FRIEDRICH EBERT STIFTUNG BRASIL

ANÁLISE
Nº 40/2018

A política da justiça e seus custos

Luciana Zaffalon Leme Cardoso

Janeiro de 2018

O Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, obstaculizá-lo. Quando blinda as elites e destina às classes populares as forças de segurança pública e a prisão, a justiça é uma pedra no caminho da democracia, representando uma expressão da luta de classes, com caráter higienista.

Em regra, cabe à justiça estadual o julgamento dos conflitos criminais, assim como cabe o controle dos Poderes Executivo e Legislativo locais. Ao governo do estado cabe a gestão dos cofres públicos. A distribuição de recursos tem garantido aos membros das carreiras jurídicas ganhos que os colocam entre os 0,08% mais ricos do Brasil.

Se o topo da pirâmide econômica tem sido garantido àqueles que deveriam impor limites ao governo, de outro lado, em 2016, 2,3 pessoas foram mortas por dia pelas polícias apenas no Estado de São Paulo. Também em 2016, entre janeiro e agosto, a Polícia Militar paulista explodiu 158 bombas por dia no Estado e prendeu, diariamente, mais de 760 pessoas – 70% delas sem prévia investigação.

Tratamos nesse artigo de como o financiamento do funcionamento aristocrático da justiça tem garantido a neutralização de freios e contrapesos entre os poderes.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Sumário

Introdução e contextualização 3
A política da justiça 4
O império do direito em tempos de encarceramento em massa 6

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo como arena local para as reformas corporativas do Sistema de Justiça 8
Autoria das Propostas Legislativas 9
Reformas Corporativas 11

Padrões remuneratórios - Comparações impossíveis, (in)transparências e os desafios democráticos do desejado governo do público em público 13
Ministério Público do Estado de São Paulo 14
Defensoria Pública do Estado de São Paulo 14
Magistratura paulista 16
Valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado de São Paulo – comparações impossíveis 17

Suplementações orçamentárias – o pires na mão e a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial 20

As suspensões dos efeitos de decisões judiciais de primeira instância pela Presidência do Tribunal a pedido do Governo do Estado 24
Os calabouços e os tetos – a concentração das suspensões 25
Como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo consolidaram a falta de limites remuneratórios e de barbaridades prisionais ao rejeitar ou acolher os pedidos de suspensão do Governo do Estado 26

A promoção da justiça na prática 30

Conclusões 31

Referências bibliográficas 38

Introdução e contextualização

Este estudo coloca em xeque as contribuições da justiça para o aprofundamento democrático a partir da análise de seu funcionamento na esfera criminal, diante de um contexto em que, como ressalta Boaventura de Sousa Santos, a "normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito" (2016).

Levando em conta as atribuições da justiça estadual (esfera na qual se processam, por excelência, os conflitos criminais) e tendo como ponto de chegada a reversão da exclusão de direitos vivenciada pela "sociedade civil incivil"[1], nos propomos a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam a democracia local.

A politização será aqui considerada como a atuação que, embora (quase sempre) pautada por normativas, é essencialmente voltada à proteção de determinados grupos, em detrimento de outros. Sua corporificação no Sistema de Justiça será, no contexto da pesquisa, observada a partir do referencial democrático proposto por Boaventura de Sousa Santos: "Em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada" (2016).

A autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de precauções que dão concretude às garantias salientadas pela tradição inaugurada por Montesquieu e pelos autores Federalistas como necessárias à imparcial e à efetiva realização do controle legal dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Sistema de Justiça. No que toca ao recorte deste estudo, trata-se, ao fim e ao cabo, de seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal encontraria limites, que se estenderiam aos decisores políticos.

O estudo aqui apresentado se voltou ao período abarcado nas duas últimas gestões do Tribunal de Justiça (TJSP), do Ministério Público (MPSP) e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), ou seja, do início de 2012 até junho de 2016.

Parte-se da hipótese de que o Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, obstaculizá-lo. Atuar pelo aprofundamento democrático significará, no contexto da pesquisa, operar pela transformação de relações de poder desigual, mitigando os efeitos da dominação delas decorrente, limitando o exercício do controle estatal pela via criminal. De outro lado, obstaculizar o aprofundamento democrático significará atuar pela blindagem das elites, destinando às classes populares as forças de segurança pública e o sistema prisional, representando, ao fim e ao cabo, uma expressão da luta de classes, com caráter higienista.

É nesse contexto que o estudo avança para o desnudamento de práticas que não se localizam necessariamente nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e normativa da separação

1. No que se refere aos graus de exclusão e acesso aos direitos, também recorreremos a Boaventura de Sousa Santos (2003), que argumenta a existência de três tipos de sociedade civil: a sociedade civil íntima ("indivíduos caracterizados pela hiper-inclusão gozam de um nível elevado de inclusão social e desfrutam do leque completo de direitos"), a sociedade civil estranha ("a inclusão social tem uma qualidade baixa ou moderada, o acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais é escasso e a exclusão é atenuada por algumas redes de proteção") e a sociedade civil incivil ("totalmente excluídos, na prática não possuem quaisquer direitos"). A aplicação dos conceitos "sociedade civil íntima" e "sociedade civil incivil" no transcorrer do artigo será feita sempre em diálogo com as formulações aqui referenciadas.

de poderes e que se desenvolvem em cenários permeados por estruturantes disputas político-partidárias, que reiteradamente se voltam, como veremos, à administração do Sistema de Justiça.

No que se refere ao ideal de separação dos poderes na administração da justiça, retomamos Escrivão Filho e Sousa Junior (2016), que destacam "a tripla função tradicional assumida pelo poder judicial": "i) controle legal dos atos dos poderes executivo e legislativo; ii) legitimação das atividades e do próprio funcionamento destes dois poderes; iii) controle social e solução de conflitos interindividuais na esfera civil, administrativa e criminal".

Este trabalho busca compreender como o Sistema de Justiça se orienta, observando os vetores que incidem na sustentação de suas decisões, travadas em meio aos conflitos sociais comumente submetidos ao Poder Judiciário como última instância para suas resoluções. Consideraremos também a atribuição do Ministério Público para exercer o controle externo das polícias, responsabilidade estabelecida na Constituição Federal.

Tomamos a evolução do uso das chamadas munições químicas pela Polícia Militar (PM) como resultado exemplificativo dos arranjos que talvez tenham levado São Paulo a ultrapassar a conivência do "Ministério Público e de algumas instâncias do Poder Judiciário em relação à impunidade de policiais" observada em "algumas cidades do Brasil e da Argentina" (ZAVERUCHA; LEITE, 2016). Trata-se de elemento que reforça as análises que nos permitiram concluir, como veremos, que a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente no Estado.

Entre janeiro e agosto de 2016, a PM explodiu 95,8 bombas de gás por dia no Estado de São Paulo. No mesmo período do ano anterior foram 50,5 bombas diárias. Quando as bombas de efeito moral são somadas no cálculo, os resultados apontam a utilização de 99 munições químicas por dia pela PM em 2015 e 158 em 2016[2]. A bomba de carga múltipla fumígena (que intoxica e asfixia) é a mais recorrente.

Reiteramos que a autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de garantia voltada à proteção individual frente a possíveis arbitrariedades do controle estatal, independentemente da raça, cor, gênero, riqueza, orientação política, ideológica, religiosa, sexual, entre outras.

Tais precauções representam, antes de mais nada, responsabilidades frente a possíveis excessos repressivos ou punitivos e buscamos compreender de que forma são exercidas localmente pelas instituições de justiça, afastando-nos da perspectiva de que a autonomia e a independência necessariamente protegem a democracia e promovem a separação da justiça dos interesses específicos da política convencional.

Traremos à baila neste debate a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial, considerando o imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas e remuneratórias verificadas no Sistema de Justiça.

A política da justiça

Observamos que nas instituições de justiça verificam-se processos de decisão que lem-

2. Resultados obtidos por meio da análise dos dados fornecidos pela SSP/SP em razão de pedido formulado pela Revista VICE com base na Lei de Acesso à Informação. A revista publicou cópia da resposta oficial. Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/uso-de-bombas-da-pmsp-explode-90-porcento>.

bram muito a política convencional, desde a sua conformação organizativa mais visível, com eleições permanentes para colegiados que cumprem papéis legislativos (normativos) e cargos de direção executiva, disputadas entre diferentes grupos políticos relativamente estáveis, com realização de campanhas de abrangência estadual, até suas dinâmicas menos aparentes, sempre permeadas por disputas inerentes tanto às funções instrumentais da justiça (resolução de conflitos) quanto ao campo político em si, e que reiteradamente são mobilizadas por demandas financeiras e corporativas pelas carreiras jurídicas.

Como veremos adiante, apesar da Constituição Estadual estabelecer como uma das principais atribuições da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) a apreciação de projetos de lei relativos ao orçamento anual e aos respectivos créditos adicionais do Estado, a prática observada é a de transferir para o governador o poder de dispor diretamente sobre as suplementações orçamentárias. Ao Poder Executivo é garantida, assim, a gestão dos cofres públicos, seja via proposição das leis orçamentárias, seja via abertura direta de créditos adicionais.

Propomos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes, para trazer à luz também a agenda do Governo do Estado dentro das instituições de justiça.

O que está em xeque é saber se a mobilização do direito fomenta a disputa democrática ou se há espaço para a cooptação, significando, em última análise, rotinas de ratificação, entendidas como propensão à anuência, à concordância, diante das iniciativas do Governo do Estado, enquanto a disputa democrática traria em si uma lógica conflitual, levantando questões e expondo problemas a partir da expectativa de ampliação da cidadania.

Nesse ponto vale destacar que a Defensoria Púbica do Estado de São Paulo (DPESP), criada em 2006 a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social[3], foi considerada um movimento de renovação e também buscamos compreender se é possível apontar transformações a partir da entrada em cena desse novo ator.

Destacamos também o papel da influência partidária, considerando a peculiaridade do Estado de São Paulo (ESP), única unidade federativa do país a não vivenciar qualquer alternância partidária na chefia do Governo do Estado desde as eleições de 1994.

Dialogando com as proposições de Rodrigues (2009), localizamos os partidos como expressões "dos grupos de interesse, das correntes políticas e das várias elites", aqui situados no contexto pós 1988. O autor destaca o novo cenário institucional brasileiro, inaugurado pela constituinte, "numa conjuntura muito especial, caracterizada pelo grau de incerteza, [que] para os partidos e para os políticos, havia se elevado em virtude de uma competição mais livre e mais dura pelo voto".

O fenômeno da judicialização da política (iniciado nos Estados Unidos) diante de processos de reformas constitucionais que ampliam direitos é supranacional e os debates sobre os impactos democráticos dessa tendência deram origem a uma robusta literatura crítica. Para Hirschl, a tendência global em direção ao que o autor chama de *juristocracy* (juristocracia ou supremacia judicial) é parte de um processo mais amplo pelo qual as elites políticas e econômi-

3. Sobre o tema, ler: "Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a construção de inovações democráticas" (ZAFFALON CARDOSO, 2010).

cas, enquanto professam apoio à democracia, tentam isolar a formulação de políticas públicas das vicissitudes da política democrática.

> *[...] the global trend toward juristocracy is part of a broader process, whereby political and economic elites, while they profess support for democracy, attempt to insulate policymaking from the vicissitudes of democratic politics. (HIRSCHL, 2004)*

Conjugando o cenário de competições políticas e partidárias mais duras, inaugurado no Brasil pela constituinte (RODRIGUES, 2009), com o contexto global acima destacado, ao qual o Brasil e o Estado de São Paulo não estiveram alheios é que se busca desvelar a politização do Sistema de Justiça local – cujas instituições, vale lembrar, são compostas por quadros vitalícios e, portanto, blindados por natureza.

Compreendendo, como dito acima, que partidos políticos são expressões de grupos de interesse, e considerando que uma "hegemonia eleitoral de tamanha duração [com] vitória em seis eleições consecutivas não foi alcançada por nenhum outro partido em pleitos estaduais na história democrática brasileira" (FIORE, 2015), faz-se necessário localizar também os grupos de interesse mobilizados nas eleições ininterruptas do PSDB em São Paulo por mais de duas décadas.

Recorremos, para tanto, as contribuições do estudo "Bases Sociais e Interiorização: O Predomínio Eleitoral do PSDB Paulista (1994-2014)" [4], que aponta que "conforme esperado", é possível identificar um amplo apoio ao PSDB "entre os segmentos de média/alta escolaridade e renda do eleitorado", (FIORE, 2015), concluindo "que o partido tucano obtém apoio crescente na medida em que se elevam os índices socioeconômicos do eleitorado".

Uma das fragilidades das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes constituídos está em interpretar o tema sem sopesar a complexidade e a autonomia do âmbito político, ignorando, ou minimizando, a força das disputas políticas mobilizadas em projetos partidários que, no caso de São Paulo, diante da magnitude dessa força, tornou-se hegemônico.

O império do direito em tempos de encarceramento em massa

Se o reconhecimento de direitos fundamentais pela Constituição de 1988 foi um grande desafio, o equacionamento da luta social por justiça parece ser uma etapa ainda mais complexa. As conquistas legais se contrapõem às desigualdades históricas e estruturais do Brasil e se mobilizam em meio aos conflitos que regem a vida política, em sentido amplo: conflitos raciais e entre classes sociais, que ora se apresentam de forma oculta, ora aberta, são exemplos estruturais que implicam em analisar as reações do Estado diante do fortalecimento de seu Sistema de Justiça. Sobretudo do Sistema de Justiça criminal, e dos controles empreendidos pelo Estado diante (ou por meio) de sua expansão. Tamanaha coloca em contexto o desafio identificado:

> *Infelizmente, no que tange à análise jurídica, o próprio Direito é incapaz de gerar quaisquer soluções, embora possa servir como meio essencial para incorporar e auxiliar a implementação das criadas e decididas por outros. (TAMANAHA, 2009)*

4. Sugere-se, para uma compreensão mais aprofundada da discussão proposta pelo autor, que se dedica a identificar as bases sociais e territoriais do voto nos principais partidos do Estado de São Paulo, com ênfase no PSDB, a leitura da íntegra da pesquisa (disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16052016-124738/pt-br.php).

Compreendendo que a expansão da justiça criminal configura-se como um paradoxo diante da perspectiva de ampliação de direitos fundamentais, olharemos para as dinâmicas por meio das quais o Sistema de Justiça tem (ou não) atuado para resolver disputas e impedir arbitrariedades. Vale lembrar que a despeito de o Brasil ter a terceira população prisional do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China, é o único dentre esses países a seguir aumentando suas taxas de encarceramento.

É frente a esse contexto que esta pesquisa se volta à análise da administração da justiça, olhando para o caso do Estado de São Paulo, que concentra mais de um terço da população prisional do país, com mais de 240.000 pessoas encarceradas.

Diante da complexidade dos elementos brevemente apresentados até aqui, assim como da magnitude das expectativas e dos interesses de diferentes atores implicados na gestão da justiça, especialmente os membros das carreiras jurídicas, o Poder Executivo e aqueles que recorrem à justiça em busca de seus direitos ou com ela travam contato como pela via repressiva[5], é que formulamos a já apresentada hipótese deste trabalho, consolidada em diálogo com a obra de Boaventura de Sousa Santos. O Sistema de Justiça tanto pode favorecer o aprofundamento democrático quanto, ao contrário, pode obstaculizá-lo, tornando mais difícil ou menos genuíno:

> *O direito e a administração da justiça tanto são um produto das sociedades quanto são produtores das sociedades, ou seja, eles podem ter uma relativa autonomia para aprofundar a democracia ou para impedir o aprofundamento da democracia. Os tribunais podem ser parte de uma solução democrática ou parte de um problema democrático. (SANTOS, 2013)*

Também foi em diálogo com a obra do autor que definimos o já apresentado conceito de democracia aplicado à pesquisa. Em "A difícil democracia" Santos também conceituou o poder que está em questão nos processos democráticos:

> *O poder é sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações, seja esse mundo a família, a empresa, a comunidade, a escola, o mercado, a cidadania, seja ele o globo terrestre. O poder só é democrático quando é exercido para ampliar e aprofundar a democracia. Em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada (SANTOS, 2016).*

Esse é o referencial que nos permitirá, partindo do ideal estruturante do Estado de Direito forjado no Brasil a partir da Constituição cidadã, em que se pressupõe o respeito às normas por todos, limitando o exercício do poder através de regras e impedindo arbitrariedades, olhar para os controles exercidos (ou não) pelo Sistema de Justiça no campo criminal, desvelando a incidência dos principais vetores identificados, buscando, ao fim e ao cabo, compreender de que maneira as dinâmicas observadas afetam o aprofundamento democrático local.

