

O CONTROLE DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO

Equipe:
Flavia Annenberg
Mariana Kruchin
Rafael Custódio
Sheila de Carvalho
Vivian Calderoni

Índice:

Parte I: Convênios.....	03
Convênio Defensoria Pública de São Paulo – OAB/SP.....	04
Convênio DPE-FUNAP.....	12
Outras observações.....	17
Parte II: Estudos avaliativos produzidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	19
Material avaliativo DPE/SP.....	19
Conclusões.....	22

Parte I- Convênios

Esta sessão apresenta análise de dois convênios da Defensoria Pública para prestação de serviços de assistência jurídica gratuita, quais sejam, com a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil e com a FUNAP – Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel.

Procurou-se analisar os convênios, por meio de estudo comparado dos termos celebrados entre as instituições à luz do mapeamento de modelos de indicadores de avaliação dos serviços prestados por órgãos dos Sistemas de Justiça. Isto é, o objetivo foi o de descrever criticamente os termos de convênio no sentido de avaliar se neles estão previstas obrigações das partes que contemplem uma gama do que é considerado importante na avaliação da qualidade do atendimento e do acesso à Justiça, com base nos indicadores de qualidade descritos no estudo comparado.

Indiretamente, a análise foi construída em comparação com as normativas da própria Defensoria Pública (DPE), que estabelecem um modelo de atendimento passível de aplicação dos indicadores. A comparação é importante à medida que os convênios servem à realização de assessoria jurídica gratuita onde a DPE não está presente, na maioria dos casos, e devem prestar o serviço com igual qualidade.

Deste modo, as perguntas norteadoras do presente estudo foram: **“Os convênios preveem em suas cláusulas obrigações que permitem que se mantenha um controle da qualidade do atendimento e do acesso à Justiça?”**; e subsidiariamente, **“Essas cláusulas permitem o mesmo controle que a normativa da DPE gera no atendimento realizado pela própria?”**.

É importante, contudo, ressaltar que o estudo comparado utilizado como base para a análise dos convênios foi produzido com o objetivo de apresentar de forma sistematizada os diversos indicadores de avaliação de Defensorias Públicas encontrados na pesquisa prévia para subsidiar a produção de indicadores próprios para a DPE e suas conveniadas. A análise que se segue foi realizada posteriormente ao estudo comparado. Assim, a análise dos termos de convênio foi feita com base (i) na premissa de que eles conteriam informações sobre o funcionamento da assistência judiciária fornecida pelas conveniadas e (ii) que essas informações, se presentes, podem ser transformadas em evidências descritivas quando da produção de um estudo avaliativo sobre a qualidade do atendimento e do acesso à Justiça.

A seguir serão apresentadas as análises de cada convênio separadamente, para então serem comparados em conjunto ao material da própria Defensoria Pública.

Convênio Defensoria Pública de São Paulo – OAB/SP

Para responder à pergunta “os convênios preveem em suas cláusulas obrigações que permitem que se mantenha um controle da qualidade do atendimento e do acesso à Justiça?”, foi realizada uma análise do Termo de Convênio¹ celebrado entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) para prestação de assistência judiciária à população carente no Estado de “forma suplementar às atribuições institucionais da Defensoria”. Foram analisados também a ficha de inscrição do advogado dativo, o relatório de indicações de advogados e as certidões a serem devolvidas à Defensoria Pública pelos advogados atuantes no âmbito do convênio.

No termo de convênio foram observados os deveres dos advogados inscritos, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A seguir, serão apresentados os deveres das partes envolvidas no Termo de Convênio e relevantes para a produção de informações sobre a prestação do serviço, para posterior análise à luz do mapeamento de indicadores realizado no âmbito desse projeto.

Parte	Determinação	Cláusula
Advogados	1. Inscrição: Conteúdo: Nome, Nº OAB, áreas de atuação, endereço profissional, endereço residencial, telefone, documentos, dados bancários. Determinações: a. Local de atuação deve ser o mesmo do domicílio profissional; b. Escritório com instalações adequadas onde serão atendidos os assistidos; c. estar em dia com a Tesouraria da OAB/SP; d. manter dados cadastrais atualizados com a periodicidade prevista. Requisitos (comprovação necessária): número mínimo de sessões no Tribunal de Júri, quando couber; curso específico ministrado na Escola Superior da Advocacia com a participação da DPE.	Cláusula 2º <i>caput</i> , § 1º, § 3º e § 10º
	2. Triagem dos casos e exame do real estado de pobreza do assistido.	Cláusula 3º, § 2º
	3. Manter endereço de e-mail fornecido pela OAB	Cláusula 3º, § 4º
	4. Manter instalações adequadas para atendimento dos assistidos e providenciar expediente normal.	Cláusula 3º, § 4º
	5. Atender pessoalmente aos assistidos e familiares do	Cláusula

¹ Assinado em 20 de dezembro de 2011 e aditado em 16 de março de 2012. O Termo de Convênio restabeleceu todas as cláusulas de convênio anterior, assinado em 11 de julho de 2007.

