

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

THIAGO DE MIRANDA QUEIROZ MOREIRA

**A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais
e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça**

SÃO PAULO
2016

THIAGO DE MIRANDA QUEIROZ MOREIRA

**A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais
e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes

SÃO PAULO

2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Thiago de Miranda Queiroz Moreira

Título: A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (orientador) Universidade de São Paulo

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

Universidade de São Paulo

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dra. Luciana Gross Siqueira Cunha

Fundação Getúlio Vargas São Paulo

Julgamento:

Assinatura:

Para Patricia

Agradecimentos

Este trabalho só foi possível graças ao apoio e à colaboração de muitas pessoas. À parte os equívocos e insuficiências que são próprios do autor, os méritos explicativos e teóricos que este estudo possa ter são o resultado de um trabalho coletivo, que contou com a contribuição de professores, amigos e de pessoas relacionadas à Defensoria Pública dispostas a ajudar ao longo da pesquisa.

Agradeço, sobretudo, ao Prof. Rogério Arantes, orientador presente, que me acompanhou desde a concepção à conclusão deste estudo, com ideias, críticas e sugestões sempre construtivas, capazes de guiar a investigação por caminhos menos tortuosos e mais produtivos. Tem sido decisivamente enriquecedor para minha formação conviver com notável pesquisador e professor.

Ao Prof. Adrian Gurza Lavalle, referência acadêmica desde meus tempos de graduação, agradeço, além da participação na banca examinadora, a atenção e as contribuições relevantes que conferiu a esta pesquisa durante a disciplina de *Teoria e Metodologia em Ciência Política* e no exame de qualificação. Também sou grato ao Prof. Wagner Pralon Mancuso, cuja disciplina *Interesses Organizados e Processos Decisórios em Políticas Públicas* foi importante para estruturar parte da análise empírica e das referências teóricas do estudo, e à Profa. Maria Tereza Sadek, que trouxe críticas e sugestões fundamentais para aprimorar a pesquisa quando participou do exame de qualificação. À Profa. Vanessa Elias de Oliveira agradeço os comentários, críticas e sugestões valiosas que fez durante o *VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política* da USP.

No Departamento de Ciência Política da USP, a dedicação e o apoio dos funcionários, sempre dispostos a auxiliar, foram imprescindíveis para o andamento da pesquisa. Por isso, sou grato à Rai, ao Vasne, à Márcia e ao Leo.

Para realizar o trabalho de campo e coletar os dados e informações utilizados neste estudo, inúmeras pessoas ligadas às Defensorias Públicas estaduais contribuíram. Não é possível agradecer nominalmente a todas, mas a participação delas foi essencial para que este trabalho se tornasse uma realidade. Agradeço principalmente aos entrevistados, que concederam parte do seu tempo, por vezes horas a fio, para compartilhar suas vivências e conhecimentos com este projeto. Não posso deixar, contudo, de expressar nominalmente a minha gratidão a certas pessoas, cuja colaboração tornou possível o trabalho de campo da pesquisa. No Rio de Janeiro, agradeço ao meu amigo José Augusto Garcia de Sousa, defensor público

vocacionado, que me ajudou durante a viagem ao Estado, abriu as portas do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Defensoria fluminense, onde pude coletar um material precioso para pesquisa, e me apresentou a muitos defensores públicos. O trabalho de campo no Rio de Janeiro foi extremamente frutífero graças à colaboração do José Augusto. Na Defensoria Pública fluminense, também sou muito grato aos funcionários da biblioteca do CEJUR, os quais agradeço em nome do Toni, que me apresentou a Defensoria do Rio de Janeiro, e do Sr. Pedro, que me assistiu na pesquisa de documentos e livros.

À Tatiana Whately de Moura, agradeço a atenção e a ajuda durante a preparação das entrevistas com defensores públicos paulistas. Suas indicações e orientações foram precisas e esclarecedoras. Também agradeço ao defensor público de São Paulo Renato De Vitto, que além de conceder uma entrevista franca e riquíssima, me indicou e me apresentou a defensores de vários Estados.

A pesquisa no Rio Grande do Sul só foi possível graças à contribuição da defensora Genice Selaimen, da Anne Coutinho e da Josiane de Castro, que me receberam na Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul e intermediaram o contato com os entrevistados. Por toda atenção e colaboração, sou muito grato. Ao defensor público catarinense João Joffily Coutinho, agradeço as indicações e a ajuda com os contatos para entrevista em Santa Catarina, bem como os relatos elucidativos que forneceu sobre a Defensoria do Estado.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos, que me apoiaram ao longo destes três anos de pesquisa e cuja convivência enriquece minhas reflexões e ideias. Agradeço ao Eduardo Desimone, ao Silvio Luiz e ao Camyl Ourives, que muitas vezes se dispuseram a ouvir e debater assuntos relacionados a este trabalho. Agradeço todo apoio e aprendizado que recebo dos meus amigos que participam comigo de grupos de pesquisa: Jeferson Mariano Silva, Natália Pires, Rodrigo Martins, Marcela Tullii, Cássio Oliveira, Guilherme Jardim Duarte, Bianca Berti, Rebeca Lins, Lincoln Noronha e Thiago Fonseca. Também sou grato pela amizade e pela ajuda dos meus colegas de pós-graduação do Departamento de Ciência Política: Victor Araújo, Marcos Campos, Maurício Izumi, Daniela Costanzo, Stefania Cantoni, Bruno Pessoa, Danilo Medeiros, Juliana Oliveira, Natália Moreira, Thais Camargo, Joyce Luz e Vitor Diniz. Agradeço especialmente ao Thiago Meireles e à Grazielle Silotto, que compartilharam seus conhecimentos sobre literaturas específicas que dialogam com este estudo.

Aos meus pais, Ana Clara e Moisés, e ao meu irmão e melhor amigo, André, devo absolutamente tudo. Sem o amor e apoio incondicional deles, me amparando em todos os momentos, inclusive nos mais árduos, não conseguiria desenvolver este trabalho. Agradeço ao Paul Woodhead e à Marina Woodhead, que muitas vezes me abrigaram e, sempre que preciso, se dispuseram a me ajudar. À Patricia, minha amada amiga e companheira, não tenho como agradecer a paciência, a ajuda e o carinho constantes.

Expresso, ainda, minha gratidão ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). A presente pesquisa só se tornou viável graças à bolsa de mestrado concedida pelo CNPq e ao Programa de Excelência Acadêmica (Proex) da Capes.

History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution. (North, 1990)

Resumo

Por que uma instituição se estabelece com maior facilidade em um local do que em outro? Essa questão motiva o presente trabalho, que investiga em perspectiva comparada a criação da Defensoria Pública – instituição concebida para prestar assistência jurídica – nos Estados brasileiros a partir de um marco comum: a Constituição de 1988. A abordagem institucionalista deste estudo sustenta que, para explicar a questão enfrentada, é preciso direcionar o foco da investigação para a estrutura institucional e para os atores que compõem o sistema de justiça. Dessa maneira, a hipótese formulada e avaliada nesta pesquisa demonstra que arranjos institucionais implantados em certos Estados, antes de 1988, para desempenhar a assistência judiciária fixaram atores interessados na sua permanência, e isso dificultou a criação da Defensoria local. Esses arranjos institucionais conferiam a setores da Procuradoria-Geral do Estado e/ou a advogados particulares a função de atender juridicamente as pessoas pobres. Arranjos diferentes de assistência judiciária, presentes em outros Estados, produziram o efeito contrário, ou seja, estimularam certos atores a buscarem o desenvolvimento do modelo proposto pela Constituição. Em outras palavras, a implementação da Defensoria não ocorreu em terreno vazio, mas, ao contrário, teve que disputar o espaço já ocupado por outras instituições e atores no interior do sistema de justiça. Sua criação enfrentou constrangimentos maiores em alguns Estados por causa do tipo de arranjo institucional de assistência judiciária previamente existente. Veremos que essa abordagem, além de destacar o potencial do institucionalismo histórico para analisar mudanças institucionais do sistema de justiça, coloca em evidência o ativismo político de atores estatais como elemento central da explicação. Esse ativismo é essencial para compreender o desenvolvimento da Defensoria Pública no Brasil.

Abstract

Why does an institution take root more easily in one place than in other? This issue motivates the present study, which investigates in a comparative perspective the creation of Public Defender's Office – an institution designed to provide legal aid – in the Brazilian States, considering the existence of a common legal base: the Federal Constitution from 1988. The study's institutionalist approach argues that, to explain the question addressed, it is necessary to direct the research's spotlight to the structure and actors, which composes the justice system. Thus, the developed and evaluated hypothesis shows that institutional arrangements embedded before 1988 in certain States to promote legal aid have set some actors' interests in the *status quo* maintenance, and that hampered the creation of Public Defender's Office in such States. These institutional arrangements ascribed legal aid to State Attorney General's departments and/or to private lawyers. There were different frameworks of legal aid in other States, which engendered the opposite effect, that is, they prompted some actors to seek to develop the model proposed by the Constitution. In other words, the Public Defender's Office was not implemented in emptiness; instead it had to contend for space within justice system that was already occupied by other actors and institutions. Its creation faced major constraints in some States because of the kind of earlier existing institutional arrangements for legal aid. We will see that this approach, besides highlighting the historical institutionalism's potential to analyze changes in Brazilian justice system, emphasizes the political activism of state actors as a key factor for the explanation. This kind of activism is essential to understand the development of Public Defender's Office in Brazil.

Sumário

Introdução	20
Capítulo 1 – Problema e hipótese de pesquisa	24
Hipótese: conflitos institucionais e corporativos na formação da Defensoria Pública.....	35
Capítulo 2 – Abordagem teórica: enfoque nas instituições e atores do sistema de justiça	42
Um empreendimento na teoria positiva	42
Pluralismo estatal? Associativismo e ativismo político dos atores estatais	44
O impacto dos modelos de assistência judiciária pré-1988: uma explicação <i>path dependence</i>	53
Capítulo 3 – O processo de uniformização da assistência jurídica no Brasil: a Constituição de 1988 e as inovações posteriores	68
A origem da assistência judiciária no Brasil	69
A Defensoria Pública nos debates da Constituinte	77
Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	79
Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.....	86
Comissão de Sistematização, Plenário e Comissão de Redação.....	89
Resultado constituinte: o projeto de consolidação da Defensoria permaneceu aberto	98
Pós-1988: luta por autonomia e pela formação da Defensoria nos Estados.....	102
Capítulo 4 – A institucionalização das Defensorias Públicas estaduais: jogos de interesse em torno do acesso à justiça nos Estados	116
A assistência judiciária de São Paulo: entre PGE e OAB	118
Defensoria Pública para quê? A assistência jurídica de SP nos anos 1990 ...	122
Movimento pela Defensoria Pública: uma mobilização de dentro para fora .	128
Embates durante a tramitação do projeto de lei da DPESP	137

A manutenção do convênio e as disputas por recursos com a OAB.....	144
A assistência judiciária no Rio Grande do Sul: uma carreira estranha na PGE....	152
UAJ nos anos 1980: atritos com a PGE e a divisão interna dos assistentes judiciários.....	154
Defensoria Pública é a solução: contato da UAJ com defensores e atuação na ANC	160
Criação da DPERS: passo para independência em 1991, implantação só em 1994.....	168
DPERS esbarra nos interesses de outras carreiras jurídicas no Estado.....	174
A assistência judiciária de Santa Catarina sob o controle da advocacia privada ..	181
Caminho livre para o modelo dativo: 24 anos sem Defensoria Pública no Estado.....	185
Movimento “Defensoria Pública, direito sonegado”: a luta para impulsionar a DPESC nos canais políticos do Estado	195
Decisão do STF: o modelo dativo é inconstitucional, e agora?	199
A criação da DPESC e o espectro do modelo dativo: “tudo como dantes no quartel de Abrantes”?.....	206
Considerações finais	219
A formação da Defensoria Pública: ativismo político de atores estatais e conflitos com outras carreiras jurídicas.....	219
Disputas em torno do perfil institucional e o futuro da Defensoria Pública	225
Bibliografia	236
Referências das entrevistas citadas	249

Lista de Gráficos e Figuras

Figura 1. Estrutura temporal do argumento	58
Gráfico 1. Criação das Defensorias Públicas estaduais	26
Gráfico 2. Número de defensores públicos na DPESP	145
Gráfico 3. Impacto do convênio com a OAB/SP nas receitas da DPESP.....	147
Gráfico 4. Decisões do STF sobre Defensoria Pública.....	200

Lista de Tabelas

Tabela 1. Ano de criação da Defensoria e IDH por Estado	30
Tabela 2. Média de idade (em anos) da Defensoria por faixa de IDHM	31
Tabela 3. Média de tempo (em anos) para instituir a Defensoria a partir de 1988 por faixa de IDHM	32
Tabela 4. Criação da Defensoria e partido político no governo por Estado	33
Tabela 5. Número de Defensorias criadas por partidos	34
Tabela 6. Diferença de idade (em anos) dos dois grupos de Estados	39
Tabela 7. Comarcas não atendidas e Déficit de Defensores nos dois grupos	40
Tabela 8. Síntese do mecanismo causal	63
Tabela 9. A Defensoria Pública na Subcomissão	85
Tabela 10. A Defensoria Pública na Comissão Temática	89
Tabela 11. A Defensoria Pública na Comissão Sistematização	91
Tabela 12. A Defensoria Pública no Plenário	94
Tabela 13. Síntese dos estudos de caso	223

Lista de Anexos

Anexo A – Apresentação dos entrevistados	251
Anexo B – Questionário enviado aos Defensores Públicos-Gerais dos Estados e respostas das DPEs.....	255
Anexo C – Dados Complementares do Capítulo 1.....	293
Anexo D – Artigos sobre a Defensoria Pública nos Anteprojetos e Projetos da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988	295
Anexo E – Tabela das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas à Defensoria Pública julgadas pelo STF.....	298

Lista de Siglas e Abreviaturas

AAJERJ – Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro
AC – Estado do Acre
ACP – Ação Civil Pública
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADEPESC – Associação dos Defensores Públicos do Estado de Santa Catarina
ADI – Ação Direita de Inconstitucionalidade
ADPERGS – Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul
ADPERJ – Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia-Geral da União
AI – Agravo de Instrumento
AJ – Assistência Judiciária
AJD – Associação de Juízes para a Democracia
AL – Estado de Alagoas
Alesc – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Alesp – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AM – Estado do Amazonas
ANADEF – Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos
ANDPU – Associação Nacional dos Defensores Públicos da União
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
AP – Estado do Amapá
APADEP – Associação Paulista de Defensores Públicos
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BA – Estado da Bahia
CAEMP – Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público
CE – Estado do Ceará
CGE – Consultoria-Geral do Estado
CIS – Centro de Informações Sociais
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONAMP – Associação Nacional dos membros do Ministério Público
CONDEPE – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CPC – Código de Processo Civil
DAE – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul
DF – Distrito Federal
DPE – Defensoria Pública do Estado
DPERJ – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPERS – Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul
DPESC – Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
DPESP – Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DPU – Defensoria Pública da União
EC – Emenda Constitucional
ES – Estado do Espírito Santo
FAJ – Fundo de Assistência Judiciária (em SP) e Fundo de Acesso à Justiça (em SC)
FENADEP – Federação Nacional dos Defensores Públicos
FRJ – Fundo de Reparelhamento do Judiciário
FUNAP – Fundação “Manuel Pedro Pimentel” de Amparo ao Preso
FUNDEFEN – Fundo Especial da Defensoria Dativa
GO – Estado de Goiás
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MA – Estado do Maranhão
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDPESP – Movimento pela Criação da Defensoria Pública de São Paulo
MG – Estado de Minas Gerais
MP – Ministério Público
MPF – Ministério Público Federal
MS – Estado do Mato Grosso do Sul
MT – Estado do Mato Grosso
NEV – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
NUDECON – Núcleo de Defesa do Consumidor da DPERJ

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Rio Grande do Sul
OAB/SC – Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Santa Catarina
OAB/SP – Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de São Paulo
PA – Estado do Pará
PAJ – Procuradoria de Assistência Judiciária
PB – Estado da Paraíba
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Estado de Pernambuco
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PF – Polícia Federal
PFL – Partido da Frente Liberal
PGE – Procuradoria-Geral do Estado
PGR – Procuradoria-Geral da República
PGT – Partido Geral dos Trabalhadores
PI – Estado do Piauí
PL – Partido Liberal
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Estado do Paraná
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido Dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RJ – Estado do Rio de Janeiro
RN – Estado do Rio Grande do Norte
RO – Estado de Rondônia
RR – Estado de Roraima
RS – Estado do Rio Grande do Sul

SC – Estado de Santa Catarina

SE – Estado de Sergipe

Sindiproesp – Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo

SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TO – Estado de Tocantins

UAJ – Unidade de Assistência Judiciária

UF – Unidade Federativa

Unochapecó – Universidade Comunitária da Região de Chapecó

Introdução

A Defensoria Pública é, ao lado da Advocacia-Geral da União,¹ a mais jovem dentre as instituições que compõem o sistema de justiça brasileiro. Antes de 1988, embora alguns Estados-membros tivessem quadros de defensores públicos em suas organizações administrativas, esses servidores não estavam, em regra, alocados em uma estrutura institucional própria. Geralmente, os defensores faziam parte de órgãos submetidos a alguma secretaria do Executivo estadual ou a outra instituição jurídica do Estado, como a Procuradoria ou o Ministério Público. Na maioria dos Estados, contudo, sequer existiam o cargo e a carreira de defensor público.

Foi somente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que a Defensoria Pública passou a ser prevista como uma instituição específica e independente, que faz parte do sistema de justiça nacional e, portanto, deveria estar presente em todo o país. De acordo com o texto constitucional, essa instituição deve ser organizada em carreira pública, com ingresso por meio de concurso, e destina-se a oferecer serviços relacionados a uma política pública determinada: a assistência jurídica às pessoas necessitadas. Em outras palavras, cabe à Defensoria garantir o acesso à justiça e a orientação em direitos para toda pessoa que não possua condições materiais suficientes para arcar com os custos dos serviços da advocacia privada.

Assim, segundo a Constituição Federal, todos os Estados deveriam instituir a sua própria Defensoria Pública, para integrar, junto com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Procuradoria-Geral do Estado, a estrutura institucional das justiças estaduais. Todavia, não obstante a previsão constitucional, algumas unidades federativas demoraram anos, até mesmo décadas, para criar a sua Defensoria. Diante desse cenário, o objetivo do presente estudo é entender por que, a partir da existência de um marco comum (a disposição constitucional) prevendo a implantação da Defensoria Pública, alguns Estados demoraram muito mais tempo do que outros para criar essa instituição. Desse modo, o intuito deste trabalho é realizar um estudo comparado da experiência dos Estados a fim de descobrir qual(ais) fator(es) foram decisivos para acelerar ou retardar a criação das Defensorias estaduais.

Para investigar esse problema, esta pesquisa coletou informações sobre a história da assistência judiciária e a criação da Defensoria em todos os Estados, por

¹ Defensoria Pública e Advocacia-Geral da União foram inseridas no sistema de justiça nacional com a Constituição Federal de 1988.

meio de questionários enviados aos Defensores Públicos-Gerais² e, quando possível, consultando fontes bibliográficas sobre alguns casos específicos (Moraes e Silva, 1984; Alencar, 2011; Picussa, 2013; Silva e Coutinho, 2015). Além dessas informações gerais, esta pesquisa realizou um extenso trabalho de campo, que levantou documentos e fez entrevistas em cinco unidades federativas diferentes (Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), para conhecer a construção da Defensoria Pública no país e em alguns Estados selecionados para estudos de caso. Ao todo, foram realizadas 32 entrevistas com pessoas que fazem parte da história da instituição, que contribuíram para a inserção da Defensoria no cenário nacional, para a sua formação em alguns Estados e/ou atuam efetivamente na assistência jurídica e conhecem de perto o seu funcionamento. O anexo A apresenta a lista dos entrevistados nesta pesquisa e, para permitir a consulta às informações, os áudios completos de todas as entrevistas serão disponibilizados no Consórcio de Informações Sociais (CIS).³

A hipótese deste estudo sustenta que a atuação política de profissionais responsáveis pela representação de direitos perante o Judiciário – advogados, membros do MP, procuradores estaduais e os servidores da assistência judiciária – exerceu influência significativa sobre o desenvolvimento da Defensoria Pública no país, de um modo geral, e sobre a criação dessa instituição nos Estados. Isso porque o encaixe da Defensoria no sistema de justiça dependia da definição de suas atribuições, que frequentemente colidem com os interesses de outras categorias de operadores do direito. Em síntese, este estudo procura mostrar que os defensores públicos tiveram que conquistar seu espaço no interior do sistema de justiça, enfrentado em diversas situações a oposição de outras carreiras jurídicas.

Com base nessa hipótese e diante das evidências empíricas coletadas, veremos que, nos Estados onde a assistência judiciária pré-1988 era exercida de forma sistemática por advogados particulares e/ou por procuradores estaduais, a criação da Defensoria foi retardada. Portanto, a estrutura do sistema de justiça antes de 1988, sobretudo a organização da assistência judiciária nos Estados, é o fator determinante para compreender as principais diferenças quanto ao momento de criação das Defensorias Públicas estaduais. Isso porque os diferentes modelos de assistência

² O questionário enviado às Defensorias Públicas dos Estados, juntamente com as respostas obtidas, está disponível no anexo B.

³ O CIS pode ser consultado pelo link: <http://www.cis.org.br>. Acessado em: 18/06/2016.

judiciária existentes nos Estados brasileiros influenciaram, de modos diversos, os atores diretamente relacionados com o seu funcionamento. Assim, é possível observar que, onde advogados particulares e/ou procuradores prestavam atendimento jurídico à população carente, muitos atores tinham incentivos para se posicionar contra a formação da Defensoria. Nesses Estados, portanto, a criação da instituição encontrou oposições institucionais e corporativas mais fortes e, por isso, demorou mais tempo para ocorrer.

O argumento e os achados deste trabalho estão distribuídos em quatro capítulos. O primeiro apresenta o problema de pesquisa e, após constatar que dados gerais sobre as condições socioeconômicas dos Estados e a orientação político-partidária de governos estaduais não são suficientes para explicá-lo, defende que é preciso desenvolver uma abordagem própria, que considere os atores e a estrutura institucional do sistema de justiça. A sequência desse capítulo expõe a hipótese da presente pesquisa e traz evidências que a corroboram.

O segundo capítulo discute a orientação teórica do estudo, apresentando o argumento que embasa a hipótese investigada. Tal argumento destaca a interação entre instituições e atores ao longo do tempo, para defender o impacto da estrutura do sistema de justiça pré-1988 sobre a criação da Defensoria Pública nos Estados. O cerne da argumentação enfatiza que a sequência de eventos relativos à assistência jurídica no Brasil colocou em funcionamento um mecanismo causal de tipo *path dependence* em certos Estados. Esse mecanismo explica a dificuldade maior para criar a Defensoria nessas unidades federativas. Nesse capítulo, veremos ainda que um dos ganhos analíticos da abordagem teórica adotada neste trabalho é capturar o *ativismo político externo*⁴ de atores estatais, ou seja, observar que grupos de servidores da máquina pública agem politicamente, sobretudo por meio de lobby nas arenas decisórias do Estado, para aprovar medidas que visam alterar significativamente, ou em muitos casos preservar, a organização institucional e as competências funcionais de suas próprias repartições públicas. Esse tipo de comportamento dos atores estatais, embora já tenha sido observado em trabalhos que analisaram outras instituições brasileiras, foi pouco explorado em termos teóricos. O presente estudo propõe um enfoque que considera esses atores estatais como grupos de interesse constituídos em

⁴ Conforme veremos no capítulo 2, o adjetivo “externo” denota o *locus* onde a atuação dos atores estatais ocorre, destacando que não se trata do exercício de funções típicas de servidores no interior de suas repartições públicas, mas sim de mobilizações e ações direcionadas para influenciar decisões de canais e atores propriamente políticos, tais como as arenas legislativas e os parlamentares.

torno de certas políticas públicas e de determinados projetos institucionais. Seguindo esse enfoque, é possível perceber que mudanças importantes no sistema de justiça brasileiro são decorrentes, em grande medida, da atuação política de atores e órgãos que o integram e buscam afirmação institucional, autonomia e novas funções.

O terceiro e o quarto capítulo constituem a parte empírica da pesquisa, que está dividida em duas etapas. O capítulo três percorre a evolução histórica da formação da Defensoria Pública no Brasil, passando pelas transformações legislativas relacionadas à instituição no plano federal desde a Assembleia Constituinte de 1987/1988, para identificar, nos debates em torno das alterações legais, os interesses dos principais atores afetados pelo processo de desenvolvimento da Defensoria Pública. Nessa etapa, a hipótese e o argumento deste estudo ganham concretude diante dos conflitos entre defensores e outras carreiras jurídicas. Ademais, será possível observar como a Defensoria, uma dentre outras formas de assistência judiciária que existiam no Brasil, foi inserida na Constituição Federal a partir da atuação efetiva dos próprios defensores públicos que já estavam presentes em certos Estados antes de 1988. O quarto capítulo examina a construção da Defensoria Pública em três Estados, que apresentam diferenças quanto ao momento de criação da instituição e nos quais a Ordem dos Advogados e/ou a Procuradoria estadual eram responsáveis, em circunstâncias e proporções variadas, por prestar a assistência judiciária antes da implantação da Defensoria Pública. Esses Estados são: São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O objetivo desses estudos de caso é avaliar a adequação do mecanismo causal apresentado no segundo capítulo e, assim, analisar se a hipótese deste trabalho é realmente capaz de explicar a dificuldade de implantar a Defensoria nesses lugares. Veremos que as evidências corroboram o argumento da pesquisa, bem como o seu respectivo mecanismo causal, e confirmam, desse modo, a validade da hipótese aqui defendida.

As considerações finais estão divididas em duas seções. A primeira resume o argumento do trabalho e as observações dos estudos de caso. A segunda propõe um exercício adicional ao problema do presente trabalho e busca contribuir com a literatura que debate o potencial da Defensoria Pública para promover a justiça social e a democratização do sistema de justiça, fazendo algumas considerações com base na análise empreendida neste estudo e em referências teóricas que podem enriquecer o debate.

Capítulo 1 – Problema e hipótese de pesquisa

O tema desta pesquisa diz respeito à formação institucional da Defensoria Pública dos Estados (DPE)⁵ a partir da promulgação da Constituição de 1988. Embora analise uma instituição específica do sistema de justiça, este trabalho é estimulado por uma questão maior, que ocupa lugar central na agenda da ciência política: por que uma instituição se estabelece com maior facilidade, ou evolui de maneira mais célere, em um local do que em outro?

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, definiu que a Defensoria Pública é uma “instituição essencial à função jurisdicional do Estado”, responsável por prestar orientação e defesa jurídicas aos necessitados, ou seja, a toda e qualquer pessoa que comprovar insuficiência de recursos para arcar com os custos da advocacia privada.⁶ Desse modo, cabe à Defensoria oferecer “assistência jurídica integral e gratuita” à população carente, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição. Da redação constitucional, depreende-se ainda que a União e os Estados deveriam construir as suas próprias Defensorias, pois o texto determinou que lei complementar organizaria a Defensoria Pública da União (DPU) e prescreveria normas gerais para a organização da instituição nos Estados.⁷

Assim, a Constituição estabeleceu que todos os Estados-federados e a União deveriam criar a Defensoria, uma instituição que passou, então, a integrar o sistema de justiça brasileiro para desempenhar uma política pública específica: prestar assistência jurídica – que inclui desde a orientação sobre direitos até a mais complexa defesa técnica perante o órgão de cúpula do Judiciário – às pessoas que não possuem condições materiais para contratar o serviço de advogados particulares. Dessa maneira, além de organizar e manter o próprio Tribunal de Justiça, Ministério Público e Procuradoria-Geral, cada Estado deveria também constituir a Defensoria Pública em

⁵ A pesquisa exclui da análise, portanto, a Defensoria Pública da União. Esse recorte decorre da escolha de comparar a criação da instituição apenas em unidades federativas iguais, os Estados. Tais entes federativos possuem as mesmas competências legislativas, devem organizar o sistema de justiça de forma muito semelhante para atuar nas mesmas áreas do Direito. Além disso, conforme veremos no terceiro capítulo, por vezes os grupos e defensores que representam a categoria nos Estados atuaram de forma independente, e até mesmo contrária, em relação às pretensões dos seus colegas da União. Isso fica mais claro quando observamos que a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) não inclui os defensores da União, que constituíram a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADef).

⁶ Artigo 134 da Constituição Federal. Veremos no capítulo terceiro como ocorreu a inclusão desse dispositivo no texto constitucional.

⁷ Antigo parágrafo único do artigo 134 da Constituição Federal, que foi convertido em parágrafo primeiro com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 45/2004. A lei complementar em questão é a LC 80/1994, que sofreu alterações da LC 132/2009.

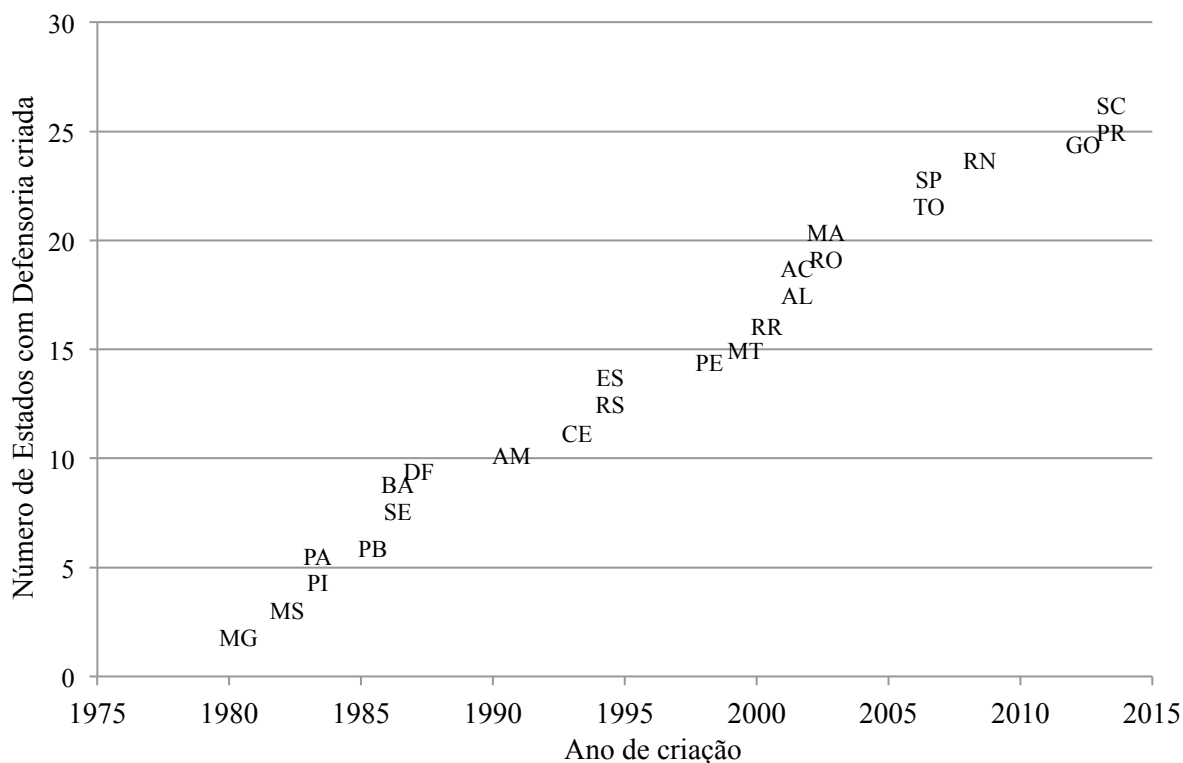
sua organização judicial. Essa nova instituição, nos termos da Constituição, deve ser composta por servidores públicos concursados. Portanto, o texto constitucional definiu um modelo estatal de assistência jurídica, no qual o serviço é prestado por advogados públicos concursados, com carreira própria e especializados nas questões jurídicas da população carente (Cunha, 2001; Rocha, 2009). Além disso, estabeleceu que esse modelo deveria ser integral e exercido em todas as áreas do direito, o que torna o Brasil um caso singular: a assistência jurídica por advogados servidores do próprio Estado não é exercida apenas na esfera criminal, como sói ocorrer em outros países, mas também nas demandas cíveis dos cidadãos necessitados (Alves, 2006). Essa característica do modelo brasileiro de assistência jurídica é importante para entender parte dos desafios enfrentados na formação da Defensoria Pública, porque em diversas ocasiões a Defensoria se vê em choque com outras instituições do sistema de justiça que buscam preservar suas funções e prerrogativas no interior do espaço estatal.

Uma análise restrita ao plano jurídico seria levada a concluir que, com a promulgação do texto constitucional, estariam dadas as condições – legais – para a criação da Defensoria Pública em todo território nacional, já que a Constituição de 1988 incluiu o acesso à justiça no rol de direitos fundamentais e determinou qual seria a instituição pública incumbida de assegurar o exercício de tal direito. No entanto, a criação da Defensoria Pública nos Estados revelou-se errática quando comparada à lógica estritamente jurídica. Após vinte e oito anos da promulgação da Constituição, é possível observar que o processo de construção das DPEs tem sido marcado por grande heterogeneidade, algo que se verifica tanto em relação ao momento de criação e ao grau de institucionalização alcançado por elas, quanto no que diz respeito à organização, autonomia e atuação dessas instituições.⁸ Diante desse cenário, o presente trabalho é motivado pelo problema institucional que marca a criação da Defensoria nos Estados, buscando entender por que, a partir de um marco comum (a disposição constitucional) que determinou a implantação dessa instituição específica, há variações tão grandes entre os Estados quanto ao momento de criação de suas DPEs. Este estudo pretende mostrar que o intrincado processo de construção da Defensoria Pública pode ser melhor compreendido a partir de uma perspectiva própria

⁸ Um panorama sobre o desenvolvimento das DPEs é fornecido pelo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, elaborado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil 2013), e pelos estudos diagnósticos sobre a Defensoria realizados pelo Ministério da Justiça (Brasil 2004; 2006; 2009; 2016).

da ciência política, que considera a estrutura institucional do sistema de justiça e as disputas políticas travadas entre os atores que compõem esse sistema.⁹

Gráfico 1. Criação das Defensorias Públicas estaduais



Apesar da previsão constitucional de 1988, até 2012 alguns Estados não haviam constituído o seu próprio quadro de defensores públicos, enquanto outros só o fizeram ao longo da década de 2000. O gráfico 1¹⁰ situa a fundação de cada Defensoria estadual ao longo do tempo.¹¹

Para definir o momento de criação das DPEs, adotou-se como critério o ano em que foram instituídos os cargos de profissionais reconhecidos como defensores públicos e destinados especificamente à função de assistência judiciária, dando início, assim, à formação da carreira no Estado. Esse critério é mais preciso do que, por

⁹ Por *sistema de justiça* entende-se o conjunto de instituições e atores cuja finalidade precípua é reivindicar e assegurar direitos, seja por meio de ações judiciais ou pela via de soluções extrajudiciais dos conflitos.

¹⁰ O gráfico 1 não inclui o Estado do Rio de Janeiro, que criou os primeiros cargos de defensores públicos durante a década de 1950. A inclusão desse caso no gráfico dificulta a visualização dos dados. No anexo C, há uma versão do gráfico com a presença do Rio de Janeiro.

¹¹ Conforme foi apresentado na introdução deste estudo, os dados sobre as DPEs foram coletados por esta pesquisa a partir de questionários enviados aos Defensores Público-Gerais dos Estados (anexo B) e de fontes bibliográficas sobre Defensorias estaduais específicas (Moraes e Silva, 1984; Alencar, 2011; Picussa, 2013; Silva e Coutinho, 2015).

exemplo, considerar o ano de promulgação da lei estadual que organiza a DPE, porque em muitos casos a lei foi sancionada, mas a instituição demorou anos para ser implementada.¹² No entanto, há que se fazer uma ressalva importante. O critério dessa pesquisa considera o momento em que as próprias DPEs reconhecem, por seus profissionais e/ou por sua administração superior, como sendo a sua origem, ou a origem da carreira de defensor público estadual. Em alguns Estados, tal origem é anterior a 1988, porque a carreira de defensor público se estabeleceu nesses locais antes da promulgação da Constituição. Contudo, nessas situações, não existia necessariamente nos Estados uma instituição de assistência jurídica exatamente nos moldes que viriam a ser definidos no texto constitucional de 1988, ou seja, uma instituição independente, formada por uma carreira de servidores concursados e que era responsável por uma ampla gama de serviços jurídicos para as pessoas carentes, que não se limitavam à defesa em juízo.¹³ Em regra, os órgãos de assistência judiciária nesses locais sequer eram chamados de Defensoria Pública. No terceiro capítulo deste trabalho, veremos que esses defensores públicos presentes em certos Estados foram fundamentais para inserir a Defensoria no texto da Constituição de 1988, pois eles lutaram para uniformizar no país o serviço de acesso à justiça para a população pobre em torno de uma única instituição pública.

