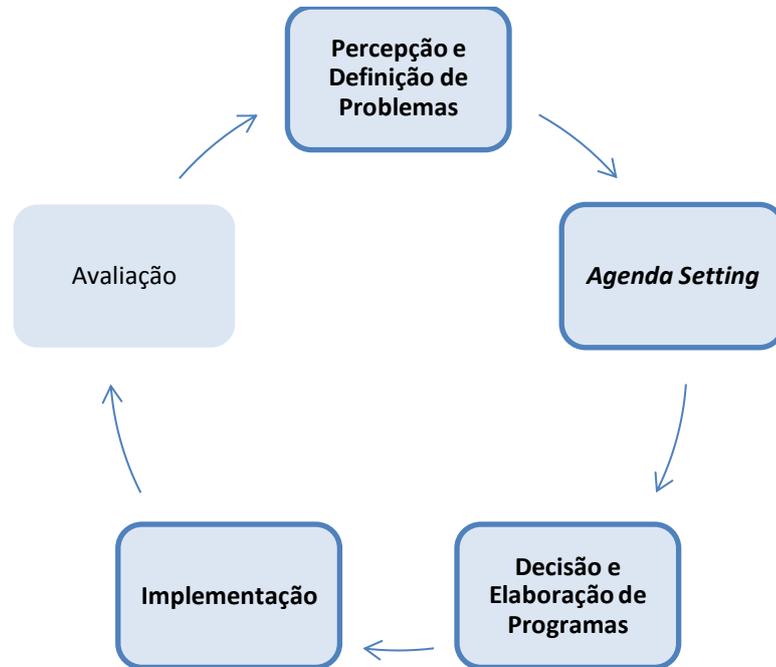
Na presente dissertação, esse ponto da análise é peculiar, pois, há dois momentos distintos em que a criação da Defensoria Pública ganhou visibilidade para entrar na agenda governamental. O primeiro é fruto do processo de construção da Constituição brasileira de 1988. O segundo é a entrada da estruturação da Defensoria Pública na agenda governamental do Paraná. Este ponto será retomado nesta dissertação no quarto capítulo, que discorre sobre a análise do processo de criação da DP-PR.

A terceira fase, de elaboração de programas e de decisão, é a ocasião em que é escolhida uma alternativa de ação para a política, que normalmente é composta por processos de conflito e de acordo, em negociações entre os principais atores (FREY, 2000, p.228).

Quanto à quarta fase, de implementação, a análise deve se ater em perceber se os resultados e impactos reais são correspondentes ao que foi projetado na fase de formulação (Ibidem, p.228).

Por fim, a fase de avaliação é o momento de apreciar o impacto dos programas que já foram implementados, mas esta etapa não será focada nesta análise, pois a Defensoria Pública do Paraná está na fase de implementação.

É importante ressaltar que essas fases não são rígidas, pois são delineadas como um “tipo ideal” de ciclo e dificilmente se aplicam rigorosamente à realidade. Porém, o *policy cycle* funciona muito bem como um modelo de referência para a sistematização de uma análise.



Nesta dissertação o quarto capítulo, que será a análise da criação da DP-PR, será dividido nas seguintes fases: i) Percepção e Definição de Problemas, que será a elaboração de um histórico político sobre a instituição no Paraná, e uma exposição de alguns motivos que explicam ausência da Defensoria no estado; ii) *Agenda Setting*, que discorrerá sobre as movimentações no sentido de trazer o tema para agenda governamental; iii) Elaboração de Programas e Decisão, que fará referência ao estudo do processo de elaboração da Lei Orgânica da DP-PR através da análise da documentação referente ao processo; e iv) Implementação, que será a análise das etapas de implementação cumpridas pela DP-PR.

2.2. ISSUE NETWORKS

Outro conceito que consideramos importante para analisar a criação de uma *policy* é a da *Issue Networks*.

Hugh Heclo (1978) há muitos anos, em um trabalho sobre as relações governamentais norte-americanas na produção de *policies*, demonstrou que os principais atores no jogo político iam além do conhecido “triângulo de ferro”: burocracias do executivo, comitês do congresso e grupos de interesse clientelistas. As redes pessoais também estavam influenciando as decisões políticas. Heclo justificou a entrada de mais participantes nas decisões políticas do governo norte-americano, primeiro pelo aumento das atividades de governo e das expectativas das associações. Segundo, pelo jogo de influência dinâmico que acompanhou esse aumento e, por último, a estratificação e especialização que ultrapassou a capacidade de trabalho do governo (Ibidem, p.88).

A estratégia do governo para aumentar os serviços públicos prestados sem aumentar a burocracia era terceirizar uma série de atividades. Essas novas políticas tinham tendência a promover a ideia de um governo distante. A Administração política em Washington passou a regular as organizações intermediárias que prestavam os serviços públicos, o que era consistente com a longa tradição de administração fragmentada e descentralizada norte-americana. Quanto mais terceirizados eram os serviços públicos, mais longe ficava a administração governamental dos cidadãos e mais politizadas ficavam as associações intermediárias que prestavam o serviço (Ibidem, p.94). Como consequência desse movimento, mais *policies issues* diferentes pressionavam o governo e mais grupos se mobilizavam. Quanto mais grupos se proliferavam e reivindicavam uma participação no processo das *policies*, mais difuso ficava o foco da liderança administrativa e política norte-americana (Ibidem, p. 95).

Neste período, o governo norte-americano produziu mais políticas públicas do que nunca. A concepção do estado de bem estar social produziu um estado cheio de responsabilidades que teve que criar e aumentar suas políticas públicas. Isso fez com que mais grupos de interesses se mobilizassem em torno de *suas policies* (Ibidem, p.97).

Toda essa nova dinâmica resultou em um envolvimento de mais indivíduos e grupos pleiteando *policies* com o governo. Esses indivíduos e grupos envolviam pessoas de várias áreas e qualificações diferentes, que se uniam em torno de uma *policy*. Essas teias de influências são chamadas *issues networks* e são

particularmente relevantes para as complexas políticas do estado de bem estar social que estavam sendo empreendidas naquele período (Ibidem, p.102).

O diferencial trazido à disputa política com a inserção dessas redes foi grande. A política do chamado triângulo de ferro é caracterizada por manter as decisões em círculos pequenos, em um ambiente estável, e as pessoas que participavam desses grupos não variavam. Já as *issues networks* se destacam por ter mais indivíduos envolvidos nas questões políticas, e esses podem variar muito, assim como o nível de engajamento deles numa causa. Além disso, as redes podem penetrar diversos grupos e espaços, desde comunidades pobres, até universidades, desde os líderes políticos das minorias, até comissões do Legislativo (Ibidem, p.103).

Nesse sentido, Goodin (2009) afirma, também, que governar é cada vez menos uma questão de decisão pela autoridade hierárquica e cada vez mais uma questão de negociação através de uma série descentralizada de alianças flutuantes (p.894).

Outro que destaca a importância da atuação de redes de atores é J. Kingdon, pois, em sua elaboração sobre os diversos fluxos independentes, fica evidente a importância dos atores que trabalham em cada fluxo, tanto percebendo e propondo problemas a serem resolvidos, como aqueles que elaboram as possíveis soluções e, ainda, os atores que atuam diretamente na arena governamental.

As relações interpessoais dentro dessas *issues networks*, apesar de possuírem um caráter informal, são suficientemente fortes para que se estabeleça um sentimento de confiança e o compartilhamento de opiniões e valores comuns entre seus membros (MILLER, 1994, p.379 *apud* FREY, 2000, p.221). Essas redes também são fortemente caracterizadas por formarem uma estrutura horizontal de competências e apresentarem um fácil acesso aos que estão de fora, principalmente se comparadas aos sistemas corporativistas de negociação (PRITTWITZ, 1994, p.93, *apud* FREY, 2000, p.221).

Outra peculiaridade das *issues networks* é a capacidade de mobilizar forças de diferentes instituições e comunidades em torno de uma *policy* específica. Nesse processo “as fronteiras e delimitações entre as burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse envolvidos na definição das políticas se desfazem” (SCHUBERT, 1991, p.63, *apud*, FREY, 2000, p.222).

Esse conceito de *issues networks* é importante para este trabalho, pois a criação da Defensoria Pública do Paraná envolveu a atuação mobilizada de um movimento chamado “Defensoria Já”. Esse movimento contava com a participação de professores universitários, estudantes, movimentos sociais, advogados, membros do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, das Defensorias Públicas de outros estados, entre outros, que uns mais, uns menos engajados, trabalhavam para que a criação da Defensoria Pública figurasse e tivesse destaque na agenda política do governo. A diversidade desse grupo, e as diferentes penetrações em várias esferas sociais e governamentais que o caracteriza, se assemelham muito bem a essa ideia de *issues networks* conceituada por Hecló.

Como foi visto a criação de política pública envolve uma série de movimentações fora do aparato estatal, como ações por parte das *issues networks*; dos atores que se prontificam no sentido de levantar os problemas que merecem tratamento governamental, bem como, daqueles que se empenham em criar soluções para esses problemas. A receptividade da sociedade para que um problema mereça entrar na agenda de governo também é muito importante. Outra instância que terá um papel importante nesse processo será o Estado, que, através de seus governantes, secretariado, e outros setores específicos que tratam de questões técnicas, jurídicas e financeiras, têm uma posição privilegiada na estruturação e implementação de uma política pública. Veremos na análise de que maneira essa posição privilegiada no processo decisório influirá no processo de construção da Política Pública da DP-PR.

3 O QUE É A DEFENSORIA PÚBLICA E COMO ELA FUNCIONA NO BRASIL.

Nesta etapa pretende-se explicar o que é a Defensoria Pública e quais são suas atribuições de acordo com a Constituição brasileira, bem como contextualizar o funcionamento da instituição nos diversos estados brasileiros.

Em primeiro lugar, é importante salientar que a ideia da Defensoria Pública, ou em outros termos, a ideia de que o Estado deve oferecer o acesso à ordem jurídica justa, bem como produzir justiça social, é uma concepção que surge contemporaneamente a concepção de Estado de Bem Estar Social (VALE, 2009).

De acordo com Mauro Capelletti e Bryan Garth (1988), a primeira onda de ampliação do acesso à justiça foi caracterizada pela tentativa de proporcionar serviços jurídicos aos pobres através de advogados particulares que prestariam serviços gratuitos. A princípio, sem previsão da intervenção do Estado para tanto. A partir de meados dos anos 1960, reformas judiciais começaram a ocorrer em vários países da Europa e América do Norte com o propósito de conceder assistência jurídica gratuita aos desprovidos de condições financeiras, incumbindo o Estado de arcar com os custos. Destas reformas destaca-se o “Sistema Judicare” na Europa, em que a assistência jurídica gratuita aos pobres era feita por advogados particulares, mas a remuneração da assistência era feita pelo Estado. Entretanto, esse sistema ainda apresentava problemas, pois pressupunha que as pessoas pobres reconhecessem suas causas e fossem procurar auxílio. No caso, não contribuía para que essas pessoas compreendessem e reivindicassem os seus direitos. Além disso, o auxílio era concedido a cada pessoa individualmente e os advogados não atuavam para proteger os pobres como classe. Posteriormente, nos Estados Unidos surgiu um modelo de assistência jurídica aos pobres mais avançado, pois contava com advogados pagos pelo Estado, mas que atuavam nos bairros mais carentes e procuravam defender os pobres também enquanto classe (CAPPELLETTI e GARTH, 1988).

Todo este movimento foi característico da ampliação da concepção de um Estado de Bem Estar Social na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, o acesso à

justiça foi introduzido através da Constituição Federal de 1988. Nesse texto, há um grande avanço na ideia de ampliação do acesso à justiça. A “Constituição Cidadã” coloca três instituições como essenciais à Justiça: o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública. A Defensoria Pública, segundo o artigo 134 da Constituição Federal, “é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados” (BRASIL, 1988).

Mas foi somente a partir da Lei Complementar nº 80/1994 que houve prescrição de normas gerais para a organização das Defensorias Públicas Estaduais (DPE). Esta, por sua vez, foi alterada em diversos pontos pela Lei Complementar nº 132/2009. Assim ficou definido em seu artigo 3º: “São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. (BRASIL, 2009)

Esse artigo destaca o caráter autônomo da Defensoria Pública em relação a outros órgãos estatais. A sua atuação deve estar livre de influências políticas externas a instituição.

Art. 3º-A São objetivos da Defensoria Pública:

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos. (BRASIL, 2009)

Dentre as funções da Defensoria Pública disciplinadas pelo artigo 4º da Lei complementar, destacamos:

I - prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus. (Ibidem, 2009).

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico. (Ibidem, 2009).

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. (Ibidem, 2009)

X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. (Ibidem, 2009).

Ao analisar esses dispositivos, fica claro que a Defensoria Pública não tem somente a função de custear advogados para a prestação de serviços jurídicos àqueles que não têm condições de pagar por um. A Defensoria é uma instituição muito mais complexa, que extrapola as questões judiciais, pois tem como função, também, a difusão dos direitos, ou seja, a função de informar as pessoas hipossuficientes de seus direitos e, também, de pleitear esses direitos mesmo que os interessados não tenham solicitado. Além disso, a Defensoria tem uma função social muito clara: a redução das desigualdades sociais. A Defensoria permite que as pessoas pobres possam pleitear os seus direitos mesmo que não tenham recursos financeiros para tanto. Permite que a condição financeira de uma pessoa não represente um impedimento para que ela tenha acesso aos seus direitos. Essa função evidencia que a criação e a estruturação da Defensoria Pública é uma política pública de classe, ela impacta a sociedade na medida em que dá condições para que a classe pobre tenha garantido seu acesso à Justiça.

O avanço representado pela Lei Complementar foi bem sintetizado no III Diagnóstico das Defensorias Públicas, elaborado pelo Ministério da Justiça em 2009⁶:

A revisão da lei orgânica nacional da Defensoria Pública traduziu com rara precisão a vocação da Defensoria Pública como instituição voltada à defesa dos direitos humanos da população desprovida de recursos, introduzindo mecanismos de controle e participação social na sua gestão e clarificando os direitos dos usuários do serviço de prestação da assistência jurídica integral gratuita. Inovou também ao expressar de forma inequívoca a necessidade de atuação extrajudicial, com adoção de políticas de prevenção e de solução alternativa de conflito, e coletiva, de forma a garantir racionalidade na judicialização das novas demandas que devem ser absorvidas pela Defensoria. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p.13)

Através da leitura deste Diagnóstico vê-se que houve um movimento recente do Ministério da Justiça⁷ em parceria com outros órgãos na tentativa de fortalecer e estruturar as Defensorias Públicas estaduais. Um dos resultados desse movimento foi a promulgação da Lei Complementar 132/09 e a ampliação dos serviços prestados pelas defensorias em geral. Apesar do movimento no sentido de consolidar a instituição da Defensoria Pública, foi constatado que alguns estados

⁶ III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>, consultado em 30/06/2013.

⁷ O movimento é da gestão de Tarso Genro como Ministro da Justiça (2007-2010).

ainda estavam muito atrasados no processo de institucionalização de suas Defensorias (Ibidem, 2009).

Junto ao Paraná, Amapá, Goiás, Santa Catarina e o Distrito Federal figuravam como os últimos estados a não possuírem uma DPE devidamente estruturada até o ano de 2009. Segundo o “Mapa da Defensoria” lançado em 2013, os mesmos estados, com exceção do Distrito Federal não possuem o órgão devidamente implantado.

Segundo o Diagnóstico, o tipo de atuação das Defensorias pelo Brasil é muito heterogêneo. Devido à complexidade da instituição, é comum que a maioria não esteja em pleno acordo com tudo o que prevê a Lei Complementar 132/09. Por exemplo, somente em seis unidades da federação o Defensor Público Geral possuía todas as atribuições que confeririam autonomia funcional, administrativa e financeira a Defensoria⁸. Outro ponto interessante a ser ressaltado, é que quase a metade das unidades da federação mantém algum tipo de convênio com outras instituições para prestação de assistência jurídica gratuita, sendo 10 deles com faculdades de Direito e apenas duas com a OAB (Ibidem, 2009).

No entanto, alguns pontos mais básicos eram comuns a quase todos os estados, como, por exemplo, a existência de uma Lei Orgânica que regesse a Defensoria. Somente o Paraná e Rio Grande no Sul ainda não haviam elaborado Lei até 2009⁹ (Ibidem, 2009).

Sobre a execução orçamentária, outra informação interessante apresentada no Diagnóstico é que as Defensorias Públicas representam a menor participação no orçamento dos estados, em comparação com o Poder Judiciário e o Ministério Público. Em média, o orçamento executado pela Defensoria Pública foi de 22,01% do executado pelo Ministério Público e 7,86% do executado pelo Poder Judiciário das unidades da federação. Estes dados são pertinentes na medida em que revelam que os recursos dos Estados, destinados ao acesso à justiça, são reduzidos drasticamente para àquela instituição que presta assistência jurídica a quem mais precisa. Isso significa também que o estado sustenta uma estrutura judicial que é

⁸ São elas: propor ao Poder legislativo a criação e a extinção de seus cargos; propor ao Poder legislativo a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros e servidores; deflagrar o concurso de ingresso para defensores públicos ou serviços auxiliares, independentemente de autorização do poder executivo; prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares; decidir acerca de sanções disciplinares aplicadas a defensores públicos ou servidores.

⁹ Desconsidera-se da contagem os estados que não possuíam defensoria em 2009, como Santa Catarina.

utilizada em sua maioria para julgar processos movidos pelos que podem pagar pelos custos desses processos e dos honorários dos advogados (Poder Judiciário), ou seja, o estado fornece a estrutura de acesso à Justiça, mas não as condições materiais para que todos possam acessar a estrutura judicial plenamente.

Já o Mapa da Defensoria publicado em 2013 apresenta o seguinte cenário de comparação entre as Instituições de acesso a Justiça:

Os estados contam com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e 5.054 defensores públicos. Ou seja, na grande maioria das comarcas brasileiras, a população conta apenas com o estado-juiz e com o estado-acusação, mas não conta com o estado-defensor, que promove a defesa dos interesses jurídicos da grande maioria da população, que não pode contratar um advogado particular. (IPEA; ANADEP, 2013)

Vemos que continua atual e muito marcante a discrepância entre a atuação das três instituições e a Defensoria continua dispondo de menos recursos do que as outras. O texto ainda chama a atenção para o significado desses números. A caracterização de estado-juiz, estado-acusação e estado-defensor alude à forma como o Estado se apresenta e atua na esfera judicial brasileira. Como apontado, a presença do estado-defensor é muito menor e no Paraná é, ainda, inexistente. O Estado do Paraná somente tem atuado como estado-juiz e estado-acusador.

Mas o Paraná faz parte de um cenário que, de certa forma, é recorrente no Brasil. De acordo com a análise realizada pelo Mapa da Defensoria ainda existem muitas comarcas no território brasileiro que não contam com a atuação da Defensoria Pública:

Apesar da previsão constitucional e do progresso recente, a assistência jurídica gratuita ainda não é garantida em 72% das comarcas – ou seja, em 72% dos locais que possuem ao menos um juiz, a população em condições de vulnerabilidade não tem seu direito de acesso gratuito à justiça garantido por um defensor público. (IPEA; ANADEP, 2013)

Como vimos, o Mapa da Defensoria e o III Diagnóstico da Defensoria apresentam dados que nos permitem traçar algumas semelhanças entre as dificuldades encontradas na implementação da Defensoria Pública no Paraná e no Brasil, como, por exemplo, a disparidade de recursos orçamentais destinados à Defensoria em comparação com o Ministério Público e o Poder Judiciário. Outra semelhança é a questão dos convênios com a OAB para prestação de funções da

Defensoria. São Paulo e Espírito Santo também figuravam no Diagnóstico como usuários desses convênios. Além deles, Santa Catarina que é um Estado que ainda não possuía Defensoria Pública em 2009 também fazia uso de convênio com a OAB para suprir a demanda de trabalho que seria atribuição da Defensoria.

Apesar de o Paraná possuir vários problemas em comum com outros estados do Brasil, uma característica em especial lhe torna exceção: é o estado com o menor número de Defensores atuando atualmente. Com os impasses para a implementação do órgão, o Paraná segue contando com apenas 10 defensores públicos.

No próximo capítulo procederemos a análise sobre o processo de criação da Defensoria Pública do Paraná e discutiremos, também, o seu corrente processo de implementação.

4 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA NA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO PARANÁ

Neste capítulo será procedida a análise de todo percurso da gênese da Defensoria Pública do Paraná (DP-PR) até sua implementação. Para realizar tal feita iremos usar o modelo do *Policy Cycle*, conforme indicamos anteriormente. A análise da criação da DP-PR será dividida, portanto, nas seguintes fases: i) Percepção e Definição dos Problemas, que será uma exposição do histórico político do órgão no Paraná; ii) *Agenda Setting*, que retratará as movimentações mais recentes no sentido de trazer e manter o tema da DP-PR na agenda governamental; iii) Elaboração de Programas e Decisão, que fará referência ao estudo do processo de elaboração da Lei Orgânica da DP-PR através da análise da documentação referente ao processo; e iv) Implementação, que será a análise das etapas de implementação cumpridas pela DP-PR até Julho de 2013.

A quinta fase do ciclo, Avaliação, não será analisada, pois como a DP-PR ainda está em fase de implementação não é possível avaliar a os resultados da sua atuação.