	réu preso com presteza e urbanidade.	3º, § 4º
	6. Conversar pessoalmente com réu preso ou adolescente internado antes do interrogatório em local apropriado para esse fim no Fórum	Cláusula 3º, § 4º
	7. Documentar, sempre que possível, os atendimentos efetuados e as orientações dadas.	Cláusula 3º, § 4º
	8. Fornecer comprovante de recebimento de documentos ao assistido e devolvê-los após utilização.	Cláusula 3º, § 4º
	9. Peticionar pelo desarquivamento, extração de cópias de documentos ou emissão de certidões, ainda que referentes a outro processo judicial, caso haja necessidade de obtenção de documentos essenciais à instrução da medida judicial.	Cláusula 3º, § 4º
	10. Fornecer ao assistido, sempre que solicitado, por escrito ou verbalmente, informação atualizada, clara e compreensível, sobre o(s) processo(s) confiado(s) ao seu patrocínio.	Cláusula 3º, § 4º
	11. Zelar pela economicidade, buscando a solução consensual das lides, bem como a reunião de diversos pedidos e partes beneficiárias do presente, na mesma ação ou defesa.	Cláusula 3º, § 4º
	12. Acompanhar as intimações no tocante aos processos confiados a seu patrocínio.	Cláusula 3º, § 4º
	13. Atuar de forma diligente nos feitos judiciais ou administrativos, acompanhando-os até o trânsito em julgado, adotando todas as medidas processuais cabíveis para o melhor resguardo do interesse do assistido, incluindo a impetração de habeas corpus.	Cláusula 3º, § 4º
	14. Orientar o assistido e adotar as medidas necessárias à efetivação de averbações e registros e outras providências necessárias em decorrência do provimento jurisdicional, mesmo após o recebimento da certidão.	Cláusula 3º, § 4º
	15. Observar os prazos para adoção das medidas jurídicas, sempre atentando para a urgência decorrente das particularidades do caso concreto.	Cláusula 3º, § 4º
	16. Registrar, em suas petições, que a atuação se dá em razão do convênio.	Cláusula 3º, § 4º
	17. Comparecer a reuniões semestrais, na respectiva Subseção, para aperfeiçoamento dos serviços prestados.	Cláusula 3º, § 4º
	18. Propor ação judicial no prazo máximo de 30 dias, contatos a partir do recebimento das indicações.	Cláusula 4º, § 4º
	19. Adotar todas as medidas cabíveis para obtenção da liberdade de réu preso ou adolescente em medida de internação.	Cláusula 4º, § 4º
	20. Receber somente 50 indicações por ano.	Cláusula 4º, § 5º
	21. Impossibilidade de recusa da indicação ou renúncia	Cláusula

	da causa (salvo motivos elencados na Lei 1.060/50); impossibilidade de substabelecer.	4º, § 9º e 11º
	22. Expedir certidão ao final da causa e entregar na subseção até o dia 15 de cada mês.	Cláusula 6º, <i>caput</i> e § 2º
Defensoria Pública	1. Triagem dos casos e exame do real estado de pobreza do assistido	Cláusula 3º, § 1º
	2. Indicar o advogado, nos locais onde o serviço da DPE esteja implantado.	Cláusula 4º, § 1º
	3. Ratificar pedidos de renúncia.	Cláusula 4º, § 9º
	4. Suportar os honorários devidos aos advogados.	Cláusula 5º, <i>caput</i>
	5. Fiscalizar a prestação de assistência judiciária objeto do Convênio e noticiar eventuais irregularidades à OAB/SP.	Cláusula 8º, <i>caput</i>
	6. Indicar (atribuição do Defensor Público-Geral) membros para composição da Comissão Paritária de Fiscalização.	Cláusula 9º, § 1º
OAB/SP	1. Receber as inscrições dos advogados interessados na prestação da assistência.	Cláusula 2º, <i>caput</i>
	2. Triagem dos casos e exame do real estado de pobreza do assistido.	Cláusula 3º, § 1º
	3. Fornecer endereço de email ao advogado; fornecer acesso à internet nas sedes da seccional e subseção.	Cláusula 3º, § 4º e § 5º
	4. Nas Comarcas e Varas Distritais onde a DPE não está presente: atender a população carente na subseção, em local próprio, com placa indicativa do Convênio e com indicação do número do telefone da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública; designar diretamente os advogados.	Cláusula 4º, § 2º
	5. Apreciar pedidos de renúncia (Comissão Seccional).	Cláusula 4º, § 9º
	6. Enviar à DPE mensalmente a relação dos advogados nomeados no período, conforme modelo de certidão da Defensoria.	Cláusula 4º, § 13º
	7. Indicar (atribuição do Presidente do Conselho Seccional) membros para composição da Comissão Paritária de Fiscalização.	Cláusula 9º, § 1º
	8. Adequar-se ao sistema de informatização dos dados (cadastro, indicação de advogados e certidões) implementado / alterado pela DPE.	Cláusula 11º, <i>caput</i>
DPE / OAB – Comissão Paritária de Fiscalização	1. Decidir nos procedimentos instaurados em face dos advogados conveniados para apuração de eventuais infrações às regras do convênio.	Cláusula 9º, <i>caput</i>
	2. Zelar pela boa qualidade do serviço prestado.	Cláusula 9º, § 2º
	3. Fiscalizar o cumprimento das regras do Convênio.	Cláusula

		9º, § 2º
	4. Receber as denúncias ou representações formuladas contra advogados conveniados, adotando as providências pertinentes.	Cláusula 9º, § 2º
	5. Receber as reclamações e consultas dos advogados e de outras autoridades, dirimindo dúvidas.	Cláusula 9º, § 2º
	6. Aplicar as penalidades previstas	Cláusula 9º, § 2º
	7. Requisitar as informações que forem necessárias para a instrução dos procedimentos apuratórios.	Cláusula 9º, § 2º
	8. Fiscalizar o rodízio das indicações dos advogados inscritos, bem como o limite de cinquenta causas anuais por área de atuação.	Cláusula 9º, § 2º
	9. Encaminhar ao Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP os casos que constituam infração ética.	Cláusula 9º, § 2º