Assim, mesmo que alguns Estados indiquem a existência de funções ou mesmo de órgãos semelhantes às DPEs anteriores a 1988, foi a atual Constituição Federal que estabeleceu e universalizou o termo Defensoria Pública para todos os Estados, Distrito Federal e União. Desse modo, tanto os casos mais antigos quanto os que atenderam ao mandamento constitucional de criação deste órgão apresentam hoje a mesma definição institucional e estão sujeitos aos mesmos marcos legais. Sendo assim, esta pesquisa considera que, para os casos anteriores a 1988, a criação da DPE ocorreu com a nomeação dos primeiros cargos e a formação da carreira de defensor

¹² O Paraná representa a única exceção ao critério desta pesquisa. Nesse Estado, em 1991, cinco membros da antiga Procuradoria de Assistência Judiciária assumiram cargos de defensores públicos recém criados, mas nas duas décadas seguintes a instituição não foi implementada e nenhum outro cargo foi criado (Picussa, 2013). Somente em 2013, após uma decisão do Supremo Tribunal Federal (AI 598.212/PR) obrigar o governo paranaense a implementar a DPE, novos defensores foram nomeados, agora por concurso público. Por isso, esta pesquisa considera que a Defensoria Pública do Paraná foi efetivamente criada em 2013, tendo em vista que os 5 cargos isolados de 1991 não foram suficientes para implantar a instituição e estimular o seu crescimento.

¹³ A exceção eram os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, onde havia órgãos de assistência judiciária realmente fortes antes de 1988, com profissionais que se reconheciam como defensores públicos. No Mato Grosso do Sul, os membros da assistência judiciária não eram chamados de defensores na década de 1980, mas se consideravam como tais e faziam parte da Federação Nacional dos Defensores Públicos (FENADEP), conforme veremos no terceiro capítulo.

público, mas assume que a institucionalização de um modelo próprio e delimitado de Defensoria somente avançou depois de 1988, quando os órgãos de assistência judiciária precisaram se adaptar à previsão constitucional. Portanto, o desafio desta pesquisa é entender por que alguns Estados conseguiram instituir – seja criando a instituição, seja adequando seus órgãos de assistência judiciária à atual Constituição – a Defensoria Pública antes do que outros?

Por se tratar de uma instituição ligada ao sistema de justiça cujos serviços são destinados à população carente, há dois conjuntos principais de estudos sobre a Defensoria Pública. De um lado, trabalhos voltados para área jurídica enfocam as funções legais e a estrutura organizacional da Defensoria (Alves, 2006; Rocha, 2013; Souza, 2013; Esteves e Silva, 2014; Corgosinho, 2014). De outro, estudos relacionados à ciência política analisam, com base na missão constitucional atribuída à instituição, o papel da Defensoria Pública na promoção do acesso à justiça, geralmente sob a ótica de pressupostos normativos referentes à tarefa da instituição de promover a justiça social e de democratizar o sistema de justiça (Sadek, 2005 e 2008; Zaffalon, 2010; Santos, 2011; Madeira, 2012; Marona, 2013). Em linhas gerais, esses estudos da ciência política buscam fazer um balanço entre o potencial da Defensoria para atuar no processo de construção da cidadania e diferentes aspectos (institucionais, organizacionais e de recursos) que ainda limitam sua capacidade de ação. O artigo de Cunha e Fefferbaum, por exemplo, analisa as condições estruturais e as limitações de atuação da Defensoria Pública de São Paulo, sugerindo que a instituição assumira uma nova estratégia, na qual os defensores seriam “produtores de políticas públicas na área da justiça”, para aprimorar a cidadania (2014: 21).

Até o momento, poucos trabalhos procuraram analisar a institucionalização das Defensorias estaduais a partir de um enfoque da teoria política positiva.¹⁴ A pesquisa coordenada por Haddad (2011a) e o trabalho de Zaffalon (2010) se dedicam exclusivamente à formação da Defensoria de São Paulo, abordando o seu processo de construção institucional, todavia mais interessados em explorar os novos mecanismos de participação e controle implantados na DPE paulista, que representam uma relevante inovação no interior do sistema de justiça. Madeira (2014) investiga a institucionalização da Defensoria Pública dos Estados, mas com um recorte temporal

¹⁴ O capítulo 2 apresenta uma breve definição da teoria política positiva. Para uma abordagem completa, ver Vincent (2004: 51-65).

específico que procura analisar o impacto da reforma do Judiciário¹⁵ sobre a independência das DPEs.

O escopo da presente pesquisa é mais abrangente. O objetivo é mudar o enfoque analítico lançado sobre a Defensoria, afastando-se do importante problema do acesso à justiça para observar outro tema relevante, qual seja, o processo de construção institucional. Concebida como uma política nacional de acesso à justiça, mas submetida aos governos estaduais, a Defensoria Pública pode ser considerada um objeto de estudo singular para a ciência política brasileira, não apenas por sua função constitucional, mas também por fornecer um cenário ideal para um estudo comparado sobre formação institucional. Nesse sentido, o presente problema de pesquisa se conecta ao debate cumulativo da ciência política que desenvolve “pesquisas pragmáticas, institucionais e realísticas” sobre o funcionamento e os problemas do estado moderno e da democracia (Katznelson e Milner, 2002: 24-5), na medida em que procura explicar quais fatores influenciaram a dinâmica de formação da instituição estatal concebida para realizar a política pública de assistência jurídica no Brasil. De forma geral, trata-se de um empenho para colaborar com a compreensão das variáveis e mecanismos que operam no plano da criação e desenvolvimento de instituições públicas em um ambiente democrático.

De certa maneira, este estudo inspira-se no trabalho de Robert Putnam (2006) que compara o desempenho institucional dos governos regionais italianos criados durante a década de 1970, pois propõe um exercício similar ao realizado por esse autor: comparar mais de duas décadas de desenvolvimento institucional em diferentes regiões administrativas de um país, as quais, apesar de terem um ponto semelhante de partida para tal desenvolvimento, apresentam trajetórias institucionais distintas. Diferente de Putnam, este estudo não pretende analisar o desempenho das instituições no exercício de suas funções e tampouco recorrer a uma explicação ancorada em padrões de cultura política presentes em cada local. Antes, interessa a esta investigação compreender o intrincado processo de criação institucional das Defensorias estaduais. Sem desconsiderar a importância da cultura política, este

¹⁵ A EC nº 45/2004, também conhecida como reforma do Judiciário, é a conclusão de um longo debate presente no Legislativo e na opinião pública, que tramitou no Congresso Nacional em diferentes propostas de emenda constitucional desde 1992, com intuito de alterar aspectos do funcionamento do sistema de justiça brasileiro. Para compreensão completa dos eixos que orientavam essa reforma, consultar Sadek (2001; 2010) e Arantes (2003; 2007). No capítulo 3, veremos como a questão do acesso à justiça e da autonomia da Defensoria Pública se tornou parte dessa ampla reforma.

trabalho demonstra como as diferenças quanto à criação da Defensoria nos Estados podem ser explicadas, em grande medida, pelo embate de interesses e estratégias de atores do sistema de justiça diretamente afetados pela implantação dessas instituições no âmbito estadual.

Tabela 1. Ano de criação da Defensoria e IDH por Estado

UF ¹⁶	Ano de criação da Defensoria	IDHM ¹⁷	Faixa de desenvolvimento humano	Região do país
RJ	1954	0,761	Alto	Sudeste
MG	1980	0,731	Alto	Sudeste
MS	1983	0,729	Alto	Centro-oeste
PA	1983	0,646	Médio	Norte
PI	1983	0,646	Médio	Nordeste
PB	1985	0,658	Médio	Nordeste
BA	1986	0,660	Médio	Nordeste
SE	1986	0,665	Médio	Nordeste
DF	1987	0,824	Muito Alto	Centro-oeste
AM	1990	0,674	Médio	Norte
CE	1993	0,682	Médio	Nordeste
ES	1994	0,740	Alto	Sudeste
RS	1994	0,746	Alto	Sul
PE	1998	0,673	Médio	Nordeste
MT	1999	0,725	Alto	Centro-oeste
RR	2000	0,707	Alto	Norte
AC	2001	0,663	Médio	Norte
AL	2001	0,631	Médio	Nordeste
MA	2002	0,639	Médio	Nordeste
RO	2002	0,690	Médio	Norte
SP	2006	0,783	Alto	Sudeste
TO	2006	0,699	Médio	Norte
RN	2008	0,684	Médio	Nordeste
GO	2012	0,735	Alto	Centro-oeste
PR	2013	0,749	Alto	Sul
SC	2013	0,774	Alto	Sul

¹⁶ O Amapá não foi inserido na análise, porque a Defensoria Pública desse Estado ainda não se adequa ao modelo instaurado com a Constituição de 1988, tendo em vista que lá os serviços são desempenhados por um quadro de advogados particulares contratados por livre nomeação do governador (Brasil, 2013).

¹⁷ Considera o IDHM dos Estados no ano de 2010, conforme dados do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* elaborado pelo IPEA. Os índices referente aos anos de 1991 e 2000 apresentam uma distribuição em relação ao ano de criação das Defensorias semelhante à da tabela 1 (anexo C). Dados disponíveis em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>.

A sequência desta seção analisa dados que confirmam que a criação das DPES não dependeu diretamente do contexto social, econômico, cultural ou político-partidário dos Estados. Dessa forma, é possível constatar que a formação da Defensoria Pública nos Estados não está associada a fatores socioeconômicos, tampouco a características regionais. A comparação entre os anos de criação das Defensorias com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos Estados, conforme descreve a tabela 1, indica que não há relação entre aspectos da estrutura social e o momento de criação da instituição em análise.

Ao comparar as médias de idade das Defensorias entre categorias de IDHM dos Estados (tabela 2), é possível constatar que o surgimento da Defensoria não varia segundo a estrutura socioeconômica dos Estados. A correlação entre idade da instituição e IDHM do Estado é praticamente nula,¹⁸ confirmando que não há covariação entre as duas variáveis. Também não há um padrão entre as regiões do país e o momento de criação das Defensorias, o que corrobora a afirmação de que aspectos regionais e/ou culturais não configuram o eixo explicativo das diferenças quanto ao tempo de formação das Defensorias.

Tabela 2. Média de idade (em anos) da Defensoria por faixa de IDHM

Faixa de desenvolvimento humano do Estado	Média de idade das Defensorias	Desvio Padrão	Mediana
Alto ¹⁹	21,41	17,09	19,5
Médio	21,42	8,96	20,5
Geral	21,5	13,05	20

Conforme foi explicado acima, embora alguns Estados já tivessem constituído um órgão de assistência judiciária semelhante à Defensoria Pública antes de 1988, foi somente com a Constituição vigente que o modelo público de serviço jurídico à população carente foi instituído como obrigatório para todos os Estados e a União, fixando os elementos básicos que configuram a instituição Defensoria Pública atualmente: composta por servidores públicos que ingressam na carreira por meio de concurso público e possuem independência funcional para atuar, sendo-lhes vedado o

¹⁸ A correlação calculada é de -0,0001.

¹⁹ A faixa de IDHM definida como “alta” nas tabelas 2 e 3 inclui também o Distrito Federal (DF), cujo IDHM é classificado pelo *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* como “muito alto” por ser superior a 0,8.

exercício da advocacia fora das funções institucionais. Por essa razão, a presente pesquisa considera que a Constituição de 1988 é o marco de formação das DPEs, e indaga por que esse ponto de partida comum não foi suficiente para estimular o desenvolvimento da instituição em todos os Estados num período de tempo relativamente curto após a promulgação do texto constitucional.

Tendo essa referência temporal em mente, a tabela 3 mostra que há baixa associação entre o tempo médio necessário para instituir a Defensoria estadual a partir de 1988 e a faixa de IDHM dos Estados. Novamente, não há correlação expressiva entre a média de tempo para implantar a Defensoria após 1988 e o IDHM dos Estados.²⁰

Tabela 3. Média de tempo (em anos) para instituir a Defensoria a partir de 1988 por faixa de IDHM

Faixa de desenvolvimento humano dos Estados	Média de anos das Defensorias desde 1988	Desvio Padrão	Mediana
Alto	10,58	9,94	8,5
Médio	7,78	7,51	7,5
Geral	9	8,57	8

Assim como as características socioeconômicas dos Estados não explicam as variações no momento de criação das Defensorias, diferenças políticas entre os governos estaduais também não ajudam a iluminar o problema. Conforme a tabela 4 revela, não há associação entre o partido político no governo, ou a sua posição no espectro ideológico, e o surgimento das DPEs. Ao todo, onze siglas partidárias diferentes criaram ao menos uma Defensoria estadual. São nove partidos distintos se considerarmos ARENA/PDS/PFL como organizações que possuem a mesma origem e se sucederam no tempo. Essa pluralidade de legendas reflete o sistema multipartidário que se desenvolveu no país a partir da redemocratização, mas expõem também como a iniciativa de criar a Defensoria Pública não está estritamente vinculada às preferências políticas do partido no governo.

Durante a transição democrática, PMDB e ARENA/PDS/PFL dominaram as eleições para os governos estaduais em 1982 e 1986, e assim foram os responsáveis pela criação de sete Defensorias nesse período. O fato de ambos terem instituído

²⁰ A correlação calculada é de 0,0004.

DPEs é emblemático, pois exemplifica a ausência de relação causal entre a posição política do governo e a criação dessa instituição no Estado, tendo em vista que a ARENA representava o regime militar e o MDB, sucedido pelo PMDB, era a sua oposição institucionalizada.

Tabela 4. Criação da Defensoria e partido político no governo por Estado

UF	Ano de criação da Defensoria	Partido político	Posição do partido no eixo esquerda-direita ²¹
RJ	1954	PSD/1946	Direita
MG	1980	ARENA	Direita
MS	1983	PMDB	Centro
PA	1983	PMDB	Centro
PI	1983	PDS	Direita
PB	1985	PDS	Direita
BA	1986	PDS	Direita
SE	1986	PFL	Direita
DF	1987	PMDB	Centro
AM	1990	PDT	Esquerda
CE	1993	PSDB	Centro
ES	1994	PDT	Esquerda
RS	1994	PDT	Esquerda
PE	1998	PSB	Esquerda
MT	1999	PSDB	Centro
RR	2000	PTB	Direita
AC	2001	PT	Esquerda
AL	2001	PSB	Esquerda
MA	2002	PFL	Direita
RO	2002	PFL	Direita
SP	2006	PSDB	Centro
TO	2006	PMDB	Centro
RN	2008	PSB	Esquerda
GO	2012	PSDB	Centro
PR	2013	PSDB	Centro
SC	2013	PSD/Atual	Centro

A partir da década de 1990, conforme os partidos de esquerda passaram a assumir governos estaduais, é possível notar a participação deles na implantação de Defensorias. Desde então, foram sete instituições criadas por governos de esquerda,

²¹ A disposição dos partidos no eixo esquerda-direita foi definida com base em classificações utilizadas nos trabalhos de Carreirão (2006), Kinzo (1990), Figueiredo e Limongi (1999) e Rodrigues (2002). Embora reduza o grau de arbitrariedade, tal classificação não permite identificar de modo mais preciso mudanças de posicionamento de um ou mais partido no espectro ideológico ao longo do tempo.

três surgiram com governos de direita e outras sete foram formadas quando um partido de centro estava no comando do Estado. A tabela 5 lista os partidos pelo número de DPEs criadas.

Partido	Defensorias criadas
ARENA/PDS/PFL	7
PSDB	5
PMDB	4
PSB	3
PDT	3
Outros	4
Total	26

Os dados apresentados demonstram que aspectos socioeconômicos e regionais dos Estados, bem como fatores relativos à orientação política do governo estadual, não são suficientes para explicar as variações temporais na criação das Defensorias Públicas estaduais. O problema exige, portanto, uma abordagem própria, que não se limite a observar traços gerais da composição social das unidades federativas. A sequência deste capítulo irá apresentar a hipótese central desta pesquisa e o próximo capítulo irá abordar a orientação teórica e a estrutura do argumento que fundamentam tal hipótese. Veremos que direcionar o foco da investigação para a estrutura institucional e para os atores que compõem o sistema de justiça permite explicar o problema deste estudo, pois a variação na interação desses componentes endógenos ao funcionamento da justiça nos Estados é o fator chave para compreender as diferenças quanto ao momento de criação das DPEs. Embora o desenvolvimento da Defensoria Pública seja uma tarefa árdua em todo o país, defendida por atores organizados em torno do lema do acesso à justiça, a criação das DPEs é marcada por conflitos institucionais e corporativos que explicam, em regra, os casos mais evidentes de dificuldade para a construção dessa instituição de assistência jurídica.

Hipótese: conflitos institucionais e corporativos na formação da Defensoria Pública

Para explicar por que a Defensoria Pública foi criada e avançou mais depressa em certos Estados do que em outros, é importante analisar a estrutura e o funcionamento do sistema de justiça antes da Constituição de 1988. Tal organização influenciou os interesses e as estratégias de grupos diretamente relacionados ao sistema de justiça – advogados, promotores/procuradores de justiça, procuradores estaduais, defensores públicos e as associações corporativas que representam tais categorias profissionais. Esses atores são essenciais para a compreensão do desenvolvimento institucional da Defensoria Pública nos Estados e no país de modo geral.

Antes de 1988,²² a assistência jurídica não constituía uma obrigação estatal e um direito de todo e qualquer cidadão em situação de vulnerabilidade econômica, embora houvesse previsão em textos constitucionais anteriores dizendo que o poder público concederia assistência judiciária²³ aos necessitados. Nessa época, ficava a critério de cada Estado definir como e em que medida ofereceria tal assistência (em geral, restrita à defesa de direitos perante o Judiciário) na forma de um serviço público. Essa autonomia dos Estados para fixar seu próprio serviço de assistência judiciária decorria da organização federativa do poder Judiciário brasileiro,²⁴ que atribui boa parte da competência para solução de conflitos à justiça estadual, e da ausência de uma legislação federal determinando para todo o país de que forma e por meio de qual órgão o acesso à justiça aos necessitados deveria ser promovido.

Nesse cenário, ao longo da segunda metade do século XX, seguindo uma tendência de expansão do acesso à justiça comum aos países ocidentais (Cappelletti e Garth, 1988), os Estados brasileiros adotaram suas próprias soluções para tentar garantir condições mínimas de assistência judiciária às pessoas desprovidas de recursos suficientes para suportar honorários advocatícios. Tais soluções evoluíam em três direções possíveis: instituir um órgão público específico para desempenhar a

²² O terceiro capítulo desta dissertação apresenta uma reconstituição histórica da assistência judiciária no Brasil. Para uma análise mais detalhada das mudanças normativas sobre assistência judiciária antes de 1988, ver Moraes e Silva (1984: 81-99).

²³ As expressões “assistência judiciária” e “assistência jurídica” são muitas vezes utilizadas indistintamente. Contudo, o uso da segunda expressão se tornou recorrente a partir da década de 1980, substituindo a primeira que é considerada restritiva por transmitir a noção de que a assistência se limita à defesa dos necessitados perante o Judiciário, sem incluir outras atividades, como a orientação sobre direitos e a solução de litígios por vias extrajudiciais. Para uma definição dos conceitos, ver Marcacini (1996: 31-5)

²⁴ Uma análise sobre a organização e evolução histórica do Judiciário no Brasil é apresentada por Sadek (1995).

assistência jurídica, criando em alguns casos as primeiras Defensorias, conforme vimos acima; atribuir essa função a alguma instituição pública já existente, como a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) ou até mesmo o Ministério Público (MP) em alguns casos mais antigos; ou, por fim, remunerar com recursos públicos os advogados particulares que atendiam a demanda da população carente por serviços jurídicos. A última alternativa não precisa ser adotada isoladamente e, geralmente, era combinada com uma das outras duas formas.

Essas iniciativas dos Estados podem ser classificadas de acordo com os modelos apresentados pelo clássico estudo sobre acesso à justiça de Cappelletti e Garth (1988). Os autores definem os modelos de assistência judiciária aos pobres com base nos profissionais responsáveis por essa função, destacando se eles são advogados particulares ou servidores públicos. Dessa forma, o primeiro modelo que apresentam é o “sistema *judicare*”, no qual advogados particulares são pagos pelo Estado para oferecer assistência judiciária aos necessitados. O segundo modelo, que os autores chamam de “advogados remunerados pelos cofres públicos” (*Ibidem*: 39), se caracteriza por ser um sistema composto por advogados servidores públicos especializados em direitos relativos às pessoas pobres. Por fim, há o modelo misto, que oferece a escolha entre advogados servidores públicos e advogados particulares. Essas três modalidades podem ser concebidas como formas genéricas distintas de execução da política pública que visa garantir aos pobres o acesso ao sistema de justiça.

Assim, quando a Constituição de 1988 previu, por meio da Defensoria Pública, um modelo de “advogados servidores públicos” uniforme para todo o país, outras formas de exercer a assistência judiciária estavam instituídas e em pleno funcionamento em muitos Estados. Com isso, a implementação do modelo estruturado na Defensoria não ocorreu em terreno completamente vazio, mas, ao contrário, teve que disputar o espaço já ocupado por outras instituições e atores no interior do sistema de justiça. Fizeram parte dessa disputa advogados particulares que em alguns Estados prestavam serviços jurídicos aos necessitados e eram remunerados pelos cofres públicos, e outras categorias de servidores públicos ligados às carreiras jurídicas, sobretudo os procuradores estaduais, que em certos locais eram destinados a atender também a demanda jurídica das camadas populares. Além de disputar espaços relacionados à prestação da assistência jurídica aos necessitados, a evolução da Defensoria, com a consequente conquista de novas funções para a instituição,

esbarrou frequentemente em interesses institucionais de integrantes do Ministério Público, conforme veremos no terceiro capítulo.

Percorrendo a evolução da Defensoria Pública e mapeando os conflitos corporativos e institucionais que surgem no interior do sistema de justiça, esta pesquisa defende como hipótese que a atuação política de profissionais responsáveis pela representação de direitos perante o Judiciário e de suas entidades de classe – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e associações dos membros do MP, das PGEs e das próprias DPEs – exerceu influência significativa sobre o desenvolvimento da Defensoria nos Estados. Isso porque o encaixe dessa instituição dentro do sistema de justiça dependia (e ainda depende) da definição de suas atribuições, que frequentemente colidem com os interesses de outras categorias de operadores do direito.

Com base nessa hipótese, espera-se observar que, nos Estados onde havia antes de 1988 outros profissionais do direito – sobretudo advogados e procuradores estaduais – desempenhando de modo sistemático a assistência judiciária, a implantação da Defensoria Pública foi retardada. Ao longo da dissertação, observaremos a atuação dessas duas categorias – OAB e grupos de procuradores estaduais – e será possível constatar que a influência da OAB foi mais significativa para dificultar a criação das DPEs. Portanto, onde o serviço de assistência judiciária estava a cargo de advogados particulares, o surgimento da Defensoria, em geral, demorou mais para ocorrer. Todavia, veremos que, quando a PGE assumia a assistência jurídica, os procuradores estaduais também exerceram uma influência importante na dinâmica de criação da Defensoria local.

A partir das informações coletadas por esta pesquisa e da reconstrução histórica da assistência judiciária nos Estados feita por Moraes e Silva (1984: 99-134), é possível classificar os Estados em dois grupos: o primeiro composto por locais onde havia um órgão específico para desempenhar a assistência jurídica antes de 1988; e o segundo por aquelas unidades da federação que incumbiam tal função à PGE e/ou à seção local da OAB. Com isso, podemos comparar os dois grupos para saber se a atuação de outros profissionais e instituições incumbidos da assistência judiciária em certos Estados teve impacto sobre a criação da DPE nesses lugares.

O primeiro grupo inclui, além do Distrito Federal, os seguintes Estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe. Havia nesses locais

órgãos públicos designados especificamente para atender a demanda por assistência judiciária da população carente, mas esses órgãos não tinham o mesmo desenho institucional da atual Defensoria Pública e variavam muito de um Estado para o outro. Nesse grupo estão, portanto, tanto os Estados que constituíram quadros de defensores públicos antes de 1988 (Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Sergipe), embora eles não tivessem DPEs estruturadas na forma de uma instituição independente tal qual conhecemos hoje, quanto as unidades federativas que mantinham um órgão específico de assistência judiciária, não submetido à PGE ou a outra carreira jurídica, cujos membros, todavia, não eram considerados e nem se reconheciam como defensores públicos (Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e Roraima).²⁵

No segundo grupo, há Estados que confiavam a algum setor da PGE, como as Procuradorias de Assistência Judiciária (PAJ), a função de prestar serviços jurídicos à população carente (Acre, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins²⁶) e Estados que recorreram tanto à PGE quanto aos advogados particulares para esse serviço (Goiás, Rio Grande do Norte e São Paulo), além de Santa Catarina e Amapá que optavam por remunerar advogados particulares, no primeiro caso por meio do credenciamento de profissionais liberais para o serviço e no segundo com advogados nomeados pelo governador sem concurso público.

Desse modo, os dois grupos são:

- Grupo 1: AM; BA; CE; DF; ES; MG; MS; PA; PB; PE; PI; RJ; RR; e SE;
- Grupo 2: AC; AL; AP;²⁷ GO; MA; MT; PR; RN; RO; RS; SC; SP; e TO.

Segundo a hipótese deste estudo, o primeiro grupo, formado por Estados que possuíam antes de 1988 órgãos específicos para o desempenho da assistência judiciária, teria enfrentado uma oposição institucional e corporativa menor que o segundo grupo. Mais do que isso, o primeiro grupo é composto por Estados nos quais havia uma categoria interessada na implantação e no desenvolvimento da Defensoria Pública local nos novos termos colocados pela Constituição de 1988, a saber: os

²⁵ Nesses casos, os profissionais responsáveis pela assistência judiciária eram “advogados de ofício”, “assistentes judiciários” ou, até mesmo, “assistentes jurídicos” contratados pelo Estado sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

²⁶ O Estado de Tocantins foi criado com a Constituição Federal de 1988. Até então, fazia parte do Estado de Goiás. Sendo assim, considera-se que havia neste Estado, em seu espaço territorial, a mesma estrutura de assistência judiciária que existia em Goiás antes de 1988. A propósito, o site da Defensoria de Tocantins diz que o órgão de assistência judiciária do Estado foi vinculado à PGE. Informação disponível em: <http://ww2.defensoria.to.gov.br/pagina/16923>. Acessado em: 07/07/2016.

²⁷ O Amapá não foi inserido na análise em razão das considerações apresentadas na nota 16.

próprios integrantes dos órgãos estaduais específicos para a assistência judiciária. Isso porque a Constituição permitiu que os servidores de tais órgãos migrassem para a DPE quando esta fosse instituída. E esse modelo constitucional de assistência jurídica era mais vantajoso tanto para o desempenho do serviço quanto para os servidores responsáveis por tal função. Essas questões são abordadas no segundo capítulo deste trabalho.

A tabela 6 mostra a média de idade da Defensoria nos dois grupos. Como a idade inclui casos que consideram o surgimento da Defensoria de um Estado antes de 1988, embora essa instituição não tivesse a mesma configuração da Defensoria atual, a tabela 6 também apresenta o tempo médio, em anos, necessário para instituir a Defensoria após 1988 em cada um dos dois grupos. Devido ao reduzido número de casos e ao peso exercido por *outliers* tais como o RJ aumentando a média de idade do grupo 1, por um lado, e SC e GO elevando, por outro lado, o tempo médio para instalação da Defensoria no grupo 2, é preciso relativizar as possíveis conclusões com base nas estatísticas da tabela que apresentam as diferenças de médias. No entanto, os dados ilustram a diferença entre os dois grupos, indicando que as Defensorias do grupo 1 são, em média, mais antigas e, por conseguinte, demoraram menos tempo para serem instaladas após a promulgação da Constituição de 1988.

Tabela 6. Diferença de idade (em anos) dos dois grupos de Estados				
	Média de Idade da Defensoria	Desvio Padrão	Tempo médio para instituir Defensoria após 1988	Desvio Padrão
Grupo 1	30,14	10,94	2,5	4,12
Grupo 2	11,25	5,98	16,75	5,98
Diferença	18,89	-	-14,25	-

Outra forma de medir o avanço das DPEs é comparar dados que indiquem o seu grau de institucionalização nos Estados. Reiterando as ressalvas feitas no parágrafo anterior para as estatísticas da tabela 6 e considerando, ainda, que diferenças quanto à dimensão territorial, ao número de habitantes e à concentração populacional nos Estados importam quando analisamos a distribuição e o grau de cobertura das Defensorias, a tabela 7 compara os dois grupos tendo em vista a

porcentagem de comarcas não atendidas em média pelas DPEs, bem como o déficit médio de defensores por público alvo da instituição.²⁸

Tabela 7. Comarcas não atendidas e Déficit de Defensores nos dois grupos

	Média de comarcas não atendidas (%)	Desvio Padrão	Média do déficit de Defensores por Estado (%) ²⁹	Desvio Padrão
Grupo 1	45,53	35,70	47,22	27,42
Grupo 2	56,55	36,94	69,06	28,22
Diferença	11,02	-	21,84	-

Novamente, a tabela aponta para o desenvolvimento mais célere do primeiro grupo de Estados, que, em tese, enfrentaram uma oposição institucional e corporativa menor para implantar e fortalecer a Defensoria em seus limites territoriais. Esse grupo tem, em média, mais comarcas atendidas por defensores e um déficit menor desses profissionais por público alvo.

O pequeno número de casos para análise,³⁰ aliado ao interesse deste trabalho em identificar e descrever o mecanismo subjacente ao processo causal implícito na hipótese descrita nesta seção, conduziu a pesquisa a uma análise qualitativa, que foi dividida em duas etapas. O capítulo 3 percorre a evolução histórica da formação da Defensoria Pública no Brasil, passando pelas transformações legislativas relacionadas à instituição no plano federal desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, para identificar, nos debates em torno das alterações legais, os interesses e objetivos dos principais atores afetados pelo processo de desenvolvimento da Defensoria Pública. Com essa etapa, a hipótese corporativa e o argumento deste estudo ganham concretude diante dos conflitos entre defensores e outras carreiras jurídicas em torno do fortalecimento da instituição. Além disso, será possível observar como a Defensoria, uma dentre outras formas de assistência judiciária que existiam no Brasil, foi inserida na Constituição Federal a partir da atuação efetiva dos próprios defensores públicos que já estavam presentes em certos Estados antes de 1988.

O quarto capítulo examina a formação da Defensoria Pública em alguns Estados selecionados (São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), com o

²⁸ Os dados utilizados são do *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (Brasil, 2013).

²⁹ Para medir o déficit de defensores, adota-se a taxa recomendada pelo Ministério da Justiça de 10.000 pessoas com rendimento mensal de até três salários mínimos por defensor público (Brasil, 2013).

³⁰ São 26 Estados ao todo, contando com o Distrito Federal e excluindo o Amapá. Mas quando separados em dois grupos, um deles contém apenas 14 casos e o outro 12.

objetivo de demonstrar que a hipótese deste estudo explica, de fato, a dificuldade de implantar a Defensoria nestes lugares e, simultaneamente, analisar o mecanismo causal desse processo turbulento de construção institucional. Antes de passar para a análise empírica, contudo, é importante apresentar o fundamento teórico que embasa a hipótese e orienta a investigação empreendida nesta pesquisa.

Capítulo 2 – Abordagem teórica: enfoque nas instituições e atores do sistema de justiça

Este capítulo apresenta o argumento que embasa a hipótese discutida nas páginas anteriores. A construção do argumento é desenvolvida aqui *pari passu* com a discussão sobre a abordagem teórica da pesquisa, enfatizando os ganhos analíticos, bem como as dificuldades para compreensão do nosso objeto de estudo, obtidos a partir das diferentes perspectivas teóricas que, em alguma medida, informam esta investigação. O argumento destaca a interação entre instituições e atores ao longo do tempo, para demonstrar o impacto da estrutura do sistema de justiça sobre a criação da Defensoria Pública nos Estados.

Nesse movimento, dois aspectos são relevantes para capturar a estrutura do argumento em sua totalidade. O primeiro diz respeito à particularidade dos atores coletivos observados neste estudo, os quais são, em sua maioria, oriundos da burocracia pública. Esse fato revela uma lacuna nas teorias sobre atores coletivos predominantes na ciência política, que tendem a focar apenas os grupos sociais e suas capacidades de influência na política. O segundo aspecto trata diretamente da estrutura do argumento empregado, demonstrando a necessidade de considerar a dimensão institucional e de alargar o período temporal da análise para explicar o problema enfrentado nesta pesquisa. Para entender a criação da Defensoria Pública nos Estados, não basta olhar o momento em que a instituição foi implantada. É preciso considerar a estrutura de assistência judiciária até então vigente em cada Estado, para compreender o que estava em jogo para os atores diretamente afetados.

Um empreendimento na teoria positiva

Em termos gerais, tendo em vista que a pesquisa procura entender por que a criação da Defensoria Pública ocorreu de maneira mais rápida em certos Estados do que em outros, este estudo se insere na literatura de teoria política positiva ou empírica (Vincent, 2004: 51-65), que tem como objetivo a explicação de fenômenos políticos a partir da formulação de hipóteses testáveis³¹ que permitam a verificação

³¹ Embora empregue o adjetivo “testável” nesta passagem, a presente pesquisa não realiza testes estatísticos e econométricos de hipótese. A investigação aqui realizada procura desvendar o mecanismo, com seu processo e relações causais, que subjaz e explica o fenômeno observado (Mahoney 2001: 577-8; Mayntz 2004: 237-8): em alguns Estados a Defensoria demorou mais tempo para ser criada e nestes locais havia, em regra, outra categoria jurídica desempenhando a assistência judiciária, conforme os dados da tabela 6 do primeiro capítulo demonstram. Para verificar o mecanismo

das relações assumidas. A abordagem teórica deste trabalho é positiva não no sentido de presumir que há um mundo plenamente objetivo pronto para ser descrito e explicado, mas apenas na pretensão de derivar proposições analíticas da perspectiva teórica adotada, para elaborar uma explicação ao problema de pesquisa que possa ser confrontada contra fatos e dados observáveis (Popper, 1972; Stinchcombe, 1987).

Ao aderir expressamente a essa pretensão explicativa, pretende-se enfatizar aqui que a pesquisa se afasta do empreendimento relativo a outro campo teórico de estudo da política, o normativo, que busca princípios ou objetivos fundamentais para embasar justificativas morais, por meio das quais as instituições e práticas políticas existentes na sociedade podem ser avaliadas criticamente (Buckler, 2002).

Os estudos sobre a Defensoria Pública na ciência política estão, em regra, direcionados ao problema do acesso à justiça no Brasil e, com esse enfoque, desenvolvem abordagens explicativas orientadas por questões e justificativas morais importantes. Em decorrência da finalidade da Defensoria Pública – garantir às pessoas desprovidas de recursos a orientação e a defesa técnica necessária para demandarem seus direitos –, essa literatura se aproxima da teoria normativa crítica (Buckler, 2002: 181-5), ao sustentar que a Defensoria pode ser um instrumento de transformação da sociedade brasileira, pois poderia ter o potencial para atuar no processo de construção da cidadania (Sadek, 2008). Tal interpretação é conduzida por dois pressupostos geralmente assumidos na literatura: em regra, os autores afirmam que a Defensoria Pública tem a função e a possibilidade de promover a justiça social e, com isso, emancipar a grande parcela da população brasileira que vive à margem da cidadania (Sadek, 2008; Zaffalon, 2010; Santos, 2011); os estudos também sustentam que a Defensoria pode e deve democratizar o acesso e a estrutura do sistema de justiça (Soares, 2009; Zaffalon, 2010; Haddad, 2011b; Zaffalon e Moura, 2011).

Está implícita nessa literatura, normalmente, a convicção de que algumas instituições do sistema de justiça devem tutelar uma parcela da sociedade brasileira incapaz de, por conta própria, participar da política e defender seus interesses (Arantes, 2002: 75), para guiá-la na direção da democracia efetiva. Longe de negar a relevância social e o potencial democrático das instituições do sistema de justiça, a presente pesquisa procura expor limites práticos e caminhos possíveis para essa literatura. Mas a análise se desenvolve no plano da investigação empírica e, somente

causal, o quarto capítulo realiza estudos de caso orientados pelo argumento desenvolvido aqui.

depois de avaliar os achados, se arvora a apresentar sugestões a essa perspectiva dominante nos estudos sobre acesso à justiça.