4.1 FASE I) PERCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS:

A questão da percepção e definição do problema que resultou na criação da Defensoria Pública é fruto, em primeiro lugar, do processo de redemocratização brasileira. Em busca de uma nação mais igualitária e democrática, a Constituição de 1988 incluiu o órgão da Defensoria Pública em seu texto. Da mesma forma, a constituição do Estado do Paraná elaborada em 1989 estabelece:

Art. 127 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, e todas as instâncias, judicial e extrajudicial, dos direitos e dos interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei.

Parágrafo único: São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, impessoalidade e a independência na função.

Art. 128 - Lei complementar, observada legislação federal, disporá sobre a organização, estrutura e funcionamento da defensoria pública, bem como sobre os direitos, deveres, prerrogativas, atribuições e carreira de seus membros." (PARANÁ, 1989)

Esse é o momento em que uma política pública para conceder assistência jurídica gratuita para os menos favorecidos é formulada, através de uma imposição constitucional. No entanto, esse é apenas o início dessa história.

O órgão da Defensoria foi instituído de fato através de Lei Complementar nº 55 de 04 de fevereiro de 1991, durante o governo Álvaro Dias (1987-1991), estabelecendo suas funções conforme orientam os artigos 134 e 22, do ato das disposições transitórias da Constituição Federal e os artigos 127 e 128 da Constituição Estadual. A Lei também estabeleceu que em 180 dias, o Poder Executivo enviaria à Assembleia Legislativa mensagem dispondo sobre a criação e estruturação da carreira de defensor público, bem como fixando vencimentos, vantagens, direitos, deveres e outras disposições cabíveis para o funcionamento da instituição.

O contexto desse momento histórico e político é retratado pela Defensora Pública Josiane Fruet Betini Lupion¹⁰. Ela contou em entrevista concedida a mim no dia 23 de maio de 2013, que antes de existir a Defensoria Pública no Paraná, a assistência judiciária gratuita à população carente era prestada pela Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), que era um órgão vinculado à Secretaria de Justiça do Estado que atuava na capital. A PAJ atuava através de advogados que eram contratados como advogados do Estado e, também, através de parceria com os cursos de direito das universidades. No interior do Estado, esse trabalho era realizado pelo Ministério Público. Quando foi criada a Defensoria no Paraná, a PAJ foi transformada em Defensoria Pública.

Relata Josiane que, no momento em que estava em pauta o projeto de lei complementar que instituiu a Defensoria Pública, também tramitava o projeto de criação do Quadro Especial de Advogados do Estado. Assim, todos os advogados que trabalhavam contratados para o estado (cerca de 40 na PAJ e de 400 no restante dos órgãos do estado) poderiam optar por: (i) tornarem-se servidores de carreira do estado ao ingressar neste Quadro Especial; ou (ii) pela carreira de

¹⁰ Josiane Lupion é a atual Defensora Geral da Defensoria Pública do Paraná e trabalhou na Defensoria Pública desde sua criação em 1991.

Defensor Público. Segundo Josiane, somente cinco advogados fizeram a opção pela carreira de defensor público, enquanto todos os outros advogados optaram por ingressar no Quadro Especial, pois a remuneração era muito mais vantajosa. Segundo ela, o *lobby* desses advogados era muito grande, pois eles tinham muita força por ser em grande número, enquanto o *lobby* para a criação dos cargos e carreiras para a Defensoria era fraco, pois havia somente cinco advogados interessados em pleitear esta regulamentação. Na ocasião, passou na Assembleia a Lei que organizava a carreira especial dos advogados, e a Defensoria foi somente criada através da Lei Complementar nº 55/1991, deixando para o Governador seguinte a estruturação dos quadros e cargos da Defensoria. O governo seguinte foi o primeiro mandato do ex-governador Requião (1991-1994). Segundo a Josiane, Requião não queria que a Defensoria fosse estruturada e também não estava satisfeito com o quadro de advogados criado no governo anterior. Com isso, o projeto de estruturação da Defensoria estacionou.

Nesse momento o Ministério Público parou de prestar o atendimento gratuito no interior e a Ordem dos Advogados iniciou o trabalho com essa demanda deixada pelo MP através da advocacia dativa.

Passado o período de governo Requião (1991-1994), assumiu por alguns meses como Governador Mário Pereira até o final de 1994. Em 1995 começou o governo Jaime Lerner. Nesse momento houve nova esperança de que a Defensoria fosse estruturada. Josiane conta que se reuniu com o novo Secretário de Justiça e Cidadania, com a intenção de que a Defensoria se desvinculasse desta Secretaria e obtivesse autonomia financeira e orçamentária. Nesse período ela também fez o trabalho de conversar com deputados e vereadores para pleitear apoio para a estruturação da Defensoria, mas não obteve sucesso.

Nota-se nesse período (1991-2001) que não houve nenhuma iniciativa do Poder Executivo em estruturar a Defensoria Pública, e com exceção da Josiane e de outros defensores públicos estaduais da época, como o Mário Chon, não haviam figuras políticas, ativistas ou movimentos que demonstrassem uma ação política forte e organizada em prol da criação da Defensoria Pública no Estado. Havia somente a atuação dispersa de alguns movimentos sociais, ativistas dos direitos humanos, advogados e de estudantes do curso de direito de universidades pelo estado em prol do órgão.

Importante também frisar o papel do Ministério Público no interior que, através de ações civis públicas, denunciou a omissão do Estado em relação à Defensoria Pública no interior nos anos de 1990 e solicitou sua implementação em Comarcas como a de Londrina, Pato Branco, Apucarana, ente outras. Uma das petições, originada em Apucarana, foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado (TJ-PR). Porém a Procuradoria Geral do Estado recorreu da decisão alegando que uma decisão judicial obrigando o Estado a implementar a Defensoria seria uma afronta ao princípio de autonomia e independência dos poderes. O recurso foi, então, acolhido pelo TJ-PR. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 2006 e somente em junho de 2013 o órgão expediu uma decisão judicial acerca da questão, o que discutiremos posteriormente, na seção sobre o processo de implementação da Defensoria no Estado.

Após a Lei complementar nº 55/1991, Josiane contou que a própria Defensoria Pública elaborou alguns projetos de lei para sua estruturação, mas nenhum deles recebeu autorização do Governador para ser enviado para Assembleia Legislativa.

Em 2002 assume o governo do Estado novamente Roberto Requião que mantém a postura anterior, contrário à estruturação da Defensoria. Nessa época também há um fortalecimento de movimentos sociais de direitos humanos no Paraná que começam a pleitear a questão da Defensoria Pública de uma forma mais organizada.

Um movimento que iniciou essa atuação é a ONG Terra de Direitos, surgida em 2002 e que pela temática, sempre esteve envolvida com a questão da criação da DP-PR. Fernando Priostre¹¹, um dos membros da ONG, conta que a participação dela e de outros movimentos na luta pela DP-PR ocorreu de forma "cíclica": em alguns momentos houve mais envolvimento e dedicação nesta questão e, em outros, menos, dependendo do tipo de abertura governamental e da conjuntura política.

Esse último mandato do governo Requião (2002-2010) é reconhecido por grande parte dos ativistas da DP-PR como totalmente fechado para a questão da Defensoria. Mas nota-se nesse período uma maior movimentação em torno dessa pauta.

¹¹ Fernando Priostre é membro da ONG Terra de Direitos e participou como representante da ONG do Movimento Defensoria Já.

A partir de 2005, o mandato do Deputado Estadual Tadeu Veneri começa a trabalhar o tema com mais força na arena legislativa. Uma de suas ações era a apresentação de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e também à Lei Orçamentária Anual, prevendo recursos para a regulamentação da Defensoria Pública. Além disso, ele também apresentou um projeto de Lei na Assembleia Legislativa regulamentando o órgão. No entanto, essas ações eram insuficientes, pois as emendas parlamentares ao orçamento não precisam ser acatadas pelo Poder Executivo e a lei para regulamentar a Defensoria deveria ser de iniciativa do Executivo e não do Legislativo. No entanto, apesar de inócuas, essas ações ajudavam a trazer esse tipo de temática à pauta governamental.

Em julho de 2009, o mandato do Deputado Tadeu Veneri promoveu o Seminário "Justiça Para Todos"¹², onde várias entidades debateram a questão da ausência da Defensoria Pública no Estado e lançaram o "Manifesto pela Estruturação da Defensoria Pública no Paraná". Estavam presentes representantes das seguintes entidades: Procuradoria Geral de Justiça, Arquidiocese de Curitiba, Defensoria Pública da União, Ministério da Justiça, OAB-PR, Instituto de Defesa dos Direitos Humanos, Associação Nacional dos Defensores Públicos, ONG Terra de Direitos, entre outras entidades que participaram do evento. Neste mesmo ano, em âmbito nacional é sancionada a Lei Complementar nº 132/2009, estabelecendo novas diretrizes para a atuação das Defensorias Públicas e reforçando sua importância e sua autonomia dentro da estrutura do estado. Sem grandes reflexos imediatos no meio político paranaense resultado desses dois eventos, a questão da Defensoria Pública teve um novo momento de forte debate em março de 2010, quando o governador Roberto Requião resolveu firmar um convênio com a OAB-PR para a prestação de assistência jurídica aos carentes através da advocacia dativa¹³. R\$ 65 milhões seriam destinados para pagar os advogados dativos indicados pela OAB-PR para atuar junto a pessoas carentes. O convênio foi interpretado com um

¹² BOREKI, V. Cresce mobilização para regulamentar Defensoria. Gazeta do Povo, Paraná. 03. Jul. 2009. <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=901848&tit=Cresce-mobilizacao-para-regulamentar-Defensoria> Consultado em 15/07/2013.

¹³ BOREKI, V. Governo pagará advogado para carentes. Gazeta do Povo, Paraná. 23. Mar. 2010. <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=986165&tit=Governo-pagara-advogado-para-carentes> Consultado em 15/07/2013.

retrocesso¹⁴, pois não teria condições de atender a população carente da mesma forma que a Defensoria Pública estruturada faria.

A advocacia dativa funcionava da seguinte forma: a OAB-PR elaborava uma lista de advogados habilitados a atuar como advogados dativos em cada uma das comarcas do Estado. Assim, quando um juiz recebesse um processo em que os réus não tivessem condições de pagar pela sua defesa, o juiz nomeava um advogado dativo para prestar assistência ao réu. Os honorários pela atuação desses advogados eram fixados em uma tabela e deveriam ser pagos com dinheiro do estado.

Apesar de suprir uma das demandas da Defensoria Pública, no caso, a defesa de réus que não tinham condições de arcar com advogado, esse tipo de convênio não supria todas as outras demandas da Defensoria Pública. Uma pessoa sem recursos financeiros não poderia solicitar a assistência desse advogado dativo para mover processo contra outra pessoa, pois o advogado dativo é nomeado somente pelo juiz. Além disso, os advogados dativos não iriam atuar na tutela dos direitos coletivos ou em causas extrajudiciais, entre outras tantas funções da Defensoria Pública explicitadas em Lei e que destacamos anteriormente. Por esse e outros motivos, o Convênio da OAB foi considerado pelos especialistas como totalmente inadequado para suprir a ausência de uma Defensoria Pública estruturada no Estado.

A questão da Defensoria só teria um desfecho mais promissor em meados de 2010, como a saída de Roberto Requião do governo, e a entrada do seu vice, Orlando Pessuti no comando do Executivo, quando finalmente houve iniciativa para a estruturação da Defensoria Pública. Trataremos dos detalhes dessa questão posteriormente, na sessão em que discutiremos a fase da *agenda setting* do ciclo da política pública.

Diante desse cenário de mais de 19 anos sem uma ação do executivo no sentido de estruturar a Defensoria Pública, nos propusemos a questionar o motivo pelo qual esse tema ficou fora da pauta por tantos anos.

Nossa metodologia para encontrar essa resposta foi entrevistar diversos atores que participaram desse debate político para tentarmos identificar elementos

¹⁴ BOREKI, V. Acordo do PR com a OAB é alvo de críticas. Gazeta do Povo, Paraná. 26. Mar. 2010 <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=986612&tit=Acordo-do-PR-com-a-OAB-e-alvo-de-criticas> consultado em 15/07/2010.

em seu discurso que esclarecessem o motivo pelo qual este tema ficou longe da arena política por tantos anos. Em seguida, combinamos as declarações dos entrevistados a outros fatos analisados em documentos e na mídia.

De acordo com os argumentos recolhidos nas entrevistas, e também com análise de alguns fatos que compuseram esse cenário, chegamos a algumas conclusões acerca dos motivos pelos quais a Defensoria ficou fora de pauta todos esses anos:

- a) Falta de vontade política dos governantes em estruturá-la;
- b) Receio dos governantes acerca do impacto orçamentário da criação de uma estrutura com cargos e carreiras na Defensoria Pública;
- c) A alternativa encontrada para a ausência da Defensoria, qual seja, a atuação de advogados dativos, era considerada satisfatória para os governantes, e beneficiava a classe dos advogados e, conseqüentemente, a OAB;
- d) O público que seria assistido pela Defensoria Pública e deveria demandá-la não possuía informação suficiente sobre ela e não fazia disso uma pauta política de reivindicação;
- e) Os movimentos sociais de direitos humanos, que poderiam ter sido o canal para que essa pauta fosse reivindicada, não o fizeram de forma organizada por muitos anos, só tendo reforçado essa pauta de forma enfática recentemente, a partir de 2009.

Todos esses fatores são interativos e funcionaram como um ciclo vicioso que impedia que a pauta da Defensoria Pública prosperasse. A seguir vamos analisar cada um desses motivos, recuperando as falas dos entrevistados e também inserindo outros elementos.

- a) Falta de vontade política dos governantes em estruturá-la:

A maioria dos entrevistados classificou como fundamental a vontade do chefe do Poder Executivo para estruturar um órgão como a Defensoria. Eles disseram que a defensoria demorou tantos anos para ser estruturada, pois não havia interesse por parte dos governadores.

No período de 1991 a 2010, passaram três governadores pelo Paraná que não tomaram uma iniciativa em relação à Defensoria, Roberto Requião (1991-1994), Mario Pereira (1994), Jaime Lerner (1995-2001) e novamente Roberto Requião (2002-2010). Este último é lembrado com mais ênfase pela maioria dos

entrevistados como uma verdadeira barreira à estruturação da Defensoria, pois falava publicamente que enquanto governador não iria estruturar a Defensoria.

A seguir vamos recuperar a fala da Defensora Pública Josiane sobre este tema:

"Eles [governantes] não tinham vontade, não tinham vontade política alguma, todo mundo dizia que [a defensoria] era um elefante branco, que era muito gasto, e eu ouvi assim, de todos esses, porque na verdade nós tivemos só dois governadores que não fizeram, que foi o governador Jaime Lerner por dois mandatos, e o ex-governador Requião, também por dois mandatos. Então nós ficamos presos a esses dois, a essas duas pessoas, a essas duas figuras políticas. E por último, agora, em 2009, 2010, eu estive conversando com o governador Requião e ele foi muito claro, disse: "eu não vou criar a Defensoria. Não vou. Não vou. Vocês querem a Defensoria, depois vocês querem se equiparar a desembargador, daqui a pouco vocês querem aumento salarial, aí vocês querem isso, querem aquilo. Eu não vou criar. Não vou. Não vou." E não criou. Então, ele foi muito claro, ele falou: "eu sei o monstro que vem aí". E é verdade. Não é que seja um monstro, mas é uma estrutura que é grande, é uma estrutura no mesmo nível que o Ministério Público, que não tem como você separar isso, que é um atendimento a população do estado todo." (Josiane Lupion, maio de 2013)

Outros entrevistados que fizeram falas nesse sentido foram o Deputado Tadeu Veneri, as Professoras Priscila Placha Sá¹⁵ e Clara Roman Borges¹⁶, os ativistas, Fernando Priostre, André Feiges¹⁷ e Carlos Santana¹⁸. Todos esses citaram o ex-governador Roberto Requião como um obstáculo a estruturação da Defensoria Pública.

Outros entrevistados que também atribuíram esse cenário de descaso com a Defensoria à falta de vontade política dos ex-governadores, mas sem citar nomes específicos, foram a Secretária Maria Tereza Uille¹⁹ e o Deputado Ademar Traiano²⁰.

¹⁵ Priscila Plachá Sá é Professora Assistente de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná, membro do Núcleo de Direito Processual Penal do PPGD-UFPR e Co-Coordenadora do Observatório da UFPR pela implementação da Defensoria Pública do Paraná.

¹⁶ Clara Roman Borges é Professora Adjunta de Direito Processual Penal no Curso de Graduação e no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Coordenadora do Núcleo de Direito Processual Penal da UFPR (NPP-PPGD-UFPR), e Co-Coordenadora do Observatório da UFPR pela implementação da Defensoria Pública do Paraná.

¹⁷ André Feiges é estudante do curso de Direito da Unicuritiba, foi Presidente do Diretório Acadêmico Clotário Portugal, e um dos líderes estudantis na mobilização do movimento Defensoria Já.

¹⁸ Carlos Santana é Coordenador Regional do Centro de Estudos Políticos Che Guevara de Londrina e membro do Conselho Permanente de Direitos Humanos - COPED do Paraná

¹⁹ Maria Tereza Uille é Secretária Estadual de Justiça e Cidadania do Paraná, faz parte dos quadros do Ministério Público e foi Procuradora Geral de Justiça do Paraná.

²⁰ Ademar Traiano é Deputado Estadual e Líder do Governo na Assembleia Legislativa.

De fato, é inevitável não atribuir a culpa da ausência da defensoria pública aos governadores que passaram pelo Paraná, pois como a criação e estruturação do órgão é uma imposição constitucional, não caberia ao governante poder optar entre criá-lo ou não, assim como se opta por uma política de governo. Essa era uma das conclusões elaboradas pelos estudantes que debatiam a questão do atraso da Defensoria do Paraná. Os estudantes Ana Raggio²¹ e André Feiges, que participavam dessas discussões, contaram os vários debates ocorridos sobre o tema. Nas palavras de Ana Raggio:

“Se o acesso à justiça é um direito fundamental, a falta de defensoria pública impedia o exercício de um direito fundamental, então não era uma questão de decidir quando implementar e como implementar”. (Ana Raggio, maio de 2013)

Ou seja, por estar indicado na Constituição, era mandatário que o órgão fosse criado. Como a iniciativa para tal deveria partir do Poder Executivo, se a iniciativa não houve, foi por ausência de ação dos governadores que passaram pelo Paraná entre 1992 e 2010.

Esse também foi o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello ao expedir decisão judicial obrigando a implementação da Defensoria Pública em todo Estado do Paraná em 2013. Justificou:

“Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

.....
 Como demonstrado no item anterior, o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

.....
 Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.” (MELLO, C. de, p.15-16, 2013, *apud* FRISCHEISEN, L. C. F. p. 59, 95 e 97, 2000)

²¹ Ana Raggio foi estudante do curso de Direito da Unicuritiba e Secretária Estudantil do Movimento Defensoria Já.

Outro fator levantado nas entrevistas, que explicaria a ausência da Defensoria por todos esses anos é muito relacionado ao anterior: b) o receio dos governantes acerca do impacto orçamentário da criação de uma estrutura com cargos e carreiras como a Defensoria Pública.

Nesse sentido é a fala da Secretária Maria Tereza:

“Se não houver a determinação política do governador do estado, do chefe do executivo, né, essa vontade política de encaminhar o projeto de lei pra assembleia, aí dificilmente sai. Por quê? Porque a Defensoria ela implicava na necessidade de orçamento próprio, ia gerar despesa, novos concursos, novas contratações. E esse orçamento ele tem que sair de algum lugar e ele sai de onde? Sai de alguma parcela do próprio poder executivo, então você abre mão da implementação de algumas coisas para... é... abrir espaço pra defensoria pública... (...) ... Então realmente aí a questão da determinação política do governador, você pode pesquisar, tem ações civis que o Ministério Público moveu para exigir a criação da defensoria pública e não conseguiu êxito nesse resultado final, e várias manifestações, né, da sociedade como um todo, comunidade estudantil, das universidades, mas o que realmente valeu foi a determinação política do governador”. (Maria Tereza Uille, abril de 2013).

Esta questão do orçamento também foi comentada pelo ex-governador Orlando Pessuti, quando falou sobre as ponderações feitas pelas Secretarias de Estado ao seu projeto para estruturação da Defensoria Pública:

“havia ponderações, vamos dizer, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria da Administração, da Secretaria do Planejamento, é, vamos dizer, quanto a nós colocarmos isso [a defensoria] dentro de uma estrutura que já estava apertada do ponto de vista, vamos dizer, da arrecadação, e do comprometimento.” (Orlando Pessuti, abril de 2013).

Outros entrevistados que também mencionaram essa questão foram a Defensora Geral Josiane Lupion, os ativistas Fernando Priostre, André Feiges e Ana Raggio, e o Professor Rodrigo Kanayama²².