Tabela 1: Cláusulas do Termo de Convênio DPE-OAB

No “Mapeamento de modelos de indicadores de avaliação dos serviços prestados por órgãos do Sistema de Justiça – estudo comparado”, foi construída uma classificação para os indicadores encontrados na pesquisa. Eles foram separados em três grupos:

1. Avaliação sobre a demanda dos serviços da Defensoria Pública / perfil dos usuários: aspecto anterior à avaliação dos serviços da prestação jurisdicional propriamente ditos, que visa primordialmente avaliar se o atendimento da Defensoria e de seus convênios chega à sua demanda, bem como obstáculos e problemas recorrentes no acesso à assessoria jurídica.
2. Avaliação do trabalho interno da instituição / condições para a assistência jurídica: trata-se da avaliação da gestão da instituição e dos processos judiciais, bem como da estrutura para o direito de defesa ser garantido.
3. Atendimento ao público / condução dos processos: analisa a interação entre os defensores e os usuários e não somente a demanda em si ou a prática institucional de gestão de processos. Esse terceiro agrupamento visa avaliar não somente o acesso, mas a garantia da justiça.

Com base nessa classificação, é possível dizer que o Termo de Convênio DPE-OAB estabelece deveres às partes e aos advogados inscritos voltados para garantir a gestão dos processos. Isto significa dizer que a maior parte das cláusulas dos convênios demonstra preocupação em assegurar que seja possível avaliar as condições estruturais para a assistência judiciária, conforme segue:

Grupo de indicadores	Deveres estabelecidos no Convênio
----------------------	-----------------------------------

	(conforme numeração tab. 1)
1. Demanda / usuários	Advogados: 1, 4 OAB: 4
2. Gestão de instituição e processos	Advogados: 1-3, 7-9, 11-13, 15-22 DPE: 1-6 OAB: 1-3 e 5-8 DPE/OAB: 1-9
3. Atendimento / condução dos processos	Advogados: 5, 6, 10, 14

Tabela 2: Relação entre o Termo de Convênio e Mapa de Indicadores

Essa relação é aproximada, uma vez que a classificação dos indicadores é precisa na medida em que serve à visualização da dimensão analítica a qual estão vinculados. De todo modo e alguma imprecisão à parte, é notável que as cláusulas do Termo de Convênio não estimulam o controle qualitativo do atendimento ao público e da condução dos processos, bem como da avaliação da relação entre a oferta de serviços / demanda por assessoria jurídica e do perfil dos usuários atendidos.

Isso pode ser melhor compreendido quando se observa os indicadores produzidos por estudos internacionais, primordialmente, sobre a demanda e os usuários. Conforme relatado no mapeamento de indicadores, esses estudos debatem a relação entre a demanda real e aquela que é medida quando se acessa o serviço, chamando a atenção para o fato de que uma parcela da população, eventualmente a mais carente de recursos e informações, sequer sabe que existe a possibilidade de ser assistido pela Defensoria Pública. Assim, alguns aspectos do atendimento são cruciais para que a demanda seja efetivamente atendida.

Nesse sentido, alguns países construíram indicadores que medem a trajetória do usuário até o atendimento, seja em termos de como conheceu a assessoria ou da distância das residências ao local de atendimento. Ainda, há indicadores que se ocupam da visibilidade do serviço, do seu funcionamento e sua dinâmica. Esses indicadores observam acesso, acolhimento na chegada do usuário, horários de atendimento, etc.; enfim, a relação da população com a Defensoria (ou conveniadas) antes de o cidadão se tornar um assistido.

No caso do Termo de Convênio OAB-DPE, há previsões bastante genéricas para abranger todos esses aspectos e não há indicação de como é fiscalizada sua aplicação: diz a Cláusula 3ª, § 4º, IV “manter instalações adequadas para atendimento dos assistidos, providenciando que no seu domicílio profissional haja expediente normal”. Além dessa, a cláusula 2ª, § 1º,

obriga o advogado a “no local de atuação manter o seu domicílio profissional”, o que é exigido pelo § 1º, art.10 da Lei 8.906/94. Não há um parâmetro estabelecido para o que sejam instalações adequadas e horário normal. Há ainda um dever da própria OAB, previsto na Cláusula 4º, § 2º: “atender a população carente na subsecção, em local próprio, com placa indicativa do Convênio e com indicação do número do telefone da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública”. São essas as previsões que tratam da relação entre os cidadãos e o serviço, não sendo possível aferir se a oferta está efetivamente correspondendo à demanda local pelo acesso à Justiça. **Não há, ainda, nenhuma previsão de atendimento interdisciplinar e encaminhamento de usuários para outros serviços, aspectos valorizados em diversos estudos avaliativos sobre a assistência jurídica gratuita.**

Além disso, não há nenhuma obrigação de o advogado traçar minimamente o perfil do usuário. Nas “certidões para fins do convênio”, que devem ser preenchidas pelo advogado nomeado, consta somente o nome do beneficiário, seu endereço, se é réu ou autor e o tipo da ação.

Sugestão: as Certidões poderiam solicitar o preenchimento de alguns dados socioeconômicos do assistido (para além da comprovação de renda) bem como de sua trajetória até o atendimento.