Pluralismo estatal? Associativismo e ativismo político dos atores estatais

No interior dessa abordagem positiva, a pesquisa adota criticamente algumas orientações teóricas específicas, cujos pressupostos e hipóteses incrementam nossa capacidade de compreensão do problema estudado. O trabalho parte do pressuposto de que as categorias de profissionais que integram o sistema de justiça são atores cujos interesses, objetivos e ações são essenciais para compreender as mudanças – tanto institucionais quanto de concepção/tutela de direitos – que têm ocorrido no sistema de justiça brasileiro desde o último quarto do século passado.³² Para entender, portanto, essas transformações do Judiciário e de instituições correlatas ao seu funcionamento, é preciso analisar quem são os atores diretamente envolvidos, bem como quais são os seus objetivos e estratégias. Nesse sentido, ao examinar a reformulação institucional do Ministério Público (MP), Arantes (2002) demonstrou como as mudanças nessa instituição foram impulsionadas pelos seus próprios integrantes, que invocaram algumas características e funções tradicionais do MP para demandar e implementar alterações legais que levaram a instituição a se apresentar atualmente como uma espécie de “defensor da cidadania” e dos interesses da sociedade, afastando-se de suas atribuições antigas ligadas à defesa do Estado. O desenvolvimento institucional da Defensoria Pública também deve ser compreendido à luz dos atores que operam no sistema de justiça, mas nesse caso, além da atuação política dos defensores para fortalecer a instituição que integram, há uma intensa oposição corporativa por parte de outros operadores do direito, sobretudo nos Estados em que a assistência judiciária era incumbência de outra categoria jurídica.

Dessa forma, a análise das mudanças relativas à Defensoria dialoga, de certa maneira, com a perspectiva teórica pluralista, para a qual a realidade política das democracias modernas é caracterizada pela presença de grupos de interesse organizados, que utilizam diferentes recursos e estratégias para influenciar diversos locais de decisão (Dahl, 1991; 2005). Para a visão pluralista, dada a diversidade de recursos que podem influenciar diferentes decisões e considerando a distribuição desigual desses recursos entre a grande quantidade de grupos que se organizam para

³² Arantes (2007) apresenta uma análise dos processos de transformação do sistema de justiça no Brasil e no ocidente de forma geral.

defender preferências intensas, nenhum grupo ou categoria social sozinha seria capaz de dominar permanentemente os demais atores em todos os espaços da vida política, razão pela qual as políticas públicas seriam um reflexo do equilíbrio decorrente da interação dos grupos de interesse envolvidos nas disputas políticas (Truman, 1951; Dahl, 2005).

Nesta pesquisa, a perspectiva pluralista é assumida parcialmente, na medida em que investiga como diferentes grupos influenciaram o desenvolvimento da Defensoria Pública, tanto no âmbito nacional quanto nos Estados-membros. Contudo, os grupos analisados são, em regra, representantes de categorias profissionais do direito (OAB e associações de classe de outras categorias jurídicas) e, por isso, a definição dos atores observados na pesquisa se aproxima de uma leitura teórica neocorporativista (Schmitter, 1992; 1993; Offe, 1989). Os pontos de contato da presente pesquisa com o pluralismo e o neocorporativismo decorrem do fato de estas abordagens constituírem teorias gerais influentes para conceber e explicar a estrutura do poder social e seu impacto sobre o Estado e as decisões políticas. No entanto, há uma diferença crucial entre os grupos em foco neste estudo e os atores destacados por tais teorias. Em ambas as concepções teóricas, atores oriundos do mundo social constituem a unidade de análise, cujas ações influenciam decisivamente as escolhas políticas tomadas em instâncias decisórias do Estado. No pluralismo, a análise está centrada nos grupos de interesse afetados por certas políticas públicas, enquanto que, no neocorporativismo, são as organizações representativas de categorias profissionais – de empregados e empregadores –, institucionalizadas em canais de intermediação de interesses com o Estado, que constituem o elemento central da análise.

Diferentemente, a presente pesquisa não lida com grupos oriundos do mundo societal, ou melhor dizendo, não estatal. Com exceção da OAB, organização representativa de uma categoria de profissionais liberais, os demais atores relevantes neste estudo são grupos provenientes da burocracia do Estado, de certas carreiras de funcionários públicos. Para entender a criação das DPEs ao longo das últimas três décadas, é fundamental olhar para os interesses e ações de carreiras jurídicas que integram a própria máquina estatal. Os defensores públicos formam, obviamente, a primeira categoria profissional importante nesse sentido, na medida em que o projeto de uniformização da assistência jurídica no país, com base no modelo da Defensoria, foi concebido e levado adiante, sobretudo, pela luta constante dos próprios defensores públicos, conforme será abordado no terceiro capítulo desta pesquisa. Não obstante,

grupos de procuradores do Estado são essenciais para entender a dinâmica de criação da Defensoria Pública nos locais onde a assistência judiciária estava a cargo de um setor específico da Procuradoria estadual. Veremos ainda que membros do Ministério Público também interferiram no processo de institucionalização da Defensoria, principalmente quando esta nova instituição buscou conquistar princípios institucionais e certas funções jurídicas que até então eram restritos ao MP, e concebidos por promotores e procuradores de justiça como prerrogativas exclusivas do Ministério Público, em virtude da sua missão no interior do sistema de justiça de tutelar os interesses da sociedade.

Essa atuação de grupos de servidores do próprio Estado indica um fenômeno presente na dinâmica política do Brasil ainda pouco explorado teoricamente na ciência política. A previsão constitucional da Defensoria Pública e, posteriormente, a conquista de autonomia e de novas funções para a instituição são, em grande medida, consequências da atuação política dos próprios defensores públicos. Da mesma forma, Arantes (2002) demonstrou que a reformulação institucional do Ministério Público foi concebida e impulsionada pelo “voluntarismo político” dos seus membros. O mesmo autor, ao investigar o processo de construção institucional da Polícia Federal (PF), revelou a ambição por afirmação institucional dos oficiais da PF, que ressaltam a importância da qualidade probatória das investigações para justificar o propósito de alcançar um grau cada vez maior de autonomia perante o Executivo, o Judiciário e o Ministério Público (Arantes, 2010; 2015). Fora do sistema de justiça, o Movimento pela Reforma Sanitarista é outro exemplo de ativismo político de setores do serviço público. Esse movimento, que desde a década de 1970 apresenta propostas de reforma na saúde pública do Brasil e defendeu na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) o direito universal à saúde e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (Marques, 2010; Dowbor, 2012), contava com a efetiva participação de integrantes da administração pública, entre os quais estavam membros da Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e médicos sanitários. Analisando as mudanças promovidas no Tribunal de Contas da União (TCU) pela Constituição de 1988, Fonseca (2014) mostrou que ministros do TCU agiram como grupo de interesse na ANC, apresentando propostas e pressionando os constituintes com o objetivo de ampliar as atribuições e a autonomia do Tribunal, bem como conferir garantia de vitaliciedade aos seus cargos.

Em comum, estes exemplos mostram atores da máquina pública agindo politicamente, sobretudo por meio do lobby nas instâncias decisórias do Estado, para aprovar medidas que visam alterar significativamente a organização institucional e as competências funcionais de suas próprias repartições públicas. São atores constituídos dentro do Estado, comprometidos com projetos que visam fortalecer a instituição que integram e a política pública que lhes compete exercer. Para aprovar tais projetos, esses atores estatais se organizam em associações, buscam o apoio de movimentos sociais e lideranças políticas, realizam lobby e defendem publicamente seus objetivos, frequentemente em oposição aos interesses e projetos sustentados por outros grupos. Em poucas palavras, esses atores formados no interior do Estado fazem política.

Há uma lacuna teórica na ciência política quando tentamos capturar e explicar esse fenômeno. A maior parte da literatura que estuda a influência de atores coletivos – grupos de pressão, associações e movimentos diversos – sobre o processo decisório concentra-se na análise de atores sociais, isto é, naqueles formados fora do Estado, mas que direcionam suas ações e estratégias para influenciar decisões públicas que julgam importantes para os seus interesses e/ou valores. Além do pluralismo e do neocorporativismo, que interpretam a política a partir dos interesses de certos grupos da sociedade, há outras duas linhas teóricas tradicionais nos estudos dos atores coletivos. São as teorias dos movimentos sociais e as teorias da sociedade civil,³³ que em comum partilham a preocupação com o potencial de certos atores, normativamente caracterizados e estudados, para contestar temas negligenciados no debate público e transformar/emancipar a realidade social. Cada uma dessas quatro perspectivas teóricas identifica e investiga analiticamente o comportamento e a influência de atores sociais determinados, deixando fora da avaliação empírica orientada por tais teorias outros tantos atores. Contudo, os grupos e associações constituídos por funcionários públicos, tais quais os atores observados na presente pesquisa, não são capturados por nenhuma dessas abordagens teóricas.

No Brasil, a literatura que analisa movimentos sociais, sociedade civil e espaços participativos tem observado a emergência de diferentes padrões de interação socioestatal, estudando diversas formas de combinação e rotas de interdependência entre atores sociais e estatais (Gurza Lavalle e Szwako, 2015). Todavia, o enfoque dessa literatura em atores oriundos da sociedade tende a capturar na análise a

³³ Para um balanço das teorias dos movimentos sociais, ver Alonso (2009). Para uma análise crítica sobre as diversas linhagens teóricas da sociedade civil, consultar Gurza Lavalle (1999).

estratégia de ativistas de movimentos sociais que, para alcançar seus objetivos e influenciar certas políticas públicas, se inserem no aparato estatal e passam a exercer um ativismo dentro do próprio Estado (Abers e Von Bülow, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Silva e Oliveira, 2011). Parece não entrar no radar desses trabalhos o ativismo político de atores constituídos no Estado, que possuem seus próprios projetos institucionais e frequentemente voltam-se para a sociedade civil, em busca de apoio de atores societários a suas demandas. Esse movimento de dentro para fora do Estado sugere a existência de um padrão específico de interação socioestatal.

Assim, embora vejamos com frequência funcionários de setores estatais se organizarem em associações ou grupos para pressionar instâncias decisórias e tentar aprovar seus projetos políticos, e muitos estudos sobre instituições e políticas públicas no Brasil identifiquem esse fenômeno, ele não foi ainda formulado e orientado teoricamente. Há, porém, uma abordagem na ciência política com maior potencial para identificar esse comportamento dos atores estatais. É o institucionalismo histórico, perspectiva adotada pela presente pesquisa que será detalhada na próxima seção deste capítulo. Por ora, importa destacar que, desde *Bring the State Back in*, um dos trabalhos inaugurais do institucionalismo histórico enquanto abordagem específica da ciência política, Skocpol (1985) chamava a atenção para a necessidade de reconhecer o Estado como ator, isto é, perceber que há nele um conjunto de organizações por meio das quais grupos de funcionários estatais são capazes de formular e implementar estratégias ou políticas distintas daquelas defendidas por atores sociais. Isso significa reconhecer que os servidores públicos possuem interesses e recursos que lhes conferem, em algum grau, autonomia em relação aos interesses presentes na sociedade. Essa autonomia não seria uma característica estrutural intrínseca de todo Estado. Para os autores do institucionalismo histórico, ela varia de caso para caso, no tempo e entre as agências públicas. A noção de autonomia do Estado tampouco implica reconhecê-lo como um ator coeso e racional. Ao contrário, para os autores dessa perspectiva o resultado e a racionalidade das políticas são contingentes, e as ações das agências estatais podem ser irracionais, mal-orientadas, parciais e fragmentadas (Skocpol, 1985: 15). Em geral, essas ações estatais tenderão a ser “auto-reprodutoras”, no sentido de buscarem “aumentar ou reproduzir o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta é a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado” (Marques, 1997: 80).

A autonomia dos atores estatais é comumente retratada no interior do institucionalismo histórico pela literatura que estuda o insulamento burocrático, a qual destaca a capacidade que certas agências estatais e burocracias têm de influenciar as políticas públicas que lhes são submetidas. Isso implica reconhecer a autonomia de tais atores para, a despeito dos interesses de grupos da sociedade, definirem a política pública segundo suas próprias preferências – em tese, tecnicamente embasadas. No discurso da tecnocracia, o insulamento burocrático protege “o núcleo técnico” do Estado contra a interferência de atores sociais e políticos, permitindo que este núcleo realize certos objetivos e reduza o grau de interferência política sobre suas decisões. Todavia, esse processo de insulamento não é apolítico, pois envolve disputas por recursos no interior do Estado e a formação de coalizões, com a atuação de grupos sociais, lideranças e partidos políticos que defendam a autonomia e a expansão de determinados setores da administração pública (Nunes, 2010: 54-6). Tampouco as escolhas e as decisões desses atores insulados podem ser consideradas puramente técnicas e racionais, como já apontava Skocpol (1985).

No Brasil, a crescente autonomia das instituições da administração pública ao longo do século XX, com as suas consequências para a dinâmica política do país e para a formulação e implementação de políticas públicas, já foi estudada por parte da literatura (Geddes, 1990; Skkink, 1993; Nunes, 2010). Entretanto, o insulamento burocrático analisado nesses trabalhos é um fenômeno distinto do comportamento de atores estatais observado na presente pesquisa. O insulamento retrata, em regra, a capacidade dos atores estatais de influenciar a definição de políticas públicas durante o exercício de suas atividades específicas, isto é, quando desempenham funções que são relativas aos cargos que ocupam. Podemos denominar essa conduta como *ativismo político interno* dos atores estatais, pois ocorre dentro da instituição que integram e no exercício de suas funções. Nesta pesquisa, destaca-se algo diferente: categorias de servidores públicos atuam perante as instâncias políticas tradicionais – como o Congresso Nacional, assembleias legislativas estaduais e gabinete do poder Executivo – com o objetivo de aprovar medidas legais que alterem as instituições a que essas categorias estão vinculadas, conferindo-lhes autonomia, prerrogativas e novas funções. Não se trata, portanto, de independência dos atores estatais no exercício das atividades que lhes são inerentes em razão do cargo que possuem, como ocorre no insulamento burocrático, mas sim de um *ativismo político externo*, ou seja,

empreendido fora da instituição que a categoria de servidores em questão integra e das atribuições que lhe cabe exercer, e direcionado para os canais e atores propriamente políticos. Até onde este estudo pode constatar, tal tipo de ativismo de servidores públicos, frequente na política brasileira, não foi explorado teoricamente nem mesmo por autores vinculados ao institucionalismo histórico.

No exercício desse ativismo, conforme descrito acima, atores estatais se organizam em associações de classe, constroem alianças com movimentos e políticos, fazem lobby, manifestações e defesa pública de seus objetivos. Um repertório de ações típico dos atores societais. E os objetivos desses grupos de servidores públicos não se restringem às demandas estritamente corporativas, tais como reivindicações por aumento dos vencimentos da categoria. Constantemente esses atores estatais estão envolvidos em projetos maiores, que pretendem mudar aspectos estruturais de suas instituições e atribuir-lhes novas funções. Esses projetos, quando aprovados, podem produzir mudanças institucionais significativas no regime de certas políticas públicas, mas frequentemente a intenção de transformar a *policy* está associada a, quando não a serviço de, tais projetos de desenvolvimento e afirmação institucional. Assim, considerando o objetivo geralmente assumido pelos atores estatais, a atuação analisada no presente estudo também pode ser caracterizada como *ativismo político orientado para construção institucional*, ao passo que o fenômeno normalmente observado pelo insulamento burocrático revela um ativismo mais *orientado para policy*, ou seja, para influenciar o resultado de uma política pública. Esta pesquisa adota, porém, a expressão *ativismo político externo*,³⁴ que procura enfatizar o *locus* onde a atuação dos atores estatais ocorre – destacando que não se trata do exercício de funções típicas de servidores no interior de repartições e agências do Estado, mas sim de ações direcionadas para influenciar decisões das arenas políticas – sem restringir o fenômeno ao objetivo desses atores. Isso porque, em diversas circunstâncias, a atuação política dos atores estatais envolve pautas que apresentam, conjunta ou isoladamente, demandas corporativas, ambições institucionais e a intenção de alterar políticas públicas, objetivos que por vezes se confundem, mas também se reforçam. A noção de *ativismo político externo* procura dar conta dessa diversidade de propósitos e destacar um elemento central comum: os atores estatais fazem política em defesa de suas próprias aspirações.

³⁴ Em algumas passagens deste trabalho utiliza-se a expressão “ativismo político” em referência ao “ativismo político externo”.

Para ficar no exemplo desta pesquisa, veremos no próximo capítulo que os defensores públicos têm lutado nas últimas três décadas para aprovar projetos de lei, estaduais e nacionais, que visam fortalecer o modelo de assistência jurídica estruturado na Defensoria Pública. A própria inclusão dessa instituição na Constituição de 1988 foi, em grande medida, o resultado da atuação política de defensores e de outros servidores ligados à assistência judiciária nos Estados.

O ativismo dos atores estatais descrito aqui revela-se na intersecção de duas abordagens teóricas da ciência política. Com o pluralismo, a categoria “grupo de interesse” permite ver que as associações e movimentos organizados por servidores públicos agem como porta-vozes de demandas específicas, defendendo perante as instâncias políticas e a opinião pública projetos para fortalecer e expandir suas instituições. Este estudo adota a categoria “grupo de interesse” do pluralismo porque, em comparação com as outras correntes teóricas que estudam atores coletivos, ela tem uma carga normativa menos demandante para identificar os atores e descrever suas ações. Contudo, só conseguimos enxergar esses grupos como atores de fato se assumirmos o pressuposto do institucionalismo histórico do “Estado como ator”, ou seja, se considerarmos que setores públicos possuem suas próprias preferências e agem politicamente para defendê-las e implementá-las. Isso porque, no pluralismo, o Estado, seus servidores e suas instituições não aparecem como elemento explicativo relevante. Semelhante à teoria sistêmica de Easton (1957) – que considera o sistema político um espaço neutro que processa *inputs* (demandas e apoio) vindos da sociedade e entrega de volta *outputs* (políticas públicas e decisões) –, no pluralismo o Estado também é concebido como uma caixa vazia sensível às pressões dos grupos de interesse oriundos da sociedade, que produz políticas públicas de acordo com o equilíbrio resultante da interação de tais grupos.

Em trabalho recente, que aborda o desenvolvimento institucional do Ministério Público e da Polícia Federal na rede de instituições de *accountability*, Arantes (2015) ilumina teoricamente o problema da atuação política dos atores estatais com o conceito de “pluralismo estatal”. O trabalho revela a ambição de grupos e carreiras de servidores do Estado, que buscam a afirmação institucional de seus órgãos públicos, pleiteando funções, prerrogativas e maior autonomia no interior do Estado e perante a sociedade. A consequência dessa ação política de setores da administração pública é o surgimento do pluralismo estatal, que se une ao pluralismo

político composto por atores oriundos da sociedade. O autor define o pluralismo estatal como “surgimiento y desarrollo de nuevos órganos en el Estado, liderados por elites burocráticos o de carreras públicas especiales, volcados no hacia la representación de grupos sociales, sino a la realización de metas constitucionales e institucionales específicas” (Arantes, 2015: 30). Para atingir tais metas, os atores estatais atrelam os interesses pessoais dos integrantes de suas carreiras à defesa da importância dos cargos que ocupam, e encontram nas linguagens do Direito e da *accountability* os valores normativos para amparar suas ambições institucionais.

Desse modo, Arantes emprega o conceito de “pluralismo estatal” para se referir mais especificamente à formação de múltiplas instituições de controle no interior do Estado como a consequência da ação dos próprios atores estatais. Com isso, evidencia a “pluralização do Estado” como um desenvolvimento institucional decorrente da luta dos órgãos e carreiras públicas em busca de afirmação e autonomia (*Ibidem*: 45). No entanto, a ideia de pluralismo estatal parece adequada para captar não apenas a consequência da atuação política dos atores estatais, mas também o próprio ativismo político externo, na medida em que o paralelo com a teoria pluralista possibilita enxergar as associações e carreiras de servidores públicos como atores no jogo político, isto é, como grupos de interesse agindo em defesa de seus próprios projetos. Além disso, o conceito chama a atenção para a pluralidade de atores estatais e para a existência de conflitos entre grupos, estatais e societários, em torno de certas políticas públicas e de determinados projetos institucionais. Por essas razões, propõe-se aqui um emprego mais amplo do conceito de pluralismo estatal, para compreender tanto a pluralização do Estado, com o estabelecimento de múltiplas instituições de controle que afetam a política, quanto o ativismo político dos atores estatais que impulsiona esse processo. Conforme veremos nos próximos capítulos e já foi debatido em outro trabalho (Arantes e Moreira, 2016), mudanças importantes no sistema de justiça são decorrentes, em grande medida, da atuação política de atores e órgãos que o integram e buscam afirmação institucional, autonomia e novas funções.

Com esse enfoque nos atores do sistema de justiça como grupos de interesse, a presente pesquisa investiga o impacto do associativismo e do ativismo político das carreiras jurídicas no processo de construção institucional da Defensoria Pública. Os interesses e as estratégias desses atores são essenciais para explicar por que a criação da Defensoria encontrou mais dificuldade em certos Estados do que em outros.

Todavia, para identificar e entender tais interesses, é preciso recorrer a uma abordagem teórica capaz de retratar a influência da estrutura institucional sobre os objetivos dos atores. O comportamento deles só faz sentido quando localizado no contexto histórico-institucional que os conduz a defender certos interesses.

O impacto dos modelos de Assistência Judiciária pré-1988: uma explicação path dependence

O institucionalismo histórico serve como referência teórica para esta pesquisa não apenas porque destaca a autonomia dos atores estatais. Outro pressuposto teórico dessa abordagem é fundamental na análise empreendida neste trabalho. Trata-se do reconhecimento de que as instituições importam. Esta seção apresenta o institucionalismo histórico, destacando como essa abordagem orienta o argumento da pesquisa.

Os grupos de interesse e demais atores políticos não operam no vácuo, mas sim dentro de um contexto histórico-institucional. Por isso, uma crítica importante à teoria pluralista, elaborada sobretudo pela literatura do neo-institucionalismo³⁵ em sua vertente histórica, destaca que as instituições afetam, muitas vezes de modo decisivo, a formação dos grupos de interesse, suas estratégias e até mesmo os seus objetivos (Skocpol, 1985; Thelen e Steinmo, 1992). Os autores do institucionalismo histórico chamam atenção para um conjunto de elementos explicativos diretamente associados ao Estado em si. Isso não significa, contudo, que seus estudos deixem de considerar a importância dos atores sociais, mas sim que procuram enquadrar dentro do mesmo modelo explicativo a influência recíproca da estrutura institucional e da atuação dos agentes.

A abordagem neo-institucionalista surge durante as décadas de 1970 e 1980 com uma série de trabalhos que, como uma reação aos estudos behavioristas que predominavam na ciência política, enfatizava a importância das instituições para a compreensão dos fenômenos políticos e sociais (Marques, 1997: 75). Logo se tornou um paradigma a consideração das instituições como elemento central nas análises políticas.

³⁵ O prefixo “neo” diferencia essa perspectiva do antigo institucionalismo da ciência política, que comparava de modo estático as estruturas institucionais e jurídicas de diferentes locais (Thelen e Steinmo, 1992: 3-7; Hall, 2003: 375-6).

O neo-institucionalismo não constitui, no entanto, uma corrente teórica unificada, pois ao menos três formas de abordagens diferentes que ressaltam a importância das instituições podem ser destacadas: o institucionalismo histórico; o institucionalismo da escolha racional; e o institucionalismo sociológico³⁶ (Hall e Taylor, 2003). Na ciência política, as duas primeiras abordagens se tornaram influentes e, por isso, é importante apresentar sinteticamente a principal diferença entre elas. Em comum, os institucionalismos histórico e da escolha racional compartilham “a concern with the question of how institutions shape political strategies and influence political outcomes” (Thelen e Steinmo, 1992: 7). Porém, essas abordagens discordam quanto ao pressuposto da existência de atores maximizadores, bem-informados e com preferências predefinidas (*Ibidem*: 8-9). Diferente da escolha racional, os autores do institucionalismo histórico consideram que as instituições, ao criarem constrangimentos e estímulos, não apenas influenciam as estratégias dos atores políticos, mas também interferem na formação de suas preferências e objetivos. Desse modo, enquanto a escolha racional considera as preferências de forma exógena à explicação, os autores do institucionalismo histórico problematizam-na e percebem a sua construção como parte do processo histórico e social em estudo.

O presente trabalho vincula-se ao institucionalismo histórico e procura demonstrar como a estrutura institucional do sistema de justiça, sobretudo a organização da assistência judiciária em alguns Estados antes da Constituição de 1988, moldou e mesmo cristalizou interesses específicos em certos grupos organizados no interior desse sistema, os quais dificultaram o processo de construção institucional da Defensoria, tanto nos momentos de aprovação de legislações sobre a instituição no plano nacional, quanto na fase de sua formação em alguns Estados.

Ao contrário de outras abordagens teóricas, o institucionalismo histórico não configura uma teoria geral que procura estabelecer pressupostos definitivos sobre a distribuição de poder na sociedade e a sua incidência no sistema político. Por essa perspectiva, desenvolvem-se teorias de médio alcance que partem do pressuposto de que uma dada configuração institucional molda as interações políticas, mas a forma

³⁶ O institucionalismo sociológico, como o próprio nome sugere, se desenvolveu no interior da sociologia para sustentar que as formas e os procedimentos institucionais (considerados de maneira bastante global pelos autores dessa literatura) utilizados por organizações modernas não são simplesmente funcionalistas, como se adotadas devido a sua eficácia para o desempenho de uma tarefa, mas sim consequências de práticas culturais das sociedades (Hall e Taylor, 2003: 207).

como ocorre essa relação causal depende do contexto histórico-institucional revelado em cada estudo (Immergut, 1998: 19; Pierson e Skocpol, 2002: 710-13). Assim, análises do institucionalismo histórico não negam *a priori* a força política de atores sociais, como os grupos de interesse. Ao invés disso, apontam para o modo como instituições diversas estruturam as disputas entre os atores e, por isso, influenciam os resultados políticos, podendo beneficiar mais a um ou a outro conjunto de atores (Immergut, 1992).

Tal orientação teórica evidencia, portanto, a relação causal atores-instituições de maneira inversa à apresentada pelo pluralismo, pois destaca que as instituições existentes não são mero efeito da interação dos grupos em disputa, mas também uma causa que incide sobre a forma como essa interação ocorre e sobre os resultados políticos que ela produz. Em síntese, o institucionalismo histórico enfatiza como as instituições, uma vez adotadas, modelam os processos políticos, as preferências e as estratégias dos atores, mas não nega que tais agentes atuem, de acordo com seus interesses e estratégias, para alterar a realidade política (Skocpol, 1985: 21). Com essa relação causal de mão dupla entre atores e instituições, a análise institucional permite examinar os agentes políticos, simultaneamente e de maneira contextualizada, como objeto e como sujeitos da história (Thelen e Steinmo, 1992: 10; Skocpol, 1992: 58).

Alguns autores vão além do efeito das instituições sobre a dinâmica política para sustentar também a ideia de *policy effects* ou *policy feedback*, de acordo com a qual diferentes regimes de política pública engendram padrões distintos de formação de grupos de interesse, articulados por objetivos e estratégias decorrentes, em grande medida, da política pública existente (Pierson, 2006: 120). Dessa forma, é possível pensar certas políticas públicas como instituições, isto é, não apenas como efeito da interação política, mas também como a causa, na medida em que afetam preferências e possibilidades de ação dos atores interessados no tema (Hacker e Pierson, 2002: 286). O conceito de *policy effects* é um pressuposto analítico desta pesquisa, que nos permite observar como a organização do sistema de justiça e a existência de diferentes regimes institucionalizados de uma política pública – a assistência judiciária – influenciaram a formação de interesses e a estratégia dos atores com relação à uniformização do serviço de acesso à justiça no Brasil, proposta com base na expansão da Defensoria Pública.

Assumindo a perspectiva do institucionalismo histórico, esta pesquisa procura mostrar que o processo de construção institucional da Defensoria Pública se deparou

com um sistema de justiça existente que incluía outros atores preocupados em manter e expandir suas atribuições e prerrogativas. Arranjos institucionais diferentes de assistência judiciária funcionavam em vários Estados brasileiros, em torno dos quais alguns grupos articularam seus interesses e têm agido para preservar suas funções. Assim, a dificuldade de consolidação das DPEs é vista aqui, em grande medida, como uma consequência da atuação corporativa de alguns grupos de profissionais responsáveis pela representação de direitos perante o Judiciário, que frequentemente agiram contra a formação e o empoderamento de uma nova instituição no interior do sistema de justiça.

A construção da Defensoria Pública não ocorre, portanto, no vácuo institucional. Ao contrário, defensores públicos e idealizadores da Defensoria tiveram que disputar espaço com outros atores que integram o sistema de justiça. Em outras palavras, o encaixe da Defensoria dentro desse sistema institucional, a partir da definição de suas atribuições, esbarrou frequentemente em outras categorias de profissionais do direito, que percebiam o surgimento e a expansão dessa nova instituição como algo conflitante com seus objetivos (Arantes e Moreira, 2016).

Boa parte do argumento está baseada, dessa maneira, em um conceito bem conhecido na ciência política, os *vested interests*. Adota-se aqui a definição apresentada por Terry Moe para *vested interests*, segundo a qual estes derivam de benefícios específicos – materiais ou não³⁷ – que determinadas pessoas ou grupos percebem como diretamente providos a eles por certas instituições ou programas de política pública (2015: 290). São, portanto, interesses que pessoas ou grupos têm em preservar o *status quo* de uma dada instituição, porque se beneficiam daquilo que o arranjo institucional vigente propicia ou torna possível, como, por exemplo, os serviços que ele presta, os recursos que adquire e os empregos que promove. Esse fenômeno pode ser considerado universal, já que toda instituição produz benefícios para atores específicos, e constitui um elemento essencial para compreensão da estabilidade e da mudança institucional, na medida em que atores interessados na preservação do *status quo* detêm recursos e meios para impedir grandes transformações institucionais (Moe, 2015). Nesta pesquisa, constatamos que certas categorias de profissionais jurídicos de alguns Estados tinham interesse em impedir a

³⁷ Para Moe, apenas os benefícios materiais são incluídos no conceito de *vested interests* (2015: 290). Todavia, a princípio não há razão para negar a possibilidade de benefícios imateriais, como prestígio e status social, despertarem interesses na manutenção de um certo arranjo institucional.

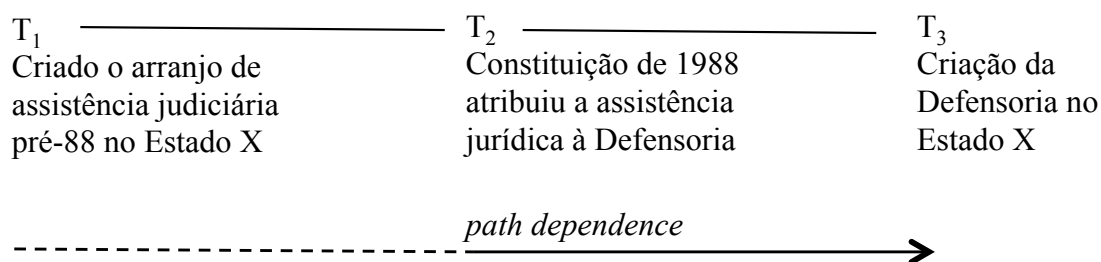
criação da Defensoria Pública, para preservar funções e benefícios que auferiam do modelo de assistência judiciária vigente até então. Os *vested interests* fazem, portanto, parte da explicação.

Contudo, se focarmos apenas nos interesses e nas estratégias dos atores do sistema de justiça quanto à criação da Defensoria Pública, o que levaria a uma explicação típica da escola da *rational choice* (Easton, 1993: 302-304; Vincent, 2004: 61-65), perderemos a totalidade da explicação e o que há de mais importante na história de formação das DPEs: o impacto das instituições ao longo do tempo. Os *vested interests* e as estratégias dos atores do sistema de justiça comprovam a hipótese corporativa apresentada neste estudo – já que revelam que essas categorias jurídicas dificultaram o surgimento da Defensoria em alguns Estados –, mas não são suficientes para explicar a questão que está posta: por que, a partir da Constituição de 1988, alguns Estados demoraram mais tempo do que outros para instituir a Defensoria? Afinal, com base apenas nos interesses dos atores, deveríamos observar condutas idênticas das categorias jurídicas em todos os Estados. No entanto, a OAB e a PGE, por exemplo, não foram obstáculos para criação da Defensoria em todos os Estados. Há locais em que essas carreiras foram fortemente contra a formação da Defensoria, enquanto há outros em que não se manifestaram ou foram, em certos momentos, um ponto de apoio à nova instituição. Para entender essas variações, é preciso olhar o processo histórico de formação da assistência jurídica nos Estados.

Dessa forma, com a análise centrada nos interesses e estratégias, podemos observar que atores do sistema de justiça foram, em alguns Estados mais do que em outros, uma poderosa barreira à criação da Defensoria Pública. Contudo, essa abordagem da escolha racional não é capaz de constatar que os próprios interesses dos atores em questão derivam de uma estrutura institucional consolidada em certos Estados há anos, antes mesmo da promulgação da atual Constituição Federal. Além disso, um enfoque limitado às estratégias momentâneas dos atores não permite constatar que a Defensoria Pública expressa um projeto de assistência jurídica que tem se expandido paulatinamente no país há décadas, seguindo a ambição institucional de seus profissionais e despertando a resistência de outras carreiras jurídicas. Retratar o desenvolvimento desse projeto, em oposição a outros arranjos institucionais de assistência judiciária existentes, é fundamental para compreender os interesses das categorias jurídicas em cada Estado e, assim, explicar as dificuldades de criação da Defensoria.

A explicação para o problema enfrentado nesta pesquisa requer, portanto, que a dimensão temporal da análise seja ampliada, para capturar o processo histórico mais amplo de formação de arranjos institucionais de assistência judiciária nos Estados, com a consequente consolidação de *vested interests* em torno deles, e, simultaneamente, observar que a Defensoria Pública se desenvolveu como um modelo específico, o qual, dada a sua configuração e os objetivos dos defensores públicos, afetava o interesse de atores estabelecidos nos outros arranjos. Assim, a estrutura institucional do sistema de justiça, com destaque para a organização da assistência judiciária pré-1988 nos Estados, é vista como elemento chave para entender o comportamento dos atores e o processo de criação das DPEs. Em alguns Estados, arranjos de assistência judiciária previamente existentes fixaram atores interessados na sua permanência e isso dificultou a criação da Defensoria local. Essa interação ao longo do tempo entre instituições e atores é capturada de modo adequado por uma abordagem típica do institucionalismo histórico.

Figure 1. Estrutura temporal do argumento



Conforme a figura 1 representa, esta pesquisa defende a existência de uma causalidade diacrônica, exercida por meio de um processo que se estende no tempo. O argumento sustenta que a estrutura de assistência judiciária pré-1988 de um Estado influencia durante muitos anos a possibilidade de criação da Defensoria nesse lugar. Essa influência é exercida de modo indireto, pois são os atores interessados na preservação do *status quo* que agem para dificultar a consolidação da DPE. Temos, portanto, dois eventos históricos principais para explicar a dificuldade de criação da Defensoria em um Estado (T₃): o surgimento de um arranjo, baseado na OAB e/ou na PGE, de assistência judiciária³⁸ neste Estado (T₁) e a promulgação da Constituição Federal estabelecendo a adoção de outro modelo, estruturado na Defensoria Pública

³⁸ Empregamos aqui a expressão “assistência judiciária” porque, em regra, o escopo desses arranjos institucionais de atendimento jurídico à população carente se restringia à defesa de direitos perante o Judiciário, mormente nos casos de ação criminal.

(T₂). Embora sejam eventos independentes quanto à ocorrência – o que houve em T₁ não é a causa do que ocorreu em T₂ –, a sequência desses eventos é essencial para explicar o que aconteceu nos Estados após a promulgação da Constituição. Em síntese, ter um determinado tipo de assistência judiciária antes da previsão constitucional para instituir a Defensoria Pública importa, pois dificulta (ou facilita) a criação dessa nova instituição.

Nos Estados onde já havia um órgão específico destinado à assistência judiciária, a tendência era diferente, ou seja, favorável à criação da Defensoria: a partir de 1988, a adesão ao novo modelo constitucional foi mais fácil, já que os membros da própria entidade responsável pela assistência jurídica tinham incentivos para criar e migrar para a Defensoria Pública, uma instituição que almejava ser nacional e que trazia novas garantias (constitucionais) para a carreira, conforme veremos no próximo capítulo. Todavia, nos locais onde a OAB era responsável por indicar advogados para prestar a assistência judiciária, esses profissionais se opuseram – e até hoje muitos deles se opõem – à criação e ao fortalecimento da Defensoria Pública. De maneira semelhante, em Estados que destinavam um setor da PGE para a função, procuradores retardaram o surgimento da Defensoria, porque isso diminuiria a abrangência de atribuições da PGE e, para os profissionais dedicados especificamente à assistência judiciária, construir e migrar para uma nova instituição era uma aposta com riscos elevados quando comparada à opção de permanecer em uma carreira consolidada no interior da administração pública, como é o caso da Procuradoria. Veremos no capítulo 4 que esse posicionamento dos procuradores ligados à assistência jurídica tende a mudar ao longo do tempo, pois, à medida que observam o desenvolvimento institucional da Defensoria em outros locais – sobretudo no Rio de Janeiro –, passam a ser os principais porta-vozes na luta pela criação da DPE em seu próprio Estado.