Olhamos para a Constituição de 1988 sobretudo a partir do contexto latino-americano, recorrendo a SANTOS, que concluí: "com cada vez mais infeliz convicção, vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas" (2016).

5. Destaca Santos (2010) que as classes populares, durante muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos - e esse é o contexto no qual se insere esta pesquisa.

> *[...] as democracias de baixa ou baixíssima intensidade que o neoliberalismo pretende impor globalmente têm de ser substituídas por democracias verdadeiras, de alta intensidade. [...] As democracias neoliberais estão a transformar-se em formas de legitimação do neoliberalismo; os direitos sociais a saúde, educação e segurança social estão a transformar-se em escandalosos privilégios; os sistemas políticos estão a ser insidiosamente corrompidos para atender exclusivamente aos interesses das facções dominantes do capital; o Estado de bem-estar vai se transformando em Estado de mal-estar; a normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito [...]. Perante esse cenário e na ausência de alternativa, o ideal democrático tem ainda suficiente força para ser invocado contra a realidade democrática de nosso tempo. Daí a luta pela radicalização da democracia. (Santos, 2016).*

Nos voltamos à análise do Sistema responsável pela resolução de conflitos no equacionamento da luta social por justiça no contexto de uma democracia neoliberal, em que a corrupção endêmica não é só funcional como necessária, em um cenário no qual mesmo os valores políticos convertem-se em ativos econômicos, ou seja, mesmo no campo das ideologias e convicções políticas, tudo se vende e compra.

> *(…) a democracia neoliberal dá total primazia ao mercado dos valores econômicos e, por isso, o mercado dos valores políticos têm de funcionar como se fosse um mercado de ativos econômicos. Ou seja, mesmo no domínio das ideologias e das convicções políticas, tudo se compra e tudo se vende. Daí a corrupção endêmica do sistema político, corrupção não só funcional, como necessária. A democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia instrumental, a democracia tolerada enquanto serve aos interesses de quem tem poder econômico e social para tanto. (SANTOS, 2016).*

A democracia está sempre em risco diante da potencial prevalência dos poderes econômicos e sociais (de grupos específicos), como já alertava Tamanaha: *when liberal ends are threatened by democracy, democracy has often suffered* (2008). Nesse ponto, compreender o papel do Sistema ao qual se atribui a legitimidade e competência para a resolução de conflitos ultrapassa o interesse limitado à análise do funcionamento da justiça em si.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo como arena local para as reformas corporativas do Sistema de Justiça

Em linha com as conclusões de Hirschl, compreendemos que o momento, a extensão e a natureza das reformas da justiça são determinadas por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas (2004). Neste sentido, e a partir das contribuições de Lauris, entendemos a "dinâmica de concentração do poder em torno do conhecimento especializado e das elites jurídico-políticas como principal consequência do paradigma hegemônico de reforma judicial" (2013).

Dedicamo-nos à análise do universo de construções legislativas direcionadas ao Sistema de Justiça paulista entre janeiro de 2011 e junho de 2016. Partindo dos 2.996 documentos localizados por meio da ferramenta de busca eletrônica disponibilizada no site da ALESP, e desconsiderando, após aplicação de filtro manual, apenas o que não se configurava como proposta normativa ou havia sido localizado

por erro, chegamos às 404 proposituras legislativas que foram analisadas.

Em diálogo com o trabalho de Lauris, assumimos que o caráter da "reforma judicial refere-se menos à ambição ou à amplitude das propostas do que ao envolvimento de todos os setores no esforço de transformação do judiciário" (2013). Ao observar: 1) de que forma o Sistema de Justiça fez-se presente na ALESP; 2) como as instituições de justiça atuaram no Legislativo; e 3) qual o papel também do Executivo na construção normativa da justiça, pudemos compreender importantes elementos das economias interacionais que estão em questão.

> *o fortalecimento do papel do poder judiciário circunscreve um círculo interno do sistema político em que se coloca a possibilidade de amplificação simbólica da democracia através da visibilidade de intervenções judiciais vanguardistas de defesa de direitos e de controlo do abuso de poder. Esse círculo interno hipervisível distrai a atenção do círculo externo do sistema político e da reprodução repressiva e antidemocrática das relações entre Estado, cidadãos, organizações e classe política. (LAURIS, 2013)*

Diante da "inexistência de uma relação direta entre desenvolvimento jurídico, desenvolvimento corporativo-institucional e eliminação da pobreza ou garantia do acesso à justiça" (LAURIS, 2013) a autora posiciona as principais objeções aos processos de reforma consolidadas pela literatura crítica.

Lauris destaca um horizonte de afirmação democrática para atentar para a reprodução da marginalização social perante os mecanismos de conservação das relações de poder. O desafio analítico desse eixo da pesquisa dialogou especialmente com a seguinte objeção indicada pela autora:

> *Uma terceira objeção denuncia a ortodoxia do Estado de direito (Golub, 2003). A ortodoxia do Estado de direito consiste no afunilamento das estratégias de desenvolvimento no âmbito de uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional. A crítica incide primeiramente no desenvolvimento económico que se estreita assumindo a forma de desenvolvimento das instituições do Estado. O investimento humano, por sua vez, traduz-se em investimento nas carreiras profissionais, nomeadamente carreiras jurídicas. Já as parcerias locais/transnacionais encerram-se em alianças entre altos servidores estatais, peritos e consultores estrangeiros. Ainda, a participação popular é esvaziada na canibalização da ação da sociedade civil pelos projetos do Estado. Reflete-se, assim, um ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais. (LAURIS, 2013)*

Empreendemos a análise das reformas legais do período a partir desse referencial.

Autoria das Propostas Legislativas

Buscando verificar se seria possível identificar potenciais protagonismos na apresentação das propostas normativas, avançamos para a sistematização dos resultados, destacando a autoria dos projetos e o desfecho da tramitação.

Partindo o total de propostas legislativas apresentadas no período analisado (404), observamos que sete autores[6] foram responsáveis pela apresentação de 32% das proposituras (128 projetos), sendo que dois dentre eles propuseram a metade desse percentual, sendo responsáveis por 16% do total de projetos.

O governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB) e o deputado Carlos

6. Autores de dez ou mais propostas normativas apresentadas no período.

Giannazi (PSOL) apresentaram 32 e 33 projetos, respectivamente. O primeiro obteve a aprovação de 29 e o segundo de apenas um de seus projetos.

Quando consideramos a taxa de aproveitamento dos projetos desses sete autores mais recorrentes, o governador do Estado assume destacada diferença frente aos demais, com 91% de suas propostas aprovadas. É seguido pelos deputados do mesmo partido (PSDB) Mauro Bragato, que obteve aprovação de 36% de suas propostas, e Fernando Capez, com 23% de aprovação.

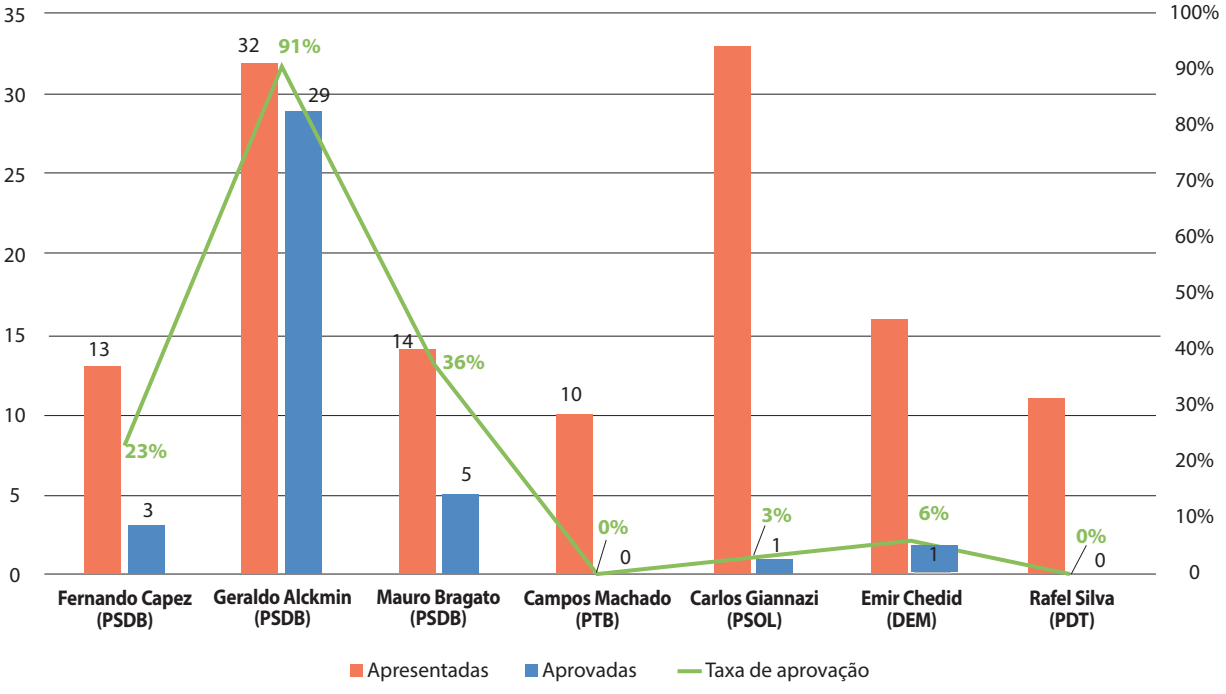
Os deputados Rafael Silva (PDT) e Campos Machado (PTB) não tiveram nenhum de seus projetos aprovados. O deputado Emir Chedid (DEM), assim como Carlos Giannazi (PSOL), obteve aprovação de apenas um de seus projetos e, como havia apresentado 16 propostas, sua taxa de aprovação foi de 6%, enquanto a de Giannazi foi de 3% (Gráfico 1).

Em diálogo com os desafios desse levantamento de dados, é possível afirmar que os vetores que polarizaram a construção normativa no campo da justiça no período pesquisado são o partido político PSDB e, como proponente, o governador, Geraldo Alckmin, do mesmo partido. Quando olhamos o quadro geral para além dos políticos eleitos, verificamos a destacada atuação do Tribunal de Justiça, que apresentou 10% do total das propostas e concentrou 21% do total de projetos aprovados.

Com relação às duas categorias de reforma legislativa de maior interesse para este estudo, a que se refere à "organização do Sistema de Justiça" e a relativa a "benefícios remuneratórios e/ou vantagens", observamos que o governador do Estado foi o único político eleito a ter propostas aprovadas no período analisado.

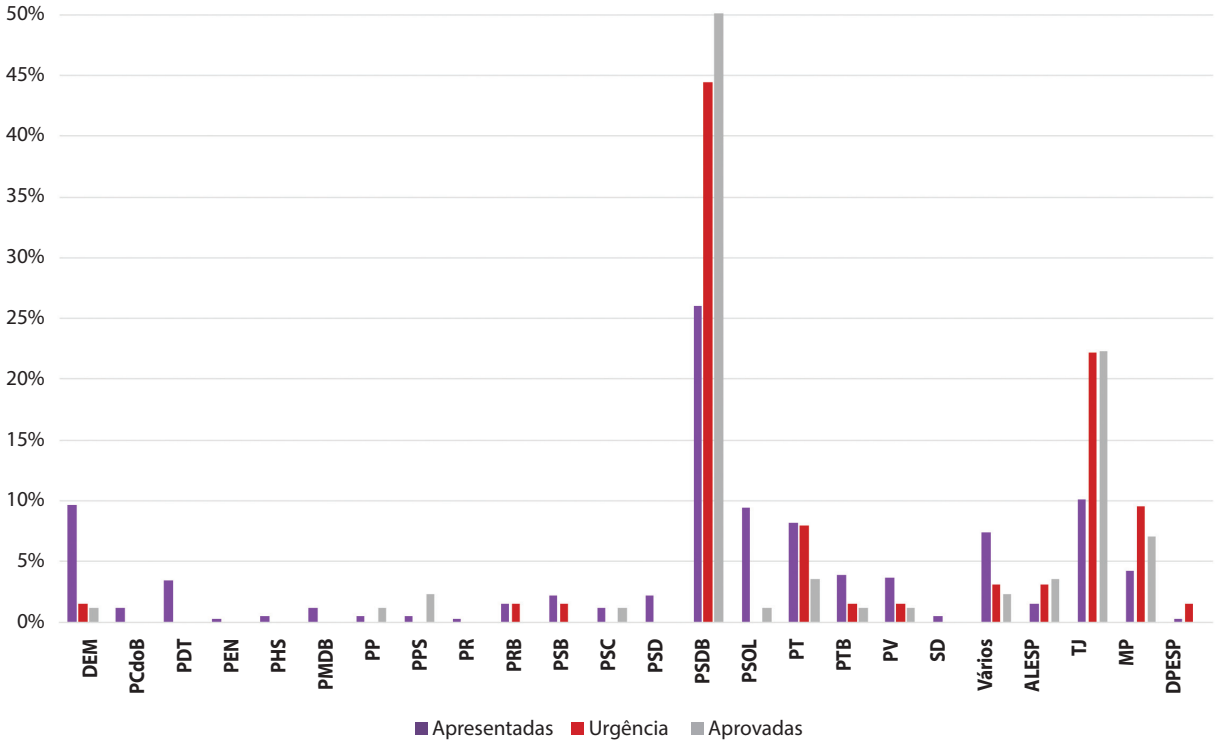
A definição do regime de urgência subverte o padrão de tramitação dos projetos legislativos, restringindo sensivelmente as oportunidades de debate ou aprofundamento. Com

Gráfico 1 – Propostas apresentadas, propostas aprovadas e taxa de aprovação dos sete autores mais recorrentes por categoria



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

Gráfico 2 – Porcentagem das propostas apresentadas, porcentagem das propostas submetidas a regime de urgência e porcentagem de aprovação por partido/instituição



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP.

relação aos projetos analisados, destacamos que 78% do total de propostas apresentadas por Geraldo Alckmin tramitaram em regime de urgência (Gráfico 2).

Reformas Corporativas

Apenas 17% das reformas levadas a cabo no período não acarretaram repercussão pecuniária; 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens, tais como auxílios, gratificações bonificações e abonos. As vantagens ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou foram percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período. Trata-se, diante do quadro geral observado nesta pesquisa, de elementos que demonstram a agenda corporativa como proteção e contrapartida garantidas ao Sistema de Justiça para blindagem da sociedade civil íntima e exclusão da sociedade civil incivil[7].

Outro elemento de destaque: em 47% dos casos verificamos a inclusão de artigo de lei destinado a garantir a possibilidade de complementação do orçamento para custeio da respectiva reforma implementada.

Apesar da Constituição Estadual estabelecer como uma das principais atribuições da ALESP a apreciação de projetos de lei relativos ao orçamento anual e aos respectivos créditos adicionais do Estado, a prática observada no período analisado é a de transferir para o governador o poder de dispor diretamente sobre as suplementações orçamentárias. Ao Poder Executivo é garantida, assim, a gestão dos cofres públicos, seja via proposição das leis orçamentárias, seja via abertura direta de créditos adicionais, negociados diretamente entre ele e as instituições de justiça.