Em relação ao grupo de indicadores número 3, que trata do atendimento ao assistido e da interação entre o advogado e o usuário na condução dos processos, o Termo de Convênio aborda alguns pontos: Cláusula 3º, § 4º, V “atender pessoalmente aos assistidos e familiares do réu preso com presteza e urbanidade”; Cláusula 3º, § 4º, VI “conversar pessoalmente com réu preso ou adolescente internado antes do interrogatório em local apropriado para esse fim no Fórum”; Cláusula 3º, § 4º, XI “fornecer ao assistido, sempre que solicitado, por escrito ou verbalmente, informação atualizada, clara e compreensível, sobre o(s) processo(s) confiado(s) ao seu patrocínio”; Cláusula 3º, § 4º, XI “orientar o assistido e adotar as medidas necessárias à efetivação de averbações e registros e outras providências necessárias em decorrência do provimento jurisdicional, mesmo após o recebimento da certidão”. Há também o dever, previsto na Cláusula 3º, § 4º, VII, de o advogado “documentar, sempre que possível, os atendimentos efetuados, bem como as orientações dadas ao assistido, colhendo-se a respectiva assinatura”. Não consta no Termo de Convênio modelo de ficha para realização dessa documentação. Mas essa previsão - quando aplicada, pode ser bastante interessante em termos da possibilidade de avaliação do atendimento e pode ser importante fonte de evidências para alguns indicadores dessa dimensão de análise. Os indicadores (que constam no mapeamento de indicadores)

relativos a essas cláusulas tratam do número de conversas e atendimentos durante o processo, das informações passadas, da oportunidade de o assistido dar sua versão dos fatos e de conhecer as estratégias possíveis do processo, além de permitir saber se o advogado segue com as estratégias acordadas ao longo do período de atendimento. No entanto, não há previsão, no convênio, de produção dessas informações de forma consistente, visando uma supervisão dos procedimentos de atendimento.

As cláusulas previstas em relação a dimensão do atendimento e da condução dos processos não abrangem questões como a maneira do assistido obter informações (se no local, por linha telefônica disponibilizada, etc.), nível de confiança estabelecido com o advogado, compreensão das informações, ou seja, **não há produção de dados relativos à percepção do usuário quanto ao atendimento e ao resultado da assistência.**

Sugestão: Disponibilização de ficha padrão (uma vez que há previsão de se fazer essa documentação) para preenchimento do advogado, na qual constem dados sobre o local das entrevistas, condições (se houve privacidade por ex.), duração e principais orientações passadas.

Em relação à gestão do convênio e dos processos judiciais, é possível dizer que há uma maior previsão de deveres das partes que podem, em um segundo momento, tornar-se evidências da qualidade da prestação jurisdicional. Essas evidências referem-se principalmente às duas dimensões de análise: produtividade e qualidade institucional.

Os indicadores que se referem à produtividade e com evidências produzidas nos convênios são, em linhas gerais, números de audiências, acordos, recursos, pedidos de liberdade provisória e habeas corpus, número de advogados por área de atuação, número de atendimentos, etc.

Os indicadores relativos ao que, no relatório, foi chamado de qualidade institucional, versam sobre a especialização do atendimento, atendimento *in loco*, existência de critérios formais de aceitação de casos, uso de sistemas de informação e documentos disponíveis para a defesa. Além disso, tratam da existência de mecanismos de supervisão do trabalho do advogado. Esse indicador tem diversas evidências possíveis, uma vez que há no convênio previsão de reuniões semestrais na respectiva subseção para aperfeiçoamento dos serviços (Cláusula 3º, § 4º, XVIII) e uma Comissão Paritária de Fiscalização. De todo modo, as atividades da Comissão não são especificadas e há possibilidade de exercerem o controle mais por meio do recebimento de reclamações e denúncias do que por atividades

de fiscalização proativas, uma vez que não há cláusulas regulamentando o “zelar pela qualidade do serviço” e “fiscalizar o cumprimento das regras do convênio”.

Em conclusão, o Termo de Convênio da DPE com a OAB/SP contém cláusulas que preveem ações e deveres das partes passíveis de avaliação e ligadas a um bom número de indicadores de qualidade elencados no mapeamento de indicadores. Porém, o Termo de Convênio aparentemente não vincula a conveniada OAB e os advogados dativos a produzirem dados considerados relevantes para avaliação de alguns aspectos importantes do acesso à Justiça, quais sejam, o atendimento à demanda real, o perfil dos usuários, e a satisfação dos assistidos (o que pode ser medido somente pelo número de causas ganhas, uma vez que consta na Certidão para fins de Convênio dado sobre a decisão da autoridade - sentença). Ainda, informações qualitativas sobre a condução dos processos também são escassas, uma vez que eventuais problemas possivelmente chegam à Comissão de Fiscalização por meio de denúncias e reclamações, o que não necessariamente ocorre em todos os casos.

Em outras palavras, não parece haver possibilidade prevista de controle da eficiência do serviço e da qualidade técnica do trabalho dos advogados (a não ser genericamente, uma vez que há previsão de um curso inicial e reuniões para aperfeiçoamento do trabalho). Por outro lado, é possível afirmar que os indicadores quantitativos relativos aos processos judiciais estão bem contemplados nos termos de convênio.

Convênio DPE-FUNAP

A pergunta “os convênios preveem em suas cláusulas obrigações que permitem que se mantenha um controle da qualidade do atendimento e do acesso à Justiça?” também norteou a análise do Termo de Convênio² celebrado entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE) e a FUNAP- Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel para a prestação de serviços de assistência jurídica suplementar aos presos e internados carentes de recursos.

O Termo de Convênio contém, assim como no convênio da DPE com a OAB, diversos deveres das partes envolvidas e que permitem identificar uma relação entre as ações e informações sobre a prestação do serviço e indicadores de qualidade elencados no mapeamento de indicadores realizado no âmbito desse projeto, conforme explicitado acima. Nem todas as cláusulas do contrato se relacionam diretamente com um indicador, porém com dimensões de análise descritas no relatório.