Portanto, a ordem dos eventos faz uma diferença fundamental. Da mesma forma, é essencial conhecer o tipo de arranjo institucional de assistência judiciária adotado pelo Estado antes de 1988. Isso significa, portanto, que a história importa para a explicação. E importa na medida em que a sequência, bem como o tipo de evento anterior, afeta de modo decisivo a probabilidade de continuidade ou mudança institucional ao longo do tempo (Pierson, 2004). A Defensoria representava, a partir de 1988, a mudança institucional no sistema de justiça de muitos Estados. Onde havia

assistência judiciária desempenhada pela OAB ou pela PGE, essa mudança encontrou maiores dificuldades para ser implementada.

Esse tipo de argumento explicativo está associado à estrutura causal que Stinchcombe denominou como *historicist explanation* (1987: 101-29), de acordo com a qual um evento ou processo gera certo resultado, que é reproduzido ao longo do tempo ainda que a causa original desse resultado não ocorra novamente. Nesta pesquisa, a implantação de antigos arranjos de assistência judiciária em certos Estados é o evento original, cujo resultado foi retardar o processo de criação da Defensoria nesses locais, a despeito do surgimento posterior de uma previsão constitucional que fixou para todos os Estados a necessidade de formação do seu próprio quadro de defensores públicos. Em outras unidades federativas, arranjos diferentes de assistência judiciária produziram o efeito contrário, ou seja, facilitaram a adoção do modelo fixado na Constituição de 1988. O processo estudado aqui deve, portanto, ser compreendido por meio de uma análise de longo prazo, pois há considerável distância temporal entre o início da causa e o desenvolvimento completo do efeito (Pierson, 2003). É apenas com essa perspectiva histórica mais ampla que podemos discernir por que o mandamento constitucional feito a todos os Estados conheceu, na prática, tamanho descompasso em sua implementação.

A figura 1 destaca que a sequência estudada coloca em funcionamento um mecanismo que pode ser caracterizado como *path dependence*. Na ciência política essa expressão já foi empregada em referência a diversos processos causais. Conforme Pierson ressalta (2000: 252), o conceito de *path dependence* – ou dependência da trajetória – costuma ser vítima daquilo que Sartori (1970) definiu como *concept stretching*, incluindo sobre a mesma nomenclatura um amálgama de diferentes tipos de processos sociais que possuem estruturas causais e implicações distintas. Para evitar esse tipo de imprecisão, adota-se neste estudo uma definição estrita de dependência da trajetória, que se consolidou no interior do institucionalismo histórico em uma literatura (Pierson 2000; 2004; Mahoney, 2000; Pierson e Skocpol, 2002) que utiliza o conceito oriundo da teoria econômica (North, 1990; Arthur, 1994).

Nessa literatura, *path dependence* é empregado para descrever e explicar processos causais de longo período que se desdobram por meio de retornos crescentes (*increase returns*, *positive feedback* ou *self-reinforcing*), nos quais eventos que disparam os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos futuros a seguirem essa mesma direção, de tal modo que, no longo prazo, torna-se

extremamente difícil reverter a trajetória (Mahoney, 2000: 512-26; Pierson, 2000; 2004). Isso ocorre porque os benefícios conferidos pela atividade e/ou estrutura institucional vigente aos principais atores envolvidos crescem com o tempo em comparação com as opções alternativas e, assim, os custos de saída ou de reversão da trajetória se tornam muito altos para tais atores – que se transformam em ardorosos defensores do *status quo*. Em um processo causal do tipo *path dependence*, portanto, não importa apenas saber *o que* aconteceu, mas *quando* determinado evento ocorreu e disparou uma sequência de retornos crescentes, já que os passos iniciais em certa direção tendem a ter um peso decisivo para os próximos acontecimentos.

É com essa concepção teórica, portanto, que o argumento deste trabalho sustenta que há uma relação de causalidade entre o tipo de arranjo institucional de assistência judiciária existente nos Estados antes de 1988 e a criação das Defensorias Públicas estaduais. Nos locais onde OAB e/ou PGE desempenhavam de modo institucionalizado o serviço de assistência judiciária aos pobres, o processo de construção da Defensoria encontrou barreiras e constrangimentos maiores ao seu desenvolvimento e, por isso, foi retardado. Essas formas institucionais de promover a política pública de acesso à justiça aos pobres se consolidou em alguns Estados e fixou à sua volta atores interessados na manutenção dos arranjos até então vigentes. Em outras palavras, quando a Defensoria foi prevista na Constituição, a trajetória da assistência judiciária já seguia outro caminho nesses Estados, tornando difícil e custoso reverter o curso de tais arranjos institucionais. Por isso, a criação das Defensorias demorou mais tempo para ocorrer nesses lugares.

Para que o processo de *path dependence* não seja apenas invocado genericamente, tampouco se torne meramente descritivo e pouco explicativo, a pesquisa procura expor de forma clara o mecanismo específico que reforça a trajetória estudada. A definição de *path dependence*, mesmo em seu sentido estrito, ainda constitui um mecanismo muito geral em termos de abstração conceitual (Mayntz, 2004: 246-7) e, na análise particular, é importante encontrar e explicar o mecanismo exato (Pierson, 2004; 49-53), com seus processos e relações causais de reprodução da trajetória (Mahoney 2001; Mayntz, 2004).

Além de apresentar o mecanismo atuante para a estabilidade institucional – responsável por manter a estrutura de assistência judiciária anterior e, assim, impedir o surgimento da Defensoria Pública –, é preciso identificar e explicar os pontos de inflexão que interferem na sequência causal, alterando o curso da trajetória. O

argumento *path dependence* é adequado para compreender a estabilidade institucional, pois supõe a continuidade promovida por retornos crescentes. No entanto, em um dado momento – o ponto de inflexão – essa trajetória de estabilidade pode ser invertida, produzindo circunstâncias mais favoráveis à criação da Defensoria Pública no Estado. Essa mudança deve ser compreendida por meio do mecanismo que provoca a reversão, ou ao menos o enfraquecimento, do processo de *path dependence* (Mahoney, 2000: 515-7). Veremos nos próximos parágrafos e detalhadamente no quarto capítulo que esse ponto de inflexão ocorre quando novas condições reduzem a força do mecanismo específico que antes reproduzia a trajetória. Por isso, a compreensão do mecanismo de reprodução é também um instrumento eficaz para investigar a mudança. Desse modo, estabilidade e mudança institucional devem ser vistas como duas faces da mesma moeda (Pierson, 2004), na medida em que “[t]he forces that protect stability are precisely the same forces that prevent change, must be overcome if change is to occur, constrain the content and direction of change once it does occur, and weaken or bolster its future durability, survival, and effectiveness” (Moe, 2015: 318).

Voltando ao problema desta pesquisa, é possível afirmar que o processo de *path dependence* específico opera da seguinte maneira: OAB e/ou PGE obtinham vantagens – sobretudo econômicas para a primeira e institucionais para a segunda – para exercer o serviço de assistência judiciária, ao mesmo tempo em que, para os governos estaduais era mais interessante do ponto de vista financeiro manter o atendimento jurídico da população carente desempenhado por tais atores, ao invés de criar uma nova instituição, com todos os custos de uma nova burocracia e uma nova carreira jurídica que almejava ter as mesmas condições e status que juízes e promotores. Assim, tanto as categorias jurídicas (OAB e/ou procuradores) quanto os governos estaduais tinham fortes incentivos para se reforçarem mutuamente com o objetivo de preservar o arranjo institucional de assistência judiciária vigente e impedir a criação da Defensoria Pública local.

Esse mecanismo específico se adequa à explicação baseada em *sunk costs* – custos irre recuperáveis – de Stinchcombe, de acordo com o qual os custos iniciais de uma determinada ação (a escolha de um modelo de política pública, por exemplo) colocam em funcionamento recursos e estruturas permanentemente úteis para certa finalidade (1987: 120-1). Os *sunk costs* tendem a tornar um padrão institucional estável, pois se os novos padrões propostos não se apresentarem como mais rentáveis

– no cálculo político dos principais atores envolvidos – a ponto de justificar o descarte do modelo vigente e de seus recursos, o antigo padrão tenderá a ser preservado ao longo do tempo. Na criação da Defensoria Pública, os custos iniciais da ação e os recursos que ela gera importam, pois quando já havia uma estrutura de assistência judiciária operando no Estado, por que o governo iria mudar para outra que, a princípio, poderia ser mais custosa? Além disso, por que o governo iria se indispor com a OAB e/ou a PGE para implementar outro modelo de assistência jurídica? Enquanto a Defensoria foi posta nestes termos, sua criação foi adiada em muitos Estados, apesar da previsão constitucional.

Tabela 8. Síntese do mecanismo causal

Entidade destinada a prestar assistência judiciária no Estado	Incentivo para manter o <i>status quo</i>	Mecanismo de reversão da trajetória	Preferência do governo estadual
OAB	Econômico	Exógeno	Manter o <i>status quo</i>
PGE	Institucional	Endógeno	Manter o <i>status quo</i>

O mecanismo de reprodução da trajetória, portanto, opera da mesma maneira quando o serviço de assistência judiciária é exercido por advogados particulares, mediante convênio entre Estado e seção estadual da OAB, ou por procuradores estaduais que acumulam essa função, mudando apenas o tipo de incentivo gerado aos atores em cada caso. Para os advogados, a questão era de ordem econômica: era importante para os milhares de advogados inscritos na assistência judiciária, e para própria seção estadual da OAB como organização associativa, os recursos pagos pelos cofres públicos por conta do convênio. No caso da PGE, o incentivo maior era preservar uma atribuição institucional que já havia sido incorporada por seu quadro de servidores. Ademais, para os procuradores destinados à assistência jurídica, era interessante continuar exercendo essa função e, ao mesmo tempo, manter-se no interior de uma instituição já consolidada e amparada pelo Estado. Afinal, criar e migrar para Defensoria era custoso e arriscado: custoso porque envolvia uma árdua campanha política de convencimento para que um novo modelo de assistência jurídica fosse aprovado; e arriscado porque seria ingressar em uma nova carreira, não mais vinculada aos vencimentos e à estrutura da Procuradoria. Esse empreendimento significava, em regra, começar a instituição do zero, sem condições mínimas de trabalho e com poucos recursos. Em ambos os casos, o governo estadual, responsável

direto pela criação da Defensoria Pública, tinha incentivos maiores para preservar o *status quo*.

O governo estadual é um ator importante no processo de criação da Defensoria local, tendo em vista que a maior parte das prerrogativas de proposições legislativas relevantes nos Estados é exclusividade do poder Executivo, que, em geral, apresenta taxa elevada de sucesso dos projetos que submete à Assembleia (Tomio e Ricci, 2010). Por essa razão, poder-se-ia argumentar que a criação ou não da DPE depende apenas, ou principalmente, da vontade política dos governadores. Todavia, este trabalho demonstra que, em regra, os governos tinham incentivos para se posicionar contra a criação da Defensoria, independentemente do partido político no comando do Executivo local, quando havia no Estado outro arranjo de assistência judiciária em funcionamento. Isso porque os governos estaduais percebiam a Defensoria Pública como um modelo mais oneroso para o orçamento e, ao mesmo tempo, como uma ameaça para certas carreiras jurídicas que possuem força política. Ademais, os casos estudados demonstram que os governadores não viam na criação da DPE uma medida capaz de produzir retornos eleitorais, mas apenas uma burocracia a mais para um serviço público que já existia. Por isso não investiam na construção da instituição. Dessa maneira, a vontade dos governadores não é condição suficiente para explicar o problema enfrentado nesta pesquisa. Na realidade, os interesses e a distribuição de forças entre os atores do sistema de justiça estadual constituíram o fator determinante para colocar, ou impedir por muito tempo que se colocasse, o tema da criação da Defensoria Pública na agenda legislativa estadual. Veremos no quarto capítulo que a tendência do governo do Estado era ser inerte sobre a criação da DPE quando OAB e/ou PGE desempenhavam a assistência judiciária. E essa inércia não deve ser entendida apenas como falta de interesse pela matéria, mas sim como comportamento estratégico dominante diante do impasse representado pelo confronto entre o mandamento constitucional de criação da Defensoria e o arranjo institucional prévio de assistência judiciária no Estado. O Executivo local só atuou, e muitas vezes após ser resistente por muito tempo à mudança, quando foi provocado por forças políticas que dificilmente poderia ignorar. Por essa razão, o governo estadual é tido como uma constante no modelo explicativo desta pesquisa.³⁹

³⁹ Uma investigação mais profunda e específica sobre o comportamento de governadores que criaram a DPE em outros Estados, diferentes dos analisados nos estudos de caso do quarto capítulo, poderá confirmar o padrão apresentado na presente pesquisa e/ou indicar outros incentivos que possam

Se a preferência do governo tende a ser constante, o mecanismo de reversão da trajetória é, contudo, diferente em cada caso. Embora em ambas as situações o surgimento da Defensoria ocorra quando as condições reduzem a força do mecanismo de *self-reinforcing*, nos casos em que a OAB é dominante, essa mudança surge em decorrência de elementos exógenos ao processo – como decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) proibindo a manutenção do arranjo de assistência judiciária vigente –, enquanto que, nos casos em que a Procuradoria era central, a mudança está relacionada a fatores endógenos, em que os próprios procuradores dedicados à assistência jurídica decidem que criar e migrar para uma nova instituição será mais vantajoso – não apenas para eles, mas também para as condições do serviço em si – do que permanecer na Procuradoria. Essa diferença quanto ao mecanismo de reversão da trajetória decorre da própria estrutura de cada arranjo de assistência judiciária.

Para a OAB, a formação da Defensoria Pública significava encerrar – ou restringir significativa e progressivamente – o convênio firmado com o governo estadual. Afinal, a criação dessa instituição marcaria a passagem do modelo de advogados privados remunerados pelo Estado para o modelo de servidores públicos especializados em demandas jurídica da população carente. A Defensoria era vista, portanto, como uma ameaça por advogados que recebiam recursos do convênio e pela seccional estadual da OAB. Os dois modelos – convênio e Defensoria – podem ser complementares, em vez de excludentes (Cappelletti e Garth, 1988: 43-7), mas a tendência é que advogados dativos, como são chamados os profissionais privados nomeados para atender a população carente, e defensores públicos enxerguem os modelos como antagônicos e que compitam entre si por recursos públicos, conforme irá apresentar o quarto capítulo. Nesse cenário, a Defensoria Pública só seria criada se algum elemento externo ao sistema de assistência judiciária vigente no Estado conseguisse romper com o mecanismo de retornos crescentes. Em Santa Catarina, exemplo mais claro de oposição de advogados ao surgimento da DPE, a criação dessa instituição só se tornou viável em 2012, quando o STF declarou inconstitucional o modelo de assistência judiciária fundado estritamente na parceria do Estado com a OAB.

interferir no cálculo desses atores. No entanto, o mecanismo deste estudo, confirmado pelas evidências empíricas analisadas, defende que o governo estadual compactuava com OAB e/ou PGE para evitar a criação da Defensoria Pública e só passava a aceitar o surgimento dessa nova instituição quando era pressionado por outros atores do sistema de justiça ou obrigado por determinação judicial, conforme indica a sequência do argumento apresentado neste capítulo.

No caso da PGE, o serviço de assistência judiciária era mantido por um tênue equilíbrio institucional. Por um lado, a própria instituição, ainda que não tivesse como sua atividade fim o atendimento jurídico da população carente, via nessa função uma atribuição adicional, que acabava por conferir maior reconhecimento público à Procuradoria. Não apenas defender e orientar juridicamente o governo estadual, mas defender também a população carente e apresentar inúmeros atendimentos por ano representava um ganho para a instituição. Nesse sentido, a atribuição extra era, de certo modo, bem vinda. Por outro lado, a assistência judiciária aos necessitados nunca foi a prioridade da PGE e, frequentemente, o serviço era colocado em segundo plano, quando não desvalorizado completamente pelos procuradores. Destinar recursos e funcionários para o atendimento das pessoas pobres era, por vezes, um fardo para a instituição. Sem mencionar as várias situações em que um procurador da PAJ se via obrigado a atuar judicialmente contra o próprio Estado, cuja representação jurídica é assegurada pela PGE.

Em tal contexto, a assistência judiciária era mantida na PGE, mas dificilmente expandida além das condições mínimas. Com isso, em um determinado momento, procuradores destinados a atender a população carente – em regra, comprometidos com a qualidade e a abrangência dos serviços – perceberam que a PGE ficou restritiva demais para a assistência jurídica. Em contraste, esses procuradores começaram a observar a evolução da Defensoria Pública em outros Estados, principalmente no Rio de Janeiro, expandido significativamente a abrangência territorial e de atividades da assistência jurídica nesses lugares. Logo, a PGE, que poderia significar maior estabilidade, passa a ser vista pelos procuradores da PAJ como local incompatível com as suas funções e, assim, a aposta na criação da Defensoria ganha força. Os próprios procuradores da assistência judiciária se tornam, portanto, a força motriz da mudança institucional. Nesse caso, o mecanismo de reversão do processo de retornos crescentes é endógeno ao sistema de assistência judiciária do Estado: são os próprios procuradores da PAJ que, em busca de autonomia e recursos para desempenhar suas atividades, encampam a luta pela Defensoria Pública. Assim, aquilo que antes era obstáculo torna-se estímulo à mudança institucional.

No quarto capítulo, a análise qualitativa da criação da Defensoria Pública em São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, Estados onde a OAB e/ou a PGE exerciam o assistência judiciária antes do surgimento da Defensoria, apresentará evidências que comprovam o argumento apresentado neste estudo. A hipótese

corporativa, orientada teoricamente pelo mecanismo de *path dependence* exposto acima, é o elemento chave para explicar o problema enfrentado nesta pesquisa.

Antes, contudo, o próximo capítulo descreve como a Defensoria Pública se tornou o modelo escolhido pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para uniformizar a assistência jurídica no país. Veremos que o associativismo e o ativismo político dos defensores, presentes nos poucos Estados que já possuíam cargos de defensores públicos na época, foi determinante para incluir a instituição na Constituição Federal de 1988. Na ANC, além do lobby dos próprios defensores, outras carreiras jurídicas estiveram presentes e fizeram oposição corporativa e institucional à expansão da Defensoria. Como resultado da disputa entre as diferentes categorias de operadores do direito, a Constituição passou a prever a Defensoria Pública, mas deixou a sua criação e implementação nos Estados como um problema aberto para o futuro. Nessa etapa empírica do estudo, será possível constatar que o segundo evento da sequência causal (T₂) é, também, uma consequência da atuação dos próprios atores do sistema de justiça.

Entender esse momento constitucional e o processo de construção institucional da Defensoria Pública desde então é indispensável à explicação da criação dessa instituição nos Estados. A Constituição inaugura uma nova fase da assistência jurídica no país, em que o projeto de institucionalização da Defensoria Pública, concebido e impulsionado principalmente pelos próprios defensores, busca se afirmar no sistema de justiça. Para observar esse processo, o capítulo terceiro percorrerá, também, as mudanças legislativas referentes à Defensoria Pública que estiveram na pauta do Congresso Nacional até 2015. Destaca-se, com isso, a atuação constante dos defensores públicos para conferir autonomia à Defensoria e expandir sua presença territorial nos Estados, bem como suas funções no interior do sistema de justiça. Nesse percurso, novamente outras categorias jurídicas se opõem com frequência às pretensões dos defensores, com destaque para o Ministério Público. Enquanto seccionais estaduais da OAB e PGEs estavam voltadas principalmente para a assistência judiciária de seus respectivos Estados, membros do MP se opunham às alterações legais no plano federal que ampliavam as funções da Defensoria Pública.

Capítulo 3 – O processo de uniformização da assistência jurídica no Brasil: a Constituição de 1988 e as inovações posteriores

Neste capítulo, veremos como a assistência jurídica avançou no Brasil, analisando transformações legais no plano nacional que encaminharam o projeto de sua uniformização, ainda não plenamente concluída nos dias de hoje, em torno do modelo institucional da Defensoria Pública. Com isso, observaremos que a Defensoria surgiu como uma forma específica de assistência judiciária, dentre outras possíveis e que estavam em operação nos Estados brasileiros, e conseguiu se estabelecer como modelo vinculante para todo o país graças, sobretudo, ao esforço de seus integrantes. A atuação política dos defensores públicos, exercida principalmente por meio de associações representativas da categoria, tem sido fundamental para expandir e fortalecer a Defensoria Pública. Constantemente, os defensores estão em contato com as instâncias de representação política, tanto as estaduais quanto as nacionais, procurando aprovar projetos que impulsionam a instituição, melhoram as condições da carreira e/ou promovem os direitos humanos, uma das funções assumidas constitucionalmente pela Defensoria. Veremos, assim, que a força motriz da institucionalização da Defensoria tem sido o ativismo político de seus membros.

Contudo, a atuação política dos defensores públicos enfrentou em diversos momentos forte oposição de outras categorias de operadores do direito. O argumento corporativo da pesquisa se torna evidente quando percorremos a evolução histórica e normativa da Defensoria, contra a qual diversos grupos se posicionaram e fizeram pressão junto ao Congresso, às Assembleias Legislativas e aos Executivos estaduais e federal.

Para retratar essas disputas, as páginas a seguir percorrerão o surgimento da Defensoria Pública no antigo Estado do Rio de Janeiro, que não incluía a cidade homônima,⁴⁰ passando pelo seu desenvolvimento dentro das fronteiras fluminenses e pela expansão para outros Estados durante a década de 1980. Na sequência, os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 (ANC), que inseriu no texto constitucional a Defensoria Pública, serão analisados detalhadamente, pois demonstram os choques corporativos que começavam a eclodir no interior do sistema

⁴⁰ Até 1975 a cidade do Rio de Janeiro era um ente federativo autônomo, que não pertencia ao Estado do RJ. O município do Rio foi a capital federal do país até a construção de Brasília, em 1960, quando a atual capital fluminense passou a ser o Estado da Guanabara. Somente em 1975 houve a fusão entre Guanabara e o Estado Rio de Janeiro.

de justiça com a determinação constitucional de criar a Defensoria Pública em todo o país. Conforme veremos, o artigo 134 do texto original da Constituição é o resultado desses choques. Desde então, os defensores lutam para ampliar a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, estimular sua formação em todo o Brasil, consolidar suas funções e equiparar a carreira às outras que compõem o sistema de justiça. Essa luta constante resultou em inúmeras mudanças legislativas e constitucionais, expostas na seção final deste capítulo.

A origem da assistência judiciária no Brasil

A Defensoria Pública foi concebida para prestar assistência jurídica à população desprovida de recursos suficientes para valer-se dos serviços jurídicos oferecidos por advogados privados. Embora a previsão legal da assistência judiciária no Brasil não seja recente, foi somente com a Constituição de 1988 que a existência de uma instituição pública destinada a prestar serviços de defesa e orientação jurídica às camadas mais pobres da população se tornou legalmente obrigatória ao poder público.

Durante a República Oligárquica (1889-1930), a assistência judiciária, entendida rudimentarmente como a defesa, sobretudo na esfera criminal, de pessoas pobres perante o poder Judiciário, era prevista pelo Decreto nº 1030/1890,⁴¹ que definia como competência de “curadores geraes” pertencentes aos quadros do Ministério Público a defesa dos réus carentes. Após a Revolução de 1930, a Constituição de 1934 chegou a definir que a União e os Estados concederiam assistência judiciária para pessoas necessitadas, determinando inclusive a criação de “órgãos especiais” para esse serviço.⁴² Entretanto, em decorrência da curta duração dessa Constituição e da forma genérica e não mandatória com a qual previa a existência de órgãos responsáveis pela assistência judiciária, a criação de uma instituição com essa função não chegou a configurar um dever para os Estados e, assim, não foi além do texto constitucional. As Constituições de 1946 e de 1967/1969 também trataram a assistência judiciária como uma concessão do Poder Público, a

⁴¹ O artigo 175 do Decreto nº 1030 de novembro de 1890 previa que a defesa dos “presos pobres” seria feita por “curadores geraes”, os quais compunham o quadro de servidores do Ministério Público.

⁴² A assistência judiciária estava prevista no artigo 113, item 32, da Constituição de 1934.

qual deveria ser atendida “na forma da lei”.⁴³ A lei em questão, em vigor até hoje, foi promulgada em 1950 sob o nº 1.060. Atualmente, sua principal utilidade é definir critérios e procedimentos para que o Judiciário possa deferir aos jurisdicionados carentes a isenção de taxas, custas e honorários. Quanto ao serviço de defesa jurídica das pessoas necessitadas, tal lei não previu a existência de um órgão público destinado a esse fim (Cunha, 2001: 158), e acabou definindo como solução a nomeação de advogados dativos,⁴⁴ ou até mesmo de acadêmicos do direito,⁴⁵ onde não houvesse serviço de assistência judiciária organizado e mantido pelo Estado. A solução traçada pela legislação federal apontava, portanto, para o modelo misto de assistência judiciária destacado por Cappelletti e Garth (1988), conforme vimos no primeiro capítulo, em que advogados particulares atuam supletivamente à prestação estatal e são remunerados pelos cofres públicos.

Não obstante, com base nessa legislação e seguindo uma tendência geral nos países ocidentais de expandir o acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1988), alguns Estados constituíram mecanismos públicos de assistência judiciária antes do atual regime constitucional.⁴⁶ O antigo Estado do Rio de Janeiro, caso mais emblemático nesse sentido, criou os primeiros cargos de defensores públicos durante a década de 1950. Minas Gerais e Mato Grosso do Sul seguiram o exemplo durante a década de 1980. Outros Estados, tais como São Paulo e Rio Grande do Sul, também criaram na metade do século passado serviços públicos de assistência judiciária. Contudo, nesses casos, a regra era destinar a um setor das procuradorias estaduais – órgão responsável pela defesa e assessoria jurídica do próprio Estado – a missão de prestar serviços jurídicos à população carente. Em muitos Estados, mesmo naqueles em que os procuradores estaduais assumiam a assistência judiciária, era preciso firmar parcerias com a Ordem dos Advogados do Brasil para que advogados particulares, os chamados

⁴³ A Constituição de 1946 previa a assistência judiciária em seu artigo 141, §35, e a Constituição do Regime Militar tratava do tema no artigo 150, §32.

⁴⁴ O artigo 5º, §2º e §3º, da Lei 1.060/1950 autoriza a nomeação de advogados dativos onde não houver “o serviço de assistência judiciária, organizado e mantido pelo Estado”.

⁴⁵ O artigo 18 da Lei 1.060/1950 autoriza a indicação de acadêmicos de direito, que estejam cursando pelo menos o 4º ano da faculdade, para a assistência judiciária.

⁴⁶ O capítulo 1 classificou os Estados em dois grupos, de acordo com a entidade responsável pela assistência judiciária no local. Desse modo, Estados que constituíram órgãos específicos para essa atividade faziam parte do primeiro grupo, ao passo que as unidades federativas que confiaram a assistência judiciária a um setor da Procuradoria estadual, ou à seccional local da OAB, foram alocadas no segundo grupo.

defensores dativos, atendessem, mediante remuneração do Estado, a demanda da população carente que não podia ser plenamente atendida pelos servidores públicos.

Até 1988, portanto, a assistência judiciária aos necessitados era legalmente definida como uma concessão do poder público e, em decorrência desse caráter caridoso, não existia uma determinação legal para a construção de instituições específicas para essa função. Ficava a critério de cada Estado definir como e em que medida ofereceria a assistência judiciária na forma de um serviço público, escolhendo se seria um modelo baseado nos serviços de advogados particulares, um modelo desenvolvido por servidores públicos ou ainda uma forma mista que combinasse a atuação de profissionais do mercado e do Estado. Esse período é marcado, portanto, pela dispersão dos modelos de assistência judiciária no país.

Entre os diferentes arranjos constituídos nos Estados brasileiros, surgiu no Rio de Janeiro a forma embrionária da Defensoria Pública.⁴⁷ Em dezembro de 1954, último ano do governo Amaral Peixoto à frente do Estado, são criados os primeiros seis cargos de defensores públicos estaduais, responsáveis por exercer a assistência judiciária à população carente do Estado, que até então dependia da benevolência de advogados dativos que não recebiam por esses serviços. Esses primeiros cargos de defensores foram nomeados por provimento efetivo, ou seja, não foram preenchidos por concurso público, mas sim por livre indicação do Executivo estadual. Em 1965, dez anos após a criação dos primeiros cargos, já havia cerca de cinquenta defensores atuando no Estado do Rio de Janeiro. A escassez de recursos materiais e o intenso trabalho, relatam os defensores da época (Rocha, 2004), faziam com que somente os vocacionados para a atividade permanecessem na carreira.

Nessa época, a Assistência Judiciária (AJ), como era denominada a repartição pública composta pelos defensores fluminenses, estava vinculada ao Ministério Público estadual, que se encontrava sob a chefia da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado.⁴⁸ Embora ligada ao MP, a Assistência Judiciária constituía um quadro próprio de profissionais, diferente do que ocorria no Estado da Guanabara e em algumas outras unidades federativas, onde a função de prestar serviços jurídicos aos pobres era incumbência dos membros do MP em início de carreira. Nesses casos, ao ingressar no

⁴⁷ Uma descrição detalhada da história da Defensoria Pública do Rio de Janeiro e da atuação da associação dos defensores fluminenses é apresentada por Rocha (2004).

⁴⁸ Vale lembrar que neste período o Ministério Público era órgão vinculado ao poder Executivo. Apenas com a Constituição de 1988, depois de um paulatino processo de fortalecimento desde anos anteriores, é que a instituição se tornou independente, tal como conhecemos hoje (Arantes, 2002).

Ministério Público, exercia-se primeiro o cargo de defensor público, para, somente depois, ser promovido à função de promotor de justiça. No Estado do Rio de Janeiro, contudo, a estrutura era diferente. MP e AJ eram cargos distintos, e não uma sucessão hierárquica dentro da mesma carreira. Nesse período inicial da instituição, os defensores públicos do Rio de Janeiro já atuavam intensamente para fortalecer a Assistência Judiciária e ampliar sua autonomia, ao mesmo tempo em que pleiteavam um maior número de cargos e a equiparação de vencimentos com outras carreiras jurídicas. Na época, a Associação do Ministério Público Fluminense defendia os interesses de promotores e defensores. A formação inicial da Assistência Judiciária próxima ao Ministério Público foi importante para os defensores do Rio de Janeiro, pois elevava o status da carreira logo no seu surgimento e fortalecia os pleitos da categoria como reivindicações associadas ao MP, uma instituição já consolidada no sistema de justiça. Além disso, o contato com o Ministério Público na origem da Defensoria fluminense exerceu uma influência importante, pois fez com que o modelo institucional do MP, bem como a trajetória de autonomia que essa instituição buscava na época, chegasse aos defensores públicos. O objetivo deles durante as décadas seguintes seria constituir uma Defensoria Pública institucionalmente forte e autônoma, a exemplo do que o Ministério Público estava se tornando. Durante a Constituinte, veremos adiante, esse foi o projeto institucional apresentado pelos defensores para uniformizar a assistência jurídica no Brasil.

Em 1970, a luta dos defensores por independência institucional conquista um passo importante, com a transformação da Assistência Judiciária fluminense em órgão específico do Estado, ficando ao lado do Ministério Público, mas ambos sob a chefia da mesma Procuradoria-Geral de Justiça (Rocha, 2004: 34).⁴⁹ Com a fusão entre Guanabara e Rio de Janeiro em 1975, essa estrutura é mantida, em boa medida por conta da atuação política dos defensores e por causa do reconhecimento público aos serviços que realizavam. Encerrava-se, assim, a prática até então vigente na cidade do Rio de Janeiro de atribuir a assistência judiciária aos iniciantes no MP. Mas a escolha por esse modelo baseado em um órgão específico, desvinculado do Ministério Público, não foi simples. Houve grande divergência entre os defensores, pois alguns viam na fusão dos Estados e na promulgação de uma nova Constituição estadual o momento ideal para promover a instituição e ampliar a sua autonomia, mas outros

⁴⁹ Decreto-lei estadual 286, de 22 de maio de 1970.

defensores acreditavam que era preferível manter a Assistência Judiciária sob a “árvore frondosa” que era o Ministério Público (*Ibidem*: 45-6), valendo-se da sua proteção institucional. A escolha pelo caminho da independência foi majoritária e a Assistência Judiciária passou a ser um órgão específico, previsto pela Constituição do Rio de Janeiro de 1975.⁵⁰

Daí em diante, a luta dos defensores para completar a institucionalização da AJ se intensificou. Eles defendiam a autonomia administrativa e financeira do órgão, para que seus membros pudessem defender as pessoas necessitadas de forma independente, até mesmo contra o próprio Estado, e buscavam consolidar um modelo orgânico e disciplinar semelhante ao estabelecido para o Ministério Público (*Ibidem*: 50-1). Em 1976, os defensores fluminenses formaram a sua própria entidade de classe, a Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (AAJERJ), que, após uma cisão em 1982, deu origem à Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), até hoje a instância de representação da categoria no Estado. Essa cisão ocorreu após o governo decidir vincular a AJ à Secretaria de Justiça do Estado, em 1981, restringindo a autonomia desse órgão. Os defensores que fundaram a ADPERJ se insurgiam contra essa decisão e queriam uma postura mais enfática da categoria em defesa da autonomia plena da Assistência Judiciária (*Ibidem*: 66).

Nessa mesma época, os defensores passaram a sustentar, muitas vezes apoiados por profissionais de outras carreiras jurídicas, que a assistência jurídica deveria ser, em todo o Brasil, incumbência de órgãos públicos, estaduais e nacionais, especializados em tal função, atribuindo à OAB apenas a “atuação supletiva” quando necessária (Moraes e Silva, 1984: 94-99). Assim, a defesa de um modelo público nacional de assistência judiciária, que atuasse tanto na esfera criminal quanto na cível, começava a se tornar consistente, e o principal obstáculo a esse projeto era identificado por seus defensores: a advocacia privada.

Em 1987, sob o governo Moreira Franco, os defensores fluminenses conseguiram uma conquista essencial na direção da autonomia pretendida: a instituição que contava desde 1972 com uma corregedoria para orientar e disciplinar a atuação dos defensores, passava agora a ter um Procurador-Geral da Defensoria

⁵⁰ Artigo 82 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1975 previa a Assistência Judiciária como órgão estatal “incumbido da postulação e da defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos necessitados, nos termos da lei”. Esse órgão público fazia parte da Procuradoria-Geral do Estado, embora tivesse uma carreira própria, distinta da dos procuradores estaduais.

Pública, escolhido pelo governador a partir de lista tríplice apresentada pelos defensores. Com isso, a instituição adquiria autonomia administrativa e passava ao patamar de Secretaria de Estado, não ficando mais subordinada ao secretário de Justiça ou à PGE. Nesse período, a Assistência Judiciária passou a ser denominada como Defensoria Pública, “para diferenciá-la das demais entidades que se propõem” à assistência jurídica (Rocha, 2004: 82), e consolidou a sua estrutura administrativa, que ainda é a base para a organização atual da Defensoria do Rio de Janeiro.

Dessa maneira, a partir dos seis cargos indicados pelo governador em 1954, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro se tornou uma instituição administrativamente autônoma em 1987, concretizando um processo bem sucedido de institucionalização ao longo de trinta anos. Outras batalhas foram travadas pelos defensores fluminenses durante as décadas de 1990 e 2000, para consolidar a autonomia, agora financeira e orçamentária, da Defensoria e assegurar conquistas da categoria, como a isonomia salarial com outras carreiras jurídicas do Estado.

Destaca-se nesse processo de institucionalização a atuação política dos defensores fluminenses, principalmente por meio das associações representativas da categoria. Pressionar a Assembleia Legislativa, fazer lobby por propostas de lei que visavam fortalecer a assistência jurídica no Estado e arrancar compromissos públicos de candidatos ao governo estadual, eram algumas das atividades políticas das associações dos defensores públicos do Rio de Janeiro. Nas palavras do atual Defensor-Geral do Estado, André de Castro:

A história da Defensoria Pública (fluminense) está intimamente atrelada à de sua Associação. (...)

A Associação sempre esteve à frente das lutas empreendidas pela sobrevivência e reconhecimento da Defensoria Pública, não apenas em nível estadual, mas também no cenário nacional, a exemplo da intensa participação na constituinte e na elaboração da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública.

Foi através da Associação que se perseguiu e alcançou a elevação da Coordenação da Defensoria Pública ao status de Secretaria de Estado e, também, a conquista da autonomia administrativa e financeira (...). (Castro, 2004: xiii)

Esse ativismo constante na esfera política transformou em realidade o projeto dos defensores fluminenses, que visava consolidar a assistência jurídica do Estado na forma de uma instituição autônoma. Favorecia esse projeto a ausência de outros operadores do direito interessados em disputar o atendimento jurídico à população carente do Rio de Janeiro. Como esse serviço no Estado era incumbência dos defensores públicos desde a década de 1950, outras modalidades de assistência

judiciária não foram implementadas no Rio de Janeiro e, assim, as demais carreiras de operadores do Direito não tiveram a oportunidade de desenvolver interesse maior por esse tipo de serviço.