A partir dos resultados observados nesta etapa da pesquisa, concluímos que também no

7. Sobre os conceitos de sociedade civil utilizados no texto, reler Nota de rodapé nº1.

âmbito local se confirmou a proposição Hirschl: o momento, a extensão e a natureza das reformas judiciais são determinados por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas e lideranças jurídicas (2004).

As dinâmicas estabelecidas no âmbito do Legislativo estadual afastam a conformação da justiça paulista do campo contra-hegemônico (SANTOS, 2011) que se apresenta como contraponto à hegemonia dos negócios e aos interesses econômicos. Antes o contrário, reforçam os vetores político-partidários no controle da administração local da justiça, potencializando as oportunidades de o Sistema judicial ser posto a serviço do Poder Executivo à medida que concedem cada vez mais vantagens aos membros das carreiras jurídicas.

Tratamos aqui de práticas que não se localizam nos espaços mais visíveis da dinâmica formal e normativa da separação de poderes, ao contrário, são invisibilizadas pelo silenciamento da expertise jurídica que faz parecer que ignora ter um lugar de enunciação. Referimo-nos a dinâmicas que se desenvolvem em cenários permeados pela falta de transparência e por estruturantes disputas político-partidárias, que reiteradamente se voltam à administração da justiça.

A totalidade de leis aprovadas na categoria "aumento de vencimentos com diversas vantagens" e na categoria "orçamento" se voltou ao Judiciário. Trata-se de normativas que foram propostas pelo Tribunal de Justiça. Se no primeiro caso as reformas se voltaram aos servidores da justiça, prevendo gratificações que ultrapassaram o patamar de 722% do valor correspondente ao cargo padrão 40 horas, no que se refere à categoria "orçamento" as mudanças beneficiaram os magistrados, ao prever que valores do Fundo Especial de Despesa do Tribunal poderão ser utilizados para o pagamento de auxílios alimentação e creche, dentre outras despesas.

Ainda com relação às leis que se voltaram ao Judiciário, destacamos a previsão, expressa em 67% delas, de possível suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, sobretudo por ser esta a instituição que concentra 75% das reformas de aumento remuneratório para servidores e 50% das reformas voltadas aos membros da carreira, para além de 40% dos casos que congregam aumento remuneratório e de quadros.

Os projetos propostos pelo TJSP não apenas permitiram o apetrechamento do judiciário como fomentaram a rotina de negociações com o Governo do Estado pela abertura de créditos adicionais.

Compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvem escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos lançam mão das alternativas que podem contribuir com a viabilização de suas propostas, destacamos o *déficit* democrático do estabelecimento de uma rotina de tomadas de decisões orçamentárias sedimentada em negociações mantidas apenas entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Como vimos, o Poder Legislativo adota como rotina a prática de transferir integralmente ao governador sua atribuição de dispor sobre os créditos adicionais.

O mesmo se verifica com relação às reformas do Ministério Público, uma vez que 33% das leis voltadas à instituição previram a possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das despesas criadas.

Apenas um projeto de lei foi apresentado pela Defensoria no período da pesquisa. A

busca pela equiparação com as demais carreiras, alinhada com o ementário das reformas corporativas, refletiu-se no conteúdo da proposta, que previu: 1) o aumento retroativo dos vencimentos dos quadros da carreira; 2) a fixação de três gratificações, de 10%, 30% e 50% para servidores; 3) o estabelecimento de revisão anual de todos os vencimentos e proventos da carreira; e 4) a possibilidade de suplementação orçamentária.

Três meses depois da apresentação desse projeto de lei, a Defensoria tornou públicos os problemas orçamentários que impactaram a prestação da assistência jurídica complementar no Estado e aos quais foram atribuídas as razões da prorrogação da posse de novos defensores. Além disso, as observadas reações institucionais diante da mobilização de movimentos sociais e da Ouvidoria Externa da DPESP que, no mesmo período, se manifestavam contra o afunilamento dos critérios de atendimento da Defensoria, levou-nos a retomar as conclusões de Lauris (2013) acerca das reformas institucionais:

> *(...) o investimento humano traduz-se em investimento nas carreiras jurídicas, as parcerias encerram-se em alianças entre as elites políticas hegemônicas e jurídicas, a participação popular é esvaziada na canibalização da ação da sociedade civil pelos projetos do Estado. Reflete-se, assim, um ementário de reformas institucionais dirigidas especialmente a equipar as instituições e promover as carreiras profissionais (LAURIS, 2013).*

Observando o patamar dos créditos adicionais destinados ao Sistema de Justiça, em especial ao Poder Judiciário (que em todo período observado chegou a receber 21% das suplementações anuais), ganhou magnitude o déficit democrático verificado no isolamento das tomadas de decisão sobre a distribuição de recursos.

As rotinas de negociações mantidas apenas entre o Governo do Estado e as instituições de justiça, orientadas por critérios desconhecidos e sobre os quais os órgãos públicos envolvidos não prestam contas, dialogam diretamente com as preocupações expressas por Bobbio ao definir a democracia "como o governo do público em público", expressão que indica "todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam" (2000).

Padrões remuneratórios – Comparações impossíveis, (in)transparências e os desafios democráticos do desejado governo do público em público

Como ressaltado, com relação às reformas legislativas destinadas ao Sistema de Justiça, levadas a cabo entre janeiro de 2011 e junho de 2016, observamos que: i) apenas 17% não acarretavam repercussão pecuniária; ii) 47% dispuseram sobre vantagens (auxílios, gratificações bonificações e abonos); e iii) 47% previram possibilidade de suplementação orçamentária.

É nesse contexto que analisamos as práticas remuneratórias das instituições de justiça, buscando identificar os potenciais gargalos democráticos decorrentes das disputas orçamentárias travadas pelo TJSP, pelo MPSP e pela DPESP, frente à verificada adoção, pela ALESP, da prática de transferir ao Poder Executivo sua atribuição de dispor sobre os créditos adicionais e considerando, ainda, que o Governo do Estado é o alvo por excelência

dos processos judiciais relativos à garantia de direitos sociais[8].

A forma de publicização das informações financeiras das instituições de justiça se impôs como um robusto desafio à análise pretendida, elemento que acabou descortinando novo gargalo democrático e que nos levou a também destacar aspectos sobre a transparência e a publicidade dos dados do Sistema de Justiça.

Ministério Público do Estado de São Paulo

O MPSP foi a única dentre as três instituições de justiça a disponibilizar ativamente os dados buscados por essa pesquisa de maneira facilmente localizável e em formato aberto.

Buscando identificar os padrões remuneratórios do MPSP, coletamos todos os dados referentes à remuneração dos membros ativos da instituição no ano de 2015, disponibilizados no portal da transparência. Excluindo-se da sistematização os registros que poderiam gerar distorções na análise em função de descontinuidade dos dados ao longo do ano, chegamos ao total de 1.981 matrículas verificadas, sendo que 61 foram desconsideradas (3%).

Verificamos que 1.860 das 1.920 matrículas que constituíram o universo da análise registraram rendimentos mensais médios acima do teto constitucional em vigor no ano de 2015, de R$ 33.763,00.

Apenas 60 registros não superaram o teto (3,1%). O rendimento médio mensal dos membros da carreira do MPSP em 2015 foi de R$ 46.036,30, sem contabilizar 13º salário e férias.

O gráfico a seguir ilustra os resultados da análise. Os rendimentos médios mensais foram classificados em faixas de valores recebidos, buscando facilitar a visualização da distribuição do número de registros (matrículas) verificados em cada intervalo, fixados em R$ 5.000,00, a partir de R$ 25.000,00. Abaixo vemos o número de matrículas com rendimentos dentro de cada faixa de remuneração.

Os subsídios dos membros da carreira são fixados com base na denominação do cargo, variando entre R$ 24.818,71 (Promotor de Justiça – 1ª. entrância) e R$ 30.471,11 (Procurador-Geral de Justiça) e nesse contexto, observamos pouca variação do item de remuneração-base nas diferentes faixas de rendimento. Já os complementos remuneratórios apresentam maior variação entre os vários integrantes.

Considerando a média de recebimento anual por matrícula, verificamos que a soma dos complementos remuneratórios representa um incremento de 62,5% sobre a remuneração-base.

O total gasto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no ano de 2015 com os complementos remuneratórios lançados nos contracheques dos 1.981[9] carreiristas a título de vantagens, abonos, indenizações, outras indenizações e outros adicionais soma R$ 421.014.854,37.

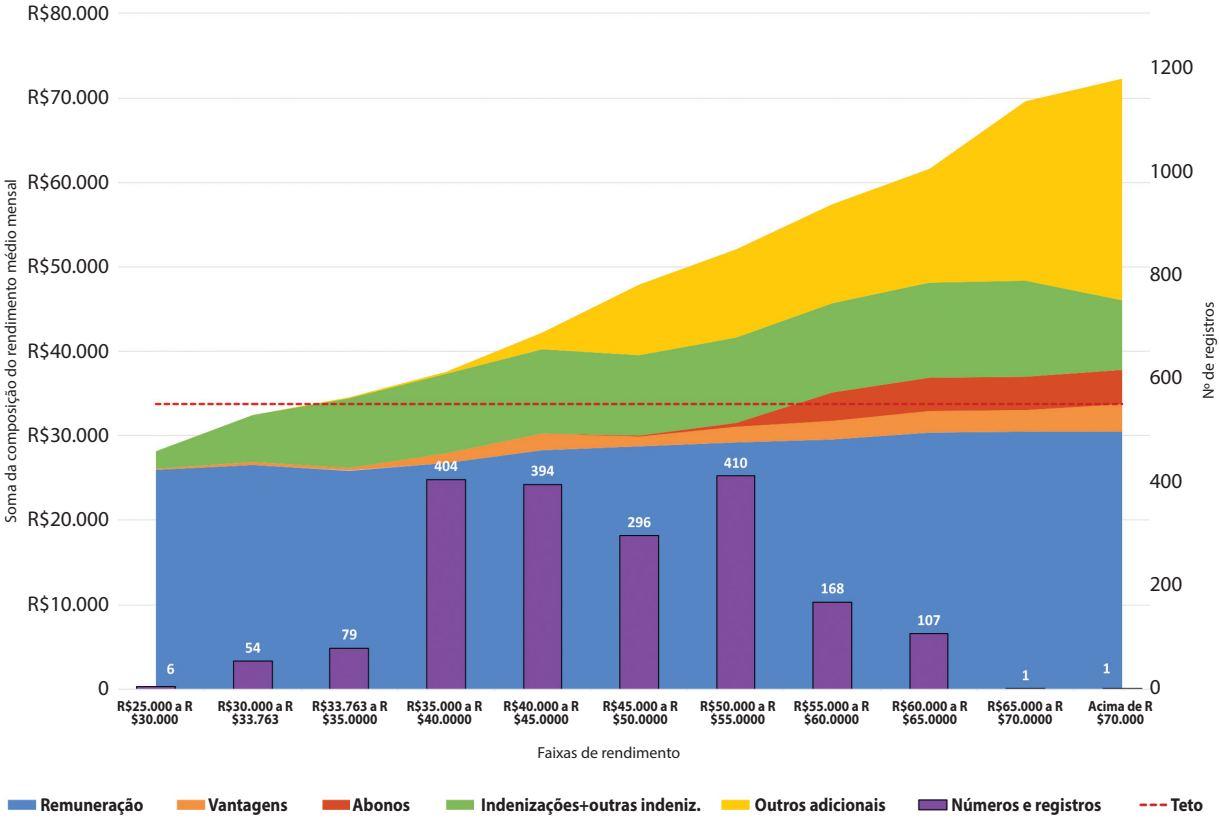
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A DPESP disponibiliza os dados sobre a remuneração mensal de seus membros no por-

8. A expansão global da justiça e da judicialização levam aos Tribunais as mais diferentes questões. Com relação à garantia de direitos sociais na esfera Estadual, campo de atuação das instituições analisadas, são muitos os exemplos. Desde as condições de encarceramento (em diálogo com esta pesquisa) à garantia de acesso a medicamentos, tratamentos de saúde, acesso à educação (como no caso da reorganização escolar, citada neste trabalho), dentre outros que têm como processado o Governo do Estado e suas diversas Secretarias.

9. Nesse ponto voltamos a considerar o total da carreira (1.981 registros), uma vez que a possibilidade de distorção deixa de pesar sobre a análise, considerando que não buscamos aferir médias de valores.

Gráfico 3 - Distribuição de rendimento médio mensal por faixa de rendimentos do MPSP



Fonte: Elaboração própria com dados do MPSP.

tal da transparência da instituição, não o fazendo, contudo, em formato aberto, mas sim em "PDF", deixando de observar os termos da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Defensoria é a única dentre as instituições pesquisadas a contar com mecanismos de participação e controle social, a exemplo de sua Ouvidoria Externa, dirigida por pessoa que não pertence aos quadros da instituição, eleita para o exercício de mandato, e dotada de Conselho Participativo também externo.

Foi por meio da transparência promovida pela Ouvidoria Externa[10] que pudemos verificar que o valor gasto pela DPESP com gratificações no ano de 2015 foi de R$ 60 milhões, como apresentado em audiência pública realizada em 2016[11].

Partindo da mesma metodologia aplicada no levantamento de dados do MPSP, levando em conta a organização das planilhas disponibilizadas pela DPESP em seu portal da transparência e as informações ali contidas, os dados foram consolidados, indicando: i) total bruto; ii) abono permanente; e iii) outras indenizações.

O rendimento mensal médio observado foi de R$ 26.980,00, sem contabilizar as férias e o 13º salário[12]. Verificamos que 12 dos 716

10. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=66599&idPagina=326>.

11. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2016.02.16_Apresentacao_Reuniao_Ampliada_CriseDPESP_OG.pdf>.

12. Quando consideramos os valores lançados na coluna grafada como 1/3 FÉRIAS E 13O, rendimento mensal médio observado é de R$ 29.524,00.

registros que constituíram o universo da análise registraram rendimentos mensais médios acima do teto constitucional.

Também aqui os rendimentos foram classificados por faixas de valores recebidos pelos membros da carreira, buscando facilitar a visualização da distribuição do número de registros (nomes) verificados em cada intervalo, fixados em R$ 5.000,00, a partir de R$ 20.000,00. Os registros do Gráfico abaixo apontam o número de lançamentos verificados em cada faixa, que se inicia no valor indicado no eixo vertical (onde a barra inferior corresponde a rendimentos entre R$ 20.000 e R$ 25.000, e assim sucessivamente (Gráfico 4)).

Os valores recebidos a título de abono permanente apresentam significativa variação, se concentrando nos casos onde observamos os maiores totais mensais, sobretudo naquelas em que o total de rendimento médio mensal superou o teto. O mesmo acontece com as demais indenizações, sendo que, neste caso, ganham especial relevo nas faixas acima de R$ 30.000,00.