Esses deveres serão apresentados na tabela abaixo, para posterior discussão.

Parte	Determinação	Cláusula
Advogados	1. Entrevistar pessoalmente os presos nas unidades penais e prestar pronta e atualizada informação sobre a situação processual dos defendidos.	Cláusula 1 ^a , §1º e incisos
	2. Acompanhar as sindicâncias, promovendo a defesa dos presos, com participação nas oitivas.	
	3. Preencher ficha de acompanhamento do cumprimento da situação prisional e processual do apenado.	
	4. Documentar os atendimentos e orientações dadas ao assistido, colhendo assinatura do interessado.	
	5. Informar de forma clara e compreensível, sempre que solicitado, aos defendidos ou familiares, sobre o andamento do pleito.	
	6. Comunicar ao Defensor Público Coordenador	

² Assinado em 1º de fevereiro de 2012.

	Regional de Execução Penal acerca de qualquer fato relevante sobre a situação dos defendidos.	
	7. Formular pedidos de benefícios.	
	8. Efetivar propositura de medidas urgentes, nos prazos aptos.	
	9. Não substabelecer os poderes recebidos.	
	10. Participar de reuniões periódicas para avaliação e análise dos serviços prestados à Defensoria, com vistas à uniformização de atuação.	
	11. Preencher relatório mensal de atividades, por unidade prisional, para FUNAP e DPE.	
	12. Manter endereço eletrônico fornecido pela FUNAP e consultá-lo a cada, pelo menos, 48 horas.	
FUNAP	1. Complementar com recursos próprios despesas não previstas.	Cláusula 2ª, III
	2. Manter o atendimento diário e a prestação do serviço durante a vigência do Termo.	Cláusula 2ª, VIII
	3. Não autorizar férias simultâneas de advogados que atuem no mesmo local de trabalho.	Cláusula 2ª, IX
	4. Assegurar e destacar a participação da DPE em toda ação, promocional ou não, relacionada com a execução do convênio.	Cláusula 2ª, XI
	5. Colocar à disposição das pessoas atendidas todo o material informativo e/ou educacional encaminhado pela DPE.	Cláusula 2ª, XIII
	6. Adequar-se ao sistema de informatização dos dados implementado pela DPE, no tocante ao cadastro de atendimentos realizados e processamento de relatórios (inclusive o de atividades dos advogados)	Cláusula 2ª, XVIII

	7. Fiscalizar a frequência de advogados e estagiários.	Cláusula 2 ^a , XIX
	8. Comunicar a DPE sobre as ações judiciais relacionada com o convênio.	Cláusula 2 ^a , XXI
	9. Colocar à disposição da DPE documentos relativos à aplicação de recursos do convênio.	Cláusula 2 ^a , XXII
	10. Facilitar a supervisão e fiscalização da DPE, inclusive “in loco”, fornecendo toda documentação solicitada.	Cláusula 2 ^a , XXIII e XXIV
	11. Dar conhecimento à DPE sobre procedimentos disciplinares em face de advogados	XXV
	12. Manter em arquivo, à disposição da DPE controle de pontos de advogados e estagiários e livro de registro de atendimentos efetuados.	Cláusula 2 ^a , XXVI
	13. Encaminhar mensalmente à DPE relatório das atividades desempenhadas por cada advogado e por unidade prisional, relatório regional estadual.	Cláusula 2 ^a , XXVIII
Defensoria Pública	1. Fiscalizar a prestação dos serviços conveniados e a aplicação dos recursos.	Cláusula 3 ^a , II
	2. Assistir à FUNAP para fiel execução do convênio.	Cláusula 3 ^a , V
	3. Coordenação e supervisão técnica do serviço.	Cláusula 3 ^a , VI
	4. Fixar as rotinas administrativas e técnicas a serem observadas na prestação do serviço.	Cláusula 3 ^a , § 1º
Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	1. Cessão permanente de salas nos estabelecimentos penais com linha telefônica, computador para cada advogado e suprimentos de informática.	Cláusula 4 ^a , I
	2. Prover acesso à internet aos advogados e ao portal	Cláusula 4 ^a ,

	GEPEN.	II
	3. Possibilitar uso da infraestrutura material e administrativa das unidades prisionais.	Cláusula 4 ^a , III
	4. Prover a segurança dos advogados.	Cláusula 4 ^a , IV
	5. Disponibilizar espaço no local de atendimento para fixação de cartaz da Ouvidoria-Geral da DPE.	Cláusula 4 ^a , VI
DPE / FUNAP	1. Fiscalização. Objetos principais: verificação da regularidade e eficiência do serviço, obediência à técnica jurídica, pontualidade de advogados e estagiários, cumprimento das obrigações dispostas no convênio.	Cláusula 5 ^a , § 3º.

Tabela 3: Cláusulas do convênio DPE-FUNAP

O Termo de Convênio DPE-FUNAP e DPE – OAB são bastante semelhantes. Porém, parece haver mais cuidado com detalhes da operacionalização das ações e dos objetivos de cada cláusula no convenio da FUNAP. Como exemplo, cita-se a cláusula do Termo de Convênio DPE-OAB que prevê “Comparecer a reuniões semestrais, na respectiva Subseção, para aperfeiçoamento dos serviços prestados” e a cláusula do convênio da FUNAP, que diz “Participar de reuniões periódicas para avaliação e análise dos serviços prestados à Defensoria, com vistas à uniformização de atuação”. A diferença, mesmo que mínima, entre “aperfeiçoamento dos serviços” e “uniformização da atuação” reside na possibilidade de mensuração dos impactos das ações previstas. Não é excluída a possibilidade de uma diferença textual, não prática, mas ao longo da descrição das obrigações de cada convênio vê-se que o da FUNAP enseja um maior controle por ser mais específico – o que pode eventualmente ser também atribuído à dimensão e escopo de cada um. Outro caso semelhante é o da previsão de fiscalização de cada convênio. No DPE-OAB as cláusulas são mais amplas, como “zelar pela boa qualidade do serviço prestado”. Já no caso do convenio com a FUNAP, há previsão dos objetos da fiscalização, como os citados na Cláusula 5^a, § 3º.