A experiência fluminense de institucionalização da Defensoria Pública influenciou atores em outros Estados. Servidores públicos responsáveis pela assistência judiciária em vários Estados começaram a defender um modelo semelhante ao do Rio de Janeiro, que estruturava a carreira dentro de uma instituição autônoma e especificamente designada à assistência jurídica da população carente. Esse modelo, argumentavam e ainda argumentam seus defensores, é preferível porque assegura as condições necessárias para desempenhar com independência o atendimento jurídico pleno aos necessitados.

Os defensores públicos fluminenses também atuaram para expandir o modelo da Defensoria para todo o país. Em 1982, a AAJERJ promoveu, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Nacional, o *I Seminário Nacional de Assistência Judiciária*, realizado na cidade do Rio de Janeiro. Desse encontro resultou um documento, *Carta do Rio de Janeiro*, que reivindicava a criação, em níveis federal e estadual, de instituições públicas responsáveis pela assistência judiciária aos necessitados, reservando para a OAB a atuação supletiva nessa área (Moraes e Silva, 1984: 97). Era o início de uma campanha, encabeçada principalmente pelos próprios defensores públicos, que visava implantar o projeto da Defensoria Pública no Brasil inteiro. Durante a década de 1980 novas instituições de assistência judiciária começam a surgir em alguns Estados, seguindo uma estrutura de organização semelhante à do Rio de Janeiro. Em 1983, por exemplo, foi criada a Assistência Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul (MS), que havia adquirido a condição de ente federativo autônomo em 1979. Em entrevista para esta pesquisa, Suely Pletz Neder, a primeira Procuradora-Geral da Assistência Judiciária no MS, contou que a obra publicada pelos defensores fluminenses Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle da Silva (1984) influenciou a implantação da instituição de assistência jurídica sul-mato-grossense. Além disso, os defensores recém concursados no MS procuraram a ajuda dos colegas fluminenses para organizar a Assistência Judiciária no novo Estado e para criar a sua lei orgânica estadual (Neder, entrevista, 2015).

O intercâmbio entre defensores e outros servidores públicos que exerciam a assistência judiciária em vários Estados levou, em 1984, à formação de uma entidade de classe de âmbito nacional, a Federação Nacional dos Defensores Públicos

(FENADEP), atualmente denominada como Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Esse é um marco importante, pois o projeto nacional de institucionalização da Defensoria Pública ganhou uma entidade organizada para levá-lo adiante e para defender os interesses dos membros dessa instituição, os quais começavam a se reconhecer como uma categoria única espalhada por todo o país. Já na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, a FENADEP desempenhou um papel importante, conforme veremos a seguir. Em entrevista concedida para esta pesquisa, o atual presidente da associação, o defensor maranhense Joaquim Neto, ressaltou que a ANADEP é a “instância máxima política da Defensoria” e que “construiu capital político no Congresso e perante as outras instituições”, por causa da sua seriedade e da defesa dos direitos humanos, cuja promoção vem em primeiro lugar, na frente das pautas corporativas da categoria. A associação, destacou Joaquim, “acompanha de forma efetiva” os projetos de lei que interessam aos defensores e ao seu público alvo, participando de todo o processo legislativo e se fazendo presente no Congresso Nacional, para apresentar sugestões de alterações, notas técnicas e seu posicionamento público sobre propostas de mudança de lei (Neto, entrevista, 2015a).

Na segunda metade da década de 1980, os defensores públicos perceberam que a Constituinte era uma janela de oportunidade importante para promover o projeto de institucionalização nacional da Defensoria Pública. Membros da FENADEP e da ADPERJ acompanharam de perto todo o processo constituinte, lutando para incluir a Defensoria no novo texto constitucional e, assim, fixar no plano normativo nacional o modelo público de assistência jurídica que se consolidava no Rio de Janeiro e começava a ser implantado em outros Estados, como apresentou o primeiro capítulo.

Veremos na próxima seção que os defensores foram, em grande medida, bem sucedidos nessa empreitada. A Constituição determinou a criação da Defensoria Pública em todos os Estados e na União. Assim, a partir de 1988, o Brasil adotou no plano constitucional um modelo regido pela lógica “público-estatal” para desenvolver os serviços de acesso à justiça à população carente (Rocha, 2009). É um modelo baseado na existência de equipes de advogados servidores públicos especializados em direitos relativos às pessoas pobres (Cappelletti e Garth, 1988: 39-43) e vinculadas a uma instituição independente no arranjo administrativo do Estado (Cunha, 2001). Mas a inclusão constitucional da Defensoria Pública encontrou forte resistência de outras categorias de operadores do direito. Uniformizar a assistência jurídica no país em torno do modelo institucional da Defensoria Pública exigia que vários Estados

abandonassem ou reduzissem outras formas de execução desse serviço, o que afetava o interesse de alguns atores influentes do sistema de justiça. Esse embate corporativo e institucional está registrado nos debates da Constituinte, a seguir reconstituídos.

A Defensoria Pública nos debates da Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 (ANC) culminava o processo de redemocratização do país após mais de duas décadas de regime militar. Para atender aos anseios democráticos da época e não ter sua legitimidade questionada, a Constituinte foi organizada em torno de uma estrutura descentralizada dos trabalhos e aberta à participação de diversos grupos de interesse. O resultado foi um texto constitucional longo e que inclui quase todos os aspectos da vida política (Elkins et al., 2009: 105), contendo algumas “cláusulas absurdamente detalhadas” (Elster, 2008: 21) e constitucionalizando diversos dispositivos que disciplinam políticas públicas, ao invés de se limitar a temas estruturais da organização do Estado e do jogo político (Arantes e Couto, 2006; 2012).

A assistência jurídica às pessoas necessitadas é um exemplo de serviço público que recebeu maior grau de detalhamento no texto constitucional. Os constituintes foram além de estabelecer que o acesso à justiça é um direito fundamental que deve ser garantido pelo Estado.⁵¹ Eles também definiram que a defesa e a orientação jurídica de pessoas que não possuem recursos suficientes para contar com os serviços de advogados particulares devem ser realizadas por uma nova instituição mantida pelo poder público, composta por servidores concursados e com certas características específicas. Essa instituição é a Defensoria Pública. A previsão constitucional da instituição foi uma vitória dos defensores públicos, que na época estavam presentes em alguns Estados onde os cargos de defensores haviam sido criados, mas a estrutura administrativa à qual estavam vinculados não era igual ao modelo institucional que a Constituição de 1988 viria consagrar. Eles perceberam a mudança da ordem constitucional como uma janela de oportunidade, por meio da qual uma Defensoria Pública nacional e autônoma poderia ser construída. Delegações de defensores e assistentes judiciários acompanharam de perto os trabalhos da ANC e “não se afastaram de Brasília por um só instante” (Neder, 2008: 223), atuando junto aos deputados e senadores constituintes para que a Defensoria fosse inserida na nova

⁵¹ O direito à assistência jurídica integral e gratuita oferecida pelo Estado está previsto no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição.

Constituição, nos termos pretendidos pela categoria. Essa pretensão dos defensores encontrou, contudo, forte resistência de outros operadores do direito e de alguns membros da Constituinte.

A ANC foi organizada em Comissões Temáticas dedicadas a discutir matérias específicas para o novo texto constitucional e a apresentar seus anteprojetos à Comissão de Sistematização. Cada Comissão Temática, por sua vez, era dividida em três Subcomissões que deveriam realizar as primeiras discussões e elaborar o primeiro anteprojeto sobre áreas de responsabilidade da sua respectiva Comissão. A Defensoria Pública, por se tratar de uma instituição destinada a compor o sistema de justiça, foi introduzida no anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que integrava a Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

Ao longo do processo constituinte, a Defensoria Pública foi um tema bastante discutido na Subcomissão e na Comissão Temática, e recebeu muitas emendas e destaques para alteração durante as Comissões de Sistematização e de Redação. Desde o início dos trabalhos da Subcomissão, é possível identificar três linhas de objeção relacionadas à inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional. A primeira traduz disputas corporativas entre defensores públicos, que queriam institucionalizar a Defensoria como política nacional de acesso à justiça, e outras profissões jurídicas que desempenhavam a assistência judiciária em alguns Estados, tais como procuradores estaduais e advogados. A segunda linha de objeção à Defensoria está relacionada à primeira, mas sua origem não é essencialmente motivada por interesses corporativos. Ela expressa a resistência de Estados que utilizavam outras modalidades de prestação da assistência judiciária em aceitar a obrigação constitucional de institucionalizar a Defensoria Pública. Tal resistência em alguns momentos configura uma forma de proteger os interesses de categorias jurídicas expressivas dentro do Estado, mas se destaca por defender, principalmente, a autonomia do ente federativo na formulação da sua própria política de assistência jurídica, de acordo com as circunstâncias que lhe são peculiares. Por fim, a terceira linha de objeção surgiu quando a Defensoria Pública procurou equiparar-se institucionalmente ao Ministério Público, cujos membros se mostravam resistentes à

ideia de que uma nova instituição do sistema de justiça pudesse usufruir dos mesmos princípios institucionais, prerrogativas, direitos e garantias conquistados pelo MP.⁵²

Essas três objeções podem ser interpretadas como efeitos institucionais ou *policy effects*, o pressuposto analítico desta pesquisa descrito no capítulo anterior, na medida em que a organização do sistema de justiça e a existência de diferentes regimes institucionalizados de uma política pública, no caso a assistência judiciária, influenciaram a formação de interesses e a estratégia dos atores com relação à uniformização do serviço de acesso à justiça no Brasil. Os constituintes, deputados e senadores, eleitos por Estados onde já havia uma forma incipiente de Defensoria Pública organizada representaram, em regra, os defensores públicos, que formavam nesses locais o principal grupo de interesse em torno do tema da assistência jurídica. Todavia, os constituintes de Estados que adotavam outras formas de promover o acesso à justiça representavam, com maior ênfase, os interesses de atores que buscavam manter ou ampliar seu espaço de atuação, em oposição à previsão de uma Defensoria Pública institucionalmente forte. Além disso, a centralidade do Ministério Público dentro do sistema de justiça criava outra forma de objeção às pretensões dos defensores.

Desvelar essas três linhas de objeção é essencial para entender o texto final da Constituição sobre a Defensoria Pública. Para facilitar a compreensão, os debates e disputas serão reconstituídos nesta seção seguindo as etapas do processo constituinte, destacando como as três oposições à previsão constitucional da Defensoria Pública – a corporativa; a baseada na autonomia dos Estados; e a relativa à centralidade institucional no sistema de justiça – estiveram presentes em cada etapa, mostrando quais foram os principais atores envolvidos e quais as consequências desses conflitos para o texto final da Constituição sobre a Defensoria.

Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foi presidida pelo constituinte José Costa (PMDB/AL), mas a figura principal neste momento era a do relator, função exercida por Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP). De acordo com o regimento interno, caberia ao relator elaborar um anteprojeto, o qual seria submetido à apreciação dos demais constituintes membros da Subcomissão para apresentarem suas

⁵² Para uma análise completa da reformulação institucional do MP, ler Arantes (2002).

emendas, que poderiam ser aceitas ou rejeitadas pelo relator. Na sequência, o anteprojeto e as emendas seriam votadas na Subcomissão, cujo texto aprovado seria encaminhado para Comissão Temática. O relator tinha, desse modo, um papel de destaque, na medida em que elaborava a primeira proposta de anteprojeto a ser debatida e manifestava juízo sobre todas as emendas apresentadas. Plínio de Arruda Sampaio, político brasileiro conhecido pelo seu posicionamento à esquerda no espectro ideológico, foi promotor público do Estado de São Paulo e durante a ANC atuou em prol do fortalecimento do Ministério Público, tendo sido um dos principais responsáveis pelo novo perfil que a instituição viria a assumir (Arantes, 2002: 21).

Já na primeira reunião para eleição do presidente da Subcomissão, a questão da Defensoria Pública foi apresentada pelo deputado Sílvio de Andrade Abreu Júnior (PMDB/MG),⁵³ advogado mineiro que, quando foi Secretário de Justiça em Minas Gerais (1983-1986), apoiou a formação do órgão de Assistência Jurídica desse Estado, que era composto por defensores públicos (Oliveira, 2015). Para ele, uma Defensoria “igualada e nivelada” ao Ministério Público era necessária para garantir a assistência jurídica aos pobres, razão pela qual propunha inclusive a alteração do nome da Subcomissão para “do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública” (Brasil, 1987a, 1ª Reunião: 7). Imediatamente, o constituinte Michel Temer (PMDB/SP), que era procurador estadual e havia sido Procurador-Geral do Estado de São Paulo, manifestou-se de forma contrária, deixando clara a oposição corporativa:

(...) apenas me oporia, com a devida vênia, à sugestão do Constituinte Sílvio Abreu, na medida em que esta Constituição deveria também incluir a idéia de Defensoria Pública. Nos Estados, há um grande litígio entre Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores Públicos. No meu Estado, São Paulo, os Procuradores Públicos é que exercitam a atividade da assistência judiciária e dela não querem abrir mão, até porque tomam essa função como de grande relevância no Poder Executivo estadual. (Brasil, 1987a, 1ª Reunião: 7)

Nas reuniões seguintes, constituintes de alguns Estados que já haviam implantado um órgão próprio para assistência judiciária (as formas embrionárias de Defensoria Pública) fizeram uma campanha para que fosse realizada uma audiência específica com representantes das associações dos defensores públicos, com o

⁵³ As biografias dos deputados e senadores que participaram da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 podem ser consultadas no site da Câmara dos Deputados, pelo link: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes. Acessado em: 04/03/2016.

objetivo de apresentar aos constituintes de outros Estados, que desconheciam essa instituição, a função e a importância dela. Começava a ficar nítida uma tendência que se manteve nas demais Comissões: constituintes de Estados que já possuíam um órgão semelhante à atual Defensoria Pública foram, em regra, os porta-vozes das pretensões dos membros dessa instituição na Assembleia Constituinte. Dentro da Subcomissão, ganham destaque nesse papel o já citado deputado Sílvio Abreu (PMDB/MG) e seu par do Mato Grosso do Sul, Plínio Martins (PMDB). A insistência deles, principalmente de Sílvio Abreu, levou ao agendamento de uma audiência com a participação dos defensores públicos. Na 5ª Reunião Ordinária, compareceram à Subcomissão os defensores Suely Pletz Neder (MS), José Antônio Neves César (MG) e Roberto Vitagliano (RJ), como representantes da FENADEP. O discurso deles chamou a atenção para a necessidade social de implantar a Defensoria em todos os Estados e na União, visando atender as pessoas sem recursos para custear por conta própria o acesso à justiça, que, segundo apontavam, comporiam 80% da população brasileira na época. A pretensão era fazer isso pela via constitucional, conforme destacou a então presidente da FENADEP, Suely Pletz Neder:

A nossa proposta, portanto, é no sentido de que fique constando do texto constitucional, em capítulo próprio, a institucionalização da assistência judiciária como órgão do Estado, obrigação do Estado, que é atividade, a nível extrajudicial e judicial, na defesa dos direitos dos juridicamente necessitados, inclusive contra o próprio Estado. Que sejam assegurados aos membros da assistência judiciária os direitos, garantias e prerrogativas que são assegurados aos membros dos demais órgãos que integram a administração da Justiça. E que haja uma organização da assistência judiciária a nível nacional, em carreira própria, integrada por cargos providos, inicialmente, em caráter de exclusividade, por concurso público de provas e títulos. (Brasil, 1987a: 72)

A aspiração dos defensores era, portanto, criar uma obrigação constitucional determinando aos Estados a implantação da Defensoria Pública como uma instituição que fosse: estruturada em carreira própria, com ingresso inicial por meio de concurso público; organizada nacionalmente, com base em princípios institucionais que lhe garantissem unidade, independência e autonomia financeira e administrativa; e cujos membros tivessem asseguradas as mesmas prerrogativas, direitos e garantias dos integrantes do MP. Sem esses atributos, os defensores argumentavam que a defesa jurídica da população carente seria apenas ficta, já que o concurso garantiria o ingresso de pessoas capacitadas e vocacionadas para a atividade, ao passo que a autonomia da instituição – junto com as prerrogativas e direitos dos seus membros – asseguraria a independência e segurança que a função exige, pois muitas vezes é

preciso defender o direito do pobre contra os ricos ou até mesmo contra o próprio Estado (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária: 62-72).⁵⁴ Em síntese, o objetivo era alcançar um avanço institucional semelhante ao que estava sendo trilhado pelo Ministério Público. Em diversas passagens de suas intervenções na Subcomissão, os defensores equiparam a importância da sua função à dos promotores/procuradores de justiça: se a estes cumpre proteger os direitos indisponíveis da sociedade, àqueles cabe a defesa dos direitos individuais da população carente, “se bem que sempre do ponto de vista do interesse social” (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária: 63); se o Ministério Público se responsabiliza pela acusação no processo penal, a Defensoria Pública assume a função da defesa. Para equilibrar as partes dentro do processo e garantir a defesa eficiente dos necessitados, era preciso, portanto, igualar as instituições.

A proximidade do deputado Sílvio Abreu com o grupo de interesse que representa os defensores públicos era patente. Desde o início dos debates, a atuação do constituinte a favor da Defensoria Pública estava em perfeita harmonia com as pretensões dos defensores públicos, e ao longo de toda a Assembleia Constituinte ele irá defender as reivindicações da categoria. Sílvio Abreu foi o principal representante político dos defensores na Constituinte, sobretudo durante os trabalhos da Subcomissão.⁵⁵ Outros deputados e senadores levantavam, contudo, ressalvas quanto às pretensões dos defensores públicos. Michel Temer (PMDB/SP) apresentou um argumento contrário à constitucionalização da Defensoria Pública, que misturava oposição corporativa e defesa da autonomia dos Estados-membros. Após afirmar que o valor fundamental em debate é a assistência judiciária, e não a instituição em si que a desempenha, o ex-Procurador-Geral de São Paulo indagou:

Por que só a Defensoria Pública? Não seria o caso de dizermos que a assistência judiciária, valor fundamental, valor altamente prezável pelos povos deverá ser prestada, preferencialmente, [pela Defensoria Pública] nos Estados? Note-se que utilizo a expressão ‘preferencialmente pelas defensorias públicas’, podendo, entretanto, ser atribuída a outros órgãos da administração, porque creio, Sr.^a

⁵⁴ A luta por autonomia institucional era uma pauta antiga dos defensores fluminenses, conforme vimos no início deste capítulo.

⁵⁵ Além do Sílvio Abreu, outros constituintes demonstravam ter proximidade com defensores públicos e suas associações, como Plínio Martins (PMDB/MS), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) e Mário Bouchardt (PMDB/MG). Vivaldo Barbosa afirmou na justificativa de uma emenda que apresentou (nº 3C0282-2) que conhecia de perto a Defensoria Pública e Mário Bouchardt destacou, na justificativa da emenda nº 3C0546-5, que “o texto foi aprovado pelas delegações das entidades representativas dos defensores públicos”.

expositora [Suely Neder], que esta seria uma homenagem ao princípio federativo, ao princípio da autonomia dos Estados. O Estado se organiza e presta a sua administração de acordo com as suas possibilidades. Então, é muito provável que em um Estado a Defensoria Pública seja criada, mas em outro – e aqui trago o exemplo de São Paulo e outros Estados – a Procuradoria do Estado presta esta assistência também com muita eficiência, em que os advogados dativos de alguma maneira prestam um desempenho muito acentuado e profícuo em relação à assistência judiciária, porque – repito – volto a dizer, este é o valor de que o Constituinte está efetivamente homenageando. (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária: 74-5)

Os constituintes Jairo Carneiro (PFL/BA) e Paes Landim (PFL/PI) se aliam ao argumento do Michel Temer. O relator Plínio de Arruda Sampaio, por sua vez, também não acatou as reivindicações dos defensores e de seus representantes constituintes tão facilmente. Em um primeiro momento, questionou a conveniência e a necessidade de incluir a Defensoria na Constituição, alegando que não seria um assunto tipicamente constitucional:

Ela [Constituição] fixa aquelas atribuições, fixa prerrogativas que são próprias, fixa sistemas de funcionamento, em geral, para evitar abusos, seja do exercício do próprio poder, seja de particulares. Então, a Constituição estabelece aquelas garantias que são fundamentais para o exercício da democracia. Mas, por exemplo, não há na Constituição um capítulo que disponha sobre o médico sanitário, sobre o engenheiro de obras dos ministérios; sobre os geólogos, que são, também, profissões extremamente importantes.

O que se garante na Constituição àquelas profissões que são muito sujeitas à pressão, muito sujeitas às injunções, muito sujeitas a fatores externos que obstaculizam o seu pleno exercício. (Brasil, 1987a, 5ª Reunião Ordinária: 71)

O relator também indagou a relevância de uniformizar a assistência jurídica, já que em alguns Estados a atribuição estava a cargo dos procuradores estaduais, de repartições específicas ou de advogados dativos nomeados para defender os necessitados. Contudo, ao longo dos trabalhos da Subcomissão, seu posicionamento muda parcialmente “depois de muita conversa com Silvio Abreu e Plínio Martins, os mais árdios defensores da Defensoria Pública nesta Subcomissão”, segundo suas próprias palavras (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária: 237). Nesse processo de convencimento,⁵⁶ ele primeiro reconheceu a importância da Defensoria Pública, mas teve dúvida se deveria incluí-la no capítulo constitucional atinente ao Poder Judiciário. Após decidir que o lugar da Defensoria era sim no texto elaborado pela Subcomissão de sua relatoria, uma vez que o defensor seria uma espécie de advogado,

⁵⁶ Nas atas dos debates constituintes não está claro por que Plínio de Arruda mudou seu posicionamento quanto à inclusão da Defensoria no anteprojeto da Subcomissão. Aparentemente, a atuação constante de alguns constituintes e dos próprios defensores públicos foi o fator determinante, pois eles conseguiram o apoio da maioria dos membros da Subcomissão ao projeto da Defensoria, conforme veremos a seguir.

Plínio incluiu em seu anteprojeto um dispositivo que atendia parte das pretensões da FENADEP,⁵⁷ mas não equiparou a instituição ao Ministério Público (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária: 237). Para ele, embora já estivesse presente em alguns Estados, a instituição era ainda uma novidade, e como tal não deveria “ter uma estratificação constitucional demasiadamente ampla, difícil depois de ser modificada na prática do exercício de suas funções” (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária: 196). Entretanto, o principal ponto da argumentação do relator revela a oposição institucional à criação de uma instituição equiparada ao Ministério Público:

Estamos aqui fazendo uma nova Nação, na medida em que a estamos reconstruindo. É preciso, então, que se contenha o ímpeto, com certa ponderação, com certo equilíbrio. Estamos criando uma instituição que é uma novidade, constituindo enorme transformação no nosso arcabouço constitucional, o Ministério Público. Foi um passo que dei não sem muita meditação. Criamos um organismo que, a rigor, não depende de poder algum, que quebra uma multissecular forma de organização do Estado. É uma evolução que tem sua base teórica, que foi discutida e numa série de congressos, de aportes jurídicos e de publicações.

Ora, se criarmos outra igual estaremos exagerando. É importante instituímos a carreira do defensor público, mas **não podemos esquecer que há uma hierarquia de funções.** Por mais legítimo que seja o interesse de um indivíduo pobre que litiga com outro, ele não tem, na sociedade, a mesma importância que uma ofensa a uma lei criminal, um conflito entre poderes, uma violação de direitos individuais, uma violação de direitos difusos, que estamos dando a instituições constitucionalmente ultraprotetidas, para que possam exercer com independência a função contra o poder, contra a prepotência.

Não vejo que o advogado dos mais necessitados tenha esta categoria. É importante que o serviço seja resguardado. Não veria nenhum inconveniente em que os Estados, de acordo com seus orçamentos e suas colocações, pagassem ao defensor público o mesmo salário que recebe o promotor. Mas estabelecer isto como obrigação constitucional, e com esta abrangência, tenho a impressão de que é avançar um pouco a teoria e a experiência. (Brasil, 1987a, 9ª Reunião Extraordinária: 239. Grifo desta pesquisa)

Apesar da oposição do relator, a Subcomissão aprovou⁵⁸ a emenda nº 4 de autoria do constituinte Silvio Abreu, que reconheceu à Defensoria Pública os mesmos princípios institucionais do Ministério Público e estendeu aos defensores as garantias, prerrogativas e direitos dos promotores. Os defensores públicos viam, assim, todas as

⁵⁷ A proposta do Plínio de Arruda organizava a Defensoria em carreira com ingresso inicial por meio de concurso público e garantia a inamovibilidade, com a ressalva de que não era absoluta como a do promotor e a do juiz, e a independência funcional aos seus membros.

⁵⁸ Mesmo Michel Temer, que até então apresentava uma visão crítica quanto à constitucionalização da Defensoria Pública, votou pela aprovação da emenda nº 4. Interessante notar que na próxima etapa, a Comissão Temática, ele passou a defender a paridade de vencimentos entre membros das Procuradorias Estaduais e do Ministério Público, e usou como argumento o fato de ter sido aprovada a paridade entre os vencimentos dos magistrados, promotores e defensores públicos. Paralelamente, ele propôs à Comissão Temática uma emenda que enfraquecia a Defensoria Pública.

suas pretensões serem atendidas no anteprojeto da Subcomissão.⁵⁹ Essa conquista provisória contou com a participação decisiva dos constituintes eleitos por Estados que na época já possuíam a Defensoria Pública instituída⁶⁰ e enfrentou objeção mais forte por parte dos constituintes eleitos em Estados onde havia outra forma de assistência judiciária. Observa-se, assim, que nesse debate a filiação partidária teve menos importância do que o Estado de origem do constituinte. Além disso, já é possível identificar nessa etapa as três linhas de objeção à previsão constitucional de uma Defensoria Pública institucionalmente forte. Michel Temer misturou a defesa corporativa com o argumento da autonomia dos Estados contra a uniformização da assistência jurídica, enquanto Plínio de Arruda Sampaio expressou a oposição institucional à criação de uma nova instituição equiparada ao Ministério Público. A tabela 9 sintetiza os temas reivindicados pelos defensores ou por seus representantes na Subcomissão e aqueles que foram aprovadas nessa fase da ANC.⁶¹

Tabela 9. A Defensoria Pública na Subcomissão		
Temas	Reivindicação dos defensores nesta fase	Aprovado na Subcomissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	✓	✓
Princípios institucionais do MP ⁶²	✓	✓
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	✓	✓
Vedações profissionais previstas aos membros do MP ⁶³		✓

⁵⁹ Os textos sobre a Defensoria Pública em cada um dos anteprojeto e projetos da Constituinte estão reproduzidos no anexo D deste trabalho.

⁶⁰ O bloco que apoiou as pretensões dos defensores públicos tinha como principais expoentes na Subcomissão Silvio Abreu (PMDB/MG) e Plínio Martins (PMDB/MS), mas contou com a participação dos seguintes constituintes: Adolfo Oliveira (PL/RJ), Ronaro Corrêa (PFL/MG), Mário Bouchardet (PMDB/MG) e Vivaldo Barbosa (PDT/RJ). Todos eles vinham de Estados que já tinham um órgão de assistência judiciária específico, a Defensoria da época.

⁶¹ Na tabela, o sinal de visto indica que a medida foi reivindicada pelos defensores e/ou aprovada pela Subcomissão. A célula vazia significa que, embora a questão tenha sido aprovada, não foi possível observar manifestação dos defensores e seus representantes sobre esse tema.

⁶² Os princípios institucionais eram a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e, ainda, a autonomia administrativa.

⁶³ Após a aprovação da emenda nº 4, a Subcomissão ainda decidiu, por iniciativa do constituinte Jairo Carneiro (PFL/BA), impor aos defensores públicos as mesmas vedações profissionais aplicadas aos membros do Ministério Público e reconhecer os mesmos vencimentos. Entretanto, no texto final do anteprojeto da Subcomissão, foi incluída apenas referência às vedações, sem tratar dos vencimentos.

Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Na etapa seguinte do processo constituinte, os defensores perderam parte das conquistas obtidas na Subcomissão. A Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi basicamente composta de duas fases. Inicialmente, os seus membros apresentaram emendas aos anteprojetos elaborados pelas Subcomissões, as quais eram aceitas ou rejeitadas pelo relator incumbido de apresentar um anteprojeto substitutivo. Na segunda fase, eram feitas emendas ao texto do relator, que agora emitia parecer contrário ou favorável a elas para, na sequência, serem submetidas à votação. Novamente a função do relator é central, e foi desempenhada na Comissão pelo deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE).

Entre as emendas apresentadas ao anteprojeto da Subcomissão, destaca-se a oposição corporativa à determinação constitucional da Defensoria Pública para o exercício da assistência jurídica. Das dez emendas sobre o tema, cinco eram contrárias à Defensoria por considerarem que outras categorias jurídicas poderiam realizar a mesma função. Benedito Monteiro (PMDB/PA), que foi promotor de justiça no Pará, propôs que o Ministério Público exercesse, além de suas funções, a defesa dos legalmente necessitados,⁶⁴ ao passo que Jutahy Magalhães Júnior (PMDB/BA) sugeria que, enquanto não houvesse Defensoria Pública, suas funções fossem assumidas por advogados dativos.⁶⁵ O deputado Nelton Friedrich (PMDB/PR) apresentou duas emendas que visavam diminuir a importância da Defensoria Pública. Na emenda nº 301149-6, ele propunha reduzir o texto constitucional sobre a Defensoria, deixando apenas a previsão de que a sua função era defender os juridicamente necessitados. A outra emenda de sua autoria queria incluir um novo artigo que garantisse às pessoas carentes a livre escolha do assistente jurídico, que deveria ser remunerado pelo Estado quando não integrasse o serviço público.⁶⁶ A justificativa dessas duas emendas revela o interesse de um outro ator, a OAB, na medida em que o deputado afirma que “[é] importante acrescentar que esta Proposta de Emenda é recomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil” (Brasil, 1987b: 321).

Michel Temer mais uma vez atuou como representante dos procuradores do Estado de São Paulo e solicitou a inclusão de um novo dispositivo sobre assistência

⁶⁴ Emenda nº 300782-1.

⁶⁵ Emenda nº 300892-4.

⁶⁶ Emenda nº 301150-0.

jurídica, permitindo que os Estados e o Distrito Federal atribuísem esse serviço a suas respectivas Procuradorias.⁶⁷ Em sua argumentação, o futuro presidente interino⁶⁸ da República dizia:

Não há dúvida de que é dever inarredável do Estado possibilitar aos necessitados o acesso gratuito e eficiente à Justiça.

Se esse serviço deve ser cometido a um órgão específico, como, por exemplo, uma Defensoria Pública, ou às Procuradorias de Estado é matéria que pertine ao particular interesse do Estado membro que, dentro de suas peculiaridades, deve equacionar e definir a questão.

A experiência de muitos Estados (como por exemplo São Paulo, Alagoas, Rio Grande do Sul, etc.) tem demonstrado a perfeita harmonia no desempenho pelas Procuradorias Gerais das funções típicas de advogado do Estado e do cidadão pobre. (Brasil, 1987b: 383)

Do lado dos que advogavam a favor da Defensoria, a principal emenda foi apresentada pelo deputado Fábio Raunheitti (PTB/RJ).⁶⁹ O texto proposto era mais modesto do que a previsão do anteprojeto da Subcomissão, pois não estabelecia os mesmos princípios institucionais, garantias, prerrogativas e direitos do Ministério Público. Procurava incluir, contudo, a figura de um Procurador-Geral como chefe da Defensoria Federal e conceder expressamente a vitaliciedade (que já fazia parte das prerrogativas conquistadas na Subcomissão) aos defensores públicos. Nas justificativas, o deputado expressa sua ligação com os membros da instituição: “[e]ste projeto foi elaborado por um grupo de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro” (Brasil, 1987b: 25).⁷⁰ Essa proposta dos defensores do Rio de Janeiro foi a única emenda sobre a Defensoria Pública parcialmente aprovada pelo relator Egídio Ferreira Lima, que acatou apenas a supressão que a emenda trazia em relação ao anteprojeto da Subcomissão, retirando do texto os princípios institucionais. Por sua própria iniciativa, ele ainda retirou a previsão de concurso público para ingresso na carreira, alterou o *caput* do dispositivo para uma redação mais sintética e deixou de determinar que lei complementar federal iria estabelecer normas gerais para a Defensoria Pública dos Estados. Em um único golpe, o anteprojeto do relator suprimiu boa parte das reivindicações que os defensores consideravam necessárias para a consolidação de uma instituição forte o suficiente para defender os pobres com

⁶⁷ Emenda nº 301428-2.

⁶⁸ Em 13 de maio de 2016, Michel Temer assumiu a Presidência da República interinamente, após Dilma Rousseff ser afastada do cargo pela Câmara dos Deputados durante o processo de impeachment.

⁶⁹ Emenda nº 300103-2.

⁷⁰ O fato de os defensores terem apresentado uma emenda que reduzia as conquistas obtidas na Subcomissão indica uma ação estratégica. Quando perceberam que não conseguiriam aprovar todas as reivindicações da categoria, foi preciso restringir a demanda àquilo que consideravam mais importante e negociar o que era viável, conforme nos informou em entrevista Suely Pletz Neder.

eficiência. Após essa alteração, Sílvio Abreu buscou, sem êxito, alterar o anteprojeto do relator para conferir novamente à Defensoria Pública os mesmos princípios institucionais do Ministério Público.⁷¹ Ele conseguiu apenas reintroduzir a previsão de que lei complementar federal iria estabelecer normas gerais para a organização da Defensoria dos Estados,⁷² uma conquista importante porque vinculava a prestação da assistência jurídica nos Estados ao modelo institucional definido para a Defensoria Pública no plano federal.

No entanto, as emendas ao anteprojeto do relator eram em sua maioria contrárias à pretensão dos defensores públicos. Dentre as dezenove emendas sobre a Defensoria, sete, a maioria formulada por constituintes paulistas,⁷³ pretendiam conferir também às Procuradorias estaduais a possibilidade de prestar assistência jurídica. As justificativas afirmavam que muitos Estados já contavam com os serviços de suas Procuradorias para garantir a assistência jurídica e que, até que a Defensoria Pública fosse implantada de fato nesses locais, era imprescindível que os procuradores continuassem exercendo essa função. Nenhuma dessas emendas foi aprovada.⁷⁴ Assim, na Comissão Temática o interesse corporativo e o argumento da autonomia dos Estados⁷⁵ foram os dois principais eixos de objeção à previsão constitucional da Defensoria Pública nos termos almejados pelos seus membros. Embora não se verifique a oposição institucional dos membros do MP nessa etapa, a supressão dos princípios institucionais foi a principal derrota sofrida pelos defensores até então. A tabela 10 resume os temas que os defensores, ou os constituintes que os representavam, tentaram manter no texto do anteprojeto e aqueles que foram suprimidos pela Comissão Temática. Nessa tabela, o sinal “√” significa que o tema foi

⁷¹ Emenda nº 3S0985-1.

⁷² Emenda nº 3S0988-5. O deputado Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) foi o autor de outra emenda (nº 3S0715-7) aprovada em favor da Defensoria. Com ela, os defensores passariam a ter os mesmos vencimentos pagos aos membros do Ministério Público.

⁷³ Apresentaram emendas procurando atribuir a assistência jurídica também às Procuradorias Estaduais os constituintes Antônio Salim Curiati (PDS/SP), José Carlos Grecco (PMDB/SP), Maurício Nasse (PMDB/PR), Hélio Manhães (PMDB/ES), Nion Albernaz (PMDB/GO) e Michel Temer (PMDB/SP). Nos Estados destes constituintes, com exceção do Espírito Santo, a assistência judiciária era exercida pela Procuradoria e, em geral, com o auxílio de advogados dativos. Interessante notar que São Paulo só criou a Defensoria em 2006, Goiás em 2012 e Paraná em 2013.

⁷⁴ Michel Temer se destacou de novo como o principal representante dos procuradores e, ao mesmo tempo em que procurou assegurar a eles o serviço de assistência judiciária, defendeu a equiparação dos vencimentos dessa categoria com as demais carreiras jurídicas, utilizando como argumento o fato de a equiparação salarial ter sido concedida aos defensores (emenda nº 3S0976-1).

⁷⁵ Além de Michel Temer, que defendeu a autonomia dos Estados para definir o modo como iriam prestar a assistência judiciária, o deputado José Lourenço (PFL/BA) pretendia criar a Defensoria Pública apenas na União (emenda 3S0007-1), sem vincular os Estados.

reivindicado pela categoria e/ou mantido no texto aprovado, ao passo que o “X” indica que a Comissão suprimiu o item do anteprojeto.

Tabela 10. A Defensoria Pública na Comissão Temática		
Temas	Reivindicados nesta fase	Aprovado na Comissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público		X
Princípios institucionais do MP	√	X
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP		√
Equiparação de vencimentos com Judiciário e MP		√
Vedações profissionais previstas para os membros do MP		√
Lei complementar para organizar DPEs	√	√
Procurador-Geral da Defensoria Pública	√	X

Comissão de Sistematização, Plenário e Comissão de Redação

Seguindo o processo constituinte, na Comissão de Sistematização o projeto passou por tramitação semelhante à adotada nas fases anteriores: inicialmente foram apresentadas emendas, incluídas ou não no substitutivo do relator, que seria submetido a outra rodada de emendas para elaboração de um segundo substitutivo, sujeito a novas propostas de alteração.