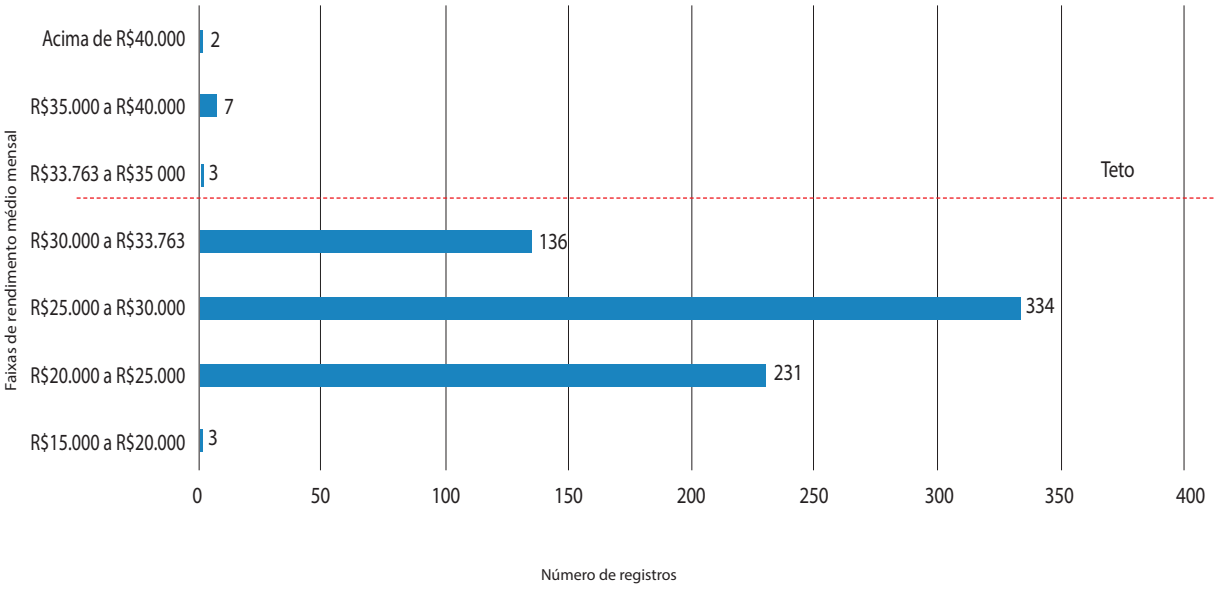
Magistratura paulista

Ao contrário dos portais do MPSP e da DPESP, nos quais foi possível acessar os dados a despeito dos gargalos observados e de seus potenciais efeitos com relação à inferabilidade das informações, no portal do Tribunal de Justiça isso não pôde ser verificado: o conteúdo estava disponibilizado em formato de imagem, não sendo legível por máquinas, nem sendo possível utilizar ferramentas eletrônicas de busca para localizar informações ali contidas, o que foi agravado pela extensão dos documentos, que reiteradamente ultrapassavam 200 páginas, com dados que não estavam apresentados em ordem alfabética.

Também não foi possível compreender quais os complementos remuneratórios percebidos pelos magistrados, nem tampouco conseguimos localizar no portal essa informação.

Nesse contexto, trazemos à baila alguns dados que incidentalmente foram verificados durante o desenvolvimento da pesquisa e que, se não nos permitem chegar a conclusões definitivas, tornam difícil refutar a percepção de que os membros da carreira recebem valores

Gráfico 4 - Distribuição de rendimento médio mensal por faixa de rendimentos da DPESP



Fonte: Elaboração própria com dados da DPESP.

remuneratórios complementares em elevados patamares, seguindo a tendência observada no MPSP. Vejamos.

O resultado da pesquisa realizada na ALESP nos permitiu verificar que as três leis aprovadas no período analisado que dispuseram sobre orçamento trataram de questões afetas ao Poder Judiciário, sendo que a Lei nº 14.943/2013 estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como para as de auxílios alimentação, creche e funeral.

A possibilidade de suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, prevista em 67% das reformas dirigidas ao Judiciário, também ganha relevo quando consideramos que 21% do total de créditos adicionais do Estado foram destinados a esse Poder no ano de 2015.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) anualmente edita a publicação "Justiça em Números" e a edição de 2016, com dados relativos ao ano de 2015, pela primeira vez apresentou os gastos com pessoal desagregando os valores, para apontar a despesa média mensal com magistrados e servidores.

Com relação à despesa média mensal com magistrados na justiça estadual de São Paulo, o relatório indica o valor de R$ 45.906,00. (CNJ, 2016), não sendo possível, contudo, compreender como esses valores são compostos, como são distribuídos por tipo de recebimento e qual o percentual destinado aos recebimentos para além do subsídio.

Retomamos Boaventura de Sousa Santos, que concluí que "O poder é sempre expressão de relações desiguais que permitem a quem o tem representar o mundo como seu e transformá-lo de acordo com suas necessidades, seus interesses e suas aspirações" (2016). A afirmação parece descrever a forma como o TJSP lida com as informações públicas aqui abordadas. Lembramos que a reflexão de Boaventura avança para apontar que "O poder só é democrático quando é exercido para ampliar e aprofundar a democracia".

Valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado de São Paulo – comparações impossíveis

Esta pesquisa também se dedicou a contextualizar os valores recebidos pelos membros das carreiras jurídicas no Estado e, para tanto, recorremos aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE no ano de 2015 e trouxemos à baila dados consolidados a partir do relatório da Comissão Europeia sobre a Eficiência da Justiça[13].

A partir da base de dados da PNAD/2015, selecionamos determinadas variáveis relevantes para nossa análise com o objetivo de posicionar os rendimentos do grupo em estudo em relação não só à população geral do Brasil e do Estado de São Paulo (ESP), mas também com relação a grupos mais comparáveis a ele: funcionários públicos do Estado de São Paulo com nível superior.

Os dados foram organizados considerando faixas de R$ 2.000,00 até atingir rendimento mensal de R$ 10.000,00, a partir do qual passamos a considerar faixas de R$ 5.000,00 até o valor do teto constitucional vigente em 2015 (R$ 33.763,00), incluindo ainda uma última faixa que concentra todos aqueles que receberam rendimentos acima desse patamar. Para

13. Disponível em: <www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf>.

facilitar a visualização, foram inseridas nos gráficos linhas de referência que delimitam os patamares de determinados níveis de rendimentos em relação ao salário mínimo (Gráfico 5).

A organização dos dados no gráfico acima nos permite visualizar a pirâmide remuneratória que serve de base para nossas análises, sendo possível, de pronto, concluir que aqueles que receberam rendimentos a partir de 10 salários mínimos já estão no topo da pirâmide remuneratória do país e do Estado de São Paulo.

Observamos que no Brasil 79% das pessoas que declararam ter rendimentos ganharam menos de R$ 2.000,00 e apenas 2,3% ganharam a partir de R$ 8.000,00, o que equivaleria a aproximadamente 10 salários mínimos, fixados em 2015 no valor de R$ 788,00.

Quando olhamos somente para a população do Estado, observamos que 72% ganharam menos de R$ 2.000,00 e somente 3,3% ganham a partir de R$ 8.000,00.

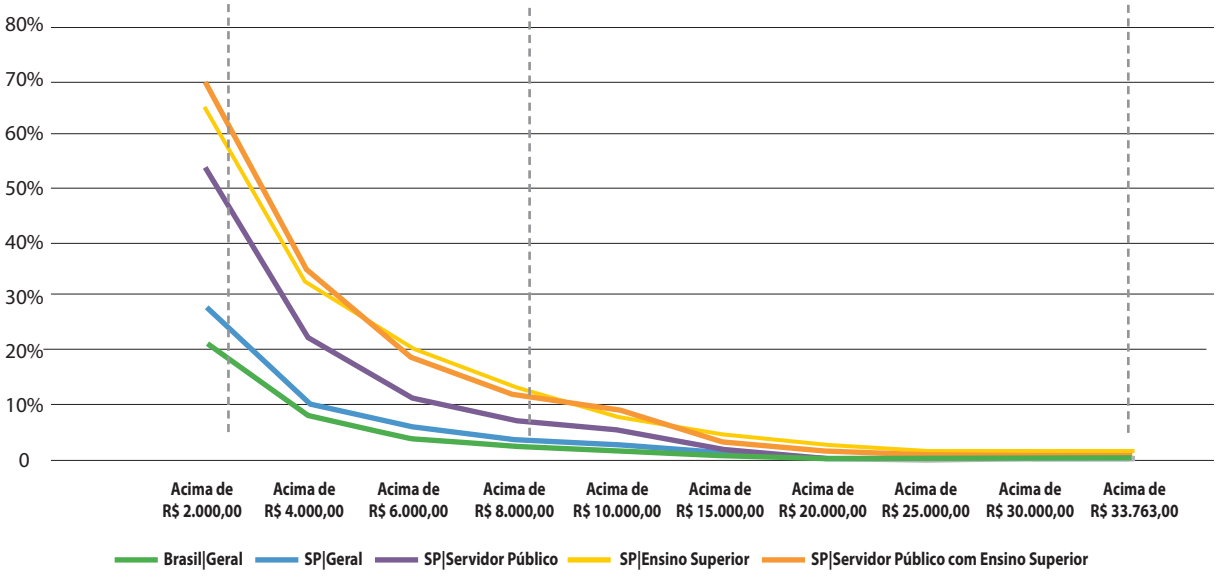
Considerando os funcionários públicos estatutários com ensino superior do Estado de São Paulo, 30% ganharam menos de R$ 2.000,00 e 12% ganharam a partir de R$ 8.000,00.

O valor referente ao teto constitucional, que representava cerca de 42 salários mínimos em 2015, corresponde, portanto, a um patamar de rendimentos acima do qual se encontra somente uma parcela ínfima da população: 0,08% no Brasil e 0,10% no Estado de São Paulo.

Zaidan e Lima, em artigo que consolida os dados extraídos do relatório da Comissão Europeia sobre a Eficiência da Justiça (2014), apresentam informações que nos permitem posicionar os rendimentos dos membros das carreiras jurídicas de São Paulo também em relação aos seus colegas europeus. Os autores destacam os salários anuais em euros de magistrados e dos membros do Ministério Público da Alemanha, Espanha, França, Portugal e Suécia, focando nos níveis superiores de cada uma das carreiras (Quadro 1).

O rendimento médio anual dos membros do MPSP paulista em 2015, considerando a

Gráfico 5 – Porcentagem de pessoas em cada faixa de rendimento, por categoria da PNAD



Fonte: Elaboração própria com dados da PNAD/2015

Quadro 1 – Salários anuais de juízes e membros do Ministério Público em países da Europa

País	Juízes da Suprema Corte/Corte Constitucional ou Corte de Apelação em último grau	Membro do Ministério Público junto à Suprema Corte/Corte Constitucional ou Corte de Apelação em último grau
França	€ 113.478	€ 113.478
Alemanha	€ 73.679	€ 73.679
Portugal	€ 85.820	€ 85.820
Espanha	€ 111.932	€ 111.932
Suécia	€ 91.600	€ 69.318

cotação média do euro nesse ano[14], equivaleu a € 148.504 quando não consideramos os valores pagos a título de férias e 13º salário e € 157.130[15] quando eles são considerados, representando o dobro do valor nominal aferido na Alemanha.

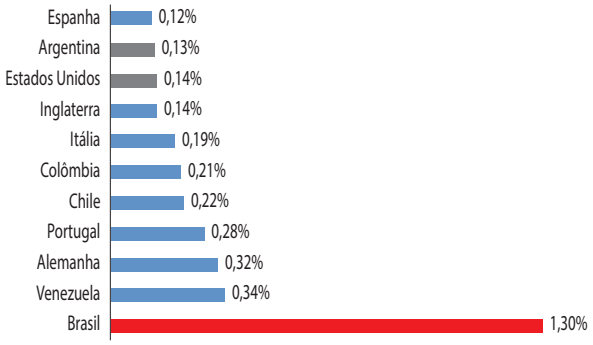
Já o rendimento médio anual dos membros do DPESP em 2015, considerando a mesma cotação, equivaleu a € 87.030 quando não consideramos os valores pagos a título de férias e 13º salário e € 95.239[16] quando eles são considerados, montantes superiores a Alemanha, Portugal e Suécia em valores nominais.

A pesquisa "O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória" (DA ROS 2015) nos permite posicionar as despesas do Brasil com o Poder Judiciário e com o Ministério Público em relação a outros países, considerando os respectivos PIBs, como vemos nos Gráficos 6 e 7.

Lembrando que a maior fatia das despesas com o Poder Judiciário no Brasil se destina ao pagamento de pessoal[17] (89% dos gastos no Brasil, e cerca de 70% em média nos países europeus), Da Ros ressalta que a despesa brasileira destaca-se seja na comparação com países do mesmo continente, seja em relação aos chamados países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevada em relação à grande maioria destes.

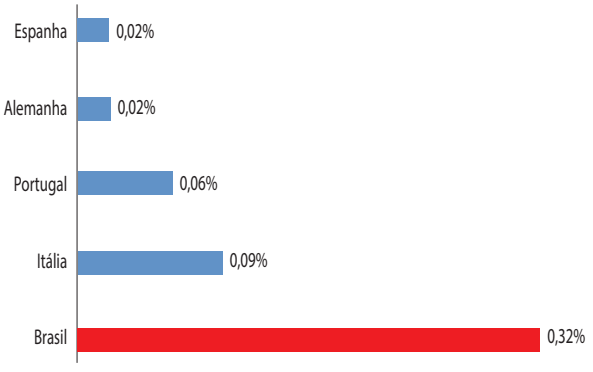
Com relação ao Ministério Público, Da Ros

Gráfico 6 – Despesas do Poder Judiciário como percentual do PIB, por países selecionados



Fonte: DA ROS, 2015.

Gráfico 7 – Despesa do Ministério Público como percentual do PIB, países selecionados



Fonte: DA ROS, 2015.

14. A cotação média do euro em 2015 foi de R$ 3,72.

15. Total de R$ 552.435,57 e R$ 584.525,73, respectivamente.

16. Total de R$ 323.754,12 e R$ 354.290,28, respectivamente.

17. Sugere-se, para uma compreensão mais aprofundada da pesquisa realizada pelo autor, que propõe uma nova análise sobre a composição dos gastos, destacando o impacto dos valores destinados aos servidores, a leitura da íntegra da pesquisa. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>.

destaca que o orçamento total destinado ao MP no Brasil em 2014 (0,32% do PIB) não encontra paralelo entre instituições congêneres em outros países, mostrando que os recursos do MP superam os gastos da maioria dos países com o Judiciário.

Em artigo publicado no jornal Estado de São Paulo, em junho de 2015[18], o então presidente do TJSP, Renato Nalini, nos dá a dimensão do impacto da magistratura paulista nos gastos públicos ao destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não é apenas o maior do Brasil, é considerado o maior do planeta, pois ninguém consegue apontar uma corte judicial com as suas dimensões (NALINI, 2015).

Suplementações orçamentárias – o pires na mão e a influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial

Como apontado, todas as Leis Orçamentárias aprovadas entre 2011 e 2016 continham seção específica que autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, apesar de a Constituição estadual atribuir à ALESP a apreciação da abertura desses créditos adicionais. Também verificamos que 47% das leis que reformaram a justiça no período continham dispositivos destinados a garantir possibilidades de suplementação orçamentária às instituições de justiça.

A partir desse diagnóstico buscamos compreender as dinâmicas implicadas no financiamento suplementar das instituições de justiça no que toca a distribuição dos recursos repassados a elas por meio da abertura de créditos adicionais.

O levantamento dos dados sobre os valores das suplementações destinadas pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, ao MPSP e à DPESP entre os anos de 2011 e 2016 foi o ponto de partida desta etapa da pesquisa e nos permitiu analisar a distribuição dos créditos adicionais, como vemos no Gráfico 8.