O convênio com a FUNAP enfoca também os aspectos de gestão da instituição e dos serviços prestados. **Não há qualquer dever das partes que se relacione com a dimensão analítica do grupo 1, que abrange a avaliação da demanda e do perfil dos**

usuários. Porém, isso se deve ao fato de o objeto do convênio ser muito mais específico do que o da OAB, versando sobre atendimento de apenados. Isto é, o convênio é voltado para atendimento de pessoas que já estão no sistema de Justiça - a demanda é circunscrita e o perfil dos usuários conhecido, de certo modo.

Percebe-se, no entanto, alguma preocupação com a qualidade do atendimento, medida por indicadores que avaliam o atendimento e a relação do usuário com os advogados durante os processos. Destacam-se os deveres dos advogados de entrevistar os presos pessoalmente e prestar informação atualizada prontamente, informar os presos e familiares sobre o andamento do pleito, documentar os atendimentos e orientações dadas ao assistido; o dever da Secretaria de fixar cartaz da Ouvidoria-Geral da DPE; o dever da FUNAP de colocar à disposição das pessoas atendidas todo o material informativo e/ou educacional encaminhado pela DPE.

O restante das obrigações previstas no convênio trata da qualidade institucional e de sua estrutura material e orçamentária (aspectos contemplados no grupo 2 de indicadores, sobre gestão e condução dos processos). As previsões de controle e supervisão são bastante completas, podendo ser fonte de evidências substanciais para avaliação do serviço prestado e do acesso à Justiça.

Outras Observações

A Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006, organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado³. Algumas observações sobre a normativa da DPE serão feitas para complementar a análise dos convênios com a OAB e a FUNAP, uma vez que a LC nº 988 rege a atuação da DPE assim como os Termos de Convênio regem o trabalho dos advogados dativos.

A legislação da Defensoria Pública contém previsões sobre as atribuições, deveres e proibições dos defensores, assim como sobre a fiscalização da prestação dos serviços nos moldes dos Termos dos Convênios. Porém, o conteúdo é mais abrangente na LC nº 988.

Em relação aos deveres dos defensores (art. 164), as previsões são semelhantes, como prestar atendimento de qualidade, tratar os assistidos com urbanidade, atender aos necessitados nos dias e horários previamente estabelecidos e divulgados, desempenhar com zelo e presteza, dentro dos prazos, os serviços a seu cargo, enfim, um conjunto de obrigações que estão também previstos na normativa da OAB, à qual todos advogados estão necessariamente submetidos.

Por se tratar de deveres, há que haver controle e supervisão, um aspecto importante da dimensão de gestão e condução dos processos encontrado em diversos estudos avaliativos. **A LC nº 988 prevê a fiscalização dos serviços de modo sistemático (art. 171):** “A Corregedoria-Geral realizará, anualmente, no mínimo 40 (quarenta) correições ordinárias, metade em comarcas do Interior e metade na comarca da Capital.” Ainda, “A correição ordinária destinar-se-á a verificar a regularidade e eficiência do serviço, a pontualidade dos Defensores Públicos no exercício das funções, o cumprimento das obrigações legais, bem como sua participação nas atividades institucionais.”. Vê-se que há previsão de controle de alguns aspectos relevantes contemplados nos indicadores de qualidade, como a garantia do direito de defesa por meio de arranjos institucionais específicos. Correições extraordinárias (art. 172) estão previstas, com os objetivos de apuração de “abusos, erros ou omissões que incompatibilizem o membro da Defensoria Pública do Estado para o exercício do cargo ou função” e “descumprimento do dever funcional ou procedimento incorreto”, entre outros. Os procedimentos de fiscalização parecem mais abrangentes do que os previstos nos convênios, principalmente em relação à condução dos processos, mas não é possível

³ A Lei Complementar Federal nº 132, de 7 de Outubro de 2009, regulamenta as Defensorias Públicas estaduais prescrevendo normas gerais, não tendo sido abordada no presente estudo por não fornecer as informações necessárias.

afirmar de forma consistente como se dá a prática do controle pela análise dos Termos de Convênio e da legislação da DPE.

A principal diferença entre a normativa que rege a atuação dos dativos e dos defensores está nas atribuições institucionais da Defensoria Pública. Por razões óbvias, os advogados não têm o dever de cumprir com as atribuições da própria DPE. Ocorre que estas atribuições estão intimamente ligadas às dimensões de indicadores de qualidade do grupo 1 e 3, isto é, de atenção à demanda e atendimento aos assistidos. Esses aspectos são justamente aqueles não previstos de forma sólida nos Termos de Convênio. Assim, principalmente nos locais onde a DPE não está presente, não há como medir dados importantes sobre essas duas dimensões – ao menos através das informações produzidas pela dinâmica própria do exercício das funções dos advogados.