A relatoria na Comissão de Sistematização foi exercida pelo deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM). Nas primeiras rodadas de emendas, chama atenção a quantidade de propostas que pretendiam suprimir o parágrafo que assegurava aos defensores públicos as garantias, direitos, prerrogativas e vedações atribuídas pela Constituição aos membros do Ministério Público.⁷⁶ Outras duas emendas tinham um perfil corporativo, a apresentada por Jutahy Magalhães (PMDB/BA) para autorizar o

⁷⁶ Apresentaram emendas para vedar a equiparação de defensores e promotores os seguintes constituintes: Moema São Thiago (PDT/CE), Edison Lobão (PFL/MA), Anna Maria Rattes (PMDB/RJ), Caio Pompeu (PMDB/SP), Antônio Carlos Mendes Thame (PFL/SP), Theodoro Mendes (PMDB/SP), Lúcio Alcântara (PFL/CE), Firmo de Castro (PMDB/CE), Arnaldo Rosa Prato (PMDB/MG), Paulo Roberto Cunha (PDC/GO), Chico Humberto (PDT/MG), Roberto Balestra (PDC/GO) e José Richa (PMDB/PR).

exercício da assistência jurídica por advogados dativos enquanto não houvesse Defensoria Pública em todas as comarcas,⁷⁷ e a emenda de autoria de José Ignácio Ferreira (PMDB/ES) que estabelecia a prestação da assistência jurídica, onde não houvesse Defensoria, aos procuradores estaduais.⁷⁸ A proposta de Gerson Peres (PDS/PA) suprimia a Defensoria do texto constitucional,⁷⁹ enquanto Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE) pretendia organizar a instituição nos Estados exclusivamente por lei estadual, visando afirmar a autonomia das unidades federativas.⁸⁰ Do lado dos representantes dos defensores públicos, atuaram neste momento: Flávio Raunheitti (PTB/RJ), que defendia uma proposta elaborada por defensores do Rio de Janeiro para incluir no texto do Projeto o concurso público, a vitaliciedade e a figura do Defensor Público-Geral como chefe da instituição oriundo da própria carreira,⁸¹ Wilson Martins (PMDB/MS), propondo incluir novamente os princípios institucionais do Ministério Público e mudar a redação para estabelecer que aos defensores seria assegurado o mesmo regime jurídico dos membros da promotoria;⁸² e Nelson Carneiro (PMDB/RJ), cuja emenda defendia concurso público para ingresso na carreira e a criação da figura do Defensor-Geral.⁸³

A pressão para eliminar o artigo que equiparava os defensores aos membros do Ministério Público parece ter surtido efeito, tendo em vista que, no primeiro projeto substitutivo apresentado pelo relator, o parágrafo que continha tal previsão foi suprimido. Por essa razão, na etapa seguinte foram apresentadas trinta e uma emendas solicitando que fosse aplicado o mesmo regime jurídico do Ministério Público aos defensores.⁸⁴ Os representantes dos defensores públicos também propunham outras demandas da categoria, como os princípios institucionais, concurso público para

⁷⁷ Emenda nº 1P09299-0.

⁷⁸ Emenda nº 1P11991-0.

⁷⁹ Emenda nº 1P18934-9.

⁸⁰ Emenda nº 1P14605-4.

⁸¹ Emenda nº 1P00483-7.

⁸² Emenda nº 1P05673-0.

⁸³ Emenda nº 1P19192-1.

⁸⁴ Apresentaram proposta de equiparação do regime jurídico: Feres Nader (PDT/RJ), José Elias (PTB/MS), Siqueira Campos (PDC/GO), Nelson Carneiro (PMDB/RJ), Jamil Haddad (PSB/RJ), Sotero Cunha (PDC/RJ), Márcio Braga (PMDB/RJ), Plínio Martins (PMDB/MS), Cunha Bueno (PDS/SP), Osmar Leitão (PFL/RJ), José Carlos Coutinho (PL/RJ), Furtado Leite (PFL/CE), Joaci Gós (PMDB/BA), Lélvio Souza (PMDB/RS), Adroaldo Streck (PDT/RS), Ivo Cersósimo (PMDB/MS), Víctor Faccioni (PDS/RS), Sílvio Abreu (PMDB/MG), Egidio Ferreira Lima (PMDB/PE), Edmilson Valentim (PCdoB/RJ), Anna Maria Rattes (PMDB/RJ), Mário Lima (PMDB/BA), Carlos Chiarelli (PFL/RJ), Saulo Queiróz (PFL/RJ), José Dutra (PMDB/AM), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), Adolfo Oliveira (PL/RJ) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP).

ingresso na carreira e a criação da figura do Defensor Público-Geral.⁸⁵ No parecer das emendas, nota-se que o relator era favorável à adoção do regime jurídico do Ministério Público, mas contrário à concessão dos princípios institucionais do MP à Defensoria, o que se confirmou no segundo projeto substitutivo, que incluiu apenas a previsão que assegurava aos defensores, quando em dedicação exclusiva, o mesmo regime jurídico do MP. A tabela 11 apresenta os temas discutidos na Comissão de Sistematização, novamente marcando com “√” as questões demandadas pelos representantes dos defensores públicos e/ou aprovadas pela Comissão, e com “X” os tópicos que foram retirados do anteprojeto nesta etapa do processo constituinte. Os espaços vazios indicam que o tema não foi reivindicado ou não foi incluído e/ou alterado pela Comissão.

Tabela 11. A Defensoria Pública na Comissão de Sistematização		
Temas	Reivindicados nesta fase	Aprovado na Comissão
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	√	√
Princípios institucionais do MP ⁸⁶	√	
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	Somente a vitaliciedade	X
Equiparação de vencimentos com Judiciário e MP		X
Vedações profissionais previstas para os membros do MP		X
Lei complementar para organizar DPEs	√	√
Prever o Defensor Público-Geral ⁸⁷	√	X
Regime jurídico do MP	√	Somente em caso de dedicação exclusiva

Com o projeto já em discussão no Plenário da Assembleia Constituinte, o deputado Gerson Peres (PDS/PA) investiu contra a Defensoria Pública com uma

⁸⁵ A previsão de um chefe administrativo oriundo da carreira de defensor público e eleito por seus pares, algo que havia sido conquistado pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro somente em 1987, era um passo importante para afirmar a autonomia da instituição.

⁸⁶ Os princípios institucionais do MP já haviam sido excluídos na Comissão Temática.

⁸⁷ Durante a Assembleia Constituinte, as propostas que visavam criar o chefe da Defensoria Pública ora chamavam essa figura de “Procurador-Geral da Defensoria Pública”, ora se referiam a ela como “Defensor Público-Geral”.

emenda⁸⁸ que queria suprimi-la do texto constitucional, pelos motivos que ele já havia exposto na Comissão de Sistematização:

(...) julgar que ela [Defensoria Pública] é mais um conjunto burocrático a ser incrustado no sistema de governo, por achar que é mais um processo muito oneroso para o País, e por achar que é mais um conjunto que vai se articular dentro das procuradorias em busca de vinculações salariais. Enfim, uma série de outros problemas que vão ser gerados. Eu perguntaria a V. Ex.^a [Nelson Carneiro – PMDB/RJ], não seria mais simples criar a Defensoria Pública dentro da Procuradoria-Geral do País e integrar esses defensores no quadro dessa Procuradoria, sem que se estabeleça um órgão autônomo que venha criar mais problemas para a já tão burocrática e tão difícil administração deste País? (Brasil, 1988a, 26^a Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização: 608)

Ao argumento do constituinte paraense se aliou o deputado José Fogaça (PMDB/RS), alegando que a assistência jurídica não dependia da previsão constitucional da Defensoria Pública, pois os Estados poderiam adotar o modelo do Rio Grande do Sul, onde havia um departamento administrativo ligado à Procuradoria responsável por essa função, ou criar “serviço de assistência gratuita, onde advogados remunerados pelo Estado cumprem o mesmo papel do Defensor Público” (Brasil, 1988a, 26^a Reunião Extraordinária: 609). O modelo dos advogados particulares e a atuação da Procuradoria dos Estados foram levantados novamente como formas alternativas à criação da Defensoria Pública. Neste momento, Nelson Carneiro (PMDB/RJ) defendeu a manutenção da Defensoria Pública no texto constitucional, apontando que a grande vantagem dela seria garantir estabilidade e independência para que o profissional do direito pudesse atuar efetivamente a favor do jurisdicionado necessitado.⁸⁹ Para tanto, seria preciso incluir no Projeto constitucional a previsão de concurso público para ingresso na carreira, instituir a figura do Procurador-Geral da Defensoria Pública como o chefe da instituição e equiparar seus membros aos integrantes do Ministério Público.⁹⁰

Outra proposta contrária à Defensoria partiu do deputado José Costa (PMDB/AL), que presidiu a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, na qual votou contra a equiparação institucional pretendida pelos defensores. Na fase do Plenário, ele trouxe nova objeção contra essa pretensão, propondo suprimir do projeto a previsão de que seria assegurado aos integrantes da Defensoria, quando

⁸⁸ Emenda nº 2P01627-8.

⁸⁹ Esse era um dos principais argumentos utilizado há tempos pelos defensores públicos, sobretudo os fluminenses, para defender a autonomia da instituição.

⁹⁰ Emenda nº 1P19192-1.

em dedicação exclusiva, o regime jurídico do Ministério Público.⁹¹ Sua justificava alegava que o defensor público atua em nome da parte (pessoa necessitada), enquanto o Ministério Público atua em nome dos interesses da sociedade, e, sendo assim, não faria sentido atribuir a um advogado o mesmo regime jurídico do representante da sociedade, tampouco diferenciar o defensor público dos demais advogados. Além disso, ele argumentava que a expressão “o mesmo regime jurídico” não poderia significar igualdade de vencimentos, pois o projeto de Constituição proibia a equiparação de qualquer natureza, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público⁹² (Brasil, 1988b: 51-2). Sua proposta recebeu parecer favorável do relator Bernardo Cabral (PMDB/AM), para quem “as razões aduzidas eram convincentes”.⁹³

Silvio Abreu agiu mais uma vez em defesa da Defensoria Pública, apresentando emenda que visava fortalecer a instituição.⁹⁴ Em primeiro lugar, propunha a alteração do *caput* do dispositivo que iria prever a Defensoria, para destacar que se tratava de uma instituição “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”, bem como que o acesso à justiça era um direito fundamental na nova Constituição. Essa proposta também incluía a figura do Procurador-Geral da Defensoria Pública, nomeado pelo Presidente da República para chefiar a instituição, e assegurava expressamente aos defensores “os mesmos direitos, garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público”, aplicando-se ainda as mesmas vedações.

Nessa disputa entre a proposta de José Costa para excluir a previsão que conferia o mesmo regime jurídico do Ministério Público aos defensores, de um lado, e a emenda de Silvio Abreu para deixar evidente a equiparação entre defensores públicos e os membros do Ministério Público, de outro, atingiu-se um meio termo. Com o apoio do relator Bernardo Cabral, a expressão “mesmo regime jurídico” foi suprimida do projeto, mas, atendendo em parte às reivindicações dos defensores, o texto sofreu as seguintes alterações: o *caput* do dispositivo da Defensoria Pública passou a prever expressamente que se tratava de uma instituição “essencial à função

⁹¹ Emenda nº 2P00126-2.

⁹² Trata-se da previsão do atual inciso XIII do artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual “é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.

⁹³ O parecer sobre as emendas apresentadas pode ser consultado no sítio eletrônico do Senado Federal, pelo link <http://www.senado.gov.br/legislacao/BasesHist/>. Acessado em: 04/03/2016.

⁹⁴ Emenda nº 2P01066-1.

jurisdicional do Estado”⁹⁵ e que o acesso à justiça estava previsto constitucionalmente entre os direitos fundamentais; incluiu o concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira; e assegurou aos defensores apenas uma garantia atribuída aos membros do Ministério Público, a inamovibilidade, impedindo-os, ainda, de exercer a “advocacia fora das atribuições institucionais”. Os princípios institucionais e a equiparação aos membros do Ministério Público estavam definitivamente excluídos do texto da Constituição que seria promulgado em 5 de outubro de 1988. Consolidavam-se, nesse momento, as conquistas parciais dos defensores públicos na ANC, pois o artigo destinado à Defensoria não sofreria mudanças na sequência do processo constituinte. A tabela 12, seguindo o modelo das tabelas anteriores, expõe os temas reivindicados pelos representantes dos defensores públicos na etapa do Plenário, bem como a questões aprovadas ou rejeitadas no anteprojeto desta fase.

Temas	Reivindicados nesta fase	Aprovado no Plenário
Carreira própria com ingresso inicial por concurso público	√	√
Direitos, garantias e prerrogativas dos membros do MP	√	Somente a inamovibilidade
Vedações profissionais previstas para os membros do MP	√	Só proíbe a advocacia fora da Defensoria
Procurador-Geral da Defensoria ⁹⁶	√	
Regime jurídico do MP		X
Redação: "instituição permanente e essencial"	√	Só inclui "instituição essencial"
Redação: dizer que o acesso à justiça é um direito fundamental	√	Faz referência ao art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição

Em entrevista, Suely Pletz Neder explicou que o relator do anteprojeto da Constituição Bernardo Cabral informou a ela e a outros representantes dos defensores

⁹⁵ A proposta de Sílvio Abreu dizia que a Defensoria é uma instituição “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”. A palavra “permanente” não foi incluída no texto original da Constituição, sendo inserida somente em 2014 com a Emenda Constitucional nº 80.

⁹⁶ A previsão do Defensor Público-Geral ou do Procurador-Geral da Defensoria Pública já havia sido excluída na Comissão de Sistematização.

públicos que o texto constitucional dedicaria apenas um artigo e um parágrafo à Defensoria. Além disso, Suely contou que os defensores não conseguiriam de forma alguma conquistar, naquela época, as três garantias atribuídas à magistratura e aos membros do MP, quais sejam: vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade. Era preciso optar por apenas uma delas. Eles acabaram escolhendo e conseguindo aprovar a inamovibilidade, pois a vitaliciedade e a irredutibilidade já estavam asseguradas com o ingresso por concurso público e com a segurança de vencimentos atribuída a todos os servidores públicos. A inamovibilidade era o que faltava para garantir a independência funcional dos defensores (Neder, entrevista, 2015). O acordo obtido para incluir a Defensoria na Constituição nesses termos é confirmado pelas votações nominais no Plenário da ANC. A instituição foi inserida no texto constitucional em uma votação ampla, que aprovou em bloco todo o capítulo referente às “funções essenciais à justiça”, por 357 votos a favor e 55 contrários (Brasil, 1988a, 242ª Sessão: 322). Algumas sessões depois, o Plenário aprovou a mudança no parágrafo único do artigo da Defensoria, acrescentando a previsão de concurso público para ingresso na carreira, a garantia da inamovibilidade e a vedação da advocacia fora das funções institucionais.⁹⁷ Essa alteração no parágrafo foi aprovada por ampla maioria: 330 votos favoráveis e apenas 2 contrários (Brasil, 1998a, 245ª Sessão: 432).

Nas etapas seguintes do processo constituinte, na continuação dos debates em Plenário e depois na Comissão de Redação, somente duas emendas sobre a Defensoria Pública foram apresentadas e ambas rejeitadas, confirmando que um consenso havia sido, de fato, obtido. Uma delas propunha suprimir o trecho que previa a organização das Defensorias em cargos de carreira com ingresso por concurso público.⁹⁸ Segundo a argumentação do seu autor, o deputado Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC),⁹⁹ a criação de um órgão de carreira pública seria, especialmente nos Estados, gastar com

⁹⁷ Essa votação que alterou o parágrafo único do artigo referente à Defensoria Pública, conferindo-lhe a sua redação final, apreciou a fusão de quatro emendas que tratavam da Defensoria, três favoráveis à instituição (2P00210-2, 2P01066-1 e 2P01856-4) e uma delas contrária (2P00126-2). Os resultados da fusão – que acabou prevendo o concurso público e a inamovibilidade, mas deixou de fora outras reivindicações dos defensores públicos – e da votação expressiva em Plenário indicam que um consenso sobre a previsão constitucional da Defensoria havia sido alcançado.

⁹⁸ Emenda nº 2T01194-6.

⁹⁹ Veremos no capítulo seguinte que Konder Reis, quando governador de Santa Catarina pela primeira vez (1975-1979), instituiu o modelo dativo de assistência judiciária no Estado, no qual os advogados particulares prestavam os serviços mediante credenciamento na OAB e eram remunerados pelos cofres públicos. Conforme será apresentado, o Estado de Santa Catarina foi o último a criar legalmente a Defensoria Pública e até 2013 não havia instituído o seu próprio quadro de defensores públicos.

burocracia supérflua em detrimento da universalização do atendimento, uma vez que o serviço de assistência judiciária gratuita poderia ser desempenhado por intermédio da OAB e custeado pelo Estado, como ocorria em Santa Catarina desde 1979. Suprimir o texto indicado na emenda, de acordo com o constituinte, seria imperioso para “permitir que os Estados cumpram seu dever constitucional de atender aos necessitados, na forma mais indicada por suas peculiaridades” (Brasil, 1988c: 146). Era mais uma tentativa de afirmar a autonomia dos Estados na definição do modelo de assistência jurídica que iriam adotar.

Na Comissão de Redação, que como o próprio nome sugere era responsável apenas por ajustes redacionais no texto do projeto, novamente o deputado Konder Reis fez a última investida contra a obrigação de instituir a Defensoria Pública nos Estados. Na emenda,¹⁰⁰ ele sugere inverter a ordem da redação do parágrafo único do artigo sobre a Defensoria Pública, mudança no texto que eximiria os Estados de constituírem a Defensoria com base em cargos de carreira com ingresso inicial por concurso.¹⁰¹ Ao defender a proposta, o constituinte de Santa Catarina alegou que:

A alteração não prejudica o sentido da proposição, cujo objetivo é não impor aos Estados um modelo rígido para Defensoria Pública. A procedência da proposta é tanto mais evidente quanto o projeto dá competência aos Estados para legislar sobre Defensoria Pública e Assistência Jurídica. Altero apenas a colocação da expressão "e prescreverá normas gerais" para organização nos Estados, no final. (...). O que a Constituição não pode fazer é manter uma contradição. Se damos atribuição, competência aos Estados para legislar sobre Defensoria Pública e Assistência Jurídica, não se pode engessar no art. 134 essa competência dos Estados. Devo ainda dizer à Comissão que, concretamente, existem inúmeros Estados que podem e devem organizar sua Defensoria Pública sem obedecerem a esse modelo que a Constituição prevê – acertadamente – para o plano federal e para a Defensoria Pública dos Territórios e do Distrito Federal. (Brasil, 1988, 8ª Reunião Ordinária: 190).

Diante da objeção do constituinte Bonifácio de Andrada (PDS/MG) – seu correligionário de um Estado que já havia instituído a carreira de defensor público antes da Assembleia Constituinte – de que a mudança proposta daria aos Estados

¹⁰⁰ Emenda PR00374-2.

¹⁰¹ A mudança proposta buscava alterar o texto original do parágrafo único de “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e *prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados*, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais”; para “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais, e *prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados*”. A simples mudança de posição de uma frase concederia plena autonomia para os Estados organizarem seus próprios mecanismos de assistência jurídica gratuita.

condição de criar a Defensoria Pública sem concurso público, o autor da emenda justificou:

Jamais iria propor que a Defensoria Pública dos Estados fosse organizada em carreira sem a exigência do concurso. Ocorre, porém, Sr. Presidente [Ulysses Guimarães], que há Estados, como o de Santa Catarina, que têm uma Defensoria Pública modelar e que não obedece a esse modelo de cargo e carreira. Estou aqui com o projeto de lei e quero dar liberdade aos Estados. Se eles organizarem a carreira, farão concurso. Mas poderão organizar a Defensoria Pública sem criar a carreira. (Brasil, 1988, 8ª Reunião Ordinária: 191)

Novamente a autonomia dos Estados surgia como objeção à determinação constitucional de criar a Defensoria Pública. Após a manifestação do relator Bernardo Cabral contrária à proposta de alteração, a emenda foi rejeitada e o texto final sobre a Defensoria continuou prevendo a criação em todo o país de um modelo de assistência jurídica formado por servidores públicos concursados, que teriam, no mínimo, a garantia da inamovibilidade e não poderiam exercer a advocacia além da suas atribuições dentro da instituição.

Além do artigo 134 da Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dedicou o artigo 22 à Defensoria,¹⁰² para fixar uma regra de transição assegurando aos servidores, concursados ou não, que exerciam a função de assistência judiciária antes de 1988 a opção pelo ingresso na nova carreira de defensor. Em entrevista para esta pesquisa, os defensores públicos aposentados do Rio Grande do Sul, Sirlei Feijó, Maria Dinair e Carlos Guazzelli disseram que esse dispositivo foi uma reivindicação de servidores que exerciam a assistência judiciária, defendiam o projeto de construção da Defensoria e pretendiam migrar para essa nova instituição. Para a aprovação desse artigo, relataram os entrevistados, pesou a influência dos defensores de Minas Gerais e de alguns assistentes judiciários do Rio Grande do sul, que não eram concursados na época. Esse evento retrata a atuação de servidores de outros órgãos estaduais destinados à assistência judiciária, diferentes da Defensoria, durante a Constituinte. Os próprios três defensores gaúchos eram, naquele momento, integrantes da Unidade de Assistência Judiciária do Rio Grande do Sul, vinculada à PGE do Estado, e relataram inúmeras passagens em que tiveram contato com a FENADEP e estiveram presentes em Brasília para apoiar a inclusão da Defensoria Pública na Constituição.

¹⁰² “Art. 22. É assegurado aos defensores públicos investidos na função até a data de instalação da Assembléia Nacional Constituinte o direito de opção pela carreira, com a observância das garantias e vedações previstas no art. 134, parágrafo único, da Constituição.”

Resultado constituinte: o projeto de consolidação da Defensoria permaneceu aberto

Os debates transcritos demonstram que os defensores públicos perceberam que a Constituinte era uma janela de oportunidade para fortalecer a instituição que integravam e para expandi-la para todo o país, como o modelo de assistência jurídica obrigatório. Eles atuaram, principalmente por meio de suas associações de classe, como um grupo de interesse ao longo de todo o processo constituinte, com o objetivo de incluir a obrigação constitucional de criar a Defensoria Pública na União, no Distrito Federal e em todos os Estados, com os mesmos princípios institucionais, direitos e prerrogativas do Ministério Público.

A presença ativa dos defensores e dos seus representantes constituintes na ANC foi essencial para direcionar o debate sobre a assistência jurídica. Uma vez incluída no anteprojeto da Subcomissão, a Defensoria esteve presente nos textos elaborados por todas as Comissões seguintes, e o debate mais importante daí em diante não seria prever ou não a criação da Defensoria Pública na Constituição, mas definir se era necessário uniformizar, por via constitucional, quais seriam as suas características institucionais, as prerrogativas dos seus integrantes e a autonomia dos Estados para implantá-la conforme a sua conveniência. Ou seja, a Defensoria estava “constitucionalizada” desde a Subcomissão, restando para as etapas seguintes estabelecer qual estrutura e quais garantias mínimas da instituição deveriam constar no texto constitucional.

Do outro lado da disputa, alguns constituintes eleitos por Estados que desenvolveram formas distintas de prestar assistência judiciária – como São Paulo e Santa Catarina – se opuseram à previsão constitucional de uma Defensoria Pública institucionalmente forte e vinculante para todo o país. As três formas de objeção à imposição constitucional da Defensoria Pública foram identificadas ao longo dos debates. A principal oposição corporativa partiu dos procuradores estaduais, principalmente os paulistas representados por Michel Temer, que exerciam a assistência judiciária em alguns Estados. Também há indícios de que certas seccionais estaduais da OAB, embora não tenham assumido uma postura enfática contra a Defensoria Pública, tinham interesses opostos à construção de uma instituição pública nacional responsável pela assistência jurídica. Isso ocorria porque, na época, alguns Estados já haviam adotado o modelo de assistência baseado em advogados particulares remunerados pelos cofres públicos.

A segunda linha de objeção à Defensoria Pública partia do argumento da autonomia dos Estados-membros, que não queriam ficar vinculados a uma forma mais onerosa de garantir aos necessitados o acesso à justiça. Nos locais onde o modelo de advogados particulares era utilizado ou as procuradorias estaduais assumiam também o serviço de assistência judiciária, a criação da Defensoria Pública era vista por muitos atores políticos como um gasto desnecessário. Simultaneamente, havia também a oposição institucional dos membros do Ministério Público, a terceira linha de objeção, contrários à formação de uma nova instituição em paridade com a sua dentro do sistema de justiça.

Essas três formas de oposição são efeitos institucionais da organização do sistema de justiça até 1988. Como não havia uniformidade legal sobre o serviço de assistência judiciária, cada Estado adotava uma forma de desempenhá-lo. Isso criou, como *policy effects*, a objeção de categorias jurídicas e dos próprios governos estaduais à adoção do modelo estruturado com base na Defensoria Pública. Ademais, a força e a centralidade do Ministério Público, conquistadas por seus membros em um longo processo de reformulação institucional, formavam outro efeito oposto à construção de uma nova instituição do sistema de justiça que almejava se equiparar ao MP. Em muitos processos judiciais, essas instituições estariam necessariamente em lados opostos e, em outras ocasiões, poderiam disputar a legitimidade para representar interesses da sociedade perante o Judiciário. Ademais, as duas instituições poderiam ter que competir por recursos públicos para fortalecer e expandir seus serviços e carreiras.

Em torno dessas três linhas de conflito, grupos de interesse e seus representantes constitucionais atuaram na Assembleia Constituinte. A redação do dispositivo sobre a Defensoria Pública no texto original da Constituição é o produto dessas disputas. Enquanto os defensores alegavam que só uma instituição pública organizada nacionalmente com autonomia e prerrogativas funcionais poderia garantir o acesso à justiça de toda a população carente, se opunham a essa pretensão, com diversas propostas e argumentos, procuradores estaduais, advogados, promotores de justiça e políticos que defendiam a autonomia dos Estados na formulação do serviço de assistência judiciária. Como resultado, o artigo 134 da Constituição atendeu parcialmente as demandas dos defensores públicos: previu para os Estados, o Distrito Federal e a União, a criação da Defensoria Pública a partir de normas gerais comuns, que a organizasse em cargos de carreira com ingresso inicial por concurso público,

que assegurasse a inamovibilidade aos seus integrantes e exigisse deles dedicação profissional exclusiva. A oposição dos outros atores, contudo, impediu a almejada equiparação ao Ministério Público e deixou a redação constitucional aberta para que os Estados postergassem a implantação de suas Defensorias e definissem o grau de autonomia que concederiam a elas.

Esses embates na Assembleia Constituinte evidenciam o ativismo político dos atores estatais. Os defensores públicos, em busca de consolidação institucional da Defensoria como modelo nacional de política pública de acesso à justiça, precisaram enfrentar a resistência de outros atores do sistema de justiça, incluindo procuradores e membros do Ministério Público. O esforço dos defensores deu resultado, pois a partir de 1988 iniciou-se o período de convergência gradual da assistência jurídica no Brasil para um único modelo, a Defensoria Pública. Mas essa convergência foi lenta e em muitos Estados demorou anos para que a instituição fosse criada, conforme apresentamos no capítulo primeiro e veremos nos estudos de caso do próximo capítulo.

A atuação política durante a Constituinte em busca de afirmação e consolidação institucional não foi uma estratégia exclusiva dos defensores públicos. Na realidade, diversos outros atores estatais estiveram presentes nos trabalhos da ANC para defender a inclusão de suas pautas na nova Constituição. Vimos a resistência de procuradores estaduais e promotores de justiça à proposta de constitucionalização da Defensoria. Mas o MP também pressionou os constituintes para aprovar o seu próprio projeto institucional, amplamente atendido no texto constitucional promulgado (Arantes, 2002). Fora do sistema de justiça, outros atores estatais também participaram da ANC, pois era uma oportunidade importante para fixar suas aspirações corporativas e institucionais no período democrático que teria início. O movimento sanitarista, como mencionado no segundo capítulo, é um exemplo nesse sentido (Marques, 2010; Dowbor, 2012).

Todos esses atores estatais tinham um projeto prévio à Assembleia Constituinte para suas respectivas áreas de atuação e, em regra, eles agiram por meio de entidades nacionais de representação das categorias: a FENADEP, no caso dos defensores; a CONAMP para os promotores,¹⁰³ e o Movimento pela Reforma

¹⁰³ Na época da Constituinte, a entidade de classe do MP chamava-se Confederação Nacional do Ministério Público, mas sob a sigla CAEMP. Em 1992, passou a ser denominada CONAMP. Mais informações em: <http://www.conamp.org.br/pt/aconamp/historico.html>. Acessado em: 05/04/2016.

Sanitarista, no caso dos servidores da saúde. Com isso, podiam falar em nome de todo um setor do Estado, atuar de maneira estratégica e defender de modo permanente e consistente seus interesses, valores e objetivos. Esses atores se constituíram ainda durante o regime militar, em torno de carreiras do Estado que almejavam a afirmação institucional de suas repartições e funções públicas. Quando o processo constituinte teve início, e se apresentou extremamente permeável à participação de atores sociais e estatais dada a configuração aberta e descentralizada da ANC (Coelho e Oliveira, 1989; Arantes e Couto, 2006), esses grupos e associações de servidores e órgãos públicos perceberam a oportunidade para cristalizar seus objetivos na nova ordem jurídica. Ter um projeto institucional e constituir uma entidade coletiva de âmbito nacional parece ter sido essencial para o sucesso de tais atores na Constituinte.

Entretanto, o resultado do processo constituinte, como vimos nesta seção, não atendeu necessariamente a todos os anseios desses atores estatais. A atuação política constante levou à constitucionalização parcial do projeto dos defensores públicos. O objetivo era uniformizar, por meio da nova Constituição, a política de acesso à justiça no Brasil inteiro, vinculando a União, o Distrito Federal e os Estados à criação de uma Defensoria Pública autônoma administrativamente, que assegurasse aos seus integrantes as mesmas garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público. Esse projeto foi parcialmente incorporado à Constituição após intensa pressão dos defensores sobre os constituintes e muita negociação com representantes de outras categorias jurídicas. A Defensoria Pública formada por servidores concursados foi incluída na Constituição, mas sem impor expressamente a criação imediata da instituição em todos os Estados e sem conferir a ela a autonomia e as prerrogativas atribuídas ao MP.

A constitucionalização da Defensoria é o segundo evento (T_2) da sequencial causal apresentada no capítulo anterior. Esse evento foi, como vimos, o resultado da atuação política de defensores e outros servidores responsáveis pela assistência judiciária. No entanto, a oposição exercida sobretudo por outras carreiras jurídicas impediu que o projeto da Defensoria fosse plenamente incorporado no texto constitucional. Dessa maneira, a proposta de consolidação institucional dos defensores públicos foi postergada para o futuro, para além do momento de elaboração constitucional. Agora a batalha teria que ser travada em duas frentes. A luta nacional para conferir autonomia à Defensoria e garantias aos integrantes da carreira continuava no plano federal, mas a batalha para expandir e fortalecer a

instituição precisava ser travada também nas arenas políticas estaduais. Em ambas as frentes, oposições corporativas e institucionais de outras carreiras jurídicas continuavam formando uma das principais barreiras ao projeto da Defensoria Pública. A sequência deste capítulo irá abordar as disputas no âmbito federal, ao passo que o próximo capítulo analisará a criação da Defensoria em três Estados, testando a adequação da hipótese corporativa e do mecanismo do argumento desenvolvido para explicar o problema desta pesquisa.

Pós-1988: luta por autonomia e pela formação da Defensoria nos Estados

Com a promulgação da Constituição, o próximo passo era a regulamentação infraconstitucional da Defensoria Pública, por meio de lei complementar que organizasse a instituição da União e do Distrito Federal e fixasse normas gerais para a sua organização nos Estados, conforme previa o parágrafo único do artigo 134 do texto constitucional. A lei em questão, a LC 80, foi sancionada em janeiro de 1994. Ela trouxe avanços importantes para a instituição e para a carreira, mas boa parte das pretensões dos defensores públicos foi vetada pelo presidente da República na época, Itamar Franco.

As diretrizes da LC 80/1994 demonstram que o objetivo neste momento era, ainda, constituir uma instituição com estrutura organizacional e prerrogativas semelhantes às conferidas ao Ministério Público. Nesse sentido, logo no artigo 3º, a lei estabelece que “são princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência”, a mesma redação que a Constituição Federal conferiu ao MP¹⁰⁴ e que os defensores públicos tentaram sem sucesso inserir no texto original do artigo 134. Fernando Calmon Reis, defensor público do Distrito Federal e ex-presidente da ANADEP, relatou, em entrevista para esta pesquisa, que o modelo utilizado para criação da LC 80/1994 era a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que, como vimos na primeira seção deste capítulo, se formou no interior do

¹⁰⁴ O parágrafo único do artigo 127 da Constituição diz que: “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. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.” Interessante observar a palavra “permanente” no *caput*, que os defensores também tentaram incluir no texto original do artigo 134, mas não tiveram sucesso. Conforme demonstrou Arantes (2002: 44-ss.), os princípios institucionais do MP foram introduzidos ainda no Regime Militar, por meio da Lei Complementar 40/1981, e posteriormente confirmados pela Constituição de 1988. A estratégia dos defensores de fazer avançar tais princípios por meio de lei infraconstitucional guarda paralelo, mais uma vez, com a trajetória do MP.

MP e tinha-o como inspiração institucional. Neste momento, portanto, a evolução e a consolidação do Ministério Público eram ainda o objetivo dos defensores.

Se os princípios institucionais foram agora contemplados, outros dispositivos que aproximavam a Defensoria do MP foram vetados. Defensores entrevistados destacaram que, após um intenso trabalho de integrantes da carreira ao longo do processo legislativo, o presidente da República vetou diversos trechos da LC 80/1994, em grande parte a pedido do Procurador-Geral da República à época – e, portanto, chefe do Ministério Público Federal (MPF) –, Aristides Junqueira (Sousa, entrevista, 2015; De Vitto, entrevista, 2015; Reis, entrevista, 2015). E, de fato, as próprias razões de veto apresentadas pelo presidente da República ao Congresso Nacional utilizam como fundamento os argumentos apresentados pelo PGR,¹⁰⁵ algo incomum, tendo em vista que a orientação jurídica do Executivo federal não é atribuição do MPF, mas sim da Advocacia-Geral da União. Nas palavras do defensor do DF: “eu nunca tinha visto isso, o Ministério Público fazer veto, razões de veto. Talvez, historicamente, você não encontre nenhuma outra lei que eles tenham se imiscuindo ao tamanho” (Reis, entrevista, 2015).

Todos os vetos, sem exceção, foram aplicados a dispositivos que pretendiam conferir à Defensoria condições institucionais, funções ou prerrogativas que a Constituição e a LC 75/1993 previam para o Ministério Público. Nesse sentido, os dispositivos vetados nessa ocasião podem ser classificados em quatro categorias: (i) aqueles que visavam conceder autonomia administrativa e funcional à Defensoria Pública e conferir maior independência ao Defensor Público-Geral; (ii) dispositivos que previam novas funções ou instrumentos jurídicos para atuação dos defensores públicos, como o patrocínio de ação civil pública, a homologação de acordos com validade de títulos extrajudiciais e a defesa da criança e do adolescente; (iii) regras que dispunham sobre vencimentos, equiparando a remuneração dos defensores à paga aos membros da magistratura e do MP, bem como conferindo auxílio-moradia, gratificação por tempo de serviço na advocacia privada e possibilidade de aposentadoria com proventos integrais após trinta anos de serviço; e (iv) regras funcionais que atribuíam prerrogativas dos membros do Ministério Público, tais como

¹⁰⁵ Razões de veto apresentadas na Mensagem nº 27/1994 da Presidência da República. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-80-12-janeiro-1994-363035-veto-19294-pl.html>. Acessado em: 06/05/2016.

porte de arma e foro privilegiado, aos defensores. Todas essas previsões encontravam paralelo com regras fixadas para o MP pela Constituição ou pela LC 75/1993.

Novamente, a oposição do Ministério Público freou o ímpeto de afirmação institucional e de conquistas de prerrogativas dos defensores públicos. Nas razões de veto, o PGR afirma que certas funções, como ajuizamento de ACP, são inerentes ao Ministério Público e que o defensor público não deve ter “prerrogativas ou direitos diversas daquelas atribuídas [sic] aos advogados”. A manifestação do PGR indica, portanto, a intenção de impedir que a Defensoria se consolidasse em condições semelhantes às do Ministério Público.

Apesar dos vetos, a LC 80/1994 foi uma etapa importante, pois definiu as bases legais para a criação da instituição na União e nos Estados, que até então podiam alegar a ausência de lei complementar para deixar de cumprir o artigo 134 da Constituição, fixou os princípios institucionais e previu expressamente a garantia de irredutibilidade de vencimentos, objetivos dos defensores públicos que tinham sido barrados na Assembleia Constituinte.