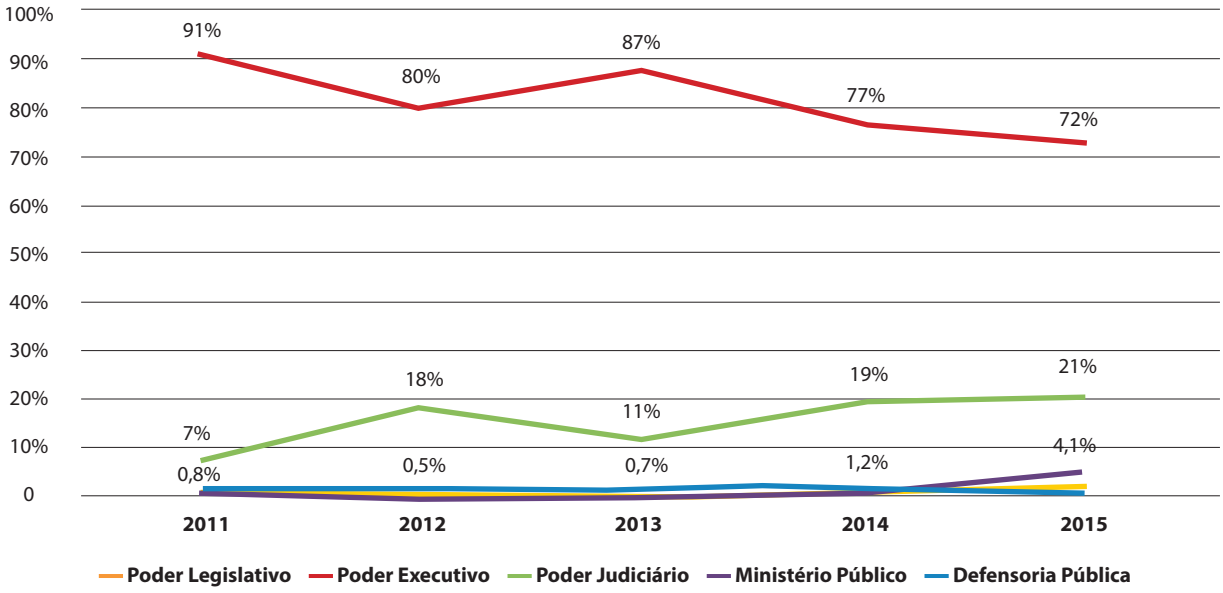
Nesse ponto retomamos Boaventura de Sousa Santos para trazer à baila a variável da influência dos processos de decisão política sobre a independência judicial. Em "Por uma revolução democrática da justiça" (2011), Santos analisa a independência judicial chamando a atenção para a prática de conversão dessa numa independência corporativa, ressaltando que sua origem volta-se à defesa dos interesses democráticos dos cidadãos e não dos interesses de uma classe.

> *A independência judicial é um dos bens mais preciosos das sociedades democráticas. Só que, infelizmente, em muitos países, ela se transformou numa independência corporativa. E a independência corporativa é um boicote à independência judicial democrática. A independência judicial foi criada para que o tribunal possa defender os interesses democráticos dos cidadãos, não os interesses de uma classe. Para isso há outros mecanismos, há sindicatos, há associações. Ao contrário do que se pensa em alguns meios judiciários, a independência judicial democrática pode exigir o controle externo do poder judicial. (SANTOS, 2011)*

Os resultados das análises tornam difícil refutar que nos processos verificados de negociação política haja neutralização da independência voltada à defesa dos interesses democráticos dos cidadãos em prol do corporativismo, como, por exemplo, no estabelecimento de uma rotina de tomadas de decisões orçamentárias sedimentada em negociações mantidas apenas

18. Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,fogo-amigo--doi-mais,1703227>.

Gráfico 8 – Percentual das suplementações do Estado, por Poder e Instituição de justiça por ano



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

entre o Poder Executivo e as instituições de justiça, com o alijamento da transparência ou de outras formas de controle social[19].

A partir do debate proposto por Boaventura, consideramos que a verificação da independência corporativa, para a defesa dos interesses de uma classe em detrimento de princípios democráticos, no contexto político do Estado de São Paulo, acaba por colocar em xeque a estrutura democrática local como um todo.

Ainda compreendendo que tomadas de decisões políticas envolvam escolhas e negociações, especialmente entre as partes por elas diretamente afetadas, e se dão por meio de processos em que os envolvidos apresentam alternativas que contribuam com a viabilização de suas propostas, passamos a nos dedicar à análise de elementos afetos às suplementações orçamentárias das instituições de justiça, observados no período da pesquisa.

Em 10 de junho de 2015, Renato Nalini, então Presidente do TJSP, publicou no jornal O Estado de São Paulo artigo intitulado "Fogo amigo dói mais"[20], em que se dedicou a apresentar a crise financeira do Judiciário, apontando a dificuldade em gerir na carreira propostas de revisão dos índices de comprometimento das despesas com pessoal.

No dia seguinte, o jornal publicou matéria[21] repercutindo os desdobramentos do texto do presidente do TJSP, indicando que a Corte pediria suplementação ao Governo do Estado diante do déficit de ao menos R$ 900 milhões projetado para 2015 e ressaltando que, segundo Nalini, tratava-se de problema com escassas possibilidades de resolução, e que ele tinha poucas esperanças de ser atendido, uma

19. A formulação é estabelecida em diálogo com o proposto por Karl Popper acerca da constituição de fatos sociais. O autor propõe que a função da ciência não é provar, mas deixar difícil refutar as suspeitas.

20. Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,fogo-amigo--doi-mais,1703227>.

21. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tj-paulista-preve-deficit-de-ao-menos-r-900-mi-neste-ano---imp-,1704066 >.

vez que o montante solicitado representava o triplo da suplementação destinada ao Judiciário no ano anterior.

A matéria também aponta reunião realizada entre Nalini e Geraldo Alckmin para tratar do assunto, destacando que o governador propôs que ambos pensassem juntos nas alternativas para o problema. Registra, ao final, reclamação do presidente do TJSP sobre a reunião se repetir todos os anos, o que deixa o Tribunal sempre "de pires na mão", comprometendo a autonoia financeira do Judiciário.

> **Reunião.** *Na semana passada o presidente do TJ-SP se reuniu com o governador Geraldo Alckmin (PSDB) para tratar do assunto. Segundo Nalini, apesar da receptividade do governador, a sinalização não foi exatamente positiva. "Ele me disse para pensarmos juntos um cesto de alternativas para o problema."*
> *[...]*
> *Nalini reclama que "todos os anos" o Judiciário paulista tem necessidade de solicitar um aporte de recursos ao orçamento anual previsto. Isso acontece, segundo ele, porque o orçamento anual aprovado é sempre menor que o previsto pelo tribunal. Estimamos um valor, mas aí a Secretaria do Planejamento faz cortes e depois a Assembleia Legislativa faz novos cortes até ser aprovado. Ficamos sempre de pires na mão. A autonomia financeira do Judiciário, prevista na Constituição, não funciona na prática. (O* Estado de S. Paulo*, 2015. Grifo do original)*

Apesar de o Presidente do TJSP ter feito repercutir nas publicações de junho do jornal O Estado de São Paulo sua avaliação de que havia poucas esperanças de receber os R$ 900 milhões solicitados para 2015, observamos que o Tribunal recebeu em 2015 R$ 180 milhões a mais do que o déficit previsto (Tabela 1).

O gargalo democrático da assunção de uma rotina perene de negociações não públicas do TJSP com o governador, chefe do Poder Executivo que reiteradamente será levado a julgamento em processos afetos à garantia de direitos sociais, se reforça diante do impacto dos benefícios corporativos na construção do fato social apontado por Nalini como o Tribunal sempre "de pires na mão".

Como vimos, não foi possível, diante da forma de disponibilização dos dados relativos aos pagamentos efetivados pelo Tribunal, verificar como se compõem os recebimentos dos magistrados ou compreender quais os complementos remuneratórios praticados. Nesse contexto, recorremos à outra manifestação pública do então presidente do TJSP, Renato Nalini, acerca dos adicionais percebidos pelos juízes e desembargadores no Estado, na expectativa de dimensionar a magnitude das complementações.

Ao compor a bancada do Jornal da Cultura em outubro de 2014, Renato Nalini respondeu à pergunta sobre o que achava dos R$ 4.300,00 pagos a título de auxílio moradia para juízes e, apesar de sua resposta ter repercutido pela referência feita a peças de vestimenta, a essa pesquisa interessa especialmente o apontamento feito com relação à composição remuneratória dos juízes. O presidente do TJSP responde afirmando que o auxílio disfarçava um aumento do subsídio. O apontamento é repetido duas vezes:

> *Este auxílio moradia, na verdade ele disfarça um aumento do subsidio que está defasado há muito tempo, não é? Hoje aparentemente o juiz brasileiro ganha bem, mas ele tem 27% de desconto de imposto de renda, ele tem que pagar plano de saúde, ele tem que comprar terno e não dá para ir toda hora a Miami para comprar terno, a cada dia da*

Tabela 1 – TJSP: Dotações iniciais e finais de 2015, cálculo da suplementação orçamentária efetivada no ano e valor recebido para além do déficit previsto em junho

Dotação inicial	Dotação final	Suplementação	Déficit previsto em junho	Superação da previsão do déficit
R$ 9.533.310.438,00	R$ 10.613.850.438,00	R$ 1.080.540.000,00	R$ 900.000.000,00	R$ 80.540.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

> *semana ele tem que usar um terno diferente, uma camisa razoável, um sapato decente, ele tem que ter um carro. Espera-se que a justiça, que personifica uma expressão da soberania esteja apresentável e há muito tempo não há o reajuste do subsídio, então o auxílio moradia foi um disfarce para aumentar um pouquinho e até para fazer com que o juiz fique um pouco mais animado, não tenha tanta depressão, tanta síndrome do pânico, tanto AVC e etc. A população precisa entender isso. No momento em que eles perceberem quanto o juiz trabalha eles verão que não é a remuneração do juiz que vai fazer falta. Se a justiça funcionar, vale a pena pagar bem o juiz. (TV Cultura, 2014)*

Chama atenção o fato de a declaração que naturaliza os aumentos de subsídios disfarçados em forma de gratificação ter sido feita poucos meses antes da publicação de artigo assinado pelo mesmo presidente do TJSP, que tornou pública a crise financeira do Poder Judiciário, especialmente quando cotejamos o contexto com os dados apresentados pelo CNJ na publicação "Justiça em Números", que informam que as despesas com recursos humanos representaram 89,6% do total das despesas do TJSP em 2015.

Com relação ao MPSP, como vimos, o total desembolsado pela instituição no ano de 2015 com os complementos remuneratórios somou R$ 421.014.854,37.

Quando cotejamos esse montante com os valores da suplementação orçamentária recebida pelo MPSP no mesmo ano, como vemos no quadro abaixo, verificamos que a busca por créditos adicionais seria dispensável caso a instituição deixasse de levar a cabo a prática de complementar sua remuneração com outros benefícios. Em verdade, no ano de 2015, sem o pagamento das vantagens, o MPSP perceberia a sobra de mais de R$ 204 milhões, ainda que não recebesse qualquer suplementação orçamentária (Tabela 2).

Como vimos, o valor gasto pela Defensoria com gratificações no ano de 2015 foi de R$ 60 milhões, sendo que, no mesmo ano, observamos a suspensão dos pagamentos destinados à assistência jurídica complementar prestada no Estado, voltada à população das localidades

Tabela 2 – MP: Dotações iniciais e finais de 2015, cálculo da suplementação orçamentária efetivada no ano e diferença entre valor da suplementação e gastos com pagamento de vantagens

Dotação inicial	Dotação final	Suplementação	Complementações Remuneratórias	Diferença suplementação e gastos com vantagens
R$1.881.159.046,00	R$ 2.097.562.032,00	R$ 216.412.986,00	R$ 421.014.854,37	-R$ 204.611.868,00

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão e do MPSP.

onde não há Defensoria, por uma dívida de R$ 16 milhões. Ainda, o redirecionamento desse montante tornaria também possível a mitigação de medida de contingenciamento relativa à prorrogação da posse de novos defensores públicos, apesar de os cargos já terem sido criados por lei, como vimos anteriormente.

Os dados apresentados até aqui tornam difícil refutar a perspectiva de que o "pires na mão" das instituições não seja resultado de escolhas feitas pelo TJSP, pelo MPSP e pela DPESP.

Retomamos o artigo de Zaidan e Lima, para trazer à baila o debate proposto por Garapon (1996) acerca do novo elitismo liberto de qualquer controle social, em que o autor alerta para o risco de o funcionamento aristocrático da justiça evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

> *As operações a que esse modelo tem se sujeitado, contudo, parecem não impedir a formação daquilo que Antonie Garapon[22] chamou de um "novo elitismo liberto de qualquer controle democrático", ao alertar para o risco de que o funcionamento aristocrático da justiça pode muito bem evoluir para a organização corporativa do poder em detrimento da cidadania, o que vem ao encontro de práticas arraigadas em nossa cultura bacharelesca. (ZAIDAN E LIMA, 2014)*

Compreender as configurações e as dinâmicas da administração da justiça no Estado de São Paulo, olhando não apenas para as suas funções instrumentais, mas sobretudo para as funções políticas e simbólicas que a mobilização do direito tem vindo a assumir no contexto de uma consolidada hegemonia partidária, é o desafio desta pesquisa e é a partir deste horizonte que consideramos também os esforços do governador do Estado para atender os anseios corporativos dos membros das carreiras jurídicas.

É frente aos atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que o funcionamento aristocrático da justiça local pode-se concretizar, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Como vimos, seja em razão do protagonismo assumido por Geraldo Alckmin nas reformas legislativas observadas no período, seja em razão da escusa (tornada regra) da Assembleia Legislativa na apreciação da abertura de créditos adicionais, seja na busca por negociações diretas com o governo, noticiada pelas instituições jurídicas em jornais de grande circulação e em relatórios de gestão, Alckmin parece ser o vetor que mais se destaca nas reformas e apetrechamento do Sistema de Justiça no Estado.

As suspensões dos efeitos de decisões judiciais de primeira instância pela Presidência do Tribunal a pedido do Governo do Estado

Analisaremos neste capítulo as decisões proferidas pelos presidentes do TJSP por força da previsão do Artigo 26, Inciso I, b do Regimento do TJSP, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, período que abarcou as gestões de Ivan Sartori e de Renato Nalini:

> *Art. 26. Compete ao Presidente do Tribunal:*
> *I - Em matéria jurisdicional:*
> *[…]*
> *b) apreciar o pedido de suspensão de segurança ou liminar concedida em primeiro grau em mandado de segurança ou em ação contra o Poder Público (artigos 15 da Lei 12.016/09 e 4º da Lei 8.437/92)*

22. GARAPON, Antonie (1996). O Guardador de Promessas. Lisboa: Instituto Piaget, p. 60.

O referido dispositivo, em síntese, confere ao Presidente do Tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões judiciais de primeira instância tomadas contra o Poder Público. O poder de suspensão alcança tanto decisões liminares, concedidas em razão da urgência, sem se configurar como definitivas, quanto às sentenças que encerram o processo. No primeiro caso, a suspensão vigora até que seja proferira a decisão final do processo (sentença) e, quando suspensos os efeitos da sentença, a decisão do presidente vigora até o julgamento final do recurso que vier a ser apresentado.

A possibilidade de suspender os efeitos da decisão (liminar ou definitiva) de primeira instância é garantida tanto nas ações gerais contra o Poder Público, como ações civis públicas (ACP), quanto nos mandados de segurança (MS), processos por meio dos quais se busca sanar violação, cometida por uma autoridade, de direito individual ou coletivo. Nos termos da lei que disciplina o tema, o MS será concedido para proteger direitos sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de qual categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Mais uma vez lançando mão da Lei de Acesso à Informação foi possível levantar todos os processos de suspensão apreciados pela presidência do TJSP no período. Dos 566 processos apontados pelo TJSP, 1 não foi localizado no banco de dados do Tribunal, 26 se referiam a casos que tramitavam em segredo de justiça e em 52 casos a presidência do Tribunal afastou a possibilidade de julgamento dos pedidos, não sendo, assim, possível analisa-los. Desagregando estes casos inanalisáveis, chegamos ao total de 487 processos que constituíram o universo de análise da pesquisa.

Os calabouços e os tetos – a concentração das suspensões

Os 487 processos foram classificados a partir das informações disponíveis no sítio eletrônico do TJSP, a partir do que foi possível criar categorias para análise. As interpretações de resultados focaram-se nas seis categorias que somaram pelo menos 3% do total de processos julgados no período: 1) questões municipais; 2) não aplicação do teto remuneratório; 3) pagamento de pensões; 4) licitações, atos administrativos e contratos; 5) questões afetas à privação de liberdade; e 6) outros[23].