O problema orçamentário da Defensoria descende da seguinte questão. A Lei Complementar 101/2001, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal das contas públicas. Essa Lei estabeleceu normas à gestão fiscal do Poder Executivo, do Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas

²² Rodrigo Kanayama é Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e participou do Movimento Defensoria Já assessorando principalmente nas questões relacionadas ao Orçamento.

estatais dependentes. A Lei estabeleceu, também, em seu artigo 18 um limite para o gasto de cada órgão público com pessoal²³, e o limite estabelecido para o Poder Executivo é de 49% de sua receita corrente líquida. Como a Lei 101/2000 não mencionou a Defensoria Pública e não estabeleceu nenhum tipo de norma para sua gestão fiscal, os defensores e servidores da Defensoria Pública são considerados servidores do Poder Executivo e o dinheiro gasto com a remuneração destes servidores faz parte do gasto com Pessoal do Poder Executivo. Está, portanto, condicionado ao limite de 49% da Receita que o Executivo pode gastar com Pessoal. Este gasto há muito beira o limite considerado prudencial, 46,55%. Nos últimos 10 anos o Poder Executivo ultrapassou o Limite prudencial nos anos de 2004, 2011 e 2012. Nos outros anos ficou muito próximo de atingir o Limite, recebendo em todos os anos, com exceção de 2008, o alerta do Tribunal de Contas sobre gastos elevados com Pessoal²⁴. Neste cenário financeiro complicado, a criação de uma nova instituição com um grande número de servidores de carreira iria significar um grande aumento com gasto de pessoal para o Poder Executivo. Um grande gasto imediato e um enorme gasto a longo prazo. A criação de novos cargos para a Defensoria ultrapassar o limite prudencial de gastos com pessoal era uma complicação e uma preocupação muito iminente para o Poder Executivo.

Esta questão é pertinente, pois atualmente (julho de 2013) os aprovados no concurso para Defensores Públicos do Estado ainda não foram convocados, pois o gasto com pessoal do Poder Executivo já ultrapassou o limite prudencial.

No entanto, esta questão não é suficiente para justificar que os ex-governadores não tenham criado a defensoria, pois, como esclareceu o Professor Rodrigo Kanayama em entrevista concedida a mim, a criação dos cargos da Defensoria Pública por si só não desrespeita a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas

²³ Especifica o artigo 18: “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. (BRASIL, 2000).

²⁴ Kohlbach, K. Gestão de Richa eleva gastos com pessoal ao maior nível em 10 anos. Gazeta do Povo, Paraná. 27. Mai. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1376260&tit=Gestao-de-Richa-eleva-gastos-com-pessoal-ao-maior-nivel-em-10-anos> Consultado em 15/07/2013.

somente a ocupação desses cargos é que pode oferecer risco ao limite prudencial que a Lei estabelece.

Por mais que o Paraná tenha ameaçado ultrapassar o limite prudencial nos últimos anos, a ocupação de cargos através de concurso público é constante. A tendência em todos os anos é que a Receita do Estado aumente e abra mais espaço no orçamento para gastos com Pessoal. A questão é com que prioridade esses concursos e esses cargos são preenchidos. Por exemplo, o governador Beto Richa contratou cerca de três mil policiais em sua gestão, o que gera um grande impacto na folha de pagamento. Além disso, foram contratados 17.261 servidores para atuar na área de Educação²⁵. Isso demonstra que o Governo do Estado priorizou outras áreas que não a Defensoria para fazer essas grandes contratações de pessoal que sobrecarregaram a cota do Estado para gastos com pessoal.

O terceiro item elencado para explicar a ausência da defensoria por todos esses anos é consequência dos dois anteriores: c) a alternativa encontrada pelo Estado para a ausência da Defensoria, qual seja, a atuação de advogados dativos, era considerada satisfatória para os governantes, e beneficiava a classe dos advogados e, conseqüentemente, a OAB. Disso resulta, que de certa forma, a ausência da defensoria pública deixava um nicho de trabalho que era suprido pelo trabalho de outros advogados.

Esse problema foi relatado pela Defensora Pública Josiane Lupion:

"O problema esbarrava no Orçamento. Era esse. Esse maior problema era o Orçamento, e depois, os convênios, né, que se firmavam, e eram uma fonte de... uma fonte de... uma fonte de vamos dizer assim, você firma um convênio com uma Ordem dos Advogados no estado inteiro. Você vai beneficiar vários advogados de um estado inteiro e isso, isso politicamente é muito bom pra quem firma esse convênio". (Josiane Lupion, maio de 2013).

A Professora Clara Roman Borges também dissertou sobre essa questão:

"No Paraná a gente teve sempre uma resistência também da... não só no Paraná mas também em outros estados eu noto isso, a gente teve uma resistência da OAB na criação da Defensoria, né? De ter um movimento

²⁵ RICHÁ, C. A. "Precisamos de uma agenda de projeto de Nação". A Gralha. Paraná. 21 jul. 2013. Entrevista. Disponível em: <http://www.agralha.com.br/politica-inner.php?id=452&token=9431c87f273e507e6040fcb07dcb4509> Consultado em 21/07/2013.

contrário sempre da OAB, porque durante muito tempo existiram convênios do estado com a OAB para atendimentos das pessoas carentes. Então a Ordem dos Advogados do Brasil tinha lá o seu grupo de advogados e esses advogados eram nomeados pelos juizes para que pudessem atender essas pessoas carentes, os chamados defensores dativos. O problema é que ninguém fiscalizava esses trabalhos então eles faziam do jeito que eles queriam. Então esses convênios eram muito interessantes pra OAB porque tinha muito dinheiro envolvido, tanto é que a OAB fez todo o movimento contrário, quando a gente começou com a Defensoria Pública, pra criação, porque eles estavam prestes a assinar esse grande convênio". (Clara Roman Borges, junho de 2013).

A estudante Ana Raggio também fez uma fala nesse sentido:

"Apesar de ter se colocado como favorável a implementação publicamente, a gente sabe que nos bastidores políticos ela [OAB] tinha uma função de entender que aquilo desmobiliza a classe dos advogados, que retira um espaço dos advogados, então pra gente foi uma... até um ressentimento assim de não ter essa atuação". (Ana Raggio, maio de 2013).

O Defensor André Castro apontou especificamente o ex-presidente da OAB, José Lucio Glomb, como um obstáculo a criação da Defensoria Pública no Paraná.

Outros entrevistados, como o deputado Tadeu Veneri, a Professora Priscila Placha, o ativista Fernando Priostre e o estudante André Feiges, quando questionados sobre o posicionamento da OAB em relação à pauta da Defensoria admitiram que a OAB, apesar de se colocar como favorável a estruturação da Defensoria, não utilizou de toda força política que possuía para trazer essa questão ao debate político de fato. Declarou André Feiges:

"a gente entendia que a OAB tinha que ter um papel mais incisivo, principalmente contextualizando, porque, no ano anterior, em 2010, a OAB, teve um papel mobilizador muito efetivo naquele movimento "O Paraná que Queremos", pra fazer as denúncias dos diários secretos da Assembleia, e tal, então ela tinha demonstrado que ela tinha um poder de mobilização e uma organicidade interna muito expressiva, coisa que simplesmente se engavetou no processo quando a gente começou a discutir a defensoria. Aí, e tinha uma subseção, de uma grande parcela dos advogados que discutiam que o regime anterior era... a discussão era sobre a ineficiência do estado, aí com toda aquela discussão sobre dizer que o estado é ineficiente demais, que é a perspectiva liberal, né, e era um discurso muito forte dentro dos advogados, por que até então, o papel que deveria ser cumprido pela defensoria, ele era satisfeito através de convenio com a ordem dos advogados, e o ordem dos advogados é quem fazia o papel de indicar os advogados dativos, então principalmente no interior, nas pequenas comarcas, a gente sentia que acabava vindo uma demanda de... de reserva de mercado... essa demanda vinha, e de alguma forma, essa inércia da OAB foi consequência dessa demanda". (André Feiges, maio de 2013)

De fato, em vários discursos e declarações feitas pelo ex-presidente da OAB-PR, José Lucio Glomb, ele coloca o órgão como totalmente favorável a estruturação da Defensoria, porém, em algumas declarações e ações da sua gestão, identificamos um sentimento de dualidade em relação ao posicionamento da Ordem quanto à estruturação da Defensoria.

Por exemplo, em entrevista concedida ao Jornal *Gazeta do Povo*, na ocasião da eleição para a Presidência da OAB-PR em que ele era candidato ao cargo, fez a seguinte declaração quando questionado sobre o seu posicionamento acerca da falta de regulamentação da Defensoria do Paraná.

“O Paraná não tem defensoria pública, praticamente, e não tem interesse também.

Ao que nós observamos, não houve até hoje o devido interesse em organizar a defensoria pública. A defensoria deveria ser devidamente instalada no estado todo. Isso implica em organização de quadro de carreira, dotação orçamentária, criação de cargos, remuneração, toda uma estrutura do cargo de defensor público. **Enquanto isso não acontece, nós estamos pugnando por um convênio com o estado do Paraná para a advocacia dativa. Esse convênio já está elaborado, já está redigido, e já foi encaminhado para análise do governo do estado.** Creio que seria uma forma importante de amenizar a situação. Esses advogados receberiam uma remuneração para atender as pessoas mais necessitadas”. (GLOMB, J. L. José Lúcio Glomb. *Gazeta do Povo*, Paraná, 13 nov. 2009. Entrevista²⁶. Grifos nossos).

Nessa declaração vemos que a proposta de ação da nova gestão da OAB-PR em relação à Defensoria era de firmar um Convênio com o Estado para prestar o serviço da advocacia dativa. Ou seja, há um sentimento de descrença em relação à criação da DP-PR e a atitude de José Lúcio Glomb nessa situação não é a de iniciar um trabalho em torno de sua estruturação, mas sim de apresentar uma alternativa que beneficia os advogados e a OAB-PR.

Vamos analisar trechos do artigo por ele elaborado na ocasião da criação da Defensoria em 2011, intitulado "A Defensoria não dará conta do recado sozinha". Após relatar o descaso do Estado acerca da criação da Defensoria, e enaltecer a OAB por ter prestado assistência judiciária aos necessitados juntamente aos núcleos de práticas jurídicas das faculdades de Direito, entre outras informações, ele encaminha para conclusão:

²⁶ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=943801&tit=Jose-Lucio-Glomb> consultado em 15/07/2013.

"A Defensoria, agora criada, não conseguirá atender toda a demanda de serviços. Ela encontrará a mesma dificuldade vivida nos estados onde está estabelecida. Em São Paulo, por exemplo, mais de 40.000 advogados dativos participam da assistência judiciária, concomitantemente à atuação da defensoria. Aqui no Paraná, em 1997 foi firmado convênio semelhante, tido, à época, como fundamental. O convênio instalou a advocacia dativa, com o mesmo objetivo de alargar o alcance da justiça. Os advogados que tiveram interesse em trabalhar dessa forma auxiliaram milhares de pessoas que, de outro modo, talvez não garantissem seus direitos. Com baixo custo, pois aos advogados incumbe o ônus do exercício da profissão, usando sua própria estrutura, como secretária, telefone, papel, impressoras, equipamentos e seus automóveis.

O problema é que o governo do Paraná, alguns anos mais tarde, não renovou o convênio, deixando milhares de advogados sem receber os honorários - que eram de pequeno valor. O calote prossegue até os dias de hoje à espera de solução. A advocacia dativa continua sendo praticada nas comarcas de todo o estado, pois sem ela o Judiciário enfrentaria grandes problemas, em especial na área criminal. Boa parte dos júris é atribuída aos dativos, que atuam com desprendimento e sacrifício. **Espera-se que o governador Beto Richa resolva a pendência usando da mesma presteza e rapidez com que agiu na aprovação da lei da Defensoria.**

Sabemos que ela não atingirá todas as comarcas e municípios para atender todos os cidadãos mais carentes. Além disso, em cada estabelecimento penitenciário deverá atuar um defensor. **A região metropolitana de Curitiba absorverá a lotação da maioria dos defensores e, por isso, espera-se que se deem condições para uma eficiente atuação dos advogados dativos, fundamentais para cumprir a obrigação de dar assistência àqueles que dela necessitam".** (GLOMB, J. L. José. A Defensoria não dará conta do recado sozinha, 2011²⁷. Grifos nossos).

Vemos que alguns dos argumentos utilizados pelos entrevistados para justificar uma atuação pouco colaborativa da OAB com a questão da Defensoria coadunam com o discurso de José Lúcio Glomb, pois neste trecho ele expõe claramente a intenção de que a advocacia dativa continue sendo praticada no interior do estado através de Convênio com a OAB. Ele também afirma que o estado tem uma dívida com a OAB e os advogados que se prestaram a advocacia dativa e reivindica que o governo resolva essa pendência rapidamente, assim como fez para aprovar a Lei da Defensoria Pública.

Esse posicionamento é recorrente. Por exemplo, na ocasião em que foi anunciado que o ex-governador Requião iria firmar o Convênio, ele concedeu entrevista sobre a questão ao Jornal *Gazeta do Povo* expressando seu

²⁷ GLOMB, J. L. José. A Defensoria não dará conta do recado sozinha. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/22014/artigo-a-defensoria-nao-dara-conta-do-recado-sozinha> Consultado em 15/07/2013.

posicionamento favorável à criação da Defensoria Pública e à manutenção dos convênios²⁸.

“Não estamos defendendo a não criação da Defensoria Pública. Lutamos pela advocacia dativa e pela Defensoria juntas, como acontece com sucesso em outros estados do país”. (GLOMB, J. L. Acordo com a OAB é alvo de críticas. Gazeta do Povo. Paraná. 26. Abr. 2010. Entrevista)

É importante frisar que, de acordo com o III Diagnóstico da Defensoria Pública de 2009, somente dois estados ainda mantinham convênio com a OAB, São Paulo e Espírito Santo.

Outra declaração de José Lúcio Glomb que expõe certa ressalva para a criação da Defensoria é na ocasião em que o ex-governador Orlando Pessuti enviou a Mensagem Governamental de estruturação da Defensoria Pública para a Assembleia Legislativa.

"a estrutura a ser criada deve ser simples e ter agilidade para prestar um bom atendimento, sem se transformar num órgão que seja um sugadouro de verbas e energia". (GLOMB, J.L. Para OAB, estrutura da defensoria pública tem que ser simples e ágil. 2011²⁹.)

A reportagem publicada na ocasião continua:

"De acordo com o presidente, há um consenso que a advocacia dativa deve ser mantida pela sua atuação eficiente, econômica e abrangente. Glomb lembra que a **vasta extensão do estado do Paraná**, com suas mais distantes e diversas comarcas, **exige a atuação de advogados dativos** e defensores para possibilitar a devida atenção às pessoas mais carentes". (Assessoria de Imprensa da OAB. Para OAB, estrutura da defensoria pública tem que ser simples e ágil. 2011. Grifos nossos).

Vemos que na concepção de Glomb a Defensoria deve ser uma instituição simples e o convênio com a OAB deve ser mantido.

Ao combinarmos essas manifestações com os relatos dos entrevistados, optamos por considerar válido o argumento de que a OAB-PR, apesar de se colocar publicamente favorável a estruturação da Defensoria Pública, não lutou politicamente por ela na gestão de José Lucio Glomb, mas sim, agiu politicamente para garantir o interesse do órgão e de seus associados: a continuidade do convênio

²⁸ BOREKI, V. Acordo do PR com a OAB é alvo de críticas. Gazeta do Povo, Paraná. 26. Mar. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=986612&tit=Acordo-do-PR-com-a-OAB-e-alvo-de-criticas>

²⁹ Para OAB, estrutura da defensoria pública tem que ser simples e ágil. Disponível em: <http://www.oabpr.org.br/Noticias.aspx?id=12715> consultado em 15/07/2013.

para a prestação do serviço que deveria ser da Defensoria Pública. Consideramos, ainda, que quando Glomb pede por uma Defensoria "simples", é mais um indicativo de que mesmo criada a instituição, é pretensão dele que ela não tenha recursos suficientes para a atuação no interior e não tenha condições de ameaçar o nicho de mercado da advocacia dativa.

O que foi possível interpretar da atuação da OAB no comando de José Lucio Glomb é que há uma disputa entre a OAB e a Defensoria Pública sobre um mercado específico: o atendimento das pessoas carentes no interior, assim como foi aludido também por nossos entrevistados.

Além dessas declarações, outra ação praticada pela OAB que verifica nosso argumento, é um Requerimento feito pelo órgão solicitando que o recurso reservado para Defensoria no ano de 2011, mas que não foi utilizado por motivo do órgão ainda não estar funcionando, fosse destinado à OAB para pagamento dos honorários atrasados devidos aos advogados dativos.

Essa ação demonstra a clara intenção da OAB em disputar o recurso, em se apossar do recurso reservado à estruturação da Defensoria com a justificativa de que a OAB estava realizando o trabalho pela Defensoria Pública.

Contudo, é importante ressaltar que essa atuação da OAB-PR é exclusiva da gestão do José Lúcio Glomb como presidente. Vários dos entrevistados frisaram isso e comentaram que a gestão anterior, no comando de Alberto de Paula Machado, tinha uma atuação mais pró-ativa para a estruturação da Defensoria.

O quarto fator que elencamos para explicar a inércia em que caiu a pauta da Defensoria Pública no Paraná é que: d) o público que seria assistido pela Defensoria e deveria demandá-la não possuía informação suficiente sobre ela e não fazia disso uma pauta política de solicitação.

Essa questão foi percebida pelos integrantes do Movimento Defensoria Já, quando realizavam um trabalho de divulgação da pauta do Movimento. Ilustra a Professora Priscila Placha:

"a gente que distribuiu panfleto na rua, distribui lá 5 mil panfletos na rua em ponto de ônibus em terminal e etc, era mais ou menos um pouco assim: "vocês vão contratar advogado pra defender bandido? Meu filho tá sem escola, não tenho remédio em casa!" Então, o paradoxo da defensoria é que a população que dela precisa, talvez por aquilo que a defensoria pública poderia propiciar, não demanda por ela, então o cara não tem retorno eleitoral também, se a população demandasse por isso, talvez houvesse." (Priscila Placha Sá, abril de 2013)

Outros entrevistados que identificaram este problema foram o Deputado Tadeu Veneri e os estudantes André Feiges e Ana Raggio. Esta última, ao mencionar a falta de conhecimento da população sobre o seu direito, disse que os colegas foram ignorados nas ruas quando faziam panfletagens sobre a defensoria. Relatou:

"algo que pra mim ficou claro na elaboração do minha própria monografia foi em relação à participação da população efetivamente, a dificuldade de conscientização e daí não que ela [participação da população] tenha sido negativamente mas no sentido de não ter... a gente não conseguiu mobilizá-los, mas eles também não tinham conhecimento, e isso num ciclo vicioso assim." (Ana Raggio, maio de 2013)

Ana Raggio desenvolveu inclusive um trabalho acadêmico em que analisou as determinantes que levaram ao atraso de 23 anos para a implementação da Defensoria Pública do Paraná partindo do pressuposto de que o órgão se apresenta como interesse da população social e economicamente excluída. Neste trabalho, ela desenvolveu com mais detalhes esse argumento de que a falta de representatividade das pessoas pobres nos espaços políticos foi um dos motivos pelos quais a Defensoria Pública ficou fora da pauta política por tantos anos³⁰.

Este fator é pertinente, na medida em que não vemos a Defensoria Pública como uma solicitação política da população aos seus representantes, embora o público que pode utilizar a defensoria chegue a quase metade da população paranaense³¹. Como explicitado anteriormente nas falas dos entrevistados, a população tem pouco conhecimento sobre a Defensoria, e tende a achar que a Defensoria só atua em defesa das pessoas privadas de liberdade. Por isso, não faz da instituição uma pauta política, não demanda aos seus representantes, deixando essa pauta no esquecimento.

O último fator que elencamos como um dos motivos porque a defensoria esteve fora da pauta política tanto tempo, é que: e) os movimentos sociais que poderiam ter sido o canal para que essa pauta fosse reivindicada não o fizeram de

³⁰ Monografia intitulada: "Moderno Estado Democrático: Um Estudo Acerca das Possibilidades de Participação Popular na Constituição da República de 1988", apresentada como conclusão do curso de Direito da Unicurtitiba, em 2013.

³¹ O critério de renda para selecionar o público da defensoria é considerado como os que possuem renda com limite de três salários-mínimos. Em 2010, 58% da população paranaense se encaixava nesse perfil.

forma organizada por muitos anos, só tendo reforçado essa pauta de forma enfática recentemente, a partir de 2009.

Sobre essa questão, comentou o Deputado Tadeu Veneri:

“nós tivemos durante muito tempo essa... essa lacuna da defensoria, uma por causa da nossa desorganização. Nós não somos um estado propriamente organizado em termos de movimentos sociais. Os movimentos sociais no Paraná são movimentos que tem uma história muito recente”. (Tadeu Veneri, março de 2013).

Sobre o tema, o ativista Fernando Priostre também fez uma fala nesse sentido:

"uma primeira questão é que... talvez... os movimentos sociais não tenham tido, não tenham ainda uma clareza muito grande do tanto que a Defensoria pode contribuir, o tanto que isso pode ser estratégico na luta dos movimentos. Muito por que os movimentos sociais na luta por direitos não olham muito, não miram o Poder Judiciário como um espaço político de disputa prioritária. Parece que historicamente os movimentos se concentram mais entre o legislativo e o executivo e muito menos no judiciário... (...) e também porque a princípio tem essa visão de que a defensoria publica vem trabalhar conflitos interindividuais, patrimoniais, e não necessariamente essa luta mais dos movimentos sociais." (Fernando Priostre, em maio de 2013).