Depois da aprovação da lei complementar, há relatos de que o foco dos defensores foi direcionado para os Estados. Era hora de aplicar no âmbito estadual a nova legislação sobre a instituição de assistência jurídica. Nesse período, descreveu Fernando Calmon, praticamente não houve atuação política dos defensores públicos no plano nacional e, por isso, a “ANADEP quase acabou” (Reis, entrevista, 2015). Essa situação de inércia no plano nacional permanece até a abertura de uma nova janela de oportunidade: a retomada do debate legislativo sobre a reforma do Judiciário. O projeto de emenda constitucional para enfrentar a crise do Judiciário tramitou ao longo da década de 1990 e passou por diferentes relatores¹⁰⁶ nas comissões da Câmara dos Deputados, tendo como linhas gerais o enfrentamento das dificuldades funcionais do Judiciário para dar vazão ao grande número de processos, a necessidade de uniformizar a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal e a construção de um órgão de controle externo ao funcionamento do Judiciário (Sadek e Arantes, 2001). Os dois últimos pontos resultaram na criação da súmula vinculante, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

¹⁰⁶ Foram relatores da PEC 96/1992, a proposta de emenda constitucional da reforma do Judiciário: Luiz Carlos Santos (PFL/SP); Nelson Jobim (PMDB/RS), Jairo Carneiro (PFL/BA), Aloysio Nunes (PSDB/SP) e Zulaiê Cobra (PSDB/SP).

Os pontos da reforma, em grande parte inseridos pelo relatório do deputado Nelson Jobim, provocaram embates envolvendo diferentes atores do sistema de justiça e partidos políticos, principalmente pela iniciativa de concentrar a competência de controle constitucional no STF e de criar órgão de controle externo ao Judiciário (Arantes, 2007). A falta de consenso dificultou o andamento do projeto de reforma, que foi retomado em 1999, quando o debate realmente afunilou na Câmara dos Deputados com a reativação da comissão especial para reforma do Judiciário.¹⁰⁷ Nesse momento, os defensores públicos retomaram as atividades políticas em Brasília, buscando novamente estabelecer na Constituição Federal a autonomia da Defensoria. O então deputado federal e defensor público do Estado do Rio de Janeiro, Iéδιο Rosa (PMDB/RJ), propôs três emendas ao projeto de reforma do Judiciário que visavam conferir autonomia financeira à Defensoria Pública, estabelecer a vitaliciedade para os defensores e fortalecer a instituição no espírito constitucional (Brasil, 1999: 56.481).¹⁰⁸ Desses três pontos, apenas a autonomia foi incorporada no relatório do deputado Aloysio Nunes (PSDB/SP) e, na sequência, mantida no documento apresentado pela nova relatora Zulaiê Cobra (PSDB/SP). A ideia, que foi concretizada com a promulgação da reforma do Judiciário em 2004, era inserir um segundo parágrafo no artigo 134 da Constituição Federal, estabelecendo expressamente que às Defensorias Públicas dos Estados são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de suas propostas orçamentárias. Além desse parágrafo, o relatório incluía a Defensoria Pública no artigo 168 do texto constitucional, que prevê o repasse orçamentário por meio de duodécimo para instituições específicas.

Na votação do relatório submetido por Zulaiê à comissão especial, um destaque foi apresentado tentando inserir um terceiro parágrafo no artigo 134, para prever que “sem prejuízo de atuação das Defensorias, é permitida às entidades de direito público a celebração de convênios para a prestação de assistência judiciária aos dela necessitados”. A proposta, contida no Destaque nº 274, foi apresentada pelo deputado e ex-presidente da OAB de São Paulo, José Roberto Batochio (PDT/SP),

¹⁰⁷ Para entender essa etapa da reforma do Judiciário, ver Arantes e Sadek (2001). Os autores demonstram que escândalos de corrupção no Judiciário e ameaças de instauração de uma CPI para investigar irregularidades nesse poder tiveram o efeito de reunir diversos atores do sistema de justiça em torno da necessidade de retomar os debates sobre a reforma do Judiciário.

¹⁰⁸ As informações sobre a tramitação da reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados estão disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acessado em: 06/05/2016.

com o objetivo de autorizar, pela via constitucional, a celebração de convênios firmados por Estados e pela União para a prestação de assistência judiciária. Imediatamente, a relatora e o deputado Iéδιο denunciaram que a medida caminhava no sentido contrário da pretensão inicial da reforma – que seria fortalecer a Defensoria e forçar os Estados a criarem suas próprias instituições – pois propiciaria aos Estados um subterfúgio para não criarem a Defensoria e alegarem que o convênio com a OAB era suficiente para atender a demanda jurídica da população carente (Brasil, 1999: 56.479-56.481).¹⁰⁹ Por dez votos a nove, esse destaque não foi aprovado pela comissão especial da Câmara. Na sequência, o texto da reforma do Judiciário que conferia autonomia para as Defensorias Públicas estaduais foi aprovado pelos deputados e encaminhado para o Senado Federal no início do ano 2000.

Na segunda Casa Legislativa, a proposta de reforma do Judiciário ganhou força com o início do governo Lula, que definiu a medida como uma prioridade política e criou, a partir da iniciativa do então Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), para conduzir os debates e acelerar a tramitação legislativa (Renault e Bottini, 2005). Nessa ocasião, os defensores públicos ganharam um aliado fundamental, o governo federal. A SRJ incluiu entre os tópicos prioritários da reforma a autonomia da Defensoria Pública dos Estados, ao lado da súmula vinculante, do Conselho Nacional de Justiça, da exigência de tempo mínimo de atividade jurídica para ingresso na magistratura e no MP e do estabelecimento de quarentena para juízes e promotores advogarem após saírem do serviço público (*Ibidem*: 4).

Em entrevista para esta pesquisa, Sérgio Renault, secretário da reforma do Judiciário entre 2003 e 2005, relatou que o governo tinha na época o diagnóstico e a compreensão política de que era preciso promover mudanças que procurassem ampliar o acesso à justiça. Por isso, a Defensoria Pública passou a ser vista pelo Executivo federal como a instituição que deveria ser fortalecida para atingir tal objetivo. Renault ainda esclareceu que o modelo que inspirou a medida na época foi o

¹⁰⁹ A relatora Zulaiê Cobra, embora tenha se manifestado contra o destaque que pretendia constitucionalizar o convênio para assistência judiciária, minutos depois votou favoravelmente à inclusão desse destaque no texto da proposta de emenda constitucional, dizendo que estava em dúvida e, apesar de o texto enfraquecer a Defensoria, iria votar pelo acréscimo. Essa ambiguidade da relatora, que aparentemente seguiu o posicionamento do seu partido, ilustra um comportamento político frequente com relação à Defensoria: o mesmo partido e/ou governo que, por um lado, diz adotar medidas para fortalecer a instituição de assistência jurídica, procura, por outro lado, deixar brechas ou criar alternativas para que outras formas, a princípio menos custosas, de atender a demanda jurídica das pessoas carentes sejam mantidas ou instituídas.

do Ministério Público, que se fortaleceu sobremaneira após obter autonomia financeira e administrativa:

O exemplo que nós tínhamos era o exemplo do Ministério Público. Quer dizer, o modelo, o Ministério Público se fortaleceu muito e isso se demonstrou naquele momento, já em 2000 e pouco se tinha clareza da importância que tinha assumido o Ministério Público, em grande parte pela disposição da Constituição de 1988 dando-lhe autonomia financeira e administrativa. Aí o modelo foi esse, para que se tentasse levar para a Defensoria os mesmos princípios. (Renault, entrevista, 2016)

Dado o histórico do presidencialismo de coalizão brasileiro, em que o Executivo tem uma taxa de sucesso elevada para aprovação de seus projetos legislativos (Figueiredo e Limongi, 1999), o apoio do governo federal à medida foi decisivo para a constitucionalização da autonomia das Defensorias estaduais. Assim, em dezembro de 2004, a reforma do Judiciário foi aprovada com a Emenda Constitucional 45, prevendo, além da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública dos Estados, a prerrogativa de tais instituições para propositura de suas próprias leis orçamentárias. Além disso, a reforma incluiu a Defensoria no artigo 168 da Constituição, que obriga o Executivo a repassar 1/12 do orçamento anualmente previsto para a instituição até o dia 20 de cada mês, procedimento que se denomina como duodécimo. Nesse dispositivo já constavam o poder Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Nas palavras de um defensor público entrevistado, “isso [duodécimo] é poder, porque, no fundo, tudo gira em torno do seu orçamento”.

Dezesseis anos após a promulgação da Constituição, os defensores conquistavam a tão almejada autonomia, ou melhor, a sua previsão constitucional. O apoio do governo federal foi, sem dúvida, fundamental para essa conquista. Mas é importante ter em mente que os defensores públicos conseguiram pautar o debate. Isto é, quando o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, decidiu que era preciso aprimorar o acesso à justiça, a questão da autonomia da Defensoria estava no debate público como uma reivindicação antiga da categoria e, mais do que isso, essa proposta já havia sido aprovada pela Câmara dos Deputados a partir de um relatório apresentado por quem agora era oposição, o PSDB.

A Emenda Constitucional 45/2004 não conferiu, entretanto, autonomia para a Defensoria Pública da União. De acordo com defensores entrevistados, que acompanharam o trâmite legislativo da reforma do Judiciário, a DPU não foi contemplada porque na época a Advocacia-Geral da União (AGU), responsável por representar juridicamente os interesses da unidade política União, não queria ficar

atrás da DPU em condições institucionais (Reis, entrevista, 2015). Além da oposição corporativa da AGU, havia um problema operacional para incluir a Defensoria da União no projeto de emenda constitucional da reforma do Judiciário, conforme relatou para esta pesquisa o defensor público de São Paulo, Renato De Vitto, que foi assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário entre 2003 e 2005. O texto que havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados, em 1999, conferia autonomia apenas para as Defensorias estaduais; logo, se os defensores conseguissem incluir a DPU durante a tramitação no Senado, o texto teria que voltar para a Câmara e ser novamente apreciado pelos deputados. Isso seria um risco muito alto, pois abriria a possibilidade de supressão da autonomia inclusive para a Defensoria Pública dos Estados. Apostar no tudo ou nada (autonomia para todos ou autonomia para ninguém) não era a escolha mais racional neste caso. Assim, os defensores ligados à ANADEP lutaram pela aprovação da emenda constitucional sem incluir a DPU, que por sua vez, atuou para impedir que o texto fosse aprovado conferindo autonomia apenas para as instituições estaduais (De Vitto, entrevista, 2015; Reis, entrevista, 2015).

A consolidação da DPU só viria anos mais tarde, por meio da Emenda Constitucional 74/2013, que inseriu o parágrafo terceiro no artigo 134 da Constituição, conferindo autonomia à Defensoria da União. Todavia, no pluralismo estatal que caracteriza a evolução dessas instituições, em que umas disputam com as outras as fronteiras de suas prerrogativas e de sua autonomia, a concorrência com a AGU se fez presente mais uma vez, tendo a Advocacia-Geral ingressado, em abril de 2015, com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5296, requerendo que o STF derrube a EC 74/2013. Assim, embora a atuação do Executivo Federal na reforma do Judiciário em 2004 tenha sido decisiva para o estabelecimento da autonomia das DPEs, a direção da mesma reforma não se mostrava tão inequívoca em seu próprio território jurídico-institucional, uma vez que AGU e DPU disputavam e disputam entre si espaços de poder e de autonomia. O recurso a uma ADI no Supremo Tribunal Federal, prática incomum tratando-se Executivo Federal, explica-se pelo fato de que presidentes não exercem poder de veto em caso de emendas constitucionais, restando o apelo ao STF como última medida para frear as decisões do Legislativo que contrariem as suas preferências.

Conquistada a autonomia no plano constitucional, era novamente hora de voltar-se para a aplicação da regra nos Estados. E, de fato, a previsão constitucional estimulou a autonomia da instituição. Em 2004, a maior parte das Defensorias

estaduais estava subordinada ao Governador ou a alguma secretaria do governo estadual (Brasil, 2004: 32). Esta realidade se altera em 2009, quando 23 Defensorias estaduais já haviam conquistado relativo grau de autonomia em relação ao governo local (Brasil, 2009: 38).

Não obstante o esforço para fortalecer a Defensoria Pública nos Estados, os defensores mantiveram a atuação política em Brasília para promover novas mudanças legais e constitucionais, tendo em vista o momento favorável, sobretudo pela conquistada proximidade com a SRJ do Ministério da Justiça. No plano da legislação infraconstitucional, o grupo de defensores com maior acesso à SRJ passou a propor uma readequação da lei orgânica da Defensoria Pública, a LC 80/1994, ao “novo status constitucional da instituição”. Renato De Vitto, que na época integrava a SRJ, relatou em entrevista que o modelo institucional que estava sendo discutido e implementado pelo movimento de criação da Defensoria em São Paulo, do qual ele fez parte, era o parâmetro para as novas diretrizes da lei orgânica nacional. Nas palavras dele:

A gente [defensores engajados na mudança da lei orgânica] até tinha uma crítica muito forte: não, não faz sentido uma instituição pedir autonomia no atual estágio da administração pública brasileira sem se dispor a dar uma contrapartida de *accountability*. Você tem que ter autonomia, mas você tem que melhorar os mecanismos de controle. E um pouco a lei, a minuta que originou a Lei Complementar 132, que altera a Lei 80, que é a grande reforma da Lei 80, é baseada no anteprojeto do movimento [pela criação da Defensoria em São Paulo]. (De Vitto, entrevista, 2015)

Dessa maneira, se a Lei Complementar 80/1994 foi influenciada pela estrutura da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, que era na época a mais antiga e consolidada, e se espelhou no desenvolvimento institucional do Ministério Público, a nova lei nacional da Defensoria partia do modelo que estava sendo construído em São Paulo, com uma ideia de organização diversa e inovadora quando comparada às demais instituições que integram o sistema de justiça. E essa proposta, vale ressaltar, foi elaborada pelos próprios procuradores da assistência judiciária em São Paulo, em diálogo com entidades da sociedade civil, conforme veremos no próximo capítulo. Por ora, interessa destacar que um grupo de defensores públicos, com acesso facilitado ao governo federal por meio da SRJ, começou a propor um novo perfil institucional para a Defensoria. Pela primeira vez, o modelo do Ministério Público deixava de ser o exemplo a ser seguido e a aspiração dos defensores públicos, ao menos de uma parcela politicamente influente deles, buscava construir uma

identidade institucional própria. Fernando Calmon relatou que, em 2003, alguns defensores públicos já se reuniam em Brasília para debater e redigir o anteprojeto da nova lei orgânica da Defensoria Pública.¹¹⁰ O perfil institucional que estava sendo desenhado para Defensoria pautava-se em três eixos principais: (i) construção de uma instituição mais aberta e transparente para a sociedade, com canais de participação e controle; (ii) fixar como missão da Defensoria, além da representação jurídica dos necessitados, a defesa e a promoção dos direitos humanos; (iii) adoção de outros mecanismos para tutelar os interesses jurídicos da população carente, tais como o ajuizamento de ações coletivas, o emprego de vias extrajudiciais para solução de conflitos e o estímulo à educação e conscientização em direitos.

Se uma parcela politicamente influente dos defensores estava engajada em construir este novo perfil institucional, boa parte da categoria era resistente às mudanças, principalmente àquelas que pretendiam abrir a Defensoria para que entidades da sociedade pudessem apresentar sugestões, reivindicações e críticas à atuação da instituição. Fernando Calmon destacou que a negociação com a categoria foi a etapa mais difícil para aprovação do projeto:

(...) ela [proposta de lei] foi totalmente negociada com a classe. Ela levou seis anos de tramitação interna, no legislativo foi a parte mais fácil. Incrível. A gente precisava acertar com todas as lideranças da Defensoria nos Estados, (...) foi difícil, porque a gente estava, por exemplo, mudando os eixos da instituição, e a gente tinha que convencer os colegas. Nós temos dificuldade, por exemplo, com a questão da ouvidoria, e outras questões. (Reis, entrevista, 2015).

A despeito da oposição de parte da categoria, o projeto institucional foi sancionado através da Lei Complementar 132/2009, que trouxe inovações significativas nos três eixos principais descritos acima. No que concerne à medida para ampliar o contato da sociedade com a instituição, a lei em questão adotou, com restrições, a ouvidoria externa que havia sido criada na Defensoria Pública de São Paulo. Aparentemente, a resistência da categoria surtiu efeito, pois a lei nacional, quando comparada à lei paulista, confere traços mais modestos à ouvidoria. Se em São Paulo trata-se de um órgão superior da Defensoria, na norma federal a ouvidoria é apenas um órgão auxiliar; enquanto o Ouvidor-Geral paulista é nomeado pelo governador a partir de lista tríplice organizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos

¹¹⁰ Além do próprio Fernando Calmon, entre os nomes citados por ele como participantes destes encontros estão André de Castro, do Rio de Janeiro, Renato De Vitto e Vitore Maximiano, que na época ainda eram procuradores da PAJ em São Paulo e traziam a perspectiva do projeto de Defensoria que estava sendo implantado nesse Estado (Reis, entrevista, 2015).

Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), na Lei Complementar 132/2009 o Ouvidor-Geral é escolhido pelo Conselho Superior da Defensoria, a partir de lista tríplice formada por atores da sociedade civil, e nomeado pelo Defensor Público-Geral, o que em muitos casos pode colocar em xeque o seu caráter externo em relação à administração da instituição; se em São Paulo a ouvidoria assume expressamente funções de controle, recebendo e formulando reclamações e sugestões, bem como propondo instauração de procedimentos punitivos, na lei federal o papel da ouvidoria é muito mais restrito, cabendo-lhe basicamente receber e encaminhar reclamações. Além disso, a ouvidoria de São Paulo conta com um Conselho Consultivo, formado por 19 membros da “sociedade politicamente organizada”, que constitui um canal permanente de contato da Defensoria com entidades sociais (Zaffalon e Moura, 2011). Tal Conselho não foi inserido na lei orgânica federal. Por fim, chama a atenção o fato de a ouvidoria não ter sido instituída também para a DPU, o que corrobora a afirmação do Renato De Vitto, que apontou a Defensoria da União como um foco de resistência a certas inovações da Lei Complementar 132/2009 (entrevista, 2015).

Apesar da oposição interna, a lei complementar que organiza a Defensoria adotou, em grande medida, o novo perfil institucional descrito acima. Mas, na prática, a mudança ainda tem sido muito complicada. Um exemplo emblemático dessa dificuldade é, novamente, a situação das ouvidorias. Em 2009, 10 Defensorias possuíam ouvidoria, mas em apenas 3 a função de Ouvidor-Geral era exercida por alguém que não faz parte da carreira de defensor (Brasil, 2009: 45). Os dados coletados para esta pesquisa apontam que atualmente, apenas 11 Estados constituíram ouvidorias. O *IV Diagnóstico da Defensoria Pública* destaca que aproximadamente 1/3 dos defensores não são favoráveis à criação de ouvidorias externas, e que mais de 40% da carreira não se diz favorável à criação de uma instância nacional de fiscalização das atividades da Defensoria (Brasil, 2016: 90), que seria uma espécie de Conselho Nacional da Defensoria Pública, a exemplo dos Conselhos criados pela EC 45/2004 para o MP e para o Judiciário. A resistência de defensores configura, portanto, uma dificuldade para a implantação de mecanismos que visam exercer algum tipo de controle sobre as atividades da instituição.

Nessa etapa de mudança do perfil institucional, novamente a Defensoria Pública se depara com a oposição do Ministério Público. Agora, o conflito estava relacionado a uma função que alguns membros do MP consideram ser atribuição constitucional exclusiva da sua instituição: a tutela de direitos difusos e coletivos.

Desde o começo dos anos 1990, alguns defensores públicos utilizavam a Ação Civil Pública (ACP) como instrumento jurídico voltado à proteção das pessoas carentes nos casos em que a demanda envolvia a defesa de direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos.¹¹¹ Mas nessa época não havia previsão legal que expressamente autorizasse a Defensoria a ingressar com ACP e, em muitos casos, a ação era extinta sem julgamento de mérito por falta de legitimidade do polo ativo. Em 2007, os defensores dão um passo importante para o exercício da tutela de interesses difusos e coletivos, ao inserirem na Lei 7.347/1985, que disciplina a ACP, a Defensoria Pública como legitimada à propositura desse procedimento judicial.

Tal mudança legislativa despertou a oposição de parte do Ministério Público. Ainda em 2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) protocolou ação direta de inconstitucionalidade (ADI),¹¹² solicitando que o STF declarasse inconstitucional o dispositivo legal que passou a reconhecer expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para ingressar com ACP. O argumento dos integrantes do MP sustentava, sinteticamente, que à Defensoria caberia apenas a tutela individualizada dos necessitados, excluindo de sua esfera de competências a proteção dos interesses difusos e coletivos, a qual seria função constitucional de promotores e procuradores do Ministério Público.

Na visão dos defensores públicos entrevistados, essa ação foi motivada porque alguns membros do MP tinham “um temor totalmente infundado de perder espaço de atuação” (Castro, entrevista, 2015). Isso comprova que o crescimento da Defensoria incomoda outras carreiras jurídicas, receosas com a possibilidade de perderem funções e prerrogativas no interior do sistema de justiça.

A ADI em questão só foi julgada pelo Supremo em 2015, quando o Tribunal decidiu pela improcedência da pretensão da CONAMP, ressaltando que não há incompatibilidade alguma entre a missão constitucional da Defensoria e o exercício da tutela coletiva. Ao contrário, a decisão, a partir do voto da ministra relatora Carmem Lúcia, destaca que é importante para a população carente poder contar com uma instituição legitimada para o ajuizamento de ações coletivas. Com isso, os

¹¹¹ Com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor em 1990, o Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUDECON), na época coordenado pelo defensor público José Augusto Garcia de Sousa, começou a ajuizar ACPs com o objetivo de tutelar interesses coletivos e difusos da população carente relacionados à proteção do consumidor. Essa experiência foi pioneira no uso da ACP pela Defensoria Pública (Sousa, entrevista, 2015).

¹¹² Trata-se da ADI 3943.

defensores públicos conquistaram definitivamente a função de tutela coletiva, que já vem sendo exercida há anos pelas Defensorias por meio de ACPs e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para proteção de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade (Sousa, 2013; Britto, 2015).

Não obstante essas alterações legais, os defensores continuaram atuando politicamente nos últimos anos para aprovar mudanças no texto constitucional relativas à Defensoria Pública. No intervalo de onze anos, foram aprovadas cinco emendas constitucionais que alteraram dispositivos sobre a Defensoria, sempre com o propósito de expandir e fortalecer a instituição. Além da EC 45/2004, foram aprovadas durante os anos 2000: a EC 41/2003, que aplica o limite salarial do Poder Judiciário aos defensores; a EC 69/2012, que transfere da União para o Distrito Federal a organização da Defensoria do DF, adequando a norma ao que ocorria de fato (Reis, entrevista, 2015); a EC 74/2013, que estendeu para Defensoria da União a autonomia já conferida às instituições estaduais pela reforma do Judiciário; e a EC 80/2014, que adequa o *caput* do artigo 134 da Constituição ao novo status jurídico da Defensoria e fixa um prazo para que todas as comarcas sejam atendidas por defensores.

Essa última emenda inseriu no texto constitucional que a Defensoria é uma “instituição permanente”, como está previsto para o Ministério Público no artigo 127 e os defensores haviam tentado, sem sucesso, fazer constar para a Defensoria na redação original da Constituição. Além disso, a emenda 80/2014 fixou que são princípios institucionais da Defensoria a “unidade, a indivisibilidade e a independência funcional” – exatamente os mesmos princípios estabelecidos para o MP e que os defensores também tentaram, sem sucesso, incluir para a Defensoria durante a Constituinte – e ainda previu que regras de organização da magistratura são aplicáveis, no que couberem, à Defensoria, algo que os membros do MP haviam feito para sua instituição na reforma do Judiciário. Nesse momento, novamente a Defensoria Pública buscou seu fortalecimento institucional seguindo o caminho trilhado pelo Ministério Público.

A EC 80/2014 criou mais uma regra, esta alocada no artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinando o prazo de oito anos para que a União e os Estados contem com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, distribuídos em número proporcional à demanda efetiva por serviço da Defensoria em cada unidade. Com isso, coloca-se na Constituição a obrigação de

levar a Defensoria para todo o país, buscando corrigir uma lacuna histórica, já que a Assembleia Constituinte previu a Defensoria, mas, como resultado da negociação entre os diferentes atores, não foi explícita em determinar sua imediata criação em todos os locais. Embora o artigo 98 do ADCT estabeleça agora o prazo de oito anos, ele não fixa, e dificilmente poderia fixar, qualquer sanção para a unidade federativa que não o cumprir. Trata-se de uma regra com potencial para embaraçar governos que posterguem a expansão e o fortalecimento da Defensoria, mas que, a princípio, não possui efeito vinculante. A sua concretização dependerá da capacidade de mobilização e atuação política dos defensores públicos para pressionar os governos estaduais. Ou seja, o ativismo político será, mais uma vez, essencial para impulsionar o desenvolvimento da instituição.

A atuação no plano estadual é, portanto, indispensável para a expansão e fortalecimento das Defensorias locais. No entanto, os defensores mantêm a organização para agir também na esfera federal. Acompanham em Brasília, sobretudo por meio da ANADEP e das associações estaduais da categoria, as questões legislativas que consideram importantes para o exercício da assistência jurídica e para melhorar as condições da própria carreira. Um exemplo dessa atuação recente é a tramitação do novo Código de Processo Civil (CPC). Em artigo escrito em coautoria com Arantes para analisar a inserção da Defensoria no novo CPC, mostramos que os defensores marcaram presença nas diferentes etapas de tramitação legislativa do Código, reivindicando a inclusão de dispositivos que visavam fortalecer a instituição e reiterar as suas funções no interior do sistema de justiça. Uma conquista importante para a instituição no novo CPC foi a legitimidade para provocar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), um mecanismo processual concebido para reunir e julgar no atacado processos que tratam da mesma matéria jurídica. Após os defensores reclamarem a inclusão da Defensoria no IRDR, a instituição foi inserida ao lado do MP como legitimada para requerer que o incidente seja instaurado, o que representa uma vitória importante para a Defensoria em uma das frentes de disputa institucional em que se encontrava: a legitimidade para manejar soluções coletivas de litígios (Arantes e Moreira, 2016).

Outro caso recente da atuação política dos defensores públicos, desta vez exercida simultaneamente com outras carreiras jurídicas, ocorreu durante os debates legislativos da PEC 433/2009, que fazia parte de um conjunto de medidas conhecido como a “pauta bomba” do Congresso Nacional em 2015, que aumentaria os gastos da

União e dos Estados em pleno período de recessão econômica. Esse projeto de emenda constitucional, aprovado em primeiro turno de votação na Câmara dos Deputados, pretende vincular os salários da Advocacia-Geral da União, dos delegados da Polícia Federal e da Polícia Civil, dos defensores públicos e dos procuradores municipais, a 90,25% do subsídio dos ministros do STF. Previsão semelhante já havia sido criada para os defensores por meio da EC 41/2003, que alterou a redação do artigo 37, inciso XI, da Constituição para fixar à Defensoria o limite salarial de 90,25% dos vencimentos do ministro do Supremo. A novidade agora é que esse percentual não será, caso a PEC seja aprovada, apenas um limite referencial, mas sim um valor vinculante para o nível mais alto da carreira, aplicando-se um escalonamento padrão do salário para os demais integrantes, que poderá variar entre 5% e 10% a menos a cada degrau mais baixo na carreira.

Em agosto de 2015, a ANADEP divulgou em seu sítio eletrônico¹¹³ uma nota que relatou a participação da associação, ao lado de presidentes de entidades estaduais da classe, nas atividades legislativas da PEC 433/2009, ressaltando a campanha que os defensores faziam junto aos congressistas e à opinião pública para “desmistificar a questão do impacto econômico” resultante da aprovação do projeto. Sem entrar no mérito dos custos e benefícios decorrentes da possível aprovação dessa PEC, destaca-se aqui mais um caso de atuação política dos defensores, desta vez visando alterar a constituição para elevar as condições salariais da categoria.

Este capítulo reconstruiu a evolução normativa federal referente à Defensoria Pública. Traçar esse percurso permitiu observar que a atuação política dos defensores públicos constitui a força motriz que impulsionou a expansão e o fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil. Além disso, constata-se que as mudanças normativas, ampliando e reafirmando as funções da Defensoria, despertaram a oposição de outras carreiras jurídicas, preocupadas em preservar o seu espaço no sistema de justiça. Entender o que representava a consolidação da Defensoria como o modelo nacional de assistência jurídica para o interesse de outras carreiras jurídicas é a chave para compreender as dificuldades de consolidação dessa instituição nas últimas décadas.

¹¹³ Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=23779> Acessado em: 06/04/2016.

Capítulo 4 – A institucionalização das Defensorias Públicas estaduais: jogos de interesse em torno do acesso à justiça nos Estados

O capítulo anterior tratou do desenvolvimento da Defensoria Pública no plano nacional, analisando o impacto de oposições corporativas e institucionais, erguidas com frequência por atores e instituições do sistema de justiça, sobre a criação e o fortalecimento da Defensoria no Brasil. O presente capítulo apresenta a segunda etapa de análise empírica da pesquisa, observando a formação da Defensoria Pública em três Estados selecionados para estudos de caso, a saber: São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Tais Estados foram escolhidos porque apresentam diferenças quanto ao momento de criação da DPE e porque, nos três casos, OAB e/ou PGE estavam, em circunstâncias e proporções variadas, relacionadas com a assistência judiciária antes da implantação da Defensoria.

O objetivo dessa análise empírica é examinar, nos Estados selecionados, o processo causal referente ao fenômeno investigado: a criação das DPEs. Com isso, busca-se entender os fatores que dificultavam a formação da Defensoria em cada caso, impedindo sua criação durante anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como aqueles que, em algum momento, favoreceram o surgimento da nova instituição de assistência jurídica nesses Estados. O pressuposto metodológico dessa análise assume que os casos estudados neste capítulo são manifestações de uma classe mais ampla de fenômenos similares, e que, a partir da compreensão do que ocorreu nesses casos, será possível elucidar características comuns a essa classe de fenômenos (Gerring, 2004; Vennesson, 2008). Dessa maneira, presume-se que processos semelhantes aos observados nos casos analisados podem ser encontrados em outros Estados, nos quais a assistência judiciária também era incumbência da PGE e/ou OAB.

A investigação nos estudos de caso é orientada pela explicação teórica desenvolvida no segundo capítulo e, simultaneamente, visa avaliá-la. Isso significa que a abordagem teórica deste estudo ilumina a análise empírica, mas não exclui da investigação as suas eventuais limitações e hipóteses concorrentes que, ao serem constatadas, podem levar ao refinamento ou à revisão dos pressupostos teóricos.¹¹⁴

¹¹⁴ Essa preocupação analítica visa evitar que a pesquisa enverede pelo caminho que Shapiro (2002) denominou como *theory-driven*, em que o problema de estudo é convertido em um artefato da teoria, ou seja, o fenômeno é caracterizado de tal modo para caber em uma perspectiva teórica específica e justificá-la. Para evitar essa condução tendenciosa, que se preocupa mais em defender o uso de uma

Assim, paralelamente à análise do mecanismo causal defendido nesta pesquisa, a investigação indagou se a criação das DPEs em questão não seria decorrência da atuação de movimentos sociais ou da plataforma política dos governadores que administravam os Estados no momento. As evidências confirmam, contudo, o argumento teórico e o mecanismo causal apresentados no presente estudo e refutam essas hipóteses concorrentes.

Nas próximas seções deste capítulo, que estão divididas em subseções, veremos, portanto, como funcionava a assistência judiciária em cada um dos três Estados antes de 1988, e analisaremos como tais arranjos impactaram a formação da Defensoria nesses lugares. Para tanto, esta pesquisa levantou documentos e realizou entrevistas para reconstituir a história da assistência judiciária e da formação da DPE nos Estados estudados. Nas exposições a seguir, receberam destaque as entrevistas com pessoas que fizeram parte do processo de construção das Defensorias Públicas estaduais analisadas, pois esses relatos, além de contribuírem para a reconstituição detalhada da história, permitem interpretar a percepção dos atores que fizeram parte do processo causal estudado, buscando entender os interesses e estratégias que estavam em jogo. Isso não significa, todavia, que a análise restringe-se a aderir às versões retratadas a partir das percepções dos atores ouvidos. Na realidade, os depoimentos foram interpretados à luz de evidências mais amplas, tais como documentos, legislação da época, situações semelhantes em outros locais e relatos de outros atores. Por essa razão, ainda que todas as contribuições sejam relevantes para compreender o processo de criação das DPEs, as entrevistas devem ser avaliadas sob a ressalva de que traduzem visões subjetivas, as quais possibilitam, contudo, ir além da mera descrição de acontecimentos e passar a inferir a respeito do comportamento dos atores.

As considerações finais deste trabalho contêm uma síntese comparativa dos achados nos três casos, que permite avaliar a influência dos modelos de assistência judiciária sobre a criação das DPEs, bem como observar a adequação do processo causal definido pela abordagem teórica deste estudo.

abordagem teórica do que em compreender o fenômeno estudado, o primeiro capítulo desta dissertação delimitou o problema de pesquisa independentemente de qualquer teoria, e, ao longo da investigação apresentada neste quarto capítulo, outras perspectivas para explicar o mesmo objeto de estudo são sopesadas.

A assistência judiciária de São Paulo: entre PGE e OAB

No Estado de São Paulo, já no início do século XX, serviços relacionados à assistência judiciária às pessoas necessitadas foram atribuídos a setores específicos da Procuradoria estadual. De acordo com informações disponibilizadas pela própria PGE,¹¹⁵ em 1911 foi criado o primeiro cargo de assistência judiciária no Estado, ao qual incumbia apenas a defesa de colonos em questões trabalhistas. Durante a década de 1930, o governo estadual instituiu a repartição de Serviço Social, que, segundo a PGE paulista, foi o primeiro órgão público de assistência judiciária na história do Brasil. No ano de 1947, o Departamento Jurídico do Estado uniu o Serviço Social e as Procuradorias estaduais sob a mesma instituição, que passou a ser dirigida pelo cargo de Procurador-Geral do Estado. Em 1962, o Serviço Social foi reorganizado e passou a se chamar Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), órgão que permaneceu em funcionamento até 2006, quando foi criada a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Também na década de 1960, o Departamento Jurídico do Estado passou a ser denominado, definitivamente, como Procuradoria-Geral do Estado.¹¹⁶

A PAJ era, portanto, um órgão vinculado à PGE de São Paulo, organizado em subprocuradorias e cujos integrantes eram servidores públicos inseridos na carreira de procurador estadual. Assim, embora os membros da PAJ fossem destinados exclusivamente à defesa dos cidadãos carentes, eles eram procuradores e estavam sujeitos ao mesmo regime jurídico estabelecido para os servidores responsáveis por defender juridicamente os interesses do Estado. Conforme veremos adiante, esse fato terá consequências para o momento de criação da DPE paulista.

Não obstante a atuação da PAJ, o volume de serviços relativos à assistência judiciária era muito alto e estava além das reais possibilidades de atendimento dos procuradores. Para enfrentar tal demanda, foi aprovada, ainda em 1962, uma lei determinando o pagamento, com recursos públicos, de honorários aos advogados particulares que exercessem a função de defensores dos réus pobres.¹¹⁷ De acordo com essa norma, o advogado deveria ser nomeado pelo juiz do caso após constatar

¹¹⁵ Histórico da PGE disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/institucionalnovo/historia_pge.htm. Acessado em: 13/04/2016.

¹¹⁶ O Departamento Jurídico do Estado passou a ser denominado por Procuradoria-Geral do Estado (PGE) em 1967. Apesar da mudança no nome, a função prioritária desta instituição manteve-se a mesma, qual seja: representar, judicial e extrajudicialmente, o Estado e exercer funções de consultoria jurídica da administração pública estadual. O dever de prestar ajuda legal aos necessitados continuou atribuído à PAJ, setor específico da PGE, conforme art. 47 da Lei estadual 9.847/1967.

¹¹⁷ Lei estadual 7.489/1962.

que o réu não possuía defesa própria e que na comarca não havia procuradores da PAJ.¹¹⁸ Contudo, após a reorganização da PGE no final dos anos 1960, a referida lei que previa a remuneração dos advogados privados perdeu a validade, e, em 1970, o Estado deixou de remunerar os profissionais liberais que prestavam assistência judiciária.¹¹⁹ Nesse momento, o objetivo era impulsionar o desenvolvimento da PAJ, algo que não se verificou na prática (Moraes e Silva, 1984: 128). Desse modo, embora as evidências desse período não sejam suficientes para confirmar a existência de conflito entre as duas categorias profissionais, é possível levantar a hipótese de que, já nessa época, havia certa disputa corporativa em São Paulo com relação a quem incumbiria a assistência judiciária, se aos procuradores públicos ou aos advogados privados. A saída legal então priorizou a PAJ.