O art. 5º da LC nº 988/2006 prevê, como dever da instituição e dos defensores, “informar, conscientizar e motivar a população carente, inclusive por intermédio dos diferentes meios de comunicação, a respeito de seus direitos e garantias fundamentais”; realizar “trabalho de orientação jurídica e informação sobre direitos humanos e cidadania em prol das pessoas e comunidades carentes, de forma integrada e multidisciplinar”. Essas duas previsões estão ligadas ao grupo 1 de indicadores de qualidade, principalmente à dimensão do acesso ao serviço pela sociedade, e não constam como deveres expressos nos convênios.

O mesmo art. 5º prevê prestação de atendimento multidisciplinar e defesa de direitos difusos, outros aspectos relevantes apreciados por indicadores sobre a demanda e encontrados no estudo comparado de indicadores. Diz o art. 52 que “A Defensoria Pública do Estado contará com Núcleos Especializados, de natureza permanente, que atuarão prestando suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição”. E o art. 69, “Compete aos Centros de Atendimento Multidisciplinar assessorar os Defensores Públicos nas áreas relacionadas às suas atribuições”.

Conclui-se – e isso não poderia ser diferente - que os serviços prestados por meio dos convênios têm um escopo menor do que os da Defensoria. Essa diferença está intrinsicamente ligada à ausência de indicadores de avaliação mais completos nestes espaços, de modo que não se problematiza a prestação de serviços, mas somente garante-se a presença de alguma representação. Deste modo, dimensões importantes do acesso à Justiça não podem ser auferidas pelos beneficiários em locais onde a DPE não está presente.

Parte II – Estudos avaliativos produzidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A etapa final da pesquisa de controle de qualidade apresentada no presente estudo consistiu na produção de sucinta análise do material avaliativo produzido pela Defensoria Pública de São Paulo à luz do mapeamento de indicadores descrito na Parte 1 desse relatório e na realização de duas entrevistas com informantes-chaves, que tiveram como objetivo entender o funcionamento da dinâmica de monitoramento e avaliação da própria DPE/SP. Ainda, labora-se na construção de conclusões propositivas que visam apontar pontos centrais necessários ao controle de qualidade da assessoria jurídica gratuita.

Material Avaliativo DPE/SP

Dois estudos avaliativos foram produzidos em 2012 e 2013 pela Defensoria Pública de São Paulo. O “Diagnóstico das atividades desempenhadas nas unidades da Defensoria Pública do estado de São Paulo”, de abril de 2013, realizado pela Defensoria-Geral e a “Pesquisa de satisfação 2012”, produzida pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo.

Passemos ao primeiro. O Diagnóstico de atividades desempenhadas é bastante completo no que diz respeito a indicadores de produtividade que, conforme classificação apresentada no mapeamento de indicadores exposto acima, fazem parte da dimensão sobre o preparo institucional para o fornecimento de assessoria jurídica (grupo 2 de indicadores). Deste modo, a DPE/SP apresenta dados sobre as principais atividades desempenhadas nos anos de 2010, 2011 e 2012 nas diversas áreas de atuação da instituição, incluindo-se atividades em centros especializados. As atividades relatadas versam primordialmente sobre atendimentos, visitas, audiências, ações/recursos ajuizados e acordos, sendo agrupadas por território e por quantidade. Não há informações sobre ações coletivas ou difusas. Além das atividades desempenhadas, há dados sobre absorção da demanda – quantidade de casos novos por área de atuação e quantidade de casos repassados à OAB/SP; taxa de atendimento por defensor e por habitantes. O diagnóstico apresenta dados de gastos com o convênio DPE-OAB, com recortes temporais e territoriais.

Assim, o diagnóstico fornece um panorama bastante amplo sobre a produtividade dos defensores bem como dos advogados dativos da OAB/SP. Por outro lado, as informações sobre absorção da demanda são relativas exclusivamente aos casos aceitos. Não há dados sobre denegação nem sobre demanda real. Um outro aspecto não contemplado no diagnóstico citado é a qualidade do atendimento. Não há nenhuma informação relativa ao grupo 3 de indicadores (atendimento ao público /

condução dos processos, que analisa a interação entre os defensores e os usuários e não somente a demanda em si ou a prática institucional de gestão de processos).

De todo modo, é importante frisar que, a despeito do grande volume de dados sobre produtividade, não há referências pré-estabelecidas para interpretação dos dados, não há parâmetros de qualidade. Ou seja, o diagnóstico não permite que se faça uma avaliação de desempenho à medida que não há definição do que é considerado ótimo, razoável ou ruim. A criação de parâmetros pode ser feita após a geração de dados, porém a avaliação fica limitada às informações já obtidas, o que não é recomendável em estudos avaliativos, inclusive por impossibilitar o monitoramento de metas de qualidade.

O segundo estudo ao qual os pesquisadores tiveram acesso foi a pesquisa de satisfação realizada pela Ouvidoria-Geral da DPE/SP. A pesquisa é prevista no art. 42, IX, da LC nº 988 de 2006, que diz que é atribuição da Ouvidoria-Geral “coordenar a realização de pesquisas periódicas referentes ao índice de satisfação dos usuários”. Assim, apesar de a DPE ainda não produzir e utilizar indicadores de qualidade relativos à relação entre oferta e demanda de serviços, perfil e satisfação dos usuários, qualidade do atendimento e condução dos processos, a Ouvidoria-Geral tem por atribuição avaliar a satisfação do usuário. A pesquisa do ano de 2012 é bastante interessante, tendo abarcado diversos aspectos considerados relevantes por pesquisas elencadas no estudo comparado exposto na Parte 1 desse relatório. A pesquisa de satisfação produziu indicadores sobre o perfil do usuário, deslocamento e espera para o atendimento, avaliação do acolhimento e da estrutura dos serviços, aceitação e denegação da demanda, acesso à informação, entre outros. Esses indicadores dão pistas sobre se o atendimento da Defensoria chega a sua demanda (principalmente os dados sobre perfil e deslocamento). Além disso, abordam obstáculos e problemas recorrentes no acesso à assessoria jurídica gratuita (informação, estrutura de atendimento, acolhimento).