Uma justificativa do Fernando para a falta de ação dos movimentos sociais era a ciência dos movimentos sobre a falta de abertura no governo Requião para esse tipo de pauta.

Essa percepção de que os movimentos não agiam por saberem do posicionamento do Requião também foi mencionada pelo ativista Carlos Santana.

É importante frisar como esses elementos interagem e reforçam o distanciamento da pauta da defensoria da agenda de governo. Muitos dos próprios entrevistados usaram o termo "ciclo vicioso" para caracterizar a interação entre a postura dos vários atores que gerava uma desmobilização em torno do tema. De acordo com nossa análise, o ciclo era o seguinte: não há vontade política do governo para criar a política pública; o ônus da não criação não é sentido pelo governo, pois não há cobrança da população acerca do tema. Os movimentos sociais pautam o tema, mas como percebem que não há abertura no governo para essa pauta, não fazem ações mais enfáticas nesse sentido.

O ônus sentido pelo estado sobre a não criação da defensoria era a sobrecarga do sistema penitenciário. Pela falta de advogados para dar

encaminhamento aos processos de soltura dos presos, o número de presos provisórios chegou a 54% do total de presos no estado em 2010³². Além disso, 82% desses presos estavam detidos em delegacias. Isso significa um grande ônus em termos de gastos com o sistema penitenciário, além de culminar em superlotação dos presídios e consequentes rebeliões e interdições de distritos.

Entretanto essa é uma questão que somente sensibiliza grupos e atores muito específicos, diretamente envolvidos com essa questão, como o estado, os presos nessa condição, as pessoas que trabalham com o sistema penitenciário ou nas delegacias, e os advogados criminais e penais. Aliás, foi pelo conhecimento desta realidade que as Professoras Priscila Placha e Clara Roman Borges, advogadas penais, resolveram iniciar uma mobilização mais forte em torno da estruturação da Defensoria Pública no Estado, e que culminou na criação do Movimento Defensoria Já.

4.2) FASE II) *AGENDA SETTING*:

Como exposto anteriormente, passaremos à análise da segunda fase do *Policy Cycle*, a fase de *Agenda Setting*, caracterizada como o momento em que as *policies* concorrem por um tratamento político e recursos governamentais.

Como dissertamos anteriormente, a questão da Defensoria só teve um desfecho mais promissor em meados de 2010. Neste ano, o então governador Roberto Requião licenciou-se do cargo a fim de concorrer à eleição para Senador da República pelo Estado do Paraná. Assim, em abril de 2010 assume o governo o vice-governador, Orlando Pessuti, que então faz um projeto para a estruturação da Defensoria Pública e reserva cerca de R\$ 28 milhões para a estruturação do órgão no ano seguinte, em 2011.

Orlando Pessuti, em entrevista, quando questionado sobre sua motivação em colocar a Defensoria Pública na agenda de governo, justificou que essa questão

³² Paraná lidera ranking e presos provisórios. Disponível em: http://www.defensoriapublica.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=648%3Aparana-lidera-ranking-de-presos-provisorios&catid=44%3Adpmsg&Itemid=174?noticia=true consultado em 30/06/2013.

era um compromisso dele desde a época em que era Deputado da Assembleia Estadual Constituinte, em 1989, quando participou da elaboração da Constituição Estadual, e foi definido que deveria ter Defensoria Pública no Paraná. Completou dizendo que o trabalho dele em prol da Defensoria continuou nos anos seguintes, mas que não obteve sucesso.

Por outro lado, o Defensor André Castro declarou sobre este assunto que houve uma movimentação mais intensa da sociedade civil no período de 2009 a 2011 para que esta pauta entrasse na agenda governamental. Declara:

"A proposta do Pessuti não surgiu do nada. Houve uma pressão do movimento nesse sentido... A ANADEP participou disso e chegamos a nos reunir várias vezes [com] o governo". (André Castro, abril de 2013).

A questão foi de fato pautada pelas Associações de Defensores Públicos. Por exemplo, em abril de 2010 a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF) e a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) convidaram os pré-candidatos ao governo do estado para debater a criação de uma Defensoria Pública efetiva no Paraná.

O Deputado Tadeu Veneri também compartilhava dessa análise e destacou a importância do Pessuti ter elaborado um projeto para a Defensoria, mas destacou, também, a mobilização dos movimentos desde 2009 por essa pauta.

Os ativistas Carlos Santana e Fernando Priostre disseram que a saída do Requião do comando do Estado e a entrada do Pessuti, foram vistas pelos movimentos sociais como uma oportunidade de abertura política à pauta da Defensoria Pública.

A Professora Priscila Placha visualizou, também, este momento político como uma oportunidade para a pauta. Conta que uma nota lançada na mídia no final de 2010 sobre a população carcerária despertou nela e nos colegas o desejo de lutar mais pela Defensoria, e como estava próximo das eleições, resolveram fazer algo para que a Defensoria estivesse no plano de governo do próximo governador.

Neste ponto podemos explicar esse contexto político a partir da teoria dos Fluxos de Kingdom. A saída de Requião do governo em um ano de eleições para o cargo de governador pode ser caracterizada como o Fluxo Político, momento em que os problemas e soluções chegaram à agenda governamental. O fluxo da política agrega três elementos: a movimentação dos grupos de pressão, o clima ou

humor nacional e as mudanças no interior do governo. Vemos que, no momento em que a Defensoria recebe de fato tratamento governamental, esses elementos estão presentes, a movimentação dos grupos de pressão (ANADEP, movimentos sociais) e as mudanças no interior de governo: saída do governo Requião e entrada do seu vice, Orlando Pessuti, e o período eleitoral eminente. Nesse sentido, podemos caracterizar esse momento como a "Janela de Oportunidade" que a questão da Defensoria encontrou para obter tratamento governamental.

Ressalta-se da importância desse momento político, que os então candidatos a governador Beto Richa e Osmar Dias colocaram em seus planos de governo a estruturação da Defensoria Pública como uma de suas metas governamentais. Estava claro que a pauta da Defensoria Pública conseguiu nesse momento de mudanças governamentais a sua janela de oportunidade para finalmente figurar na pauta política para receber tratamento governamental.

Como Pessuti era um pré-candidato ao governo³³, vários dos entrevistados classificaram a atitude de Pessuti em relação ao envio do Projeto da Defensoria no final daquele ano como oportunista, além de fazerem severas críticas ao Projeto elaborado por sua equipe.

O assessor jurídico Miguel Godoy³⁴ comentou que o Projeto de Pessuti possuía falhas graves como, por exemplo, a previsão de um número insuficiente de defensores para atuação no Estado, além da ausência de critérios para a lotação desses defensores pelo Estado. Outro ponto negativo era o modo de escolha do Defensor Geral, que de acordo com o projeto, seria feito pelo governador, a partir de qualquer advogado do Estado. Nas palavras dele:

"Você estabelecer que o Defensor Geral, e toda a cúpula diretiva da Defensoria, ou seja, uma instituição que está nascendo, que está se estruturando do zero, você estabelecer que a cúpula diretiva dela vai ser composta por qualquer advogado, é uma coisa monstruosa, porque, advogados tem escritórios, podem causar conflitos de interesses evidentes, e você não valoriza a instituição. Quer dizer, você valoriza um sujeito alheio a instituição a definir como ela vai ser". (Miguel Godoy, março de 2013)

³³ Pessuti era pré-candidato ao Governo do Estado, mas não disputou a eleição para apoiar a candidatura de Osmar Dias.

³⁴ Miguel Godoy foi assessor da Secretaria de Justiça e Cidadania (2011-2013), Coordenador do Processo de Elaboração da Lei Orgânica da Defensoria Pública do Paraná e é Doutorando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

Nesse sentido também comentou a Defensora Josiane Lupion, dizendo que o projeto do Pessuti foi elaborado de forma apressada e que tinha alguns artigos que a deixaram muito relutante, pois contrariavam a Lei Federal e, principalmente, sobre o defensor público geral não ser da carreira de Defensor.

O estudante André Feiges também tinha uma visão negativa do modo como o Pessuti enviou o projeto.

"Ele acabou na verdade colocando tudo no afogadilho, tudo quanto era projeto que tinha possibilidade de projetar o seu nome para a disputa eleitoral, ele acelerou todos esses, e na verdade até assustou o movimento bastante quanto ele simplesmente pegou o projeto e já mandou a mensagem sem continuar os debates né.... Ele acelerou sabe? não quis fazer o processo corriqueiro de debates com a sociedade, simplesmente ele queria que fosse ele o pai da defensoria". (André Feiges, maio de 2013).

A Professora Priscila Placha também fez um comentário nesse sentido:

"veja, a minha reserva em relação ao Pessuti tá no seguinte sentido: ele como ator político sabia que no tempo que ele apresentou a Defensoria Pública ela nunca ia ser aprovada no governo dele. Acho que foi importante, ele tirou da gaveta, enfim, mas acho que não havia aí um compromisso efetivo, foi um *start*, às vezes eu penso assim, que politicamente, jogou a bomba no colo do próximo". (Priscila Placha Sá, abril de 2013).

O projeto foi criticado ainda pela professora Clara Borges, pelo Deputado Ademar Traiano, e pela Secretaria de Justiça Maria Tereza Uille, entre outros.

Sobre este projeto, Pessuti comentou em entrevista que a Mensagem governamental nº 89/10 sobre a Defensoria não foi consensual dentro do governo. Mesmo assim, ele enviou a mensagem na confiança de que ela seria mais debatida na Assembleia Legislativa e de que também fossem realizadas audiências públicas, para que assim, no final desse processo, houvesse um texto final que atendesse as expectativas de todos.

A mensagem governamental nº 89/10 chegou a Assembleia no dia 19 de outubro de 2010, portanto, após a eleição de Beto Richa ao governo do Estado. A mensagem ficou parada na Comissão de Constituição e Justiça por várias semanas, recebendo críticas da mídia³⁵. No dia 09 de Novembro, o Líder do Governo na

³⁵ GARCIA, L. E. Defensoria corre o risco de não ir a votação. Gazeta do Povo, Paraná, 27. Out. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1061696&tit=Defensoria-corre-o-risco-de-nao-ir-a-votacao> Consultado em 15/07/2013.

época, Deputado Caíto Quintana elaborou um requerimento ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), pedindo que o Projeto da Defensoria entrasse na pauta da Comissão. Quando o projeto entrou em pauta no dia 16 de novembro, sofreu um pedido de vistas do Deputado Ademar Traiano, membro da equipe de transição do governador eleito Beto Richa. A justificativa era de que este tema fosse tratado no próximo governo e também de que o orçamento reservado para a defensoria naquele Projeto não era o suficiente para a estruturação adequada do órgão³⁶. A próxima reunião da CCJ, no dia 23 de novembro, quando o projeto teria que ser votado obrigatoriamente, sofreu uma manobra regimental, e vários membros não compareceram a reunião, fazendo com que a reunião fosse cancelada por falta de quórum e a votação do projeto mais uma vez adiada. Estava clara a falta de vontade em aprovar o projeto da Defensoria Pública dentro do Legislativo. Porém, no mesmo dia, foi realizado um acordo entre as Lideranças do Governo e da Oposição na Casa. Uma reunião extraordinária da CCJ foi convocada onde finalmente o Projeto de Lei foi aprovado, com emendas realizadas pela própria Comissão.

É pertinente comentarmos o parecer elaborado pela CCJ. A análise prévia, realizada pela equipe técnica da comissão, fez inicialmente um parecer contrário ao prosseguimento do Projeto de Lei, pois identificou a existência de alguns vícios, em especial, contrariedades à Lei Complementar nº 101/2000. Havia dúvidas sobre o impacto orçamentário do Projeto e vícios de ordem redacional. Porém, após diligência expedida à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJU) acerca da questão orçamentária, e o recebimento da resposta da SEJU com esclarecimentos e correções acerca de pontos questionados pela comissão, a equipe técnica optou, então, por dar prosseguimento à tramitação do Projeto. A resposta elaborada pela SEJU justificou sobre a questão do impacto orçamentário que os gastos com o pessoal da Defensoria seriam realizados em escala gradual, não envolvendo aplicação imediata de recursos em montante de grandes proporções, pois seriam desenvolvidos concursos públicos para preenchimento dos cargos, cujo processo demandaria um grande período de tempo.

³⁶ RIBEIRO, A. Votação de projeto que cria Defensoria Pública é adiada. Gazeta do Povo. 16. Nov. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1068446>

Outro ponto de destaque sobre a passagem do Projeto pela CCJ são as emendas feitas pela Comissão. Uma delas era no sentido de permitir que qualquer ocupante de cargos efetivos de natureza jurídica de toda administração pública poderia optar pela efetivação no cargo de defensor público. Permitia, também, que bacharéis em direito não inscritos na OAB pudessem ser qualificados para ser defensor desde que tivessem experiência na área. Além disso, os servidores comissionados ocupantes de cargos de coordenação, chefia, direção e assessoramentos da área jurídica dos três poderes e inscritos na OAB há pelo menos três anos poderiam também se equiparar aos cargos efetivos de defensor.

Só após o preenchimento das vagas de defensores por todas essas possibilidades, seria aberto um concurso para novos defensores com as vagas remanescentes. A justificativa era poupar os cofres públicos redirecionando, para atuação na defensoria, pessoas já pertencentes aos quadros do Estado.

Se por um lado essa medida geraria economia para os cofres públicos, de outro, permitiria que vários servidores estaduais que não optaram pela carreira de defensor público pudessem atuar como tal. Veremos posteriormente que o debate sobre o "perfil" do defensor público foi um dos pontos prioritários na elaboração do projeto de lei da Defensoria do governador Beto Richa e que o próprio concurso para o cargo de defensor estadual foi elaborado com muito rigor para que os aprovados fossem altamente qualificados e tivessem um perfil específico que atendesse de forma satisfatória o trabalho realizado pela Defensoria. Sendo assim, vemos a emenda feita pela CCJ ao projeto do Pessuti como uma contribuição negativa do Legislativo ao projeto da defensoria pública, pois parte do princípio de que qualquer bacharel em direito que atue na administração pública há um certo período de tempo possa atuar como defensor público, ou seja, não valoriza a qualificação e a carreira do defensor público.

Outra emenda, realizada no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, foi a supressão de uma das principais fontes de recursos da Defensoria. O texto original estabelecia que o Fundo da Defensoria Pública seria formado em parte por 20% das receitas arrecadadas com o pagamento das custas extrajudiciais, podendo custear todas as despesas da instituição, inclusive o pagamento dos vencimentos dos membros, servidores e estagiários. A CCJ suprimiu, então, esse dispositivo do projeto de lei, o que significaria uma grande perda na arrecadação de recursos para o funcionamento do órgão.

Sobre isso, é importante frisar que esse dispositivo do projeto de lei dizia respeito ao interesse direto dos cartórios, pois, se aprovado, a defensoria iria utilizar 20% da receita arrecadada pelos cartórios com o pagamento das custas extrajudiciais. Importante frisar, também, que vários deputados estaduais são ligados a cartórios e, portanto, diretamente interessados em qualquer legislação que os atinja.

Mais uma vez, inevitável concluir que a contribuição dos deputados, pelo menos dos integrantes da CCJ, foi negativa à Defensoria, caracterizando o Legislativo como um órgão que, a primeira vista, não abraçou a questão da Defensoria e imprimiu mudanças significativas em seu texto que trariam prejuízos à instituição.

Após a aprovação na CCJ com as emendas, o projeto seguiu então para a Comissão de Finanças da Casa, onde teve sua votação adiada no dia 1º de novembro devido ao pedido de vistas do deputado Élio Rusch. Foi então elaborado uma diligência à Secretaria de Justiça e Cidadania e à Secretaria de Administração e Previdência solicitando maiores esclarecimentos sobre o impacto financeiro orçamentário para implementação da Defensoria. A diligência questionava que, de acordo com os cálculos realizados no âmbito daquela comissão, o orçamento previsto de R\$ 28 milhões não seria suficiente para a contratação de 300 defensores públicos, juntamente com os 27 cargos de comissão e dos 80 cargos efetivos que previa o projeto de lei. Para a contratação de todos esses servidores seria necessário um montante de R\$ 42 milhões para o pagamento dos vencimentos somente, sem considerar os encargos.

A SEJU justificou, por meio de resposta a diligência, que todos os cargos não seriam ocupados logo de início, no ano de 2011, mas sim gradualmente. Entretanto, essa informação não constava oficialmente nos autos da proposição de lei.

Já a resposta da Secretaria de Administração e Previdência (SEAP) demonstrou a impossibilidade de calcular os reais impactos financeiros causados pela instalação da Defensoria no ano de 2011 e observou diversos detalhes acerca da remuneração dos defensores e outros servidores da defensoria, que não foram considerados e calculados corretamente pela SEJU.

A demora para a aprovação do projeto suscitou a mobilização do Núcleo de Direito Processual Penal da Universidade Federal do Paraná (UFPR). No dia 25 de

novembro, a Universidade promoveu um ato para solicitar aos deputados estaduais que aprovassem o projeto. Na oportunidade foi projetada a ideia de organizar um movimento para acompanhar a implantação da Defensoria³⁷.

Assim, mesmo com todas as ressalvas e sem uma resposta satisfatória da SEJU e da SEAP o projeto foi aprovado pela Comissão no dia 08 de dezembro.

Finalmente o projeto chegou para a votação em plenário no dia 13 de dezembro e foi aprovado em 1ª discussão em um cenário conturbado. Logo após foi retirada de pauta por cinco sessões a pedido da bancada da oposição para que fossem realizadas diligências às Secretarias de Estado pedindo mais informações sobre o projeto, ou seja, só prosseguiria a votação no ano posterior, quando o Governador Beto Richa já teria assumido o governo do Estado.

Durante este tempo em que o projeto tramitou pela Assembleia, já havia um trabalho por parte dos deputados que apoiavam o governador eleito Beto Richa para que o tema não fosse votado antes do mesmo assumir o governo, pois alegavam que o então governador Pessuti não deveria instituir um órgão como aquele na sua saída de governo e que deveria deixar para o Governador Beto Richa a estruturação do órgão a sua maneira. Adiada a votação do Projeto de lei nº 439/10 no final daquela legislatura, foi restituído ao Poder Executivo no dia 21/02/11.

Este momento foi de grande alarde para os atores que acompanhavam a pauta da Defensoria Pública. Temerosos de que o projeto voltasse ao Executivo e não mais prosperasse, organizaram um movimento para pautar politicamente esta questão.

Foi a Professora Priscila Placha, com o auxílio dos Professores Rodrigo Kanayama e Clara Borges, e outros que convocaram uma reunião na Universidade Federal do Paraná para organizarem um movimento em torno desta questão no início de 2011. Na ocasião foram chamados a participar da reunião os estudantes, movimentos sociais, o Deputado Tadeu Veneri, a ANADEP, entre outros. Foi criado, então, o Observatório da Defensoria Pública do Paraná.

Posteriormente, esses atores resolveram convocar um ato público para denunciar a ausência da Defensoria e dar início ao Movimento “Defensoria Já”.

³⁷ BUBINIÁK, T. Manifestação cobra criação imediata da Defensoria Pública. Gazeta do Povo, Paraná, 25. Nov. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1071229&tit=Manifestacao-cobra-criacao-imediata-da-Defensoria-Publica> consultado em 15/07/2013

Marcado para o dia 18 de março de 2011³⁸, o ato seria realizado às 11 horas em frente ao Prédio Histórico da UFPR e seguiria em direção ao Centro Cívico, onde, às 13h30, seria realizada uma reunião a portas fechadas da Secretária de Justiça e Cidadania, Maria Tereza Uille, para a apresentação do novo Projeto de Lei para a estruturação da DP-PR. Sobre este episódio, André Feiges comenta:

"a gente convocou a passeata, né, majoritariamente estudantil, fizemos panfletos, adesivos, um jornalzinho, fomos pra rua umas 400 pessoas aproximadamente, saindo ali da porta da Universidade Federal mesmo, marchamos pela rua XV, fomos até a Secretaria de Justiça e Cidadania, porque haveria essa reunião, e alguns membros do movimento foram convidados, então professores da Universidade Federal, os representante do pessoal de Londrina, o pessoal ligado ao mandato do Tadeu Veneri, e o pessoal ligado ao Terra de Direitos, mas os estudantes em si não tinham sido chamados a participar [da reunião]". (André Feiges, maio de 2013).

Ana Raggio também contou que naquele momento muitos outros estudantes entraram para participar da reunião e conseguiram fazer suas reivindicações. Ela salienta, ainda, que a movimentação pela Defensoria Pública foi histórica no âmbito do movimento estudantil, pois conseguiu reunir, para esta pauta, três diferentes partidos do curso de Direito da UFPR, historicamente adversários, e também reuniu as baterias das associações atléticas da Universidade, que também historicamente não se envolvem em pautas políticas.

Na ocasião, os estudantes pediram para analisar o projeto, o que foi concedido. Os estudantes tiveram uma semana para reunir um grupo de estudos e apresentar sugestões ao projeto.

Outros representantes do Movimento "Defensoria Já" também participaram desta reunião, participação que já havia sido combinada com a Secretária Maria Tereza. A partir daí os integrantes do Movimento foram convidados a participar das reuniões de trabalho que seriam realizadas para a revisão e elaboração da lei. Processo que iremos destacar no próximo item da dissertação, a Fase iii do *Policy Cycle*, Decisão e Elaboração de Problemas.