Entretanto, a capacidade de atendimento dos procuradores continuou limitada diante do enorme contingente de pessoas que precisavam de assistência judiciária, em parte, por causa da falta de investimentos necessários na PAJ e, em parte, por conta da própria extensão da demanda por serviços jurídicos, uma vez que, conforme destacaram Cappelletti e Garth ao analisarem o modelo de servidores públicos: “(p)ara sermos realistas, não é possível manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos” (1988: 42-3). Como consequência, profissionais liberais do Estado de São Paulo voltaram a ser convocados para postular e defender em nome dos juridicamente necessitados. Mas, dessa vez, não havia previsão legal estadual disciplinando como deveria ser feita a remuneração de tais advogados particulares, os quais, ao serem nomeados para o caso, tinham que trabalhar gratuitamente. Em reação, a seccional estadual da OAB decidiu liberar, em 1976, os advogados do dever ético profissional de prestação da assistência judiciária gratuita (Moraes e Silva, 1984: 128; Almeida, 2005: 94).

Essa situação precária e de indefinição permaneceu por mais de uma década, e em diversas situações foi preciso recorrer a estudantes do curso de Direito ou contar com juízes aposentados para atender a demanda jurídica da população pobre (Moraes e Silva, 1984: 129-130). Somente em 1983, o governo estadual buscou uma solução para esse problema, mas dessa vez priorizando o setor privado, ao editar a Lei Complementar 319, que autorizou o credenciamento e a remuneração de advogados

¹¹⁸ Essa previsão seguia a orientação da Lei federal 1.060/1950, apresentada no capítulo 3.

¹¹⁹ Decreto-lei estadual 236 de 1º de maio de 1970.

para a prestação de assistência judiciária gratuita, apenas no âmbito criminal. Essa legislação só foi sancionada pelo governo estadual após intensa pressão dos advogados e da OAB/SP, que cobravam uma solução para o problema da prestação de serviços jurídicos para a população carente do Estado (Almeida, 2005: 93-5). Restaurava-se parcialmente, assim, o modelo misto de assistência judiciária em São Paulo, combinando a atuação de servidores públicos e advogados privados (Cappelletti e Garth, 1988: 43).

Em 1985, o Decreto estadual 23.703 criou o Fundo de Assistência Judiciária (FAJ) da PGE, destinado a custear as despesas com o atendimento jurídico dos legalmente necessitados, cujas receitas provêm de custas e emolumentos judiciais e de outras fontes. O mesmo Decreto admitiu a possibilidade de destinar os recursos de tal fundo para a manutenção de convênios destinados à prestação de assistência judiciária. A partir de então, foi firmado um convênio entre a Secretaria de Justiça, a PGE e a seccional estadual da OAB para assegurar que os serviços de assistência judiciária fossem levados para todo o Estado, por meio de advogados indicados pela própria OAB/SP e remunerados com FAJ.

Nesse sistema, a OAB paulista passou a manter uma lista com a inscrição de advogados interessados em prestar assistência judiciária, os quais deveriam atuar nos locais em que não havia procuradores da PAJ, ou onde o número desses profissionais era insuficiente para atender a demanda da população carente. O convênio ainda fixou a tabela de honorários advocatícios, elaborada pela Secretaria de Justiça em conjunto com a Ordem dos Advogados, para cada tipo de serviço prestado pelos advogados dativos – como eram chamados os profissionais liberais que prestavam serviços na assistência judiciária. Dessa forma, estava definitivamente institucionalizado o modelo misto de assistência judiciária de São Paulo. A partir de então, a advocacia paulista passou a preocupar-se com o aprimoramento do convênio e com o reajuste dos valores pagos nesse sistema (Almeida, 2005: 100). Veremos que a vigência desse modelo misto produziu impacto significativo sobre a formação da Defensoria Pública no Estado. Ademais, apesar de a DPESP ter se fortalecido desde a sua criação em 2006, o modelo misto ainda existe em São Paulo.

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, conforme demonstrou o terceiro capítulo, deputados eleitos por São Paulo se manifestaram contra a obrigação constitucional de instituir a Defensoria Pública em todos os Estados, alegando que em alguns lugares a assistência jurídica já estava a cargo da PGE e seria conveniente

mantê-la assim. Nos debates constituintes é possível notar que Michel Temer, que possuía vínculo profissional com a Procuradoria de São Paulo e já havia ocupado a função de Procurador-Geral do Estado, foi um dos principais deputados contra a uniformização da assistência jurídica com base na Defensoria. Ele defendia que o Estado deveria ter a liberdade de optar por atribuir a missão de atender juridicamente os pobres à DPE ou à PGE. Membros da OAB/SP, por sua vez, não aparecem nos debates constituintes em oposição direta à constitucionalização da Defensoria, mas, como vimos no capítulo anterior, houve pressão por parte de setores da OAB para evitar a previsão de um modelo de assistência jurídica exclusivamente público na nova Constituição.

Embora a Defensoria tenha sido incluída no texto constitucional, verificamos que a Assembleia Constituinte não impôs a criação imediata da instituição em todos os Estados, tampouco estabeleceu prazo e sanção para seu descumprimento. Desse modo, atores do sistema de justiça dos Estados e governos estaduais tinham condições de interferir no processo de criação das DPEs, de acordo com as suas conveniências. Em São Paulo, essa interferência para evitar a construção da Defensoria concretizou-se imediatamente em seguida, com a promulgação da Constituição Estadual em 1989. É verdade que o constituinte paulista incluiu a assistência jurídica logo no terceiro artigo da Carta¹²⁰ e previu a Defensoria como instituição competente para orientar e defender juridicamente os necessitados.¹²¹ Todavia, logo após tratar da DPE, a Constituição Estadual abriu a primeira brecha legal para contornar o modelo de assistência jurídica baseado exclusivamente na Defensoria: “Artigo 109 - Para efeito do disposto no art. 3º desta Constituição, o Poder Executivo manterá quadros fixos de defensores públicos em cada juizado e, quando necessário, advogados designados pela Ordem dos Advogados do Brasil - SP, mediante convênio”. Com esse dispositivo, a assistência judiciária poderia ser prestada por advogados particulares em todos os locais em que não houvesse defensor público. Sem prazo para implantar a DPE em

¹²⁰ Artigo 3º - O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que declara [sic] insuficiência de recursos.

¹²¹ Artigo 103 - À Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, compete a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, em todos os graus.
Parágrafo único - Lei Orgânica disporá sobre a estrutura, funcionamento e competência da Defensoria Pública, observado o disposto nos arts. 134 e 135 da Constituição Federal e em lei complementar federal.

todas as comarcas do Estado, o convênio para atuação supletiva à Defensoria poderia continuar existindo por prazo indefinido.

A segunda brecha legal contra a implantação da Defensoria em São Paulo está no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Estadual. Seu décimo artigo prevê que:

Artigo 10 - Dentro de cento e oitenta dias, a contar da promulgação desta Constituição, o Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa o projeto de Lei Orgânica a que se refere o art. 103, parágrafo único. Enquanto não entrar em funcionamento a Defensoria Pública, suas atribuições poderão ser exercidas pela Procuradoria de Assistência Judiciária da Procuradoria-Geral do Estado ou por advogados contratados ou conveniados com o Poder Público.

Apesar de o dispositivo estabelecer prazo para criação da Defensoria, não há qualquer sanção prevista para o caso de descumprimento por parte do Executivo, e, assim, somente a segunda parte da redação foi posta em prática após a promulgação da Constituição paulista, para permitir que a PAJ mantivesse sua atuação sem qualquer constrangimento ou impedimento legal, bem como pudesse preservar o convênio com a OAB/SP. Com esses dois artigos, portanto, o modelo misto de assistência judiciária vigente em São Paulo antes de 1988 foi mantido em pleno funcionamento, com procuradores e advogados prestando os serviços para a população carente, a despeito da previsão da Constituição Federal que incumbe tal função à Defensoria Pública. A criação da DPE paulista esbarrou, dessa maneira, na organização da assistência judiciária existente no Estado.

Defensoria Pública para quê? A assistência jurídica de SP nos anos 1990

Durante a década de 1990, a criação da Defensoria não fazia parte do debate público no Estado de São Paulo. Se alguns atores estavam envolvidos nesse tema, não tinham força e espaço suficientes para problematizar a questão e pressionar o governo. No Estado já funcionava o modelo misto, e os atores que faziam parte dele não percebiam a Defensoria como necessária. Ao contrário, viam na formação dessa nova instituição uma ameaça ao arranjo vigente em que estavam inseridos.

Nessa época, os procuradores paulistas consideravam que não era necessário criar a DPE, pois a PAJ já existia como órgão público destinado a atender a demanda jurídica das pessoas carentes no Estado. Em entrevista para esta pesquisa, Vítore Maximiano, defensor público de São Paulo que fazia parte da PAJ desde 1994 e foi um dos principais idealizadores da criação da DPESP, relatou que:

(...) logo que ingressamos na Procuradoria do Estado, falar de Defensoria Pública era um assunto um tanto quanto proibido, era assim, claro, não havia nada formalmente, mas eu sentia que não havia clima para se discutir no início este tema. Os procuradores do estado acreditavam muito que a Defensoria Pública era algo dispensável, porque a PAJ já desempenhava esse papel. (Maximiano, entrevista, 2015)

Essa posição dos procuradores de evitar o debate sobre a criação da DPE deve ser compreendida sob duas perspectivas: a intenção dos membros da PGE, enquanto instituição, de preservar e ampliar seu espaço de atuação e influência no sistema de justiça estadual; a percepção inicial dos procuradores da PAJ de que era melhor preservar o *status quo*, na medida em que faziam parte de uma instituição já consolidada e de uma carreira jurídica forte, na qual podiam exercer a sua vocação de assistir juridicamente as pessoas em condição de vulnerabilidade.

Para a PGE, o serviço de assistência jurídica, ainda que não constituísse a atividade fim da instituição, correspondia a uma atribuição adicional que conferia mais importância e reconhecimento público à Procuradoria. Por isso, a função extra era vista como bem-vinda pela instituição e defendida por seus membros, que pretendiam mantê-la vinculada às finalidades da PGE, como argumentou Michel Temer durante a Constituinte. Essa intenção de preservar a atribuição da instituição foi destacada nas entrevistas para esta pesquisa. Renato De Vito, defensor público de São Paulo que entrou na PAJ em 1998 e fez parte da criação da Defensoria estadual, lembrou um fato histórico, quando um Procurador-Geral de São Paulo questionou a necessidade de implantar a DPESP:

(...) ele [Procurador-Geral] falou: “como diria Shakespeare, uma rosa é uma rosa independentemente de você chamar uma rosa de uma rosa. O que a gente faz aqui é assistência jurídica, é a mesma função, nós temos uma Defensoria Pública aqui dentro da PGE.” Claro, nenhuma instituição quer abrir mão do seu espaço [concluiu Renato]. (De Vito, entrevista, 2015)

Nesse mesmo sentido, Vítore Maximiano disse que a Procuradoria do Estado resistiu à ideia de criar a Defensoria num primeiro momento, pois isso representava “uma perda de espaço institucional” (entrevista, 2015). Para a pesquisa sobre a formação da DPESP conduzida por Eneida Haddad, Vítore também apontou que o fato de administrar os recursos da assistência jurídica levava a Procuradoria a tentar manter esse serviço sob sua égide: “PGE, que disciplinava os recursos destinados a este serviço, não tinha interesse [na criação da Defensoria]” (*apud* Haddad, 2011b: 32). Nesse contexto, a Procuradoria do Estado abafava a questão da implantação da

Defensoria em São Paulo, e qualquer ator que pretendesse defender publicamente essa bandeira teria que enfrentar a sua resistência institucional.

Os procuradores da PAJ, por sua vez, compartilharam essa posição institucional da PGE durante aproximadamente uma década.¹²² Analisando a atuação da PAJ no final dos anos 1990, Luciana Gross Cunha observou que a maioria dos procuradores entrevistados por ela era, de forma geral, contrária à implantação da DPESP, pois considerava que a Procuradoria já desenvolvia a assistência jurídica e que, uma eventual mudança, seria apenas uma questão de trocar o nome da instituição responsável por esse serviço, mudança que, na realidade, poderia significar “um sucateamento da assistência jurídica e um enfraquecimento da carreira, inclusive com perdas salariais” (Cunha, 2001: 172). No entanto, a posição desses procuradores da PAJ decorria de razões distintas dos motivos institucionais da PGE. Para esses profissionais, era interessante continuar exercendo a função que escolheram e com a qual se identificavam – o atendimento jurídico da população necessitada – sem, contudo, deixar de fazer parte de uma instituição consolidada e amparada pelo Estado como a Procuradoria. Nesse ambiente institucional, tinham a segurança de uma carreira jurídica estável, que contava com um bom número de membros,¹²³ além de uma estrutura mínima de trabalho. Em tal cenário, pleitos corporativos e a própria atividade profissional pareciam resguardados por uma instituição e por uma carreira sólidas. Em oposição a essa imagem de estabilidade, se apresentava a criação da Defensoria Pública, que durante os anos 1990 não foi sequer cogitada, ao menos de forma enfática e pública, pelos procuradores da assistência judiciária, apesar do dispositivo na Constituição estadual que previa a implantação da DPE e autorizava os membros da PAJ a optarem pelo ingresso na nova instituição.¹²⁴

Assim, a hipótese de criar e migrar para a Defensoria Pública não foi cogitada entre os procuradores por muito tempo, porque esse movimento seria uma aposta que

¹²² Na entrevista para o trabalho de Eneida Haddad, Vítore também contou que os ingressantes na PAJ aderiam inicialmente à visão compartilhada pelos profissionais da Procuradoria do Estado: “Mais uma vez, faço uma autocrítica, Na PGE, era um grande tabu quando se falava em Defensoria Pública. A PGE acreditava que a PAJ era suficiente para atender o mandamento constitucional de se prestar assistência judiciária à população carente. Quando eu entrei na PGE, em 1994, também me passaram essa visão, este mesmo valor, e isto permaneceu por algum tempo.” (*apud* Haddad, 2011b: 36)

¹²³ De acordo com Vítore Maximiano, que presidiu o Sindicato dos Procuradores do Estado de São Paulo (Sindiproesp) no início dos anos 2000, na época em que a Defensoria paulista foi criada, a PGE contava com um número entre 800 e 900 procuradores, dos quais 350 estavam ligados à PAJ.

¹²⁴ O décimo primeiro artigo do ADCT da Constituição de São Paulo prevê que: “Artigo 11 - Aos Procuradores do Estado, no prazo de sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica da Defensoria Pública, será facultada opção, de forma irretratável, pela permanência no quadro da Procuradoria-Geral do Estado, ou no quadro de carreira de Defensor Público, garantidas as vantagens, níveis e proibições.”

envolvia custos e riscos. Em primeiro lugar, a criação da DPESP exigiria uma campanha pública para pressionar o governo estadual e, além disso, teria que enfrentar a oposição de outros atores do sistema de justiça do Estado, como a OAB/SP e a própria PGE. Não obstante, migrar para a Defensoria significava ingressar em uma nova carreira jurídica, não mais vinculada aos vencimentos, aos direitos e à estrutura da Procuradoria estadual. Em outras palavras, defender a implantação da DPESP era para os procuradores da PAJ uma aposta que, no melhor cenário, conduziria ao empreendimento de começar uma instituição do zero, sem condições adequadas de trabalho e com poucos recursos.

Na entrevista que concedeu a esta pesquisa, Renato De Vitto contou que:

Havia um receio [por parte dos procuradores em criar a DPESP] muito grande porque as estruturas de Defensoria eram muito precárias, a gente ouvia histórias críticas de remuneração baixíssima, e na Procuradoria a gente tinha uma questão institucional mais ou menos equilibrada, uma instituição que tinha um século, quer dizer, uma instituição que a gente tinha alguma tranquilidade. Então tinha um certo receio de parcela dos procuradores, mas esse debate foi sendo puxado. (entrevista, 2015)

O final desse trecho aponta que a criação da Defensoria Pública em São Paulo foi um tema debatido dentro da PAJ, conforme veremos a seguir. Mas ele ressalta, principalmente, a resistência que certos procuradores tinham em aderir ao projeto de criar e migrar para uma nova instituição, especificamente incumbida de orientar e defender juridicamente as pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade. O desembargador e militante da Associação de Juízes para a Democracia (AJD), Dyrceu Aguiar Cintra, relata esse mesmo fato, destacando que:

(...) existia uma resistência histórica por parte da Procuradoria Geral do Estado. A função de defensor público sempre foi preenchida por procuradores do Estado, na Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). Esses procuradores não queriam se desvincular da Procuradoria do Estado, não queriam abrir mão de seu cargo de procurador, talvez com a perspectiva de que a criação de uma Defensoria Pública não lhes daria, na nova carreira, a mesma segurança que as que têm os procuradores do Estado. (Cintra, 2004: 176)

Durante o período em que a questão da Defensoria foi publicamente negligenciada no Estado de São Paulo, os procuradores consideraram suficiente para o serviço e vantajoso para a carreira manter a assistência jurídica como função da PGE, embora as atividades e os serviços da PAJ estivessem mais próximos da estrita assistência judiciária, ou seja, da defesa individual das pessoas pobres em juízo, do que da assistência jurídica integral prevista na Constituição Federal (Cunha, 2001: 199). No entanto, esse posicionamento dos membros da PAJ muda gradativamente, à

medida que ficam evidentes as limitações e contradições inerentes à preservação de um serviço destinado à população carente no seio de uma instituição concebida para defender os interesses do Estado, e que a experiência da Defensoria Pública em outros Estados começava a se revelar bem-sucedida.

Tendo em vista que a assistência jurídica aos necessitados não era a atividade fim da PGE, mas uma função adicional, esse serviço não era tratado como prioridade da instituição e, frequentemente, foi colocado em segundo plano, quando não desvalorizado pela Procuradoria. Destinar recursos e funcionários para o atendimento da população carente era algo visto, por vezes, como um fardo para a instituição. Na entrevista para este trabalho, Renato De Vitto lembrou que foi ganhando força entre os procuradores da PAJ “uma sensação crítica em relação ao potencial que nós tínhamos de transformação na PAJ e a falta de estrutura e a falta de prioridade política institucional” (entrevista, 2015). No mesmo sentido, Vítore Maximiano contou que “com o passar dos anos nós [procuradores da PAJ] começamos a nos deparar com uma série de entraves e limitações”, pois a assistência jurídica não crescia, permanecia limitada em número próximo a 350 procuradores, e quando havia algum período de crise e a nomeação de novos profissionais tardava a acontecer, o setor sacrificado costumava ser a PAJ, que via seus membros deslocados para as atividades de defesa e consultoria jurídica ao Estado (entrevista, 2015).

O trabalho de Haddad sobre a criação da Defensoria Pública de São Paulo também registra que, com o passar do tempo, a PAJ se revelou aos seus integrantes restritiva demais para o serviço de assistência jurídica aos necessitados (2011b: 42-6). Com a falta de recursos e investimentos no setor, a PAJ passou a ser vista como insuficiente para atender a enorme demanda jurídica das pessoas carentes do Estado de São Paulo. Nas palavras concedidas pelo defensor público Antonio José Maffezoli, que também foi procurador e atuou para criação da DPESP, à pesquisa de Haddad:

(...) não havia a menor possibilidade da Assistência Jurídica ou da Judiciária crescer dentro da PGE (...). Terminando meu mandato no Conselho da Procuradoria, pensei: “aqui não é possível. Há uma necessidade muito grande de um órgão jurídico próprio, como manda a Constituição e dentro da Procuradoria não vai acontecer isso.” Em setembro do ano 2000, eu estava super desiludido, deprimido, falando para algumas pessoas: “Acabou a minha militância interna na Procuradoria, eu não vou fazer mais nada aqui. Vou trabalhar pela criação da Defensoria Pública... na sociedade civil.” (apud Haddad, 2011b: 43-4)

Mas a PAJ não se tornou apenas restritiva para a assistência jurídica, a sua atuação começou a ser conflitante com a finalidade da PGE: defender juridicamente os interesses do Estado. Em muitos casos, a defesa do necessitado colidia com o interesse do próprio governo estadual, e nessas ocasiões um procurador da PAJ teria que enfrentar no processo judicial um colega da PGE. A corda estourava, em regra, para o lado mais fraco e predominava a função precípua da Procuradoria, agir em favor do Estado. Nas entrevistas, defensores públicos que fizeram parte da PAJ relataram casos em que os atos de um procurador em defesa de uma pessoa carente foram desautorizados pela PGE:

(...) isso deve ter sido em 2000, 2001 provavelmente, uma procuradora do estado (...) entrou com uma ação de medicamentos [contra o Estado], para a obtenção de um conjunto de medicamentos para um paciente grave, de uma patologia grave. E ela conseguiu a decisão liminar naquele caso concreto. E para a nossa absoluta surpresa, a então procuradora geral do Estado, ela própria (...) dirigiu-se formalmente ao presidente do Tribunal de Justiça por meio de uma peça processual, solicitando a cassação daquela decisão que uma procuradora do estado havia obtido em favor de uma necessitada que precisava de medicamentos para a sua sobrevivência. E o presidente do Tribunal de Justiça à época cassou a decisão a pedido formal da procuradora geral do Estado. (...) Aquilo para nós [membros da PAJ] foi a demonstração inequívoca de que nós precisávamos de fato criar a Defensoria Pública em São Paulo. (Maximiano, entrevista, 2015)¹²⁵

Insatisfeitos com as limitações estruturais, a falta de recursos e com as contradições entre a atividade da PAJ e a finalidade da PGE, alguns procuradores que prestavam a assistência jurídica começaram a ver com bons olhos a possibilidade de criar a Defensoria Pública em São Paulo. Até então, podemos constatar que a criação da DPESP não era uma preocupação publicamente debatida no Estado, e não havia pressão de grupos organizados sobre o governo estadual cobrando a implantação dessa nova instituição. Essa situação era reforçada pelo mecanismo de *path dependence* descrito no segundo capítulo. O modelo misto de assistência judiciária existente em São Paulo consolidou nos atores envolvidos em seu funcionamento interesses que defendiam a manutenção do arranjo vigente, o qual conferia benefícios maiores a tais atores em comparação à proposta de mudança institucional expressa na criação da Defensoria Pública.

¹²⁵ O trabalho de Haddad (2011b: 54-7) expõe outras situações em que PGE e PAJ se confrontaram: o massacre na casa de detenção; ações de medicamentos contra o Estado; o uso de equipamento de vídeo conferência para realizar audiências criminais; e a reclamação no sistema Interamericano de Direitos Humanos contra unidade da Febem. Em todos esses casos, procuradores se viram em lados opostos da disputa e a posição institucional da PGE pendia, em regra, contra a atuação dos integrantes da PAJ.

Dessa maneira, a PGE não pretendia abrir mão da assistência jurídica, uma atribuição adicional que mantinha em seu quadro profissional centenas de servidores e lhe destinava recursos para o exercício dessa função. Os procuradores da PAJ, por sua vez, entendiam que havia maior segurança e estabilidade profissional mantendo o serviço de assistência jurídica dentro da PGE, e vinculando a sua profissão a uma carreira consolidada no sistema de justiça estadual. A OAB/SP, agindo em nome da advocacia paulista, preocupava-se com os termos e os valores pagos pelo convênio firmado com a PGE e ignorava a ausência da Defensoria Pública no Estado (Almeida, 2005), que era percebida como uma mudança institucional que poderia reduzir o espaço de atuação dos advogados particulares. Por fim, o governo estadual também tinha razões para ignorar a questão da DPE, vista como um modelo mais caro ao erário. A atuação desses dois atores, OAB/SP e governo estadual, se torna mais evidente quando a criação da DPESP passa a ser abertamente discutida e ingressa na arena legislativa, conforme veremos adiante.

Movimento pela Defensoria Pública: uma mobilização de dentro para fora

O posicionamento de alguns procuradores da PAJ com relação à criação da DPESP começa a mudar no final dos anos 1990, mais especificamente em 1998. Neste ano, Vítores Maximiano, Antonio Maffezoli e mais alguns procuradores da assistência judiciária acompanharam um seminário organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV) sobre a Defensoria Pública, que contou com a participação de defensores de outros Estados. Na entrevista para Haddad, Vítores revelou que esse seminário foi “a primeira vez que tivemos [procuradores da PAJ] contato com a Defensoria Pública” (*apud* Haddad, 2011b: 36). Para a presente pesquisa, Vítores relatou que a partir desse evento começou a transparecer para alguns procuradores que havia “um movimento bem claro, as Defensorias se instalando, as Defensorias crescendo, as Defensorias num processo de expansão. O próprio Rio de Janeiro era um caso que se destacava, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas, eram Defensorias que estavam em processo de expansão, claramente” (Maximiano, entrevista, 2015).

No momento em que as limitações da PAJ passaram a chamar mais atenção do que os benefícios institucionais e corporativos de permanecer na PGE, e em que a Defensoria Pública se revelou um caminho viável, que se fortalecia em outros Estados, alguns procuradores iniciaram um debate sobre a importância de instituir a

DPE em São Paulo. Esse é o ponto de inflexão na sequência causal de *path dependence* (Mahoney, 2000), ou o marco inicial do mecanismo que reverte a tendência de manutenção do *status quo* apresentado no segundo capítulo. Quando a Defensoria Pública ganhou voz no interior da estrutura de assistência jurídica estadual, entre os próprios procuradores, surgiu a força motriz da mudança institucional, que carregaria publicamente o discurso em defesa da criação da DPE paulista.

Todavia, o evento que tornaria a pauta pela criação da Defensoria em São Paulo mais forte ocorreu alguns anos mais tarde, mais precisamente em fevereiro de 2001, quando Vítores Maximiano e Antonio Maffezoli foram eleitos, respectivamente, para os cargos de presidente e secretário-geral do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – Sindiproesp. Os dois procuradores exerciam atuação política na categoria e, na virada do século, quando a carreira enfrentava problemas com relação ao reajuste salarial e lutava para conseguir a unificação da advocacia pública paulista sob a mesma instituição, eles montaram uma chapa para o sindicato cujo programa incluía pleitos corporativos da Procuradoria ao lado do debate sobre o fortalecimento da assistência jurídica, já indicando que a criação da Defensoria Pública seria um tema central para a nova direção sindical. Conforme ressaltou Eneida Haddad, após serem eleitos, Vítores e Maffezoli, ao lado de outros procuradores da PAJ, enfrentaram divergências dentro da PGE e lideraram o movimento pela criação da DPESP (2011b: 34).

A eleição para o Sindiproesp foi um acontecimento decisivo para impulsionar a pauta relativa à Defensoria Pública no Estado. Agora, havia uma agremiação que forneceria estrutura e condições necessárias para organizar os procuradores da PAJ interessados em discutir a criação da DPE:

Nós [procuradores da PAJ] estávamos olhando de dentro de uma instituição buscando criar outra. Mais foi um movimento meio sinérgico ali entre alguns procuradores, mas sempre tentando puxar gente de fora para fazer esse debate. E a coisa foi ganhando peso, a gente cada vez mais se reunia, alguém levava lá alguns textos para a gente fazer discussão, (...) e cada vez mais que a gente aprofundava mais ficava claro que aquele arranjo dentro da PGE, como meio patinho feio ali da instituição, não ia dar certo, e que a gente poderia fazer muito mais. E aí o movimento foi ganhando força com essa base do Sindiproesp, que dava uma estrutura e um respaldo. A gente tinha um local para fazer reunião, a gente tinha como tirar cópia de documento, e isso era de fato uma proposta de gestão do próprio Vítores e do Maffezoli. O Vítores ficou como presidente dois

anos, depois o Maffezoli assumiu, acho que ficou mais quatro anos à frente do sindicato. (De Vitto, entrevista, 2015)

O Sindiproesp conferia um peso ainda maior para o grupo de procuradores que começava a se formar em torno da questão da Defensoria, pois indicava que uma entidade representativa da própria categoria estava disposta a debater publicamente qual é a instituição adequada para desempenhar a assistência jurídica, bem como a pressionar o governo estadual para aprovar a mudança institucional que estava constitucionalmente prevista desde 1988. Com reuniões frequentes e o apoio do sindicato, esse grupo de procuradores da PAJ tinha condições de levar adiante essa nova pauta: a construção de uma instituição de assistência jurídica autônoma, a exemplo da Defensoria Pública que estava se consolidando em alguns Estados.

São esses procuradores da PAJ que iniciam a campanha pública pela criação da Defensoria Pública de São Paulo. Logo no início, eles procuram aproximar a demanda pela formação da DPESP dos movimentos sociais que atuam em defesa dos direitos humanos e de minorias. Assim, seria possível aumentar a ressonância e a legitimidade do pleito, que passou a ser apresentado como um anseio da própria sociedade civil organizada.

A interlocução desse grupo de procuradores, organizados a partir do Sindiproesp, com o NEV, que “tinha uma articulação muito forte com a sociedade civil” (Maximiano, entrevista, 2015), foi ampliada e alguns membros desse Núcleo de Estudos da USP começaram a acompanhar de perto as reuniões e os debates que ocorriam no sindicato. O resultado de tal articulação foi o lançamento, em 23 de junho de 2002, do *Movimento pela Criação da Defensoria Pública de São Paulo* (MDPESP), cujo manifesto foi endossado por mais de quatrocentas “entidades politicamente organizadas e movimentos sociais” (Zaffalon, 2010: 108). A criação da DPESP, que até a virada do século praticamente não foi objeto de debate na esfera pública e nas instâncias decisórias do Estado, tornou-se o propósito de uma ampla campanha pública, que contava com o apoio de organizações variadas.¹²⁶

Sem negar a importância da participação dos movimentos sociais no processo de criação da Defensoria paulista, que contribuiu para dar peso político ao projeto e possivelmente influenciou características institucionais que a DPESP viria a ter, o

¹²⁶ A lista completa das organizações que subscreveram o Manifesto pela criação da Defensoria Pública de São Paulo é apresentada por Zaffalon (2010: 109-12). É interessante observar que a OAB/SP, “reconhecida por sua participação em diversas campanhas públicas em torno de temas ligados à cidadania e aos direitos humanos, não aderiu ao movimento” pela DPESP (Almeida, 2005: 104)

ponto aqui é enfatizar que, até os próprios procuradores da PAJ se mobilizarem, não havia por parte das entidades da sociedade civil um movimento ou campanha pública cobrando do governo estadual a criação da Defensoria Pública. Se havia, era muito tímido e não despertou a atenção dos principais atores envolvidos com a assistência jurídica no Estado. Somente após os profissionais da PAJ decidirem que era preciso expandir as fronteiras da assistência jurídica e, para tanto, seguir um caminho separado da PGE, que os diversos grupos sociais foram atraídos para o tema da Defensoria Pública em São Paulo. E foram-no a partir da mobilização conduzida por procuradores e pelo Sindiproesp. Nesse sentido, Eneida Haddad diz, citando a entrevista com a defensora pública paulista Flávia D’Urso, que a “organização do MDPEPSP decorreu do compromisso profissional de alguns membros da instituição [PAJ]”, tendo em vista que, nas palavras da defensora:

Nós, os procuradores da assistência judiciária, passamos a nos reunir com a acentuada certeza de que haveria de ter uma PAJ efetivamente independente para poder fazer valer os direitos dessas pessoas. Aí o grupo começou a discutir a criação da Defensoria Pública. Foi assim que começou esse grupo de procuradores do Estado. Na verdade, éramos seis. Éramos muito poucos. Vai ocorrer a aproximação com os movimentos sociais porque havia dentro da PGE um sindicato de procuradores, o Sindiproesp, cuja presidência que começou com o Vítore, passou a olhar um pouco mais os movimentos sociais. (*apud* Haddad, 2011b: 51)

Da mesma forma, as entrevistas para esta pesquisa revelaram que o movimento pela Defensoria paulista teve início com o engajamento dos procuradores da PAJ e a partir do intercâmbio que estabeleceram com o NEV. Renato De Vitto contou que a formação do movimento foi “um processo paulatino”, em que:

primeiro [ocorreu] reunião com alguns procuradores, depois a gente começou a abrir, abrir, chegamos a fazer reunião no sindicato com 50 entidades representadas fazendo discussão de ponto a ponto da estrutura do projeto de lei [da DPESP]. Um processo muito, muito interessante, de fato, da participação popular na construção do projeto. (entrevista, 2015)

Todos os relatos indicam, portanto, que os procuradores levaram a criação da Defensoria de São Paulo ao debate público e, por conseguinte, à agenda política do Estado. Para tanto, recorreram aos movimentos sociais, principalmente àqueles que tratam de temas relacionados aos direitos humanos e ao acesso à justiça, os quais perceberam a importância de uma instituição autônoma especificamente destinada à assistência jurídica e aderiram à causa, o que conferiu ressonância e maior estatura política ao movimento que lutava pela formação da DPESP. Tais evidências corroboram o argumento apresentado no segundo capítulo, pois destacam que os

próprios procuradores da assistência jurídica se tornaram a força motriz da mudança institucional em questão. O mecanismo de reversão do processo *path dependence* foi, portanto, endógeno ao sistema de assistência jurídica do Estado: procuradores da PAJ, em busca de autonomia e recursos para melhorar o exercício de suas funções, encamparam a luta pela Defensoria Pública. Esses operadores do direito, que antes não consideravam necessário criar a DPESP, se tornaram o principal estímulo de tal mudança no arranjo da assistência jurídica de São Paulo.

É por essa razão que o MDPESP é apresentado aqui como *uma mobilização de dentro para fora*, pois não surgiu espontaneamente na sociedade civil, mas sim dentro da própria PAJ. O movimento contou, de fato, com o apoio efusivo de entidades sociais, mas isso só ocorreu após alguns procuradores, influentes politicamente dentro da PGE, sinalizarem que o caminho da assistência jurídica deveria se consolidar em uma instituição independente. A criação dessa instituição dependia de uma decisão política do governo estadual e, para isso, o apoio de grupos da sociedade civil era realmente necessário, sobretudo porque a construção da DPESP teria que enfrentar a oposição corporativa e institucional de outras carreiras jurídicas.

Além de conectar a campanha pela Defensoria paulista a atores da sociedade civil, é notável que os procuradores engajados na construção dessa instituição foram os responsáveis pela elaboração do anteprojeto de lei orgânica da DPESP, traçando como deveria ser a sua estrutura e as suas funções, bem como os direitos e prerrogativas dos futuros defensores públicos de São Paulo. Esse anteprojeto foi inicialmente formulado por procuradores da PAJ, que se dividiram em grupos de trabalhos para tratar de aspectos e seções específicas da lei. Nesse sentido, Vítore Maximiano contou que:

Nós começamos isso [anteprojeto de lei] também no sindicato, montamos grupos temáticos envolvendo procuradores do Estado e parceiros. (...) nós culminamos com uma reunião que foi muito interessante, foi um final de semana que fizemos uma imersão em Santo Antônio do Pinhal, uma cidade ali na Serra da Mantiqueira, onde morava um dos procuradores do Estado, colega nosso, hoje defensor público, o Wagner Giron, (...) passamos o final de semana inteiro reunidos discutindo a lei orgânica. Os textos já estavam minimamente minutados nos grupos que foram constituídos. Então tinha um grupo para discutir os direitos e prerrogativas dos defensores. O outro grupo era para discutir o acesso ao sistema de justiça. O outro grupo discutia a participação social na instituição, e assim foi. Tem uma foto histórica deste encontro, compareceram aproximadamente uns 20 procuradores do Estado. Nós saímos deste encontro com um texto, um boneco pronto. (...) E depois nós montamos uma comissão para dar uniformidade ao texto, e finalmente, nós tínhamos um texto pronto, que

era a contribuição do movimento pela criação da Defensoria Pública para a sua efetiva implantação. (entrevista, 2015)

Conforme Luciana Zaffalon registrou em seu trabalho sobre a Defensoria de São Paulo, o anteprojeto foi elaborado pelo Sindiproesp em 2001, quase um ano antes de o MDPESP ter sido lançado com o apoio de grupos sociais, e “impulsionou determinantemente a criação do *Movimento pela Defensoria Pública* uma vez que mobilizou diversas entidades politicamente organizadas e movimentos sociais (...) que se dedicaram a debater e aprimorar esse anteprojeto” (2010: 107). Assim, após concluírem o anteprojeto, os procuradores apresentaram-no para ser debatido com grupos da sociedade civil e operadores do direito, o que estimulou a formação do MDPESP. Destarte, da mesma forma que a campanha pela criação da Defensoria paulista teve início entre os procuradores da PAJ, a elaboração do anteprojeto também foi uma iniciativa desses profissionais comprometidos com a assistência jurídica.

O capítulo terceiro, ao tratar das alterações introduzidas na organização da Defensoria Pública pela Lei Complementar federal 132/2009, indicou que parte dessas mudanças refletia inovações que haviam sido implantadas pela primeira vez na DPESP. Além das previsões que afirmavam o papel da Defensoria na defesa dos direitos humanos e da inclusão de novas funções para assegurar o acesso à justiça da população carente, as duas principais inovações institucionais legalmente criadas com a DPESP são: as conferências públicas para deliberar sobre o plano anual de atuação da instituição, com a participação de entidades, organizações não-governamentais e movimentos populares;¹²⁷