Quando analisamos os resultados dos julgamentos dos pedidos de suspensão, considerando os temas sobre os quais versavam as decisões atacadas[24], notamos que a distribuição das negativas e dos acolhimentos dos pedidos do poder público assumem sensíveis concentrações (Gráfico 9).

Considerando que a média de acolhimento observada no total dos pedidos é de 41%, destacam-se os percentuais de suspensão das decisões atacadas pelas pessoas políticas[25] nos processos que trataram de licitações, contratos ou atos administrativos (82% dos casos) e de questões afetas à privação de liberdade (87% dos casos).

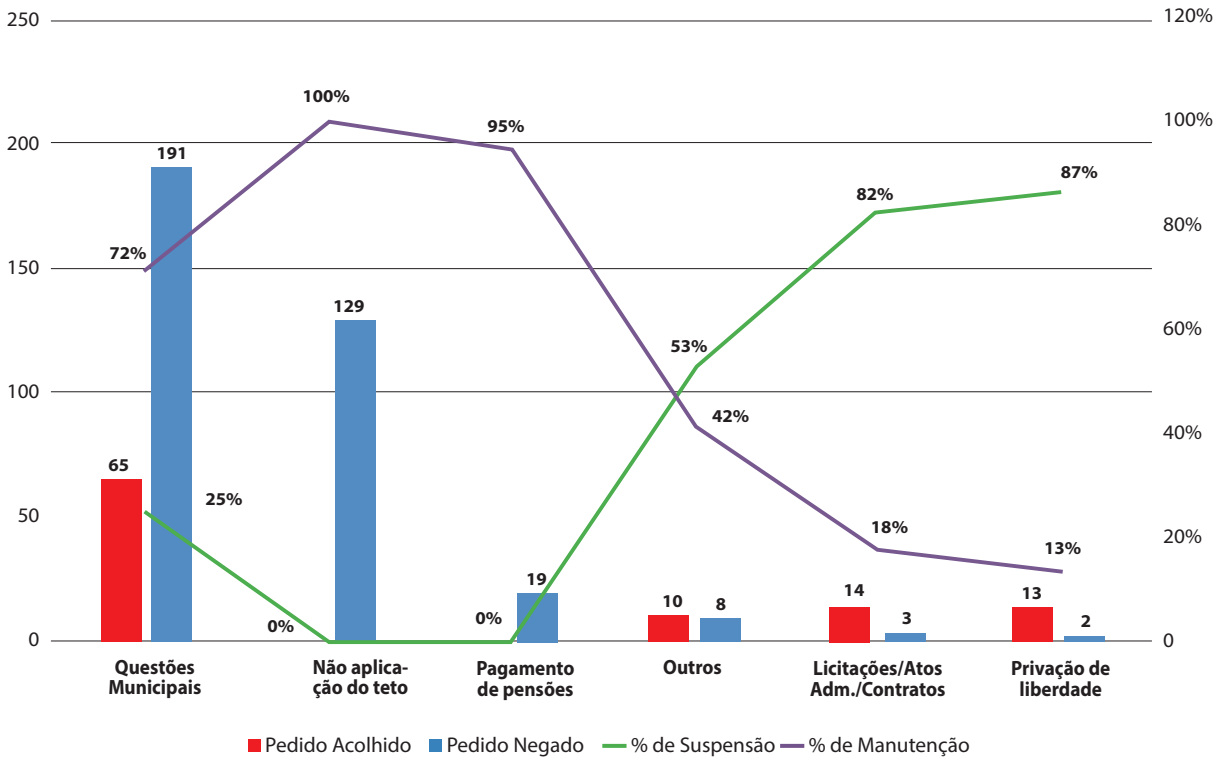
Por outro lado, considerando que a média de negativas observada no total dos pedidos apresentados pelo Poder Público aos presidentes do Tribunal é de 56%, destacam-se as negativas de suspensão das decisões que afastavam a aplicação do teto remuneratório

23. Na categoria "outros" foram incluídos os processos cujas repetições temáticas não somaram 1% do total de processos analisados.

24. A terminologia "decisões atacadas" é emprestada das decisões analisadas, sendo recorrente seu uso pelos presidentes do Tribunal.

25. A terminologia "pessoa política" é adotada em repetidas decisões analisadas, referindo-se ao titular do poder político contra quem a decisão de primeira instância foi tomada.

Gráfico 9 – Pedidos do Poder Público acolhidos, pedidos do Poder Público negados e taxas de suspensão e manutenção dos efeitos das decisões atacadas, por tema dos processos



Fonte: Elaboração própria com dados

(100% dos casos) e das que versavam sobre pagamentos de pensões (95% dos casos).

Como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo consolidaram a falta de limites remuneratórios e de barbaridades prisionais ao rejeitar ou acolher os pedidos de suspensão do Governo do Estado

Passamos a analisar, com mais atenção, os processos relacionados aos objetivos deste estudo, especialmente aqueles afetos à privação de liberdade e a debates remuneratórios que permeiam as carreiras jurídicas como valores sobre os quais parece não se transigir.

Nos 129 casos em que o Estado de São Paulo buscou aplicar os limites máximos do teto remuneratório e manifestou seu inconformismo com as decisões de primeira instância que contrariaram seu entendimento, a presidência do Tribunal não teve reservas em afastá-lo, consolidando, em 100% dos casos, o entendimento pela não aplicação dos limites de recebimentos.

De outro lado, em 13 dos 15 processos que trataram de temas relacionados à privação de liberdade os efeitos das decisões de primeira instância foram suspensos, atendendo aos pedidos do Governo. Os casos tratavam dos seguintes temas:

- Observância do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e legislação pertinente à garantia de dignidade aos internos de unidade da Fundação CASA, mitigando questões como: superlotação, problemas com os banheiros e ventilação;
- Instalação de equipes mínimas de saúde, por exemplo, em unidade prisional em que no ano anterior 60 pessoas haviam morrido por questões de saúde;
- Garantia de aplicação de artigos da Lei de Execução Penal (LEP) que, dentre outros

temas, tratam da salubridade dos espaços, pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
- Superlotação e condições de encarceramento;
- Interrupção de recebimento de novos presos ou internos e transferência dos que estavam em determinadas unidades superlotadas para outros estabelecimentos;
- Garantia de atendimento médico nas unidades e do deslocamento para atendimento médico complementar; e
- Garantia de banho em temperatura adequada, por exemplo para presos com tuberculose,

Quase metade dos casos analisados trataram de questões relacionadas às condições de encarceramento em Centros de Detenção Provisória (CDPs), espaços nos quais se desenvolveu a pesquisa da Pastoral Carcerária publicada em outubro de 2016, sob o título "Tortura em tempos de encarceramento em massa[26]". Sobre o que são os CDPs e como se dá o encarceramento nesses espaços, onde se encontram as condições mais extremas de lotação do Estado, destacamos:

> *Os CDP's, inicialmente projetados para abrigar presos provisórios por curto período até o julgamento, possuem estrutura mais compacta em relação às penitenciárias, tendo menor capacidade e ausência de espaços para trabalho, oficinas, estudo, biblioteca, etc. Todavia, acabam abrigando pessoas presas provisoriamente e condenadas por meses, ou mesmo anos, sem que tenham capacidade para o contingente que vem gradativamente aumentando.*
> *Dentro desta perspectiva, a prisão provisória ganha caráter de pena antecipada, em condições mais precárias estruturalmente do que em relação a quem cumpre pena em penitenciárias, pois estas são desprovidas de espaço para qualquer outra atividade, laboral ou educacional, restando só a clausura nas condições mais extremas de lotação de todo o Estado.*
> *É comum observar entre os presos provisórios posteriormente condenados por furto simples, que a pena deles é cumprida quase integralmente, quando não integralmente, nos CDP's. Isso porque são penas menores que dois anos, sendo que o processo demora meses para ser julgado, depois há demora de meses para a transferência para penitenciárias por falta de vagas (soma-se a este problema a demora do judiciário em abrir o processo de execução para que sejam realizados os pedidos de benefício, os quais também demoram para ser julgados). (PASTORAL CARCERÁRIA, 2016)*

Em todos os casos até aqui apresentados, os presidentes do TJSP não tiveram reservas em acolher os pedidos do Governo para suspender as decisões judiciais, permitindo-nos afirmar que se consolidou o entendimento de que o não cumprimento pelo governo dos deveres previstos na LEP, no ECA, nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e mesmo na Constituição Federal são encarados pelas presidências do TJSP como padrão que atende ao critério de normal execução dos serviços públicos, com o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas.

Pudemos também observar que os textos das decisões dos presidentes do Tribunal seguiram rigorosos padrões de repetição textual. Destaca-se a prática de "recorta e cola" de argumentação que consolida uníssono entendimento: a suspensão de segurança tem o objetivo de verificar a ocorrência de aspectos lesivos das

26. Disponível em: <http://carceraria.org.br/wpcontent/uploads/2016/10/Relat%C3%B3rio_Tortura_em_Tempos_de_Encarceramento_em_Massa-1.pdf>.

decisões de primeira instância, considerando os interesses públicos relevantes consagrados em lei, especificamente a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

Os presidentes do Tribunal massivamente apontaram a lesividade ao interesse público das decisões que implicavam aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária[27], afastando das unidades de privação de liberdade superlotadas e/ou em condições insalubres as oportunidades de saneamento que as decisões de primeira instância, questionadas pela pessoa política implicada, buscaram garantir.

Ou, em outras palavras: sob o argumento de que determinado gasto não estava originalmente contemplado na Lei Orçamentária do período, os presidentes do Tribunal decidiram pela manutenção de situações de violação que haviam sido enfrentadas pelas decisões judiciais questionadas pelo Governo do Estado.

Ressaltamos que referido entendimento contradiz a rotina orçamentária do próprio TJSP, que, como vimos, no período da pesquisa recebeu em média 15,3% do total das suplementações orçamentárias anuais do Estado de São Paulo, chegando a 18,3% no ano de 2012 e 21% no ano de 2015.

Os resultados dos casos analisados parecem indicar a prevalência do zelo com a observância da antecipada previsão orçamentária também frente à garantia do direito à saúde (e à vida) da população prisional.

Em um dos casos[28], proposto pelo Ministério Público, o juiz de primeira instância determinou a antecipação da tutela para garantir visita médica diária de um clínico geral e de um psiquiatra aos encarcerados das cinco unidades prisionais de Tremembé, além da garantia do efetivo transporte e escolta dos detentos às consultas agendadas, prontos-socorros e outras unidades de saúde, além de exames e outros procedimentos médicos, sempre que se fizesse necessário

O Presidente do Tribunal, utilizando-se da já apontada fundamentação padrão, concluiu que o incremento do quadro de profissionais da área da saúde exigiria aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implicando embaraço ao adequado exercício das funções da Administração e, nesse sentido, suspendeu os efeitos da decisão originária. O Ministério Público não apresentou nenhum recurso em favor dos presos.

Também no campo da garantia do direito à saúde se insere outro caso analisado[29], em que foi concedida liminar determinando a implantação, em 60 dias, de duas equipes mínimas de saúde no CDP de Serra Azul. No ano anterior ao processo, 60 pessoas haviam morrido na unidade prisional por falta de atendimento médico

Em apenas dois dos 15 casos analisados, o presidente do Tribunal não suspendeu os efeitos que haviam sido fixados pelos juízes de primeira instância, a despeito do pedido do Governo do Estado. As duas decisões foram proferidas por Ivan Sartori. Os casos trataram de: 1) interdição temporária de cadeia pública[30]; e 2) da suspensão de licença para cons-

27. Observamos destacada repetição do seguinte trecho nas respectivas decisões: "Nesse panorama, parece que a decisão contrastada, no ponto em que impõe ao Estado [transferência de adolescentes ou adultos privados de liberdade, a interdição do abrigo de novas pessoas em determinada unidade, adaptações dos prédios de acordo com a legislação], a exigir aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária, implica embaraço ao adequado exercício das funções da Administração, tudo a justificar a concessão da suspensão ora rogada".

28. Processo no 0203907-48.2013.8.26.0000.

29. Processo no 2031991-72.2014.8.26.0000.

30. Processo no 0068116-44.2012.8.26.0000.

trução de unidade prisional até realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental[31].

Sobre as decisões que deixaram de acolher os pedidos do Governo do Estado, destacamos a fundamentação lançada nos dois casos pelo presidente do Tribunal: i) recorre-se à doutrina que destaca o caráter mais político ou de conveniência administrativa do que jurídico de pedidos de suspensão; e ii) utiliza-se jurisprudência do STF que reconhece a constitucionalidade da suspensão e afirma que o instituto reclama excecional manejo, sendo aplicável somente para salvaguardar valores de maior envergadura em casos de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade da sentença de primeira instância, visando a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Ainda com relação à fundamentação das decisões, destacamos o argumento lançado para manter a interdição temporária da Cadeia Pública de Jandira. O Presidente expõe preocupação com a vida e a integridade física dos servidores do estabelecimento e não apenas dos custodiados. A despeito do inegável acerto do indispensável zelo com a integridade dos quadros públicos, no contexto geral das decisões, como vimos, é notável a não suficiência da proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade, ao passo que se destaca, em sentido inverso, rigorosa precaução com as garantias dos quadros públicos, como pudemos notar com relação à superação do teto de vencimentos.

Resta-nos, diante do cenário apresentado, reafirmar os polos dentre os quais potencialmente opera o Sistema de Justiça.

O(s) fascismo(s) representa(m) o lado oposto da intensificação democrática aqui tomada como referência de análise. São esses, no limite, os polos teóricos dentre os quais se situam as potencialidades do Sistema de Justiça. Nessa linha, é importante retomar os conceitos que nos balizaram, lembrando que "quanto menos eficaz for a ação judicial contra as violações de direitos existentes, maior será o campo do fascismo social" (SANTOS, 2016).

> *O fascismo social ocorre no nível das relações sociais sempre que a parte mais forte [...] tem um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito não oficial de veto sobre os desejos, as necessidades ou as aspirações da vida digna da parte mais fraca. Esse direito despótico de veto faz com que a parte mais fraca não possa realisticamente invocar de modo eficaz nenhuma proteção jurídica para lutar contra a opressão.*
> *[...]*
> *O fascismo político é um regime político ditatorial nacionalista, racista, sexista, xenófobo. Em certas circunstâncias, pode ser a solução preferida pelas classes dominantes quando a prática democrática afeta significativamente seus interesses. Em sociedades de matriz colonial, o fascismo político pode ser uma tentação sempre que a senzala se aproxima demasiado da casa-grande. (SANTOS, 2016).*

A partir dos resultados da análise apresentada neste capítulo, observamos que Executivo e Judiciário têm desempenhado sem embaraço "um poder tão superior ao da parte mais fraca que lhe permite dispor de um direito" já oficializado (e não mais "não oficial", como apontado por Boaventura) de veto não sobre "os desejos, as necessidades ou as aspirações", mas sim sobre qualquer possibilidade de vida digna, ou mesmo de vida, dos mais fracos.

Não há, de fato, frente a esse "direito despótico de veto", possibilidade de a parte mais fraca realisticamente invocar de modo eficaz qualquer proteção jurídica para lutar contra a opressão ou por sua vida.

31. Processo no 0199555-81.2012.8.26.0000.

Diante desse cenário e da já tão densa como demonstrada seletividade do Sistema de Justiça criminal, o que parece estar em jogo é saber entre quais dos dois tipos de fascismo definidos por Boaventura de Sousa Santos nos encontramos no Estado de São Paulo.

A promoção da justiça na prática

Admitindo que o exercício da função pública se efetiva pelos resultados das ações levadas ou não a cabo por determinado órgão ou instituição, compreendemos que as escolhas de gestão se verificam tanto pelo que é de fato concretizado quanto pelo que é deixado de lado. A partir dessa perspectiva, analisaremos duas atribuições conferidas pela Constituição cidadã ao Ministério Público. A primeira delas volta-se ao controle da sociedade civil e a segunda, ao controle da atividade policial[32].