Além da participação dos representantes do Movimento nas reuniões de trabalho, o Movimento realizou várias reuniões internas para discutir suas pautas

³⁸ OLINDA, C. Manifestação vai cobrar a criação da Defensoria no Paraná. Gazeta do Povo, Paraná, 18. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1107100&tit=Manifestacao-vai-cobrar-a-criacao-da-Defensoria-no-Parana> Consultado em 15/07/2013

políticas em relação à Defensoria. Também fez um trabalho de informar a população através de panfletagem nas ruas e divulgação nas redes sociais da internet. A Professora Clara Borges também conta que outra estratégia utilizada por eles era a publicação de artigos no Jornal *Gazeta do Povo* a cada duas semanas, cobrando agilidade e ações do Governo sobre a regulamentação da Defensoria. Nesse ponto, tanto ela, como a Professora Priscila Placha, destacaram a importância da abertura da mídia para o Movimento.

"eu acho que a mídia deu uma... um caldo bom pra gente. Todas as vezes que nós quisemos levar a público as reuniões do Movimento, a nossa pauta, os artigos que a gente começou a publicar nesse meio de comunicação, especialmente a *Gazeta do Povo* e a *RPC*, eles deram assim muita vaza pra nossa discussão. Inclusive alguns artigos assim bastante pesados, no sentido de atribuição de responsabilidade e tal, que a gente achou que nunca seriam publicados foram publicados pela *Gazeta do Povo*". (Priscila Placha, abril de 2013).

Essa mobilização de vários atores em torno da pauta da Defensoria e seus desdobramentos podem ser relacionados ao conceito de *Issue Networks* de Hecló. Podemos visualizar claramente a união de atores de diversas esferas em torno de uma pauta em comum, e também, a sua inserção nas esferas de decisão do governo acerca da política pública. Esses atores foram determinantes não só para fazer pressão política, mas também ofereceram importantes contribuições ao processo de elaboração da lei.

"o Movimento Defensoria Já, ele era a identidade da reunião de todas essas pessoas. Todas essas pessoas que eu citei integravam o movimento, e quantas milhares de pessoas anônimas, anônimas que eu digo, que não são necessariamente pessoas conhecidas, Roberta. A gente tem quase 6 mil seguidores no *facebook*, é, então, todo esse caldo, enfim, foi muito relevante. Acho que o movimento ele era uma identidade de congregação dessas vontades coletivas. Todas as decisões eram coletivas, esse movimento sempre sempre sempre encontrou com interlocução direta com a Secretária de Justiça e com o Miguel [Godoy]. Então era um canal direto deles conosco, e da gente com eles. Então acho que foi fundamental". (Priscila Placha, abril de 2013).

Vemos nesta declaração exatamente essa ideia de integração de diversos atores, conhecidos ou não, em prol de uma causa, e o poder de inserção deste movimento dentro da própria administração do estado, pois como relatado, o movimento tinha interlocução direta com a SEJU por meio do Miguel Godoy,

integrante do Movimento, assessor jurídico da Secretaria e coordenador do processo de elaboração do Projeto de Lei da Defensoria Pública.

Consideramos, portanto, de extrema relevância o conceito de *Issue networks* para a análise dessa política pública, pois, como pudemos visualizar, a atuação do Movimento “Defensoria Já” teve fundamental importância para que a pauta da Defensoria Pública fosse tratada como prioridade pelo governo Beto Richa.

A seguir procederemos à análise da terceira fase do *Policy Cycle*: iii) Elaboração de Programas e Decisão, que fará referência ao estudo do processo de elaboração da Lei Orgânica da DP-PR através da análise da documentação referente ao processo.

4.3 FASE III) DECISÃO E ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

A fase de Decisão e Elaboração de Programas é a ocasião em que é escolhida uma alternativa de ação para a política, que normalmente é composta por processos de conflito e de acordo, em negociações entre os principais atores (FREY, 2000, p.228). No caso, é a fase em que uma ação governamental foi planejada e concretizada para se implementar a Defensoria de fato e o que caracterizou esse processo.

Nesta seção iremos tratar, portanto, do processo de elaboração da Lei Orgânica da Defensoria Pública que foi sancionada pelo Governador Beto Richa e se tornou a Lei Complementar Estadual nº 136 de 19 de maio de 2011.

Conta a Secretaria Maria Tereza Uille Gomes que a criação da Defensoria Pública já era uma meta de governo de Beto Richa e que na oportunidade em que ela foi convidada a assumir a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJU, a estruturação da Defensoria Pública foi colocada como uma prioridade.

Quando ela assumiu a SEJU, juntamente com o início do mandato do governador Beto Richa, o projeto de lei anterior, que tramitava no Legislativo, foi submetido à avaliação pela SEJU. Na ocasião, a Secretária alegou que a revisão do Anteprojeto de Lei 439/10 apontou algumas deficiências, por exemplo, acerca da falta de fundamentação para o número de cargos de Defensores Públicos

necessário e, também, a ausência de previsão de estrutura administrativa e de assessoramento jurídico necessário para o desenvolvimento das atividades da Defensoria Pública, entre outros.

A SEJU também apontou a necessidade de se realizar um amplo e democrático processo de discussão sobre a estruturação da DP-PR com os órgãos representativos e interessados neste tema, citando entre eles, o Movimento Pró-Defensoria e a Universidade Federal do Paraná.

Na data de 27 de janeiro de 2011 foi enviado ofício à Assembleia Legislativa pedindo a restituição do Anteprojeto de Lei 439/2010 ao Poder Executivo para realização das modificações necessárias e de uma ampla discussão democrática. Na ocasião foi firmado um comprometimento da SEJU em enviar novo projeto em 90 dias.

A partir daí a Secretária Maria Tereza nomeou uma Comissão para reelaboração do projeto, coordenada pelo assessor jurídico Miguel Godoy. Durante esse tempo de elaboração de novo projeto, já havia um trabalho de interlocução entre a SEJU e os membros do Observatório da Defensoria Pública do Paraná, principalmente os professores da UFPR, Priscila Placha Sá e Clara Roman Borges.

A apresentação do novo projeto da DP-PR, elaborado pela SEJU, foi agendada para o dia 18 de março de 2011, em uma reunião fechada na sede da Secretaria com participação de representantes de órgãos como o Ministério Público, a OAB-PR, entre outros, além de alguns membros da sociedade civil organizada. Na mesma data também foi marcado o ato pela Defensoria em frente ao Prédio Histórico da UFPR de que discorremos anteriormente. As pessoas presentes no ato marcharam até a sede da SEJU no horário da reunião e, algumas delas, como os estudantes, acabaram participando da reunião.

A partir desta data, a estruturação da Defensoria Pública se tornou uma prioridade para o Governador Beto Richa e foi dada a orientação de que o processo fosse agilizado para que a sanção da lei pudesse ser feita no dia 19 de maio de 2011, dia do Defensor Público³⁹. Destaca-se desse episódio mais uma vez a importância do *Issue Networks* para a concretização dessa Política Pública, pois graças à ação organizada de pressão desses diversos atores que se uniram em prol

³⁹OLINDA, C. Agora o governo tem pressa em criar a Defensoria. Gazeta do Povo. Paraná, 01. Abr. 2011. Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1111751&tit=Agora-o-governo-tem-pressa-em-criar-a-Defensoria. Consultado em 15/07/2013.

da criação da Defensoria, houve reação dentro do governo no sentido de corresponder às expectativas desse movimento e acelerar o processo para a aprovação da Lei da Defensoria Pública.

Após essa data, foi iniciada uma série de reuniões de trabalho que teriam como objetivo submeter o texto elaborado pela SEJU à avaliação de órgãos governamentais, movimentos sociais, e, principalmente, das pessoas que seriam potencialmente afetadas pela Defensoria.

De acordo com o coordenador do processo de elaboração da Lei, Miguel Godoy, foram realizadas cerca de 10 reuniões de trabalho com esse propósito. O procedimento das reuniões era a leitura do projeto de lei desde o início, repassando capítulo por capítulo até que se tivesse alguma dúvida ou discordância sobre algum ponto da lei. A leitura era, então, pausada e procedia-se uma discussão acerca do ponto da dúvida até que se chegasse a um consenso sobre a modificação ou não do ponto questionado. Só, então, prosseguia-se a análise do restante do Projeto.

Conta ele que as reuniões eram frequentadas por representantes do Ministério Público, OAB-PR, Procuradoria Geral do Estado, Poder Legislativo, Poder Judiciário, técnicos do Poder Executivo, advogados, Movimentos Sociais, Conselho de Direitos Humanos, UFPR, Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP, Conselho Nacional dos Defensores Públicos Geral - CONDEGE e de pessoas carentes que seriam potenciais usuários da Defensoria Pública. De acordo com Miguel, esse debate amplo entre representantes de várias esferas da sociedade foi de fundamental importância para a construção bem-sucedida da lei.

Destaca ainda mais a participação das pessoas carentes como essencial para a criação de dispositivos positivos da Lei da Defensoria Pública. Para exemplificar, contou que, em uma das reuniões de trabalho com a população afetada, várias mulheres pediam que a Defensoria possibilitasse o exame de paternidade gratuito. Na ocasião, os técnicos do governo ficaram receosos e insatisfeitos com a solicitação, pois disseram que os exames de paternidade trariam um grande impacto financeiro para o Estado. Preocupado com essa repreensão, a SEJU solicitou ao Poder Judiciário o número de ações da justiça gratuita que solicitavam investigações de paternidade. Descobriu-se, então, que 98% das ações de cobrança de pensão alimentícia das mães aos pais das crianças dependiam de investigações de paternidade. Então, verificou-se que os exames de paternidade eram muito recorrentes e de muita importância para a resolução de questões como

essa. Portanto, o que inicialmente foi considerado uma sugestão que iria gerar um grande gasto, tornou-se uma prioridade na atuação da Defensoria, o que possibilitou a definição de um Núcleo Especializado em Investigação de Paternidade na DP-PR.

Para Miguel, a previsão dos Núcleos Especializados da DP-PR foram todos frutos das Reuniões de Trabalho e do contato muito próximo com a população que seria beneficiária da Defensoria. Citou, também, a colaboração do Tribunal de Justiça, que através de um diálogo institucional apontou, com base em dados numéricos, quais eram os maiores números de processos da justiça gratuita e as áreas de processos represados, possibilitando que a SEJU compreendesse melhor a realidade que a Defensoria iria enfrentar e teria maior deficiência de atuação.

Miguel contou ainda que, para que houvesse participação da sociedade, as reuniões eram divulgadas através do Conselho Estadual Permanente de Direitos Humanos, que tinham contato próximo com a sociedade civil. Os Conselheiros, então, repassavam para suas bases as informações sobre as reuniões para que houvesse participação das pessoas afetadas pela Defensoria. Além disso, as reuniões eram divulgadas pela UFPR, ONGs, movimentos sociais vinculados ao conselho, Deputado Tadeu Veneri e o líder do Governo na ALEP, Deputado Ademar Traiano.

Depois de realizadas essas Reuniões de Trabalho o texto foi consolidado e apresentado em Audiência Pública na Associação do Ministério Público do Paraná. Posteriormente, o texto foi submetido a uma nova consulta pública via internet para todo o Brasil. Segundo Miguel, esta consulta via internet foi divulgada amplamente por jornais, redes de televisão e internet através do sítio eletrônico da ANADEP que divulgava nacionalmente os avanços da Defensoria do Paraná. Através dessa consulta a SEJU recebeu contribuições de Defensores Públicos de todo o Brasil, como do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Foram recebidos cerca de 200 e-mails com sugestões que, segundo Miguel, foram imprescindíveis para o aprimoramento de vários dispositivos do texto. As sugestões foram analisadas primeiramente por especialistas e depois novamente submetidas a crivo público.

A Lei da Defensoria resultada desse processo teve importantes avanços em relação ao projeto de lei anterior apresentado por Pessuti. Recebeu reconhecimento em âmbito nacional ao ser considerada por diversos juristas, advogados e defensores públicos como a mais moderna e completa Lei da Defensoria Pública do Brasil. Além disso, a elaboração da Lei foi transformada em livro de autoria de

Miguel Godoy⁴⁰, explicando como a Lei foi construída a partir de um apurado estudo sobre a legislação da defensoria em vários estados, além da inserção de alguns dispositivos inéditos, fruto das sugestões apresentadas ao projeto nas reuniões de trabalho e também via internet. A seguir elencaremos os principais pontos positivos da Lei.

Os cargos e a abrangência da Defensoria foram estendidos em relação ao projeto de lei anterior. Os cargos de Defensores Públicos foram aumentados de 300 para 582 no total⁴¹. Foi definido, também, que o primeiro concurso para Defensoria estabeleceria até 207 vagas para defensores, a fim de que cada Comarca do Estado contasse com, pelo menos, um defensor público⁴². Foi a Defensoria Pública que nasceu com mais cargos previstos para o primeiro concurso.

Outro avanço foi a previsão em lei de como o primeiro concurso para defensores seria realizado. Regras rígidas foram estabelecidas no intento de fazer um processo de seleção muito específico⁴³. A banca examinadora seria formada majoritariamente por Defensores Públicos de outros estados para garantir que não haveria ingerência na seleção dos novos defensores. Além disso, a avaliação de um defensor público seria mais sensível na busca de candidatos que tivessem o perfil do defensor público, um trabalho muito específico dentro da carreira jurídica para qual a vocação é algo imprescindível. Nesse sentido também foram inseridas matérias específicas na prova do concurso, como, por exemplo, de direitos humanos e de sociologia do direito⁴⁴, a fim de selecionar candidatos com conhecimento da realidade com a qual a defensoria iria lidar.

Outro avanço foi a criação dos Núcleos especializado da DP-PR⁴⁵, que são órgãos operacionais responsáveis por áreas de atuação específicas dentro da Defensoria. Foram criados os Núcleos de Conciliação e Mediação e Conflitos; Reconhecimento de Paternidade; Defensoria Itinerante; Infância e Juventude; Cidadania “Tudo Aqui”; e de Apoio a Mulher vítima de Violência.

O dispositivo inédito inserido por esta lei foi a eleição direta para Defensor Público. A inovação nesse dispositivo reside no seguinte sentido. Na maioria das Defensorias Públicas e também no Ministério Público, os defensores ou promotores

⁴⁰ GODOY, M. de G. Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná anotada. 2012.

⁴¹ Ver Art. 244 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴² Ver Art. 248 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴³ Ver Art. 259 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴⁴ Art. 80 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴⁵ Ver Art. 37 Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

elegem uma lista tríplice para a chefia do órgão e o Chefe do Poder Executivo aponta um dos componentes dessa lista tríplice para ocupar o cargo de chefia. Na DP-PR, a eleição será direta, ou seja, o Defensor que receber mais votos dentro da sua própria classe será o chefe do órgão⁴⁶. Isso significa que não haverá nenhum tipo de influência do Poder Executivo na escolha do defensor-geral, o que reafirma o caráter autônomo e independente do órgão, além de possibilitar uma gestão mais democrática.

Outra inovação nesse sentido é a composição do conselho superior da defensoria, que também será através de eleição dentro da própria classe⁴⁷. No caso da indicação do primeiro defensor-geral, a lei estabeleceu que seria indicado pelo Governador dentre os defensores públicos que já atuavam no órgão e optaram pela carreira de defensor mediante comprovação do vínculo com a instituição desde a data da instalação da Assembleia Nacional Constituinte⁴⁸. Mesmo com essa excepcionalidade para o a escolha do primeiro Defensor-geral, a legislação aponta uma vantagem em relação ao projeto de lei anterior enviado por Pessuti, pois aquele estabelecia que o primeiro defensor geral seria indicado a partir de qualquer advogado inscrito na OAB-PR. Já na legislação atual, o defensor deve ser de carreira de defensor público, ou seja, uma pessoa que já está comprometida com a causa da Defensoria de longa data e possuidora de um perfil de atuação condizente com o caráter social da instituição.

Esses avanços em relação à escolha do defensor geral e do conselho superior e outros avanços em relação à carreira do defensor foram sugestões fruto da participação muito presente da ANADEP na elaboração da lei orgânica, através dos defensores André Castro, ex-Presidente da Associação (2010-2012), e Antonio Maffezolli, ex-vice-presidente da Associação (2010-2012). Em especial o André Castro, que tem um histórico de participação na elaboração das legislações para o aprimoramento da Defensoria Pública, e trabalhou também na Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça, onde colaborou com as discussões para a elaboração do projeto que se tornou a Lei Complementar 132/2009.

É importante ressaltar que a elaboração da lei de forma aberta, plural e

⁴⁶ Ver Art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴⁷ Ver Art. 25 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

⁴⁸ Ver Art. 242 da Lei Complementar Estadual nº 136 de 2011.

democrática permitiu que o projeto absorvesse sugestões dos mais diversos segmentos, o que, sem dúvida, foi altamente positivo para o sucesso da Lei. Dentre essas contribuições foram citados pelo Miguel Godoy em seu livro, os professores do curso de Direito da UFPR; defensores públicos de outros estados, através da ANADEP e do CONDEGE; os estudantes de Direito da UFPR e da Unicuritiba; movimentos sociais; movimento pró-defensoria; promotores de justiça; advogados, juízes de direito; pesquisadores; e diversos outros cidadãos. Este fato nos remete novamente a importância da *issue networks* para a elaboração dessa política pública, que contribuiu não só fazendo pressão política, mas com ideias para a futura instituição.

Depois de findado todo o processo de construção do projeto de lei no âmbito da SEJU, o projeto iniciou a tramitação dentro de outras Secretarias e setores do Estado, tais como: Secretarias do Planejamento e da Coordenação Geral (SEPL), da Administração e Previdência (SEAP) e da Fazenda (SEFA), e setores como a Casa Civil e a Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Entre os dias 08 e 26 de abril de 2011 o projeto de lei da Defensoria tramitou pelos citados órgãos do Estado, recebendo pareceres sobre o projeto com as devidas observações relacionadas com a competência e temática de cada órgão.

Deste processo, destaca-se que a SEFA fez o alerta de que as despesas do Estado com pessoal tinham ultrapassado o limite prudencial estabelecido pela Lei 101/2000 no ano de 2010 e que o Estado já estava sob o alerta do Tribunal de Contas estadual acerca dos gastos nessa área.

Atendendo um pedido da PGE, a SEFA também demonstrou por meio de cálculos que o Orçamento do Estado já estaria comprometido com gastos com pessoal nos três quadrimestres de 2011, mesmo sem a estruturação da Defensoria Pública.

Importante frisar que já havia, então, a previsão de que o Estado não teria condições financeiras de prover os 217 cargos de defensores públicos e dos demais assessores em 2011, mesmo tendo o orçamento necessário reservado, pois estaria comprometido com o limite prudencial de gasto com pessoal, conforme explicado anteriormente. Problema que persiste até o momento atual (julho de 2013) e é uma dos problemas concernentes à implementação do órgão, que discutiremos com mais detalhes adiante.

O parecer mais incisivo ao projeto de Lei da Defensoria Pública foi emitido

pela Procuradoria Geral do Estado. Em seu parecer, a PGE sugeriu significativas mudanças ao conteúdo do projeto da Defensoria Pública. Algumas foram acatadas e outras não, caracterizando verdadeiras disputas de ideologias dentro do Governo do Estado acerca do conteúdo da Lei. A PGE desempenhou bem a sua função em representar e defender os interesses do Estado, ou mais especificamente, do seu Poder Executivo, como analisaremos a seguir.

O projeto de lei da Defensoria estabelecia originalmente em seu artigo 4º, inciso XIX, que são funções institucionais da Defensoria executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por qualquer ente público, destinadas a equipar o fundo da DP-PR⁴⁹. A PGE questionou esse dispositivo e sugeriu que as verbas fossem executadas e recebidas de qualquer ente público, excluindo somente o Estado do Paraná dessa cobrança. A alteração deste dispositivo é muito significativa, pois o Estado do Paraná pode ser demandado de diversas formas pela Defensoria na defesa do cidadão, podendo dessa demanda resultar muitas verbas para a Defensoria decorrente da adequada defesa do cidadão pobre contra um estado violador de direitos, conforme comenta o ativista Fernando Priostre:

"Um dos principais litigantes da Defensoria é o próprio Estado... e teve também uma discussão na época do projeto de lei porque a Defensoria não tem direito a honorários advocatícios quanto litiga contra o Estado. É um problema, porque teoricamente a defensoria pública é um órgão autônomo do Estado. O Estado é um dos maiores litigantes, e o honorário é uma parte fundamental para compor o fundo soberano da defensoria pública, e na época se argumentou que ele não teria esse direito porque teria uma súmula do Superior Tribunal de Justiça que diz que não pode, mas essa súmula ela é de antes da mudança da emenda constitucional que mudou bastante o panorama da independência da defensoria pública, então a gente queria colocar uma questão dessa aí também porque com certeza vai ter um monte de demanda contra o Estado e com certeza a defensoria pública vai deixar de auferir muito recurso pra ela própria se manter de forma mais autônoma do que só dependendo do orçamento." (Fernando Priostre, junho de 2013).