A pesquisa permite, deste modo, que uma parte importante de dados sobre o grupo 1 de indicadores (avaliação sobre a demanda dos serviços da Defensoria Pública / perfil dos usuários - aspecto anterior à avaliação dos serviços da prestação jurisdicional propriamente ditos) seja aferida. De todo modo, uma dimensão importante foi desconsiderada, qual seja, os problemas jurídicos considerados mais graves e que mais afetam a população, pois não há informação sobre isso.

Nota-se também que há alguns indicadores que denotam preocupação com a condução adequada dos processos (grupo 3 de indicadores, que avalia o atendimento ao público / condução dos processos analisando a interação entre os defensores e os usuários e não

somente a demanda em si ou a prática institucional de gestão de processos), como a questão sobre a existência de cartão de atendimento, compreensão pelo usuário das informações recebidas e fluxo de atendimento.

Conclui-se que, apesar de terem sido produzidos alguns indicadores escassos sobre a interação de usuários e defensores, não há ainda um estudo avaliativo sistemático que permita monitorar e avaliar qualitativamente o atendimento ao público e a condução dos processos. É importante ressaltar que essa dimensão analítica não foi contemplada em nenhum estudo realizado no Brasil a que os pesquisadores tiveram acesso, sendo de extrema relevância para garantia não somente do acesso à Justiça, mas de efetivação dos direitos da população.

Outras duas conclusões sobre os estudos avaliativos produzidos pela DPE são relevantes: **a primeira, de que não há avaliação de satisfação dos usuários dos serviços de assessoria jurídica ofertados pelas entidades conveniadas.** A pesquisa da Ouvidoria-Geral atingiu somente usuários da DPE. **Do mesmo modo, não há informações sobre controle de qualidade dos serviços das conveniadas e, ainda, os indicadores de produtividade retratam somente os atendimentos da OAB/SP, não abarcando as outras entidades. A segunda conclusão é de que não há monitoramento da efetivação das missões institucionais previstas na legislação que regula a DPE. Nenhum dos estudos avaliativos trouxe indicadores que medissem o cumprimento das missões nem dos direitos dos usuários previstos.** Em parte isso pode ser explicado pelo fato de que não foram ainda criados projetos sistemáticos para implementação das previsões legais a respeito das missões institucionais (tais como conscientização da população, atendimento interdisciplinar, etc.).

Essa informação foi confirmada nas entrevistas realizadas⁴. **Os entrevistados afirmaram também que os estudos aqui descritos não estão inseridos em um plano de ação definido. Isto é, não há um planejamento institucional para o aperfeiçoamento do atendimento que tenha como base os dados produzidos, tampouco foram estabelecidos parâmetros de análise dos dados.**

A partir das conclusões alcançadas ao longo dessa pesquisa, algumas proposições serão apresentadas a seguir.

⁴ Entrevista com o 1º Subdefensor Público-Geral, Sr. Renato de Vitto; entrevista com a Ouvidora-Geral, Sra. Luciana Zaffalon, ambas realizadas em abril de 2013.

Conclusões

Buscou-se, nesse relatório, produzir uma sistematização de modelos de indicadores de avaliação utilizados em pesquisas acadêmicas e institucionais que tinham como propósito avaliar o acesso à Justiça e o trabalho das Defensorias Públicas, para então analisar os convênios e os estudos avaliativos de São Paulo.

O material encontrado na pesquisa de documentos estrangeiros é bastante diferente do apresentado pela literatura brasileira e permite observarmos o que mais interessa para as Defensorias Públicas no Brasil. Percebe-se um enfoque muito grande na busca pelo aperfeiçoamento institucional, em detrimento da avaliação do cumprimento das missões institucionais, como a garantia da cobertura da demanda pelos serviços ou o atendimento com qualidade ao público. Talvez isso se deva ao fato de que muitas Defensorias tenham sido criadas recentemente e ainda estão em fase de estruturação. De todo modo, o material apresentado no estudo comparado pode ser muito útil para a criação de uma cultura avaliativa que contemple o acesso à Justiça e a garantia efetiva de direitos em todo seu curso.

Para tanto, faz-se necessário apontar alguns aspectos a serem considerados para um controle efetivo da qualidade do atendimento da assessoria jurídica, especialmente em São Paulo.

- Necessidade de estabelecer o que a intuição entende como metas ideais (dever ser) em relação as três dimensões de análise dos serviços: 1. Demanda dos serviços da Defensoria Pública / usuários; 2. Trabalho interno da Defensoria Pública / condições para a assistência jurídica; 3. Atendimento ao público / condução dos processos.

A partir da formulação dessas metas, é possível realizar um controle efetivo da qualidade dos serviços e do acesso à Justiça.

- Necessidade de criar planos de ação em relação às metas estabelecidas, para que os indicadores possam ser criados de modo a permitir o monitoramento e a avaliação dos serviços.
- Importância da construção de parâmetros para análise dos dados (escala para análise das evidências concretas / dados).
- Criação de indicadores que contemplem avaliação gradual das missões institucionais da Defensoria Pública.

- Aperfeiçoamento dos dados produzidos pelos advogados dativos por meio da utilização de mecanismos já previstos de controle do atendimento ofertado pelas entidades conveniadas.