Ao atribuir ao Ministério Público a competência privativa de promover a ação penal pública, a Constituição conferiu ao órgão a condição de "dono da ação penal", como comumente se diz para facilitar a compreensão da exclusividade constitucionalmente assegurada. Em outras palavras, a legislação garante ao MP a soberania da decisão de promover ou não uma ação penal pública, cabendo tão somente aos seus membros definir a política de controle penal, independentemente inclusive da vontade da vítima.

A Constituição também atribuiu aos promotores de justiça a competência para exercer o controle da atividade policial e, como nos lembram Lima e Sinhoretto (2011) "a polícia é o ponto mais visível onde se manifesta a contradição de uma sociedade que reluta em aprofundar a sua democracia, introduzindo barreiras à extensão de direitos civis a todos os grupos sociais" e a "polícia pode ser governada para uma administração de conflitos que privilegie a manutenção de hierarquias sociais.

Voltamo-nos à evolução da população encarcerada no Estado para contextualizar o desempenho do controle social levado a cabo por meio de ações penais, entendendo que "a prisão, além de ser um dispositivo de controle de populações e de gestão diferenciada dos ilegalismos (FOUCAULT, 1987), torna-se um índice de produção no campo político da segurança pública". (JESUS, 2016)

O encarceramento no Estado passou de 59.026 pessoas presas em 1995, para mais de 240.000 em 2016, percebendo, no período, um aumento de mais de 200% na taxa de encarceramento. Observa-se, diante deste quadro, elevado índice de produção, o que, a partir das diretrizes definidas para a segurança pública, é mais das vezes compreendido como o resultado a ser perseguido.

Considerando a intensificação do aprisionamento nos últimos 20 anos e a notável queda do número de homicídios dolosos, observada no Estado de São Paulo nos últimos 10 anos[33], bem como as métricas de produtividade e dos indicadores de resultados postos, nos falta compreender como tais resultados não se fizeram acompanhar da redução do número de mortes decorrentes de intervenção policial[34].

32. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...) Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...) VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

33. Sobre o tema, ver 10o e 11o Anuários Brasileiros de Segurança Pública, disponíveis respectivamente em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> e <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.

34. Sobre o tema, ver o Boletim Sou da Paz Analisa, disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_panorama_2016.pdf>.

O Boletim Sou da Paz Analisa (2016), que toma em conta os dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública relativos a mortes ligadas à ação dos policiais durante seus turnos (policiais civis e militares em serviço), chama a atenção para o fato desses terem sido responsáveis por 607 mortes em 2015, segundo maior número observado em 10 anos, atrás apenas de 2014.

Se frente aos registros oficiais formalizados se verifica que 1,7 pessoas foram mortas por dia por policiais civis e militares em serviço em 2015, o relatório aponta que, quando são consideradas também as mortes provocadas por policiais fora de serviço (considerando dados divulgados pelas Corregedorias de Polícia), esse número sobe para 2,3 pessoas mortas por dia pelas polícias do Estado de São Paulo.

Em fevereiro de 2016, a defensora Pública Daniela Skromov, então Coordenadora do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) da instituição, concedeu entrevista ao jornal El País[35], tratando do controle das polícias e expondo as dinâmicas de sua concretização nos cerca de 800 casos anuais de mortes decorrentes de ação policial no Estado de São Paulo.

Daniela e os demais defensores então coordenadores do NCDH eram responsáveis pelo procedimento administrativo nº 012/2016, instaurado em decorrência dos resultados observados no acompanhamento de "centenas de vítimas e familiares de vítimas de violência policial, seja na forma de execuções sumárias (chacinas) seja na forma de mortes decorrentes de intervenção policial (as denominadas resistências seguidas de morte)" (NCDH-DPESP, 2016).

35. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454499372_782305.html>.

Na entrevista, a defensora destacou que em mais de 90% dos casos os promotores de justiça (os donos privativos da ação penal, como vimos) pediram o arquivamento do caso e os juízes concordaram, o que ocorreu com base apenas na palavra dos policiais envolvidos

Quando se analisa a promoção da ação penal, o Ministério Público do Estado de São Paulo tem alcançado elevados índices de produção e elevada taxa de sucesso. No entanto, no que toca à sua atribuição para exercer o controle externo da polícia, o resultado alcançado é o oposto: há baixa produtividade e baixa taxa de sucesso.

Tal resultado reforça a leitura de que o MPSP atua pela blindagem das elites, obstaculizando o aprofundamento democrático, garantindo que às classes populares sejam destinadas as forças de segurança pública e o sistema prisional. Verifica-se, assim, o exercício das atribuições da instituição como expressão da luta de classes, com atuação de caráter higienista.

Sendo o MPSP o dono da ação penal, as condenações em processos envolvendo violência policial também seriam as resultantes das acusações levadas a cabo por promotores de justiça, o que, como vimos, em São Paulo, "é tão baixa que pode ser prontamente considerada como uma cumplicidade na conduta em questão" (ZAVERUCHA; LEITE, 2016).

Conclusões

Levando em conta as atribuições da justiça estadual e tendo como ponto de chegada a reversão da exclusão de direitos vivenciada pela "sociedade civil incivil" (SANTOS, 2003), a pesquisa se propôs a desvelar os processos de politização do Sistema de Justiça do Estado de São Paulo para compreender de que maneira afetam o aprofundamento democrático

local, diante de um contexto em que a "normalidade constitucional convive com o estado de exceção permanente que transforma o cidadão comum num suspeito" (2016).

A autonomia e a independência garantem às instituições de justiça e aos seus membros uma condição política diferenciada em relação às demais esferas públicas. Trata-se de seguranças institucionais e funcionais conferidas às carreiras jurídicas como garantia à sociedade de que o controle estatal pela via criminal encontraria limites, que se estenderiam aos decisores políticos, mitigando os efeitos da dominação decorrente de relações desiguais de poder.

Diante dos resultados observados, concluímos que a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente no Estado de São Paulo, o que se verifica sobretudo frente à repercussão da conjugação de vontades do Poder Executivo e das carreiras jurídicas. Trata-se de visível resultado do imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas do Sistema de Justiça. Nesse contexto, os benefícios garantidos às carreiras jurídicas servem à salvaguarda da sociedade civil íntima, criam blindagens, garantem proteção diante de poderes concorrentes. De outro lado, às classes populares se reservam apenas as periferias, a prisão ou a morte.

Partindo das conclusões de Hirschl (2004) compreendemos que a tendência global em direção a supremacia judicial no campo político é parte de um processo mais amplo pelo qual as elites políticas e econômicas, enquanto professam apoio à democracia, tentam isolar a formulação de políticas públicas das vicissitudes das disputas democráticas.

Diante da explorada magnitude dos diferentes interesses envolvidos nas disputas políticas que orbitam a administração da justiça, o foco da preocupação voltou-se à análise das possíveis formas de absorção, ou cooptação, das instituições para que essas fossem postas a serviço de seus próprios membros ou do Poder Executivo, diante de um contexto que explicita, ao fim e ao cabo, a hegemonia do mercado.

Para posicionar a atuação antidemocrática do Sistema de Justiça, que blinda os seus por meio do corporativismo e do exercício seletivo de suas responsabilidades democráticas, obstaculizando a mitigação da reversão da exclusão de direitos da sociedade civil incivil, reforçando a conclusão de que "a democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia instrumental, a democracia tolerada enquanto serve aos interesses de quem tem poder econômico e social para tanto" (SANTOS, 2016), retomamos:

> *No atual contexto, são antidemocráticas as forças que apenas respeitam a democracia na medida em que ela respeita seus interesses econômicos ou outros, não admitindo que tais interesses possam ser reconfigurados ou afetados negativamente em resultado da competição democrática, nomeadamente quando esta procura atender a interesses de outros grupos ou classes sociais. (SANTOS, 2016).*

Diante do desafio da "transformação de relações de poder desigual em posições de autoridade partilhada" (SANTOS, 2013) propusemos o deslocamento do foco das análises que consideram apenas a judicialização da política no equacionamento democrático da separação ideal entre os poderes constituídos, para trazer à luz a ingerência do Poder Executivo na definição dos rumos das instituições de justiça.

Foi considerando a literatura sobre os grandes temas em questão e levando em conta a

complexidade e a autonomia do político que também buscamos contribuir com uma nova perspectiva de investigação ao redimensionar o valor atribuído à força das disputas políticas convencionais mobilizadas em projetos partidários que, no caso de São Paulo, diante da magnitude dessa força, se tornou hegemônico.

Como ponto de partida, este trabalho buscou observar como as instituições de justiça atuaram na esfera legislativa local, espaço onde as reformas corporativas das carreiras jurídicas podem se concretizar[36], levando em conta também o papel desempenhado pelo Poder Executivo nessa arena.

Pudemos verificar que os vetores que polarizaram a construção normativa no campo da justiça no período pesquisado foram o partido político PSDB e, como proponente, o governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin.

Como ressaltado, apenas 17% das reformas levadas a cabo no período não acarretaram repercussão pecuniária; 47% das leis aprovadas dispuseram sobre vantagens, tais como auxílios, gratificações bonificações e abonos para as carreiras jurídicas; e em 47% dos casos verificamos a inclusão de artigo de lei destinado a garantir a possibilidade de complementação do orçamento para custeio da respectiva reforma implementada.

As vantagens ou foram instituídas pelas leis aprovadas no período ou foram percebidas nas leis reformadas com a entrada em vigor das normativas do período. Trata-se, diante do quadro geral observado nesta pesquisa, de elementos que demonstram a agenda corporativa como proteção e contrapartida garantidas ao Sistema de Justiça para blindagem da sociedade civil íntima e exclusão da sociedade civil incivil.

A partir dos resultados observados nesta etapa da pesquisa, concluímos que também no âmbito local se confirmou a proposição Hirschl: o momento, a extensão e a natureza das reformas legislativas da justiça são determinados por uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas e lideranças jurídicas (2004).

As dinâmicas estabelecidas no âmbito do Legislativo estadual afastam a conformação da justiça paulista do campo contra-hegemônico (SANTOS, 2011) que se apresenta como contraponto à hegemonia dos negócios e aos interesses econômicos. Antes o contrário, reforçam os vetores político-partidários no controle da administração local da justiça, potencializando as oportunidades de o Sistema judicial ser posto a serviço do Poder Executivo à medida que concedem cada vez mais vantagens aos membros das carreiras jurídicas.

A observação da atuação das instituições de justiça no Legislativo, assim como do papel desempenhado pelo Poder Executivo na construção de reformas normativas dirigidas sobretudo ao apetrechamento das instituições e à promoção das carreiras jurídicas, permitiu-nos confirmar o imbricamento das disputas da política convencional com as disputas corporativas e remuneratórias.

Também pudemos observar os efeitos decorrentes da "espiral elitista de afirmação corporativa e institucional" (LAURIS, 2013) verificada.

O patamar dos créditos adicionais destinados ao Sistema de Justiça, em especial ao Poder Judiciário (que em todo período observado só não superou o próprio Poder Executivo, chegando a receber 21% das suplementações do ano de 2015), confere magnitude ao déficit democrático verificado no isolamento das

36. Os aumentos de quadros, de remuneração e de vantagens se concretizam por meio da aprovação de Projetos de Lei na ALESP.

tomadas de decisão sobre a distribuição de recursos públicos.

As rotinas de negociações mantidas apenas entre o Governo do Estado e as instituições de justiça, orientadas por critérios desconhecidos e sobre os quais os órgãos públicos envolvidos não prestam conta, dialogam diretamente com as preocupações expressas por Bobbio ao definir a democracia "como o governo do público em público" (2000).

Como vimos, não foi possível desvendar pelos chamados "portais de transparência" a composição dos valores pagos aos membros das carreiras jurídicas, sendo que a compreensão de quais são os fatos geradores dos acréscimos remuneratórios permaneceu um mistério, que responde pelo nome de "intransparência", reconhecida no *modus operandi* das elites e de seus protetores, no caso, o Sistema de Justiça.

De toda forma, foi possível aferir que o rendimento médio mensal dos membros do Ministério Público do Estado em 2015 foi de R$ 46.036,30, sem contabilizar 13º salário e férias[37]. Apenas 3,1% da carreira não ultrapassaram o teto constitucional. Considerando a média de recebimento anual por matrícula, verificamos que a soma dos complementos remuneratórios representou um incremento de 62,5% sobre a remuneração base[38].

Quando analisamos o total gasto pelo MPSP no ano de 2015 com os complementos remuneratórios verificados, ou seja, R$ 421.014.854,37[39], concluímos que a busca pelos R$ 216.402,986,00 recebidos como créditos adicionais no ano seria dispensável caso a instituição deixasse de levar a cabo a prática de complementar a remuneração de seus membros com outros benefícios. Antes o contrário, no ano de 2015, sem o pagamento das vantagens, o Ministério Público teria percebido a sobra de mais de R$ 204 milhões, sem que qualquer suplementação orçamentária fosse necessária.

O que está em jogo é a escolha das carreiras jurídicas por sobrepor os benefícios remuneratórios a outros valores sobre os quais não poderia tergiversar, como a independência dos demais Poderes, colocada em segundo plano na rotina de negociações de créditos adicionais. Falamos aqui do que Boaventura de Sousa Santos tratou por independência corporativa, mobilizada para defesa dos interesses de uma classe em detrimento de princípios democráticos.

O MPSP não precisaria negociar orçamentos complementares com o Governo do Estado se não adotasse a política dos benefícios remuneratórios adicionais. Ao executar semelhante política de vantagens e benefícios à carreira, a Defensoria também demonstrou sobrepor a pauta remuneratória e corporativa à sua razão de ser. O rendimento mensal médio observado na carreira de defensor público foi de R$ 26.980,00, sem contabilizar as férias e o 13º salário[40].

Se os R$ 60 milhões gastos pela instituição com gratificações no ano de 2015 não tivessem sido dispendidos com complementações remuneratórias, haveria saldo para quitar os R$ 16 milhões apurados como atraso no pagamento da assistência jurídica complementar de 2015. O redirecionamento desse montante também tornaria possível a mitigação de medida de contingenciamento relativa à prorrogação da posse de novos defensores

37. Quando consideramos os valores pagos a título de 13º salário e férias, o rendimento médio mensal observado é de R$ 48.710,48.

38. Composta pelo subsídio, sem contabilizar férias e 13o salário.

39. Pagos a título de vantagens, abonos, indenizações e outros adicionais.

40. Quando consideramos os valores lançados na coluna grafada como "1/3 férias e 13o", o rendimento mensal médio observado é de R$ 29.524,00.

públicos, apesar de os cargos já terem sido criados por lei.

A falta de transparência do Tribunal paulista assumiu o nível mais crítico observado nesta pesquisa, não sendo possível aferir os valores pagos aos seus membros.

De toda forma, alguns dados que incidentalmente foram verificados durante o desenvolvimento da análise tornam difícil refutar a percepção de que os membros da magistratura recebem valores remuneratórios complementares em elevados patamares.

Quando buscamos compreender como os valores recebidos pelas carreiras jurídicas de São Paulo inserem-se no contexto brasileiro, paulista e das carreiras jurídicas de países europeus, observamos que, diante da magnitude dos vencimentos dos juristas locais, as comparações mostram-se impraticáveis.

Retomamos apenas alguns elementos observados para ilustrar a extravagância dos padrões remuneratórios dos funcionários públicos da justiça de São Paulo.

A partir da base de dados da PNAD/2015 buscamos posicionar os rendimentos do grupo em estudo em relação não só à população geral do Brasil, mas também em relação a grupos mais comparáveis a ele. Nenhuma das categorias verificadas na PNAD chegou a concentrar 0,5% de sua população nas faixas de rendimento a partir de R$ 25.000,00 (nem mesmo na iniciativa privada). Apenas 12% dos funcionários públicos estatutários com ensino superior do Estado de São Paulo ganharam mais de R$ 8.000,00.