Essa prospecção é adequada na medida em que consideramos que o Estado do Paraná possui condenações na Câmara Interamericana de Direitos Humanos por

⁴⁹ Normalmente o advogado recebe honorários de sucumbência quando ganha uma causa. Esses honorários são pagos pela parte que perde a causa. No caso dos defensores públicos, os honorários recebidos por ganhar uma causa não ficam para eles, mas são destinados a um fundo de equiparação da Defensoria.

grave violação dos Direitos Humanos⁵⁰. Há, então, um histórico que nos permite pressupor que o Estado seria muito demandado pela Defensoria. No entanto, com a alteração proposta pela PGE, o Estado estaria excluído dessa cobrança. No texto final da Lei, a sugestão da PGE foi atendida com a modificação do inciso XIX e a inserção do inciso XX do Art. 4º:

XIX - executar e receber as verbas sucumbências decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por entes públicos, excetuando relativamente a Administração Direta do Estado do Paraná.

XX – Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito Público à qual pertença. (PARANÁ, 2011).

Outro dispositivo questionado pela PGE foi a eleição direta para o cargo de Defensor público-geral. De acordo com a análise do órgão, o dispositivo não estava de acordo com a Lei Complementar 80/94, que estabelece que a escolha do Defensor-geral deve ser feita pelo Governador a partir de uma lista tríplice. Como já falado anteriormente, a eleição direta para Defensor-geral foi um dispositivo inédito para a Lei da Defensoria Pública. Neste caso a SEJU conseguiu manter a eleição direta na Lei conforme o Art. 13, apesar da solicitação da PGE.

Vemos nesse embate de percepções acerca desse dispositivo da lei a intenção da PGE em manter o poder de ingerência do governador dentro da Defensoria, justificada pela adequação a Lei Complementar Federal 80/94.

Conta Miguel Godoy que questões divergentes relevantes como essa foram levadas pela própria Secretária Maria Tereza ao Governador, que neste caso decidiu por abrir mão de seu poder de escolha convencido pelo argumento de que esta forma de escolha do Defensor iria reafirmar o caráter democrático e autônomo da Defensoria. Como veremos adiante, existiram vários questionamentos à Legislação da Defensoria e na opinião do Miguel Godoy e de outros entrevistados a atuação da Secretária Maria Tereza foi imprescindível para que os pontos divergentes fossem mantidos na legislação.

“A PGE em diversos momentos, como foi exarado por parecer que é público, se mostrou reticente em relação a algumas previsões que pra nós eram avanços. Entre elas essa previsão de escolha do defensor público-

⁵⁰ Conferir a análise de caso do assassinato do trabalhador rural Sétimo Garibaldi pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: <http://www.cidh.org/demandas/12.478%20Setimo%20Garibaldi%20Brasil%2024%20diciembre%202007%20ESP.pdf> consultado em 15 de julho de 2013.

geral pela própria classe e não pelo governador. Uma posição mais conservadora que se justifica de forma legal, pela devida obediência a lei federal. Nós, no entanto, questionamos tanto a previsão da lei federal quanto o parecer da PGE sob o seguinte argumento: se essa deve ser uma instituição autônoma e independente como garante a constituição federal, como garante a própria lei federal, a consequência lógica deve ser que o chefe dessa instituição seja eleito pela própria classe, senão ela não é 100% autônoma, 100% independente, ela de alguma maneira vai estar sempre vinculada atrelada a uma decisão final que corresponde a um outro Poder que é o Executivo. Então é por respeito e coerência ao princípio democrático previsto na constituição: autonomia e independência da própria instituição previsto na constituição e na lei federal, nós questionamos a própria previsão da lei federal e o parecer da PGE pra defender essa posição, e na hora do governador decidir se ele acatava o parecer da PGE ou a proposta da Secretaria de Justiça ele felizmente acatou a proposta da Secretaria de Justiça" (Miguel Godoy, março de 2013).

Nesse mesmo sentido, questionou a PGE outro dispositivo do projeto de lei da defensoria. Segundo o texto original, a destituição do Defensor-geral deveria ser feita mediante iniciativa do Conselho Superior da DP-PR e por deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa do Estado⁵¹. A PGE questionou esse dispositivo alegando que essa forma violaria o princípio da simetria das formas, pois se a nomeação do Defensor-Público Geral se dava por ato do Governador, a sua destituição também teria de ser da mesma forma. Mais uma vez vemos a tentativa da PGE em concentrar poderes no Chefe do Poder Executivo, o que não foi acatado pela SEJU, mantendo o texto original atribuindo este poder aos membros do Legislativo estadual.

Outro questionamento da PGE ao Projeto era quanto à previsão de que os defensores públicos teriam a prerrogativa de requisitar de autoridade pública ou de seus agentes, exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processo, documentos, informações esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições⁵². No caso a PGE questionou essas previsões observando que elas se assemelhavam ao previsto no texto da Constituição do Rio de Janeiro e que o ponto semelhante era objeto de controvérsia jurídica, tendo chegado ao Superior Tribunal Federal (STF) através de uma Ação de Inconstitucionalidade - ADI 230/RJ. Com essa justificativa, a PGE considerou a redação do dispositivo inconstitucional e sugeriu a supressão dos dispositivos mencionados.

A sugestão não foi acatada, e contou Miguel Godoy sobre essa divergência, que o ponto objeto de controvérsia questionado através da ADI 230/RJ e julgado

⁵¹ Ver Art. 17 da Lei Complementar Estadual 136 de 2011.

⁵² Ver Art. 156 da Lei Complementar Estadual 136 de 2011.

inconstitucional pelo STF se tratava da previsão de que o defensor público pudesse requisitar os mencionados documentos também de entidades particulares. No entanto as requisições de documentos a entes públicos foram mantidas. Dessa forma não caberia o argumento utilizado pela PGE para a supressão do dispositivo, pois o Art.157 somente se referia à requisição de entes públicos e não às entidades privadas⁵³. Contou Miguel também que a manutenção do texto original era de extrema relevância para que a Defensoria prestasse seu serviço adequadamente, tendo o maior acesso a informação possível através dos órgãos públicos. Assim, a sugestão da PGE em vetar esses dispositivos seria altamente prejudicial ao bom desempenho das funções da Defensoria.

Outro ponto questionado pela PGE é a forma para eleger o ouvidor-geral da Defensoria. O texto original do projeto de lei propunha que o ouvidor-geral seria escolhido a partir de lista tríplice formada pela sociedade civil a partir de votação realizada entre metade dos membros do Conselho Permanente de Direitos Humanos - COPED, que são escolhidos entre as ONG's ligadas à defesa dos Direitos Humanos.

A análise da PGE apontou que o dispositivo era diferente do encontrado na Lei Complementar 80/94, que estabelece que ouvidor-geral deve ser indicado pela sociedade civil, mas dispõe que Conselho Superior da Defensoria editará as normas para a elaboração da lista tríplice. Assim a PGE sugeriu que o disposto no projeto de lei se assemelhasse a Lei Federal. A sugestão não foi acatada, permanecendo na Lei o texto original⁵⁴.

É importante ressaltar que a definição em lei de que a lista tríplice será formada em votação pelos membros do COPED é um pleito fruto da participação desse Conselho na elaboração da Lei e de um consenso de que a escolha do ouvidor deve estar vinculada à questão dos direitos humanos, principalmente aos membros desse Conselho que há muito lutam por esta questão e tem um contato muito próximo com as ONGs, movimentos sociais relacionadas à defesa dos direitos humanos. O ouvidor é uma pessoa externa aos quadros da Instituição que tem como função promover a qualidade dos serviços prestados pela Defensoria e, também, a participação da sociedade civil na sua gestão e fiscalização, conforme dispõem os

⁵³ Detalhes da decisão sobre a ADI 230/RJ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119452> consultado em 15/072013.

⁵⁴ Ver Art. 35 da Lei Complementar Estadual 136 de 2011.

artigos 34 e 36 da Lei.

Apesar da análise da PGE ter se baseado na legislação federal, o que é um procedimento correto, avaliamos como negativa a sugestão de retirar do projeto de lei esse dispositivo que vincula a escolha do ouvidor ao COPED, pois consideramos essa uma forma tangível da sociedade civil participar da escolha do ouvidor conforme dispõe a Lei Federal, além de ser uma inovação positiva do ponto de vista democrático à legislação.

Outro questionamento do parecer da PGE foi quanto ao dispositivo do projeto de lei que impunha a obrigatoriedade da abertura de concurso público quando o número de vagas atingisse um quinto dos cargos iniciais da carreira de Defensor Público. A PGE observou sobre esse dispositivo que era preciso estabelecer ressalvas quanto a Lei 101/2000, Lei de responsabilidade fiscal, e sugeriu a supressão do dispositivo. A sugestão foi observada, mas não acatada, sendo que o texto final da Lei estabeleceu em seu Artigo 77 a obrigatoriedade de abertura do concurso nas condições mencionadas, acrescentando a observação do disposto na Lei Complementar 101/2000.

Outra questão criticada pela PGE, ainda, foi a previsão no projeto de lei de normas para a realização do primeiro concurso para defensores públicos, principalmente em relação à previsão das matérias que seriam incorporadas as provas do concurso. A PGE analisou o dispositivo como matéria estranha a uma Lei complementar e sugeriu a sua supressão do texto. A sugestão não foi acatada, o que analisamos como algo positivo, pois a inserção de matérias específicas na prova do primeiro concurso via legislação foi uma das maneiras para se avaliar e selecionar um perfil específico para os futuros defensores públicos.

Outro item questionado pela PGE foi ainda a disposição do projeto de lei de que os cargos de carreira da Defensoria Pública seriam providos em caráter efetivo através de nomeação pelo Defensor Público-Geral, observando a ordem de classificação e o número de vagas existentes a serem preenchidos. A análise da PGE observou que, de acordo com a Constituição do Estado do Paraná, é competência do governador nomear agentes públicos, bem como prover e extinguir os cargos públicos na forma da lei. Portanto, sugeriu que os cargos de carreira da Defensoria deveriam ser providos por nomeação do governador e não pelo defensor público-geral. Mais uma vez vemos aqui a insistência da PGE em concentrar poderes no Poder Executivo do Estado, sem valorizar a questão da autonomia e

independência da Defensoria Pública. O texto final da lei estabeleceu que a nomeação deveria ser conjunta, exercida pelo Governador e pelo Defensor Público-Geral⁵⁵.

A PGE também questionou o dispositivo do projeto de lei que assegura à Defensoria a publicação gratuita de seus atos e editais no Diário Oficial do Paraná. Segundo a análise do órgão qualquer despesa decorrente de solicitações judiciais para realização de perícias, certidões, exames, vistorias, diligências, processo, documentos informações, esclarecimento e demais providências necessárias à atuação da DP-PR deverão ocorrer com recursos financeiros da própria Defensoria e sugeriu a alteração do dispositivo nesse sentido. A sugestão não foi acatada.

Outro questionamento da PGE foi com relação à criação dos 150 cargos de comissão para assessores de estabelecimento penal. Esses assessores seriam contratados através de um processo de seleção simplificado para auxiliar temporariamente aqueles que atuavam como defensores públicos em suas atribuições. O texto previa que assim que fossem providos os cargos do primeiro concurso para defensor público, esses assessores de estabelecimento penal seriam obrigatoriamente extintos⁵⁶.

A crítica da PGE a esse dispositivo residia no argumento segundo o qual a contratação desses assessores não se adequava ao quesito de "confiança" para serem providos em comissão, pois, segundo a Constituição Federal, os cargos em comissão são para chefia, direção ou assessoramento. A PGE considerou o dispositivo anômalo observando os seguintes argumentos: esses assessores seriam contratados antes de existirem os defensores para serem assessorados; a previsão de um teste seletivo para ingressar em um cargo comissionado, bem como a exigência de ser membro da OAB; as funções desses assessores se assemelhavam as funções de um defensor público; e o fato de já estar previsto no texto a extinção desses assessores assim que os cargos de defensores públicos fossem providos deixava evidente que a contratação desses 150 assessores tinha a intenção de suprir temporariamente os cargos de defensores públicos através de cargos comissionados, o que é inconstitucional. Por fim, o parecer concluiu que o dispositivo não tinha nenhuma fundamentação na Constituição e ainda completou

⁵⁵ Ver Art. 86 da Lei Complementar Estadual 136 de 2011.

⁵⁶ Ver Art. 261 e 262 da Lei Complementar Estadual 136 de 2011.

que não era justificável se utilizar de um dispositivo que violava a Constituição, como a contratação desses assessores de forma anômala, a fim de reparar outra violação à Constituição, que seria a falta de assistência jurídica através da Defensoria Pública. A PGE sugeriu, então, a supressão desse dispositivo. A sugestão da PGE não foi acatada.

Por fim, a PGE fez um alerta acerca da possibilidade da criação dos cargos da defensoria pública, conforme previsto na lei complementar, violar a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme explicamos anteriormente, e sugeriu que a SEFA procedesse uma análise mais detalhada sobre a questão orçamentária para o provimento dos cargos da Defensoria, ponto que já mencionamos anteriormente.

Após esse longo parecer, que envolveu ainda mais pontos dos que os comentados nesse texto, cogitamos a existência de uma resistência da PGE em aceitar vários pontos importantes do projeto de lei da Defensoria.

Sobre este ponto comentou a Secretária Maria Tereza Uille Gomes, quando questionada sobre as maiores dificuldades no processo de criação da Defensoria Pública:

"Nós encontramos algumas dificuldades... é... na avaliação da Procuradoria Geral do Estado. Algumas questões ali, que tinham pontos divergentes, mas que depois no final acabou sendo resolvido e o governador já encaminhou pra Assembleia..." (Maria Tereza Uille Gomes, maio, 2013).

Quando questionada mais especificamente sobre a existência de algum tipo de embate entre os órgãos na discussão da Lei, respondeu:

"Na verdade a... Na verdade houve aí... divergência de posicionamentos, né, divergência de posicionamentos entre alguns aspectos que nós entendíamos absolutamente relevantes em relação à defensoria pública, e outros que a PGE entendia de forma diversa, e a própria PGE passa por um processo ainda de reestruturação né, da sua própria lei, de algumas questões aí de natureza mais institucional..." (Maria Tereza Uille Gomes, maio, 2013).

Já o Defensor Público André Castro, presidente da ANADEP na época, quando questionado sobre o posicionamento da PGE, comentou que o então Procurador Geral, Ivan Bonilha, era claramente contrário à criação da Defensoria Pública.

Um de nossos objetivos ao elaborar esta análise era de identificar os principais atores que protagonizaram as situações de conflito no processo de construção da Lei da Defensoria Pública. Consideramos que a PGE e a SEJU foram dois órgãos que protagonizaram um conflito institucional em torno da construção da Lei da DP-PR. A primeira desempenhou um papel de tentar minimizar o poder de autonomia da Defensoria Pública via legislação, tanto em relação ao orçamento, quando retira da Administração Direta do Estado a obrigação de pagar os honorários à DP-PR quando devidos, bem como, a tentativa de manter alguns poderes de ingerência do Poder Executivo na DP-PR, entre outras ações. Já a segunda, além de ser o órgão responsável pela elaboração da Lei da DP-PR, também agiu politicamente mobilizando argumentos e grupos de pressão para sustentar o projeto de lei resultado das reuniões de trabalho.

Salientamos, também, que a construção do projeto de lei da DP-PR foi realizada por várias mentes em um processo aberto e democrático como já relatado anteriormente. A PGE, como um dos órgãos que participou desse processo de discussão do Projeto de Lei, não utilizou desse espaço horizontal para imprimir suas observações ao projeto, mas sim, utilizou a via institucional, da qual desfrutava de uma posição privilegiada dentro do processo decisório do Governo do Estado, para fazer suas sugestões ao Projeto através de um parecer técnico, o que demonstra, justamente, a potencialidade do órgão em assumir uma posição de destaque no processo de elaboração e decisão de qualquer política pública do Estado.

Após a conclusão dessa fase de análise institucional da tramitação do projeto dentro da administração do Estado, o Projeto foi enviado para a Assembleia Legislativa no dia 27 de abril de 2011. A tramitação foi muito rápida. Até o dia 9 de maio a preposição recebeu pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, de Finanças e de Direitos Humanos e entrou na Ordem do Dia para votação em Plenário. Vemos aqui a diferença de tratamento dado pelo Legislativo nas duas ocasiões em que o projeto estruturando a Defensoria foi enviado à Casa. Desta vez a tramitação foi rápida, pois o governador pediu urgência na questão e tinha uma bancada forte de deputados para agilizar a tramitação, vantagem que o seu antecessor, Pessuti, já não desfrutava mais no final de seu mandato.

Deste processo, conta Miguel Godoy, que existiram muitas tentativas por parte dos deputados estaduais em incluir emendas ao projeto que iriam minar alguns pontos da estruturação da Defensoria. Nesse ponto, conta que a articulação do Líder

do Governo, Deputado Ademar Traiano, com a bancada foi fundamental para que essas emendas não fossem apresentadas.

"eram emendas que iriam vetar dispositivos fundamentais pra estruturação da defensoria pública. Eu cito uma, por exemplo, onde eles queriam tirar a principal fonte de recursos do fundo da defensoria pública. Na lei orgânica de estruturação da defensoria, a gente tem um fundo da defensoria, pra onde vão todos os honorários das ações patrocinadas pelos defensores e uma serie de outros recursos. Dentre esses outros recursos vai uma parte das receitas dos cartórios extrajudiciais, que tem uma receita líquida bastante grande em todo estado. E muitos deputados queriam vetar essa previsão para beneficiar os cartórios. E essa previsão é uma previsão que gera ou que direciona recursos financeiros significativos para defensoria, e que foram tentar, alguns deputados tentaram vetar esse dispositivo por meio de emenda" (Miguel Godoy, março de 2013).

Vemos nesse episódio mais uma vez a tentativa do Legislativo em contribuir negativamente ao projeto da Defensoria Pública. Como dissertamos anteriormente, na época em que o projeto do Pessuti foi votado na Assembleia, a Comissão de Constituição e Justiça fez uma emenda ao projeto retirando uma das fontes de recurso do fundo da Defensoria que era justamente uma parte das receitas dos cartórios extrajudiciais. A mesma emenda foi apresentada novamente na votação deste projeto, mas, como dessa vez o governador estava tratando a questão da Defensoria como prioridade, o Líder do Governo teve força e liderança para não deixar que emendas como essa fossem apresentadas. Ressalte-se, também, que o projeto do Pessuti pedia a destinação de 20% das receitas dos cartórios extrajudiciais para o fundo da Defensoria, enquanto o Projeto de Beto Richa destinava apenas 5% dessa receita ao fundo.

Somente duas emendas foram apresentadas e incluídas ao Projeto na ALEP durante a votação do projeto em plenário, de autoria do próprio líder do governo, ou seja, com o crivo do governador, sugerindo mudanças pontuais no texto, sem alterá-lo significativamente. Na ocasião Ademar Traiano também afirmou que já tinha apresentado emenda a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012 aumentando o recurso da Defensoria para R\$ 47 milhões⁵⁷.

No dia 10 de maio todas as votações foram realizadas em plenário e, logo que aprovado, o Projeto foi enviado à sanção e foi sancionado pelo Governador no

⁵⁷ GARCIA, E. L. Defensoria passa na Assembleia, mas só vai sair do papel em 2012. Gazeta do Povo. Paraná, 11. Mai. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1124629&tit=Defensoria-%20passa-na-Assembleia-mas-so-vai-sair-do-papel-em-2012> consultado em 15/07/2013.

dia 19 de maio, dia do Defensor Público, em ato emblemático no prédio histórico da UFPR.

A partir deste momento foi iniciado o processo de implementação da Defensoria, sobre o qual discorreremos a seguir.

4.4 FASE IV) IMPLEMENTAÇÃO

Nesta fase discutiremos as ações tomadas para a implementação do órgão da Defensoria Pública e analisaremos se os resultados e impactos reais da política pública são correspondentes ao que foi projetado na fase de formulação.

O processo de implementação da Defensoria Pública é caracterizado por uma grande lentidão, pois desde maio de 2011, data da sanção da lei, até o momento, meados de 2013, a Defensoria Pública ainda não foi implementada adequadamente.

A primeira ação concreta para a implementação do órgão foi a nomeação da Defensora Josiane Lupion para o cargo de Defensora Pública Geral, em setembro de 2011. Sobre esta demora de quatro meses para a nomeação, Miguel Godoy explica que foi o tempo necessário para que os Defensores Públicos que já atuavam na DP e optaram por ingressar na carreira de Defensor Público levaram para reunir a documentação necessária para provar que tinham direito a opção pela carreira e, também, o tempo levado pelos órgãos de governo responsáveis para avaliar todos os candidatos e suas respectivas documentações para ingresso na carreira. Ao todo 11 defensores foram investidos na carreira através desse processo e só após a conclusão dessa fase o governador pode nomear o Defensor Público Geral que iniciaria, então, de forma autônoma e independente as ações da Defensoria para sua própria estruturação.

Enquanto isso, a medida paliativa para a falta de Defensoria Pública no Paraná já estava em curso. Em agosto de 2011 foi realizado o concurso para os 150 assessores de estabelecimento penal que iriam fazer um levantamento da situação dos encarcerados do Estado até que os defensores fossem contratados. Esses assessores foram empossados e iniciaram seu trabalho em novembro de 2011.

Ainda no ano de 2011 a Defensoria também conseguiu garantir, através de

emenda a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o aumento do orçamento para o exercício em 2012 de R\$ 28 milhões para R\$ 47 milhões de reais.

A previsão era de que o órgão iniciaria os trabalhos contando com defensores e funcionários contratados em 2012. No entanto, somente em junho desse mesmo ano, mais de um ano depois da regulamentação do órgão, foi aberto o concurso para a contratação de defensores públicos. Segundo a defensora Josiane Lupion, a demora para a realização do concurso deveu-se a sua complexidade. Conforme estabelecido em lei, o concurso deveria contar com a participação de representantes da Defensoria Pública, Secretaria de Administração, OAB-PR, CONDEGE e ANADEP, além de contar com uma banca examinadora de defensores de outros estados.

Em audiência pública na Assembleia Legislativa na data de 02 de abril de 2013, Josiane relatou as dificuldades em realizar o concurso. Primeiramente a dificuldade de encontrar uma instituição de renome que realizasse o concurso daquela dimensão e complexidade. Duas instituições recusaram a tarefa, a Cespe/UnB e a Fundação Getúlio Vargas. A única instituição que se prontificou a realizar o concurso foi a Fundação Carlos Chagas. A primeira reunião com todos os órgãos que participariam da realização do concurso foi realizada em novembro de 2011 onde algumas metas foram estabelecidas. Depois disso, pelas dificuldades de se reunir no final do ano, já próximo ao período do natal e ano novo, nova reunião em prol do concurso foi realizada em fevereiro de 2012. Nessa reunião foi definido que o CONDEGE iria se encarregar de conseguir defensores públicos de outros estados para compor a banca examinadora do concurso no Paraná. Segundo Josiane, em abril o CONDEGE somente havia conseguido três defensores públicos para realizar essa banca e era preciso, no mínimo, 10 defensores. Foi nesse momento que ela recorreu a ANADEP para conseguir os defensores e a ANADEP de pronto conseguiu todos os defensores necessários para compor a banca examinadora do concurso. A partir daí foram agendadas mais reuniões para a elaboração do concurso, mas sempre sob a dificuldade de reunir 10 defensores de diferentes estados do Brasil.

Então se constata que um dos motivos iniciais para a demora na realização do concurso foi a dificuldade de cumprir com as rígidas exigências para esse primeiro concurso.

Lançado o primeiro concurso para Defensor Público, cerca de 15 mil

candidatos se inscreveram e fizeram a prova da primeira fase em agosto de 2012. Desses candidatos cerca de 1.100 passaram para a segunda fase do concurso⁵⁸ que foi realizada em duas etapas, uma prova em outubro e outra em novembro de 2012. Em janeiro de 2013 foi divulgado o resultado parcial dos aprovados na segunda fase do concurso. Inicialmente, somente 69 candidatos foram aprovados para a terceira fase, a prova oral do concurso. Mas um recurso julgado procedente em relação ao resultado da prova possibilitou a aprovação de um total de 104 candidatos para a prova oral⁵⁹.

Desde esse momento já se estabelecia mais um problema em relação a implementação da Defensoria. Além da demora em relação ao processo de realização do concurso, o alto grau de dificuldade das provas somente aprovou 104 candidatos à terceira fase, ou seja, já estava estabelecido que não seriam nomeados 197 defensores públicos ao final do concurso como previsto. Nesse momento, além de concluir o concurso vigente para defensor público, a Defensoria já tinha mais um grande desafio colocado: a realização de um novo concurso para preencher o restante das vagas de defensores estabelecidas para o início dos trabalhos da Defensoria.

No final de março de 2013 foi realizada a terceira fase do concurso, a prova oral e de títulos e, em maio, foi divulgado o resultado final dos aprovados dessa fase do concurso, totalizando 95 candidatos aprovados⁶⁰. A partir daí o concurso foi homologado e os aprovados foram chamados para avaliação médica. Em junho de 2013 os resultados dos candidatos aptos a ingressar no cargo de Defensor Público foram publicados e, desde então, nenhuma novidade para a nomeação dos defensores foi divulgada.

Essa descrição detalhada de todas as fases do concurso se fez necessária, pois, durante esse tempo, a Defensoria paranaense sofreu muitas críticas em relação à demora e ao rigor do concurso. Segundo um dos aprovados no concurso,

⁵⁸ Edital nº 007/2012 de divulgação dos resultados da prova objetiva. Disponível em: www.concursosfcc.com.br/concursos/dpepr111/edital_resultado_prova_objetiva.pdf Consultado em 15/07/2013

⁵⁹ Prova discursiva (1ª e 2ª provas) e de convocação para comprovação de requisito. Disponível em: http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Concursos/Defensor_Publico/Edital_N_003_2013_Defensores_Publicos_Resultado_Definitivo_da_Prova_Discursiva.pdf consultado em 15/07/2013

⁶⁰ Edital nº 006/2013 de resultado final. disponível em: http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Concursos/Defensor_Publico/Edital_N_006_2013_Resultado_Final_Concurso_Defensores.pdf Consultado em 15/07/2013

André Giamberardino⁶¹, o concurso foi longo, mas nada de extraordinário em termos de concursos públicos. Sobre o grau de dificuldade, disse que o concurso foi muito rigoroso e que isso é algo positivo, pois possibilita que sejam selecionados profissionais qualificados.

"o concurso pra defensoria pública deve ser um dos mais rigorosos como está sendo em todos os estados, não só no Paraná. Como qualquer concurso para o Judiciário ou para o Ministério Público, até porque as demandas levadas pela população carente não são simples. É um preconceito, um equívoco, você achar que é "não, não, é só soltar preso, fazer divórcio". Pelo contrário, são os problemas mais cabeludos que você pode imaginar, relativo à propriedade, relativo à família, relativa à questão bancária, questões bancárias, de dívidas, então tem que ser extremamente rigoroso..."(André Giamberardino, julho de 2013)

Passados dois anos de sua regulamentação, as fases do concurso estão findadas, mas os aprovados ainda não foram nomeados. Segundo Daniel Aragão, Coordenador Geral de Administração da DP-PR, existe a promessa de que os defensores públicos serão nomeados em setembro deste ano, mas a informação não foi divulgada oficialmente pelo Governo do Estado.

Devido à falta da estruturação o orçamento reservado a Defensoria por dois anos, R\$ 28 milhões em 2011 e R\$ 47 milhões em 2012 teve algumas parcelas de seu orçamento canceladas por falta de uso e redirecionadas para outros órgãos como, por exemplo, à Procuradoria Geral do Estado que recebeu 7 milhões de reais de parte do recurso não utilizado pela Defensoria em 2011.

Mesmo com o concurso homologado, o governo do Estado alegou não poder nomear os aprovados para ingressar na carreira de Defensores Públicos. A justificativa era o fato do Estado já ter ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Como explicamos anteriormente, mesmo que a Defensoria tenha um recurso orçamentário próprio reservado para sua estruturação, o gasto com o pagamento dos defensores públicos entra na porcentagem de gasto de pessoal do poder executivo, que, por já ter ultrapassado o limite prudencial, está impedido de fazer novas contratações como

⁶¹ André Giamberardino é Professor na Universidade Federal do Paraná, membro do Conselho Penitenciário do Estado do Paraná. Doutorando em Direito do Estado pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR; fez parte do Movimento Defensoria Já; é assessor jurídico da SEJU (2013).

essa⁶².

Em junho de 2013 um novo fato veio compor o cenário da implementação da Defensoria no Paraná. O Superior Tribunal Federal (STF) lançou uma sentença obrigando o Estado do Paraná a implementar a Defensoria no prazo de 6 meses, sob pena de pagamento de uma multa diária de R\$ 1 mil caso a decisão não seja cumprida.

Segundo a matéria publicada pela assessoria de imprensa do STF sobre o caso, ele teve origem em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) contra o Estado pela não instalação da Defensoria Pública como prevê a Constituição Federal. A decisão em primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado (TJ-PR) foi favorável ao entendimento do Ministério Público. O Estado do Paraná então recorreu da decisão ao TJ-PR, alegando que uma decisão judicial obrigando Estado a implementar uma política pública feriria o princípio da separação dos poderes. O TJ-PR deu provimento então ao recurso e reformou a decisão. O Ministério Público paranaense apresentou, então, Recurso Extraordinário dirigido ao STF, mas a remessa do recurso à Corte foi inadmitida pelo TJ-PR. Em razão disso, o MP-PR interpôs Agravo de Instrumento (AI 598212) para que o Recurso Extraordinário fosse analisado pelo STF. O ministro Celso de Mello, ao analisar o agravo, deu provimento ao Recurso Extraordinário. Assim, foi restabelecida a decisão de primeiro grau que determinou a criação da Defensoria em âmbito estadual no Paraná⁶³. Argumentou o Ministro:

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que é lícito, ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, adotar, em sede jurisdicional, medidas destinadas a tornar efetiva a implementação de políticas públicas, se e quando se registrar, como sucede no caso, situação configuradora de inescusável omissão estatal. (MELLO, C. de, 2013, p.7).

A partir da Decisão do STF, o problema do Estado em relação ao impedimento da nomeação dos defensores públicos em respeito a Lei de

⁶² AL'HANATI, Y; GONÇALVES, A. Excesso de gastos ameaça atrasar a implantação da Defensoria no interior. Gazeta do Povo. Paraná, 06. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1350903&tit=Excesso-de-gastos-ameaca-atrasar-a-implantacao-da-Defensoria-no-interior> Consultado em 15/07/2013.

⁶³ Informações obtidas através de matéria publicada pela assessoria de imprensa do STF: Restabelecida decisão que determina instalação de Defensoria Pública no Paraná. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241313>

Responsabilidade fiscal ficaria superado, pois tendo sido expedida uma decisão judicial para a devida implementação do órgão, os gastos com pessoal provenientes dessa decisão judicial não seriam contabilizados para aferição do limite de gasto prudencial, conforme dispõe a Lei 101/2000⁶⁴.

A reação do governo do Estado sobre a decisão do STF foi recorrer através de Embargo de Declaração apresentado pela Procuradoria Geral do Estado. Um dos argumentos para a contestação é que a decisão do STF deveria ser aplicada somente na Comarca de Apucarana, Município em que a petição foi originada, e não em todo o Estado do Paraná. Além disso, haveria a exploração de possibilidades de interpretação quanto ao que significaria a implantação da Defensoria no Estado. A implementação poderia ser considerada de outra forma que não a investidura dos cargos de defensor⁶⁵.

A reação do Estado do Paraná à decisão do STF foi criticada por vários membros do Movimento Defensoria Já. O Defensor Público do estado de São Paulo, Rafael Português⁶⁶, Coordenador da região sul da ANADEP declarou que a Associação está perplexa com as justificativas que o Estado tem usado para postergar a implementação do órgão.

Segundo André Giamberardino a opção de não nomear os defensores por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal e também de recorrer da decisão do STF é política e não técnica.

"bastava a PGE ter dado um parecer interpretando a decisão pelo cumprimento, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal diz que não entra no limite quando é decorrente, quando o gasto é decorrente de decisão judicial. Tava resolvido. Mas não, eles embargaram. Tem essa questão de impedimento fiscal? Tem. Mas quando houve essa brecha do STF, embargaram". (André Giamberardino, julho de 2013).

Tendo em vista todo essa conjuntura, consideramos que existe uma resistência por parte do Governo do Estado em implementar, de fato, a Defensoria Pública através da nomeação dos defensores públicos. Resistência que está

⁶⁴ De acordo com o inciso IV do Art. 19 da Lei, na verificação do atendimento dos limites de gasto com pessoal não serão computadas as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18.

⁶⁵ CASTRO, F. Governo deve recorrer, e Defensoria Pública do PR segue sem funcionar. G1. Paraná, 28. Jun. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2013/06/governo-deve-recorrer-e-defensoria-publica-do-pr-segue-sem-funcionar.html> consultado em 15/07/2013.

⁶⁶ Rafael Português é defensor público, Presidente da Associação Paulista de Defensores Públicos, Coordenador da região Sul da ANADEP, foi militante pela Defensoria Pública desde 2000 e é integrante do Movimento Defensoria Já.

assentada em argumentos jurídicos e orçamentários. Entretanto, conforme entendimento do STF, os motivos políticos, financeiros e administrativos não podem ser usados para impedir a estruturação do órgão.

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o arbitrário, ilegítimo e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência e de gozo de direitos fundamentais”. (MELLO, C. de, 2013, p.14)⁶⁷

Mesmo diante da decisão do STF, o Estado, ao invés de acatá-la, recorre. Mais uma vez, a PGE figura como peça importante nesse processo, como não deveria deixar de ser, insurgindo-se para defender o Estado de uma decisão jurídica que quer demandá-lo pela Defensoria.

Outro complicador para a implementação da Defensoria tem sido a forma peculiar como o recurso orçamentário estadual que pertence a Defensoria tem sido repassado ao órgão. Segundo o artigo 168 da Constituição Federal os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, devem ser repassados até o dia 20 de cada mês, em duodécimos. De acordo com esse texto, a DP-PR tem que receber todos os meses do Poder Executivo o equivalente a 1/12 avos do montante orçamentário a ela destinado. Ocorre que a Secretária de Estado da Fazenda (SEFA) não tem feito repasse dos duodécimos adequadamente à Defensoria.

De acordo com o Coordenador Geral de Administração da DP-PR, Daniel Aragão, o repasse de dinheiro à Defensoria tem sido feito de acordo com o gasto mensal da Defensoria. Ou seja, a Defensoria só recebe do orçamento um valor correspondente ao que foi gasto pelo órgão no período do mês. Daniel também salientou que embora esse método não imponha nenhum tipo de restrição para os gastos da Defensoria, ele não está de acordo com o que prevê a Constituição e na opinião dele é praticado por motivos políticos. Daniel também informou que a Defensoria tem lutado politicamente para reverter essa situação junto ao governador do Estado, pois o correto é que o repasse seja feito na forma de duodécimo.

⁶⁷ Íntegra do texto disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Al598212CM.pdf>

Importante salientar sobre isso que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado (LDO) para o exercício de 2013 regulamenta esse repasse de forma diversa do que dispõe a Constituição.

Art. 20. Os repasses de recursos aos outros Poderes e ao Ministério Público ocorrerão mensalmente, nos percentuais estabelecidos por esta Lei, calculados sobre a previsão mensal de realização da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados, compensando no mês seguinte o montante de repasse para mais ou para menos de acordo com a efetiva arrecadação do mês. (Lei Estadual nº 17.219 de 2012).

Como explicitado na citação, o repasse de recursos pelo Poder Executivo não está sendo feita na forma de duodécimos como manda a Constituição, mas sim de acordo com a realização da receita e arrecadação do mês. Esta forma, apesar de estar regulamentada pelo LDO estadual de 2013, não está de acordo com o que dispõe a Constituição Federal.

Vemos aí mais uma demonstração de que a estruturação da Defensoria tem que superar obstáculos colocados por setores do próprio Estado. No caso, a SEFA, Secretaria que organiza o provimento de recursos financeiros e a gestão das despesas do Estado não permite que a Defensoria desfrute de sua autonomia financeira e continua tratando a instituição como se não possuísse dotação orçamentária própria.

Em outra esfera, a do Legislativo, a Defensoria também não tem recebido a atenção merecida. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014 recebeu emenda do Deputado Pedro Lupion aumentando o recurso orçamentário da Defensoria Pública de R\$ 47 milhões para R\$ 104 milhões. A emenda não foi acatada, sendo mantido para 2014 o mesmo montante do exercício de 2013. Segundo Daniel Aragão, seriam necessários 56 milhões de reais somente para bancar a folha de pagamento dos servidores que se espera estejam nomeados em 2014. Para bancar o funcionamento da Defensoria em 2014 será necessário fazer uma suplementação de orçamento. Mais uma vez o Legislativo não se mostra sensível à questão da Defensoria Pública, mantendo o órgão com recursos limitados, o que dificulta a prospecção do órgão iniciar os trabalhos de forma plena no próximo ano. Como o Legislativo trabalha fortemente em consonância com os interesses do Poder Executivo, consideramos essa demonstração de desinteresse com a questão da DP-PR pelos deputados como mais um sinal de que a Defensoria

deixou de ser uma prioridade governamental, pois como vimos anteriormente, o Legislativo só deu a devida atenção e agilidade à questão da Defensoria quando esta era uma prioridade para o Governo.

De outro lado, alguns outros aspectos em relação à implementação da Defensoria são agilizados. Por exemplo, para o quadro de servidores da Defensoria foi aberto concurso no final de agosto de 2012. Em março de 2013 foram nomeados cerca de 50 servidores para a Defensoria de diversas áreas que atuarão somente em Curitiba. Em junho novas nomeações também foram realizadas para o quadro de servidores do órgão. Além disso, segundo a Defensora Geral, Josiane Lupion, todos os materiais necessários para a atuação dos servidores e dos defensores também já foram adquiridos, como, computadores, mobiliários, carros e etc.

O próximo concurso para preenchimento do restante das vagas de defensores públicos ainda não tem previsão para o lançamento do edital. Segundo Daniel Aragão, já foi elaborada e enviada a proposta do concurso pela DP-PR a três instituições, Fundação Carlos Chagas, Fundação Getúlio Vargas e Cespe/Unb, e agora aguarda resposta.

Outra demanda importante em relação à implementação da Defensoria Pública era a nomeação do Ouvidor do órgão. Em audiência pública realizada na Assembleia na data de 02 de abril de 2013, uma das cobranças feitas a Defensora Josiane foi a nomeação do Ouvidor Geral para que se pudesse, desde logo, estabelecer o contato entre a sociedade civil e o órgão. Importante frisar que a nomeação do ouvidor geral não tem nenhuma relação com os concursos realizados para defensores e servidores da Defensoria e também não tem nenhum tipo de impedimento em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. O procedimento para a nomeação do ouvidor é simplesmente a indicação de lista tríplice formada pelo Conselho de Direitos Humanos e encaminhamento da lista ao Conselho Superior da Defensoria Pública para realização da escolha do Ouvidor e, então, sua nomeação. A lista tríplice para o cargo de Ouvidor Geral da DP já havia sido indicada desde dezembro de 2012, porém a escolha do ouvidor estava sendo adiada sem nenhum tipo de justificativa pela Defensoria. Somente no início de julho deste ano foi finalmente nomeada uma Ouvidora Geral para a Defensoria⁶⁸.

⁶⁸ A Ouvidora escolhida foi Maria de Lourdes de Souza. Pedagoga e estudante de Direito, fundadora e diretora da Associação Cultural de Negritude e Ação Popular (ACNAP), fundadora e conselheira do Conselho Permanente de Direitos Humanos do Paraná e do Programa de Assistência a Vítimas e

Paralelamente a todo esse processo, havia a discussão em âmbito nacional do Projeto de Lei Complementar 114/2011. O Projeto propunha uma alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para regulamentar a autonomia da Defensoria Pública na Lei conforme já é regulamentado para as demais instituições autônomas do Estado, como o Ministério Público, por exemplo. Dessa forma, a Defensoria Pública teria direito a até 2% do orçamento para as despesas com pessoal. Uma modificação como essa na legislação poderia alterar o panorama orçamentário das defensorias públicas em todo Brasil, e especialmente no Paraná, onde há um impasse para estruturação do órgão justificado pela insuficiência de recursos para gastos com pessoal. O projeto foi aprovado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados em 2012. No entanto o projeto foi vetado pela Presidente Dilma no início de 2013. Uma decisão como essa também contribui para um horizonte negativo em relação à implementação da Defensoria no Paraná.

Junto a cenário de descaso do Governo do Estado com relação à implementação da Defensoria notamos o enfraquecimento das ações do Movimento “Defensoria Já” para pautar a questão. Entretanto, o impasse surgido diante da decisão do STF parece ter sido um fato que recuperou a atenção dos atores pró-defensoria.

Desde então, dois artigos já foram publicados no Jornal *Gazeta do Povo* chamando novamente a atenção para a importância da Defensoria Pública e para os impasses de sua implementação, um de autoria de Fernando Priostre e outro de Patricia Kettermann, atual presidente da ANADEP⁶⁹. Foram os primeiros artigos do ano de 2013 pleiteando a implementação do órgão. A ANADEP lançou, no dia 18 de julho de 2013, um abaixo-assinado eletrônico em prol da nomeação de todos os aprovados no concurso do Paraná. Até o dia 27 do mesmo mês o abaixo-assinado já contava com mais de mil adesões. Segundo a Defensora Pública Carolina

Testemunhas Ameaçadas (Provita). Além disso, atua na área de políticas públicas da Comissão de Estudos à Violência de Gênero (CEVIGE). Fonte: Conheça a primeira ouvidora geral da Defensoria Pública do Paraná. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=55&tit=Conheca-a-primeira-Ouvidora-Geral-da-Defensoria-Publica-do-Parana> Consultado em 15/07/2013.