O valor referente ao teto constitucional, por sua vez, correspondeu a um patamar de rendimentos acima do qual se encontra somente uma parcela ínfima da população: 0,08% no Brasil e 0,10% no Estado de São Paulo.

Quando buscamos comparar os padrões remuneratórios locais com o contexto europeu também verificamos resultados improváveis.

Mesmo que tenhamos deixado de considerar os valores recebidos a título de férias e 13º salário em São Paulo, o rendimento médio anual dos membros da Defensoria paulista superaram os valores recebidos pelos membros dos níveis superiores do Ministério Público da Alemanha, de Portugal e da Suécia. Superaram também os valores recebidos pelos níveis superiores das magistraturas alemã e portuguesa.

No mesmo sentido, porém em patamares mais elevados, o rendimento médio anual dos membros do Ministério Público paulista superou o valor do salário anual dos membros dos níveis superiores do Ministério Público e do Judiciário da Alemanha, Espanha, França, Portugal e Suécia, representando, em verdade, mais que o dobro do recebido pelos membros do Ministério Público alemão e sueco em último grau da carreira.

Como vimos, não foi possível aferir o rendimento médio anual dos magistrados locais; contudo, as pesquisas e os dados consultados deram-nos a dimensão do impacto do TJSP nos gastos públicos, sobretudo a partir da afirmação do então presidente do Tribunal paulista, Renato Nalini, que, em 2015, declarou que o "Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não é apenas o maior do Brasil. É considerado o maior do planeta, pois ninguém consegue apontar uma corte judicial com as suas dimensões".

O impacto no orçamento público projeta-se quando consideramos que os gastos com recursos humanos do TJSP representam 95% das despesas da instituição (CNJ, 2016) e observamos que "Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro (€ 94,23) é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como

Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27)" (DA ROS, 2015).

São os atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que tornam possível o funcionamento aristocrático da justiça local, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Como vimos, seja em razão do protagonismo assumido por Geraldo Alckmin nas reformas legislativas observadas no período, seja em razão da escusa (tornada regra) da Assembleia Legislativa na apreciação da abertura de créditos adicionais, seja na busca por negociações diretas com o governo, noticiada pelas instituições jurídicas em jornais de grande circulação e em relatórios de gestão, Alckmin parece ser o vetor que mais se destaca nas reformas e apetrechamento do Sistema de Justiça no Estado. O que faz, é importante frisar, em comum acordo com os anseios das carreiras jurídicas.

Também nos dedicamos a analisar como os presidentes do TJSP responderam aos pedidos do Governo do Estado quando este buscava suspender os efeitos de decisões judiciais de primeira instância que lhe contrariavam, considerando, para tanto, o poder atribuído à presidência do Tribunal.

Em síntese, foi possível verificar que a disposição para contrariar o governador concentrou-se nos processos em que o Executivo buscou aplicar os limites máximos do teto remuneratório. Os presidentes do TJSP consolidaram uníssono posicionamento com relação à não observância do teto constitucional, o que reflexamente beneficia as carreiras jurídicas que, como vimos, percebem elevados patamares remuneratórios.

Por outro lado, no que se refere aos processos que trataram da garantia de dignidade e saúde durante o cumprimento de penas de prisão, ou mesmo durante a privação provisória da liberdade de pessoas acusadas de crimes, ou durante o cumprimento de medida socioeducativa por adolescentes, o Governador só não foi atendido em um processo dentre todos os julgados no período.

Ou seja, entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2015, à exceção de um único caso, todos os pedidos do governador para suspender os efeitos das sentenças judiciais que garantiram direitos à dignidade e à saúde de pessoas presas foram atendidos pelos presidentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[41].

Os julgados da presidência do TJSP deixam claro que as questões relacionadas às condições de encarceramento, mesmo em locais nos quais reconhecidamente se encontram as condições mais extremas de lotação do Estado, não merecem ser tuteladas pela justiça na preservação do interesse público, cabendo aos presidentes do TJSP garantir a suspensão de eventuais seguranças que venham a ser oportunizadas por juízes de primeira instância.

Em contraposição ao valor atribuído à garantia da superação do teto constitucional, que mereceu guarida da proteção presidencial do Tribunal em 100% dos casos, nos processos envolvendo prisões os presidentes do Tribunal não tiveram reservas em acolher os pedidos do Governo do Estado para suspender as decisões de primeira instância.

Verificamos que os presidentes do Tribunal afastaram das unidades de privação de liberdade superlotadas e/ou em condições insalubres as oportunidades de saneamento que as decisões de primeira instância questionadas pelo Governo do Estado buscaram garantir sob o argumento de que deveriam ser suspensos os

41. Há, no período, apenas mais um caso que trata do sistema prisional, mas se restringe a questões afetas à suspensão de licença para construção de unidade prisional até realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, não se voltando, pois, a garantia de direitos de pessoas presas.

efeitos das decisões que causavam embaraços ao adequado exercício das funções da administração, uma vez que implicavam aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária.

Ressaltamos que o entendimento contradiz a rotina orçamentária do próprio Tribunal de Justiça, que, como vimos, no período da pesquisa recebeu em média 15,3% do total das suplementações orçamentárias anuais do Estado de São Paulo, chegando a 18,3% no ano de 2012 e 21% no ano de 2015.

Diante dos resultados observados, e em diálogo com Boaventura de Sousa Santos (2011), concluímos que no Estado de São Paulo o Sistema de Justiça obstaculiza o aprontamento democrático.

Ao enunciar as formas específicas de relação desigual de poder, Boaventura de Sousa Santos abordou aquela que nos interessa em especial, a que diz respeito ao campo da cidadania: "a forma do poder [no espaço-tempo da cidadania] é a dominação, ou seja, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos" (SANTOS, 2016).

Nosso estudo também levou em conta, em contraste com o elevado percentual de negros que compõem a população prisional e que são vitimados pela violência e pela letalidade da polícia, o fato de nenhuma das três carreiras de justiça do Estado de São Paulo (magistratura, promotoria e defensoria) jamais ter contado com um chefe negro. Pelo contrário, trata-se de um grupo de pessoas desconcertantemente branco [42].

Também pudemos observar que além de não haver nenhum negro na história dos presidentes do Tribunal ou dos Procuradores-Gerais de Justiça, não há também nenhuma mulher.

Se no tocante à promoção da ação penal o MPSP tem alcançado elevados índices de produção e elevada taxa de sucesso, no que se refere à sua atribuição para exercer o controle externo da polícia, o resultado alcançado é o oposto: há baixa produtividade e baixa taxa de sucesso.

Concluímos que o MPSP, assim como o TJSP, atua pela blindagem das elites, obstaculizando o aprofundamento democrático, garantindo que às classes populares sejam destinadas as forças de segurança pública e o sistema prisional. Verifica-se, assim, o exercício das atribuições das instituições como expressão da luta de classes, com atuação de caráter higienista.

A Defensoria Púbica, tendo sido criada em 2006 a partir de disputas políticas que contaram com intensa mobilização social, poderia ser considerada como único novo ator com capacidade para causar alguma desestabilização no cenário paulista de hegemonia político-partidária, com foco na ampliação da cidadania.

A partir dos resultados verificados com relação a: 1) formulação de projetos de lei com que a DPESP buscou dar concretude à sua autonomia; 2) práticas remuneratórias e intransparências observadas na nova instituição; 3) busca pela explicitação das conexões com o governador do Estado em relatórios de gestão; 4) propostas de afunilamento dos critérios de atendimento praticados na DPESP; e 5) o rompimento da proximidade com os movimentos sociais e populares, concluímos, que o único movimento de independência e renovação foi devidamente cooptado pela já reconhecida lógica que conduz o Sistema de Justiça paulista em uma espiral elitista de afirmação corporativa e institucional.

42. Para contextualizar os dados verificados nesta pesquisa recorremos à expressão cunhada por Luciana Gross Cunha ao traçar o perfil das profissões jurídicas no Brasil. A autora aponta que, em termos de cor da pele, os juristas compõem uma parcela da população "desconcertantemente branca" (2007, p. 113).

Durante o período analisado, foi possível verificar a incidência de três principais vetores que buscaram influenciar a consolidação do desenho institucional da Defensoria: os movimentos sociais, pautados pelos valores atrelados ao seu processo de criação, depositaram sobre a DPESP as expectativas de mobilização contra-hegemônica do direito; os defensores, que embora em parte atentos ao valor de suas inovações, como grupo voltou-se sobretudo à pauta da equiparação com as demais carreiras jurídicas, priorizando questões corporativas e remuneratórias; e o Poder executivo, que, por sua vez, reproduziu a dinâmica das relações já estabelecidas com o Tribunal e com o MPSP.

Repete-se a receita: a coincidência de vontades entre os membros da carreira jurídica e o Poder Executivo condiciona a autonomia. Nesse ponto resgatamos uma vez mais o papel da influência partidária no cenário no qual se desenvolve a pesquisa, lembrando que é frente aos atos de vontade do governador do Estado de São Paulo que o funcionamento aristocrático da justiça local tem se concretizado, viabilizando a evolução da organização corporativa do poder em detrimento da cidadania.

Lembramos por fim, em diálogo uma vez mais com Boaventura de Sousa Santos (2016), que "nunca as leis gerais e universais foram tão impunemente violadas e seletivamente aplicadas, com tanto respeito aparente pela legalidade".

Ao analisar as contribuições da justiça local para o aprofundamento democrático, concluímos que o Estado de São Paulo leva ao limite o postulado de Boaventura de Sousa Santos que afirma que "vivemos em sociedades politicamente democráticas e socialmente fascistas".

Referências bibliográficas

ALMEIDA, F. N. R. DE. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. Tese de Doutorado - São Paulo: Universidade de São Paulo, 17 set. 2010.

ARAÚJO, S. O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. **Sociologias - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS**, v. 43, n. 18, p. 88–115, set/dez 2016.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016.

DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.** p. 2–15, jul. 2015.

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **INFOPEN - Junho de 2014**: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília: Ministério da Justiça, jun. 2014.

Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro. Brasília: Secretaria de reforma do judiciário, 2013.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. G. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Placido Editora, 2016.

FERNANDES, F. **Poder e contrapoder na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FIORE, D. C. **Bases sociais e interiorização: o predomínio eleitoral do PSDB paulista (1994-2014)**. Tese de Doutorado - São Paulo: Universidade de São Paulo, 11 mar. 2016.

FIORE, M. **Relatório executivo da pesquisa sobre percepção dos parlamentares brasileiros so-**

bre a política de drogas. São Paulo: PBPD - Plataforma Brasileira de Política de Drogas, 2016. Disponível em: <http://pbpd.org.br/publicacao/pesquisa-sobre-percepcao-dos-parlamentares--brasileiros-sobre-politica-de-drogas/>.

FONSECA, F. O poder judiciário como partido político. **Carta Maior**, jan. 2017.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

HENRIQUE, A. Uso de bombas pela PM de São Paulo explode em 90%. **VICE**, 29 set. 2016.

HIRSCHL, R. The Political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 11, p. 71 a 108, 2004.

HUPSEL FILHO, V. TJ paulista prevê déficit de ao menos R$ 900 mi neste ano - Política. **O Estado de S. Paulo**, 11 jun. 2015.

IDDD. **Liberdade em Foco: Redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo**. São Paulo: IDDD, 2016b. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/06/liberdade-em-foco/>.

IDDD. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: IDDD, maio 2016a. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/index.php/2016/05/31/monitoramento-das--audiencias-de-custodia-em-sao-paulo/>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Boletim Sou da Paz Analisa: 1º. trimestre 2016**: Sou da Paz Analisa. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2016.

ITTC; PASTORAL CARCERÁRIA. **Presos e presas provisórios Relato de pesquisa e intervenção jurídica realizada em dois presídios de São Paulo em 2010 e 2011**. São Paulo: ITTC e Pastoral Carcerária, 2013. Disponível em: <http://ittc.org.br/sumario-executivo-presos-e--presas-provisorios/>.

JESUS, M. G. M. DE. **'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. Tese de Doutorado -São Paulo: Universidade de São Paulo, 25 ago. 2016.

JESUS, M. G. M. DE. Et al. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP, 2011.

LAURIS, É. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece. Dinâmicas de colonialidade e narra(alterna)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal**. Tese de Doutorado - Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013.

LAURIS, É. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 87 | 2009: Velhos e novos desafios ao direito e à justiça, n. 87, p. 121–142, dez. 2009.

LAURIS, É. **Para uma nova política de direitos humanos na América Latina a partir do Sul.** Buenos Aires: CLACSO, 2015a.

LIMA, R. S. DE; ALMEIDA, F. N. R. DE; SINHORETTO, J. Visões de política criminal em São Paulo. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011. p. 193–229.

LIMA, R. S. DE; BUENO, S. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasil: FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/10o-anuario-brasileiro-de--seguranca-publica/>.

NALINI, J. R. Fogo amigo dói mais. **O Estado de S. Paulo**, 10 jun. 2015.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Tortura em tempos de encarceramento**. São Paulo: Pastoral Carcerária, 2016.

PBPD - PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS. **Entendendo a Política de Drogas no Cenário Internacional**. São Paulo: PBPD, 2016.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados.** SciELO Books - Centro Edelstein, 2009.

SANTOS, B. DE S. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, B. DE S. **Brasil ainda pode evitar o "novo" golpe. OUTRAS PALAVRAS**, 21 mar. 2016b. Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/boaventura-no-brasil-havera-tempo-contra-o-golpe/>. Acesso em: 13 jan. 2017

SANTOS, B. DE S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003b.

SANTOS, B. DE S. **O Direito dos Oprimidos**. 1. ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2014.

SANTOS, B. DE S. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do SKYLAB. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 11, p. 9–60, 1983.

SANTOS, B. DE S. Os Processos da Globalização. **Eurozine**, 22 ago. 2002.

SANTOS, B. DE S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 79, p. 71–94, nov. 2007b.

SANTOS, B. DE S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª Edição revista e ampliada, 2011.

SANTOS, B. DE S. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 65, p. 3–76, 2003a.

SANTOS, B. DE S. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007a.

SANTOS, B. DE S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. **Oficina do CES**, v. 65, 1995.

SAP - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Levantamento Presos X Delitos.** Governo do Estado de São Paulo. Ago. 2015. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/levantamento_presosxdelitos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017

SILVESTRE, G. **"ENXUGANDO ICEBERG" – como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo**. Tese de Doutorado - São Carlos: Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, 2016.

TAMANAHA, B. Z. AS LIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO. **Revista DIREITO GV 9**, v. 5, n. 1, p. 187–216, jun. 2009.

TAMANAHA, B. Z. THE DARK SIDE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RULE OF LAW AND LIBERALISM. **NYU Journal of Law & Liberty**, v. 33, p. 516–547, 2008.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (EDS.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

VALOIS, L. C. **O direito penal da guerra às drogas**. Belo Horizonte: D'Placido Editora, 2016.

WORKING GROUP ON; "EFFICIENT JUDICIAL SYSTEMS". **Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries**. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Rule of Law, mar. 2013. Disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf>.

ZAFFALON CARDOSO, L. Sistema de Justiça e Democracia: as Ouvidorias Externas das defensorias públicas como paradigma. In: **Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça.** Curitiba: Terra de Direitos, 2015. v. 2, p. 86–116.

ZAFFALON CARDOSO, L. **Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

ZAVERUCHA, J.; LEITE, R. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. n. 1, p. 88–107, mar. 2016.

Autora

Luciana Zaffalon Leme Cardoso é advogada, mestre e doutora em administração pública e governo, coordenadora-geral do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e integra a Secretaria Executiva da Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD).

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13° andar, conj. 1313
01311-931 I São Paulo I SP I Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-029-9