⁶⁹ KETTERMANN, P. A importância da Defensoria Pública para o Paraná. *Gazeta do Povo*. Paraná, 10. Jul. 2013. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=1389547&tit=A-importancia-da-Defensoria-Publica-para-o-Parana> e PRIOSTRE, F. Defensoria Pública: dever do Estado, direito do povo. *Gazeta do Povo*. Paraná, 02. Jul. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=1387194&tit=Defensoria-Publica-dever-do-Estado-direito-do-povo>

Anastácio, membro do Conselho da ANADEP e do Movimento “Defensoria Já”, a Associação vem promovendo as seguintes ações para pressionar a implementação adequada do órgão no Paraná: agendamento de reunião com o Ministro Celso de Melo para conversar acerca da decisão por ele expedida; agendamento de reunião com o Secretário da Reforma do Judiciário para intervir junto ao Governo do Paraná acerca da pendência da nomeação dos 95 defensores aprovados no concurso; publicação de artigos em jornais; e apoio aos candidatos nas manifestações que estão marcadas para os dias 13 e 14 de agosto em Curitiba. No dia 13 ocorrerá uma ação de panfletagem, seguido de um ato na Boca Maldita no dia 14, para pressionar o governo a agilizar a nomeação de todos os defensores públicos aprovados no concurso.

Por estas poucas ações vemos que novamente os atores do Movimento “Defensoria Já” estão se organizando para exigir que a Defensoria Pública seja tratada como prioridade pelo Governo do Estado. Vemos, então, mais uma vez a relevância da *issue network* para a concretização dessa política pública, pois quando a rede de atores que pautava politicamente a Defensoria passou a dar menos atenção à questão, o governo parou de tratá-la como prioridade.

5 CONCLUSÃO

A proposta dessa dissertação era mapear a gênese e o percurso da criação da Defensoria Pública do Paraná como uma política pública. Nosso objetivo era entender porque o Estado demorou tantos anos para regulamentar adequadamente essa instituição que tem um papel social tão importante. Além disso, pretendíamos mapear o processo de regulamentação e implementação dessa política pública e expor os conflitos que emergiram desse processo, bem como identificar os atores que o protagonizaram.

Ao final dessa jornada concluímos que cinco fatores contribuíram para que a pauta da Defensoria tenha ficado longe da agenda governamental por tantos anos: a) Falta de vontade política dos governantes em estruturá-la; b) Receio dos governantes e de outros atores com poderes de veto dentro da administração do Estado acerca do impacto orçamentário da criação de uma estrutura com cargos e carreiras na Defensoria Pública; c) A alternativa encontrada para a ausência da Defensoria, qual seja, a atuação de advogados dativos, era considerada satisfatória para os governantes, e beneficiava a classe dos advogados e, conseqüentemente, a OAB; d) O público que seria assistido pela Defensoria Pública e deveria demandá-la não possuía informação suficiente sobre ela e não fazia disso uma pauta política de reivindicação; e e) Os movimentos sociais de direitos humanos, que poderiam ter sido o canal para que essa pauta fosse reivindicada, não o fizeram de forma organizada por muitos anos, só tendo reforçado essa pauta de forma enfática recentemente, a partir de 2009.

Dentre os fatores encontrados, elencamos como os mais significativos os fatores “a” e “b”. Concluímos, assim, que o próprio Estado através de seus governantes e outros atores do alto escalão dos governos foi e ainda é o principal obstáculo para a concretização da Defensoria Pública no Paraná. Já o fator “c”, a disputa pela prestação do serviço da Defensoria Pública pela advocacia dativa, foi um dos conflitos que emergiram nesse processo e contribuíram para protelar a concretização da Defensoria no Paraná. Por sua vez, os fatores “d” e “e” são causas e conseqüências dos fatores “a”, “b” e “c”: a falta de conhecimento da população de seu direito faz com que ela não demande os governantes pela Defensoria e a falta de organização política em torno do tema também contribui para a inércia estatal.

Para reverter esse quadro observamos a grande importância dos atores pró-defensoria que se organizaram em um movimento para pautar politicamente a Defensoria Pública. A ação organizada dessa *Issue network* sob o nome de Movimento Defensoria Já reuniu importantes forças para pressionar o Estado a regulamentar a Defensoria de maneira adequada. A estratégia política do Movimento Defensoria Já foi aproveitar o período eleitoral para cobrar dos candidatos uma ação em relação à Defensoria Pública. A presença de instituições de peso político no movimento, como a UFPR e a ANADEP, foram importantes para que a questão fosse tratada com atenção pelos candidatos ao governo do Estado. Nesse ponto, a oportunidade que Orlando Pessuti como governador teve de enviar o projeto estruturando a Defensoria Pública foi decisiva.

A atuação do Movimento Defensoria Já foi além e continuou pautando politicamente a Defensoria durante o processo de elaboração da Lei orgânica, fazendo da questão uma prioridade governamental. Para que o resultado da Lei Orgânica fosse positivo, a elaboração do texto contou com a colaboração de várias mentes, desde a população carente, potencial usuária da Defensoria, até professores doutores da Universidade Federal do Paraná, passando pelos movimentos sociais, juristas, técnicos do Estado, estudantes, defensores públicos de outros estados, entre outros. Nesse processo emergiu um conflito com a Procuradoria Geral do Estado que, através de um parecer ao Projeto de Lei da Defensoria, questionou vários pontos importantes para o bom funcionamento do órgão no Paraná, mas que graças à atuação política da Secretária Maria Tereza junto ao governador do Estado, os questionamentos não foram acatados em sua maioria. Nesse ponto, importante também mencionar o próprio governador Beto Richa como um ator decisivo neste conflito entre a SEJU e a PGE, pois se posicionou favoravelmente a Defensoria em vários momentos, muitas vezes indo contra um parecer que tentou assegurar seu próprio poder de ingerência e controle dentro da Defensoria Pública.

Por sua vez, o processo de implementação enfrenta um momento de conflito novamente protagonizado por setores do próprio Estado, pois os defensores públicos, peças essenciais para a implementação de fato do órgão, ainda não foram nomeados para iniciar sua atuação e a justificativa dada pelo Governo do Estado é de que existem impedimentos de ordem financeira e jurídica para isso. No entanto, diante da oportunidade de superar esses impedimentos fornecida pela decisão do

STF para a implementação do órgão, o Estado recorreu através da PGE, novamente, optando pelo não cumprimento da decisão e pela protelação da implementação da instituição.

Diante desse cenário, concluímos que assim como no passado, o Estado ainda se apresenta como um obstáculo à concretização da Defensoria Pública no Paraná, seja pela falta de vontade política de seus governantes, ou por impedimentos técnicos criados por atores importantes na estrutura política e administrativa do Estado. Por fim, é preciso salientar que esse trabalho foi só uma primeira aproximação deste tema e que existem diversas outras abordagens possíveis para explorá-lo. Os desafios para a implementação do órgão expostos aqui são só o começo de muitos que a Defensoria terá de enfrentar para se estabelecer no Estado. Sem dúvidas, no momento em que os defensores públicos forem nomeados a Defensoria como instituição ganhará uma nova e crescente força política dentro da estrutura do Estado e a dinâmica da disputa de forças políticas dentro dele será alterada.

Além disso, depois de estabelecida a Defensoria, será possível fazer a avaliação da política pública, em que se poderá avaliar se o que foi pretendido para a instituição na época da elaboração da lei orgânica teve o resultado esperado. Nesse momento, esperamos que essa dissertação possa auxiliar os avaliadores da política pública a identificar como e porque certos dispositivos foram inseridos na Lei Orgânica da Defensoria Pública, quais são os seus significados, quais eram as expectativas dos atores que elaboraram essa Lei, além de identificar quem são os atores que possivelmente poderão contribuir com outros avanços para ampliar a atuação da Defensoria e os que provavelmente apresentarão obstáculos para tanto.

REFERÊNCIAS

- AL'HANATI, Y; GONÇALVES, A. Excesso de gastos ameaça atrasar a implantação da Defensoria no interior. **Gazeta do Povo**. Paraná, 06. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1350903&tit=Excesso-de-gastos-ameaca-atrasar-a-implantacao-da-Defensoria-no-interior>
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Notas Taquigráficas da Audiência Pública de Implantação da Defensoria Pública do Paraná**. No prelo.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Consultado em 14/01/2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Consultado em 15/07/2013.
- _____. Lei Complementar nº 132 de 07 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm Consultado em 15/07/2013.
- BOREKI, V. Cresce mobilização para regulamentar Defensoria. **Gazeta do Povo**, Paraná. 03. Jul. 2009. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=901848> Consultado em 15/07/2013.
- BOREKI, V. Governo pagará advogado para carentes. **Gazeta do Povo**, Paraná. 23. Mar. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=986165&tit=Governo-pagara-advogado-para-carentes> Consultado em 15/07/2013.
- BOREKI, V. Acordo do PR com a OAB é alvo de críticas. **Gazeta do Povo**, Paraná. 26. Mar. 2010 Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=986612&tit=Acordo-do-PR-com-a-OAB-e-alvo-de-criticas> Consultado em 15/07/2013.
- BUBINIAK, T. Manifestação cobra criação imediata da Defensoria Pública. **Gazeta do Povo**, Paraná, 25. Nov. 2010. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1071229&tit=Manifestacao-cobra-criacao-imediata-da-Defensoria-Publica> Consultado em 15/07/2013.
- CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CASA CIVIL. **Anteprojeto de Lei Complementar 439/2010**. No prelo.

CASTRO, F. Governo deve recorrer, e Defensoria Pública do PR segue sem funcionar. **G1**. Paraná, 28. Jun. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2013/06/governo-deve-recorrer-e-defensoria-publica-do-pr-segue-sem-funcionar.html> consultado em 15/07/2013.

Conheça a primeira ouvidora geral da Defensoria Pública do Paraná. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=55&tit=Conheca-a-primeira-Ouvidora-Geral-da-Defensoria-Publica-do-Parana> Consultado em 15/07/2013.

COSTA, P. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs). **O Estado de Direito: História, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198.

COSTA, R. S. da. Os Limites da Proteção: A Defensoria Pública do Rio De Janeiro. Fundação Getulio Vargas; **Texto Cpdoc** n° 38, Rio de Janeiro, 2000.

EDITAL N° 007/2012 DE DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA PROVA OBJETIVA. Disponível em: www.concursosfcc.com.br/concursos/dpepr111/edital_resultado_prova_objetiva.pdf Consultado em 15/07/2013 Consultado em 15/07/2013.

EDITAL N° 003/2013 DE DIVULGAÇÃO DO RESULTADO DEFINITIVO DA PROVA DISCURSIVA (1ª E 2ª PROVAS) E DE CONVOCAÇÃO PARA COMPROVAÇÃO DE REQUISITO. Disponível em: http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Concursos/Defensor_Publico/Edital_N_003_2013_Defensores_Publicos_Resultado_Definitivo_da_Prova_Discursiva.pdf consultado em 15/07/2013 Consultado em 15/07/2013

EDITAL N° 006/2013 DE RESULTADO FINAL. Disponível em: http://www.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Concursos/Defensor_Publico/Edital_N_006_2013_Resultado_Final_Concurso_Defensores.pdf Consultado em 15/07/2013

FARIA, C. A. P. de Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo; volume 18, n° 51, fevereiro de 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, vol.21. 2000. p. 211-259.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas Públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GARCIA, E. L. Defensoria passa na Assembleia, mas só vai sair do papel em 2012. **Gazeta do Povo**. Paraná, 11. Mai. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1124629&tit=>

Defensoria-%20passa-na-Assembleia-mas-so-vai-sair-do-papel-em-2012 Consultado em 15/07/2013.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 42, p. 227-240, 2008.

_____. Defensoria corre o risco de não ir a votação. **Gazeta do Povo**, Paraná, 27. Out. 2010. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1061696&tit=Defensoria-corre-o-risco-de-nao-ir-a-votacao> Consultado em 15/07/2013.

GLOMB, J. L. A Defensoria não dará conta do recado sozinha. Disponível em:
<http://www.oab.org.br/noticia/22014/artigo-a-defensoria-nao-dara-conta-do-recado-sozinha> Consultado em 15/07/2013.

_____. José Lúcio Glomb. **Gazeta do Povo**, Paraná, 13 nov. 2009. Entrevista. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=943801> Consultado em 15/07/2013.

_____. Para OAB, estrutura da defensoria pública tem que ser simples e ágil. Disponível em : <http://www.oabpr.org.br/Noticias.aspx?id=12715> Consultado em 15/07/2013

GODOY, M. de G. **Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná anotada**. Curitiba, Editora Juruá, 2012.

GOODIN, R. E.; MORAN, M. and REIN, M. Overview of Public Policy: The Public and Its Policies. In: Robert E. Goodin (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 885-918.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.): **The New American Political System**. Washington D.C., 1978, p.87-124.

KETTERMANN, P. A importância da Defensoria Pública para o Paraná. **Gazeta do Povo**. Paraná, 10. Jul. 2013. Disponível em
<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=1389547&tit=A-importancia-da-Defensoria-Publica-para-o-Parana> Consultado em 15/07/2013.

KOHLBACH, K. Gestão de Richa eleva gastos com pessoal ao maior nível em 10 anos. **Gazeta do Povo**, Paraná. 27. Mai. 2013. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1376260&tit=Gestao-de-Richa-eleva-gastos-com-pessoal-ao-maior-nivel-em-10-anos> Consultado em 15/07/2013.

Mapa da Defensoria Pública no Brasil. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria> Consultado em 15/07/2013.

MARÉS, C. Lei de 1991 previa criação do órgão. **Gazeta do Povo**, Paraná, 07. Mai. 2011. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1123572&tit=Lei-de-1991-previa-criacao-do-orgao> Consultado em 15/07/2013.

MELLO, C. de. Agravo de Instrumento 598.212 Paraná. Disponível em
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AI598212CM.pdf>
 Consultado em 15/07/2013.

MILLER, H. T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: **Public Administration Review**, v.54,n. 4, p.378-386, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. 2009. Disponível em:
<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>, Consultado em 30/06/2013.

NAPOLITANO, B. D.; SOUZA, B. R. M. Erradicação da Pobreza na atuação da Defensoria Pública: As várias dimensões do Acesso à Justiça. **X Congresso Nacional de Defensores Públicos**, São Paulo, 2011.

OLINDA, C. Manifestação vai cobrar a criação da Defensoria no Paraná. **Gazeta do Povo**, Paraná, 18. Mar. 2013. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1107100&tit=Manifestacao-vai-cobrar-a-criacao-da-Defensoria-no-Parana> Consultado em 15/07/2013.

OLINDA, C. Agora o governo tem pressa em criar a Defensoria. **Gazeta do Povo**. Paraná, 01. Abr. 2011. Disponível em:
www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1111751&tit=Agora-o-governo-tem-pressa-em-criar-a-Defensoria Consultado em 15/07/2013.

PARANÁ. Lei complementar Estadual nº 136 de 19 de maio de 2011. Disponível em:
<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=60033&codItemAto=461201> Consultado em 15/07/2013.

_____. Lei Complementar Estadual nº 55 de 04 de fevereiro de 1991. Disponível em
<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=60033&codItemAto=461201> Consultado em 15/07/2013

_____. Constituição Estadual do Paraná. 1989.

_____. Lei nº 17.219 de 09 de julho de 2013. Disponível em:
http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20/LDO/LDO_2013.pdf
 Consultado em 15/07/2013.

_____. Lei complementar Estadual nº 136 de 19 de maio de 2011.

Paraná lidera ranking e presos provisórios. Disponível em:

http://www.defensoriapublica.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=648%3Aparana-lidera-ranking-de-presosprovisorios&catid=44%3Adpmsg&Itemid=174?noticia=true consultado em 30/06/2013.

PRIOSTRE, F. Defensoria Pública: dever do Estado, direito do povo. Gazeta do Povo. Paraná, 02. Jul. 2013. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=1387194&tit=Defensoria-Publica-dever-do-Estado-direito-do-povo> Consultado em 15/07/2013.

PRITTWITZ, V. **Politikanalyse**. Opladen: Leske + Budrich, 1994.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Análise do Anteprojeto de Lei instituidora da Defensoria Pública do Estado do Paraná**. No prelo.

RAGGIO, A. **Moderno Estado Democrático**: Um Estudo Acerca das Possibilidades de Participação Popular na Constituição da República de 1988. Monografia (bacharelado em Direito) Unicurtitiba, Curitiba, 2013.

Restabelecida decisão que determina instalação de Defensoria Pública no Paraná. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241313> Consultado em 15/07/2013

RIBEIRO, A. Votação de projeto que cria Defensoria Pública é adiada. **Gazeta do Povo**. 16. Nov. 2010. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1068446> Consultado em 15/07/2013.

RICHA, C. A. "Precisamos de uma agenda de projeto de Nação". **A Gralha**. Paraná. 21 jul. 2013. Entrevista. Disponível em:

<http://www.agralha.com.br/politicainner.php?id=452&token=9431c87f273e507e6040fcb07dcb4509> Consultado em 21/07/2013

ROCHA, C. V. "Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações". In: **CIVITAS**, Porto Alegre v. 5 n. 1 jan.-jun. 2005 p. 11-28.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Estudo e Análise do Anteprojeto de Lei 439/2010 que estrutura e cria a Carreira de Defensor Público Da Defensoria Pública do Paraná**. No prelo.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Retirada da Mensagem Governamental 439/2010**. No prelo.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Anteprojeto de Lei Complementar para estruturação da Defensoria Pública do Estado do Paraná e criação da Carreira de Defensor Público do Estado e Quadro próprio**. No prelo.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Anteprojeto de Lei Complementar para estruturação da Defensoria Pública do Estado do Paraná.** No prelo.

SCHUBERT, K. **Politikfeldanalyse: Eine Einführung.** Opladen: Leske + Budrich, 1991.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 16 :20-45, 2006.

STF julga prerrogativas dos defensores públicos do estado do Rio de Janeiro.

Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119452>

Consultado em 15;07/2013

VALE, T. R. do. A defensoria pública como pilar de acesso à Justiça. **Monografia.** Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

WINDHOFF-Héritier, A. **policy-Analyse: eine Einführung.** Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - NOTA METODOLÓGICA SOBRE A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	94
APÊNDICE 2 - LISTA DE ENTREVISTADOS.....	95

APENDICE 1 - NOTA METODOLÓGICA SOBRE A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semi-estruturado, levando em conta principalmente as orientações descritas no texto “Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais” (BONI; QUARESMA, 2005).

Os roteiros das entrevistas continham perguntas abertas e fechadas. A maioria das perguntas foi estabelecida previamente, e algumas perguntas foram feitas espontaneamente no momento das entrevistas com o objetivo de elucidar alguns pontos do relato do entrevistado, e/ou fazer com que ele respondesse exatamente o ponto pretendido da questão.

A maioria das entrevistas foi iniciada questionando o entrevistado sobre o momento em que ele se envolveu com a causa da Defensoria Pública no Paraná, permitindo assim que o entrevistado reconstruísse e relembresse um pouco de sua experiência de vida que o levou até o momento em que se envolveu na questão da Defensoria Pública. Posteriormente a isso, as demais questões eram elaboradas levando em conta o tipo de envolvimento que cada entrevistado teve com a Política Pública da Defensoria. Algumas pessoas que somente participaram do processo de elaboração do projeto de lei foram mais questionadas sobre essa fase do ciclo da política pública. Outras pessoas que participaram do processo de colocação da regulamentação da Defensoria Pública na pauta política responderam mais questões em torno deste tema. Entretanto, algumas perguntas foram colocadas a todos, por exemplo, todos foram questionados sobre os motivos porque eles achavam que a Defensoria Pública tinha ficado fora de pauta política por tantos anos.

Todas as entrevistas presenciais foram gravadas com autorização do entrevistado. Alguns entrevistados optaram por discutir certas questões somente com o gravador desligado e não autorizaram que as opiniões externadas nesse momento fossem incluídas na pesquisa.

Somente uma entrevista foi feita por telefone. Uma entrevista foi feita através de um “chat online” com o recurso *Gtalk*. E uma entrevista foi enviada por e-mail e respondida posteriormente por e-mail.

APÊNDICE 2 - LISTA DE ENTREVISTADOS:

1. Ademar Traiano

Data: 17 de maio de 2013

Local: gabinete parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado.

2. Ana Raggio

Data: 30 de maio de 2013

Local: Café do Olho

3. André Castro

Data: 24 de maio de 2013

Entrevista realizada por chat online, através do recurso “gtalk”, pois o entrevistado reside no Rio de Janeiro.

4. André Giamberardino

Data: 19 de julho de 2013

Local: Café Express.

5. André Feiges

Data: 30 de maio de 2013.

Local: Café do Olho.

6. Carlos Santana

Data: 21 de junho de 2013

Entrevista realizada por telefone, pois o entrevistado reside em Londrina.

7. Clara Romam Borges

Data: 20 de junho de 2013

Local: Secretaria do curso de Direito no Prédio Histórico da UFPR.

8. Fernando Priostre

Data: 11 de junho de 2013

Local: Sede da ONG Terra e Direitos.

9. Josiane Fruet Lupion

Data: 23 de maio de 2013

Local: Gabinete da Defensoria Pública do Estado.

10. Maria Tereza Uille Gomes

Data: 11 de abril de 2013

Local: Gabinete da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado.

11. Miguel Godoy

Data: 19 de março de 2013

Local: Café de Lucca.

12. Orlando Pessuti

Data 08 de maio de 2013

Local: Escritório político particular.

13. Priscila Plachá Sá

Data: 20 de março de 2013

Local: sala de aula do Prédio Histórico da UFPR.

14. Rafael Português

Data: 26 de Julho de 2013

Entrevista realizada via e-mail, pois o entrevistado reside em São Paulo.

15. Rodrigo Kanayama

Data: 13 de junho de 2013

Local: Escritório Particular.

16. Tadeu Veneri

Data: 12 de março de 2013

Local: Gabinete Parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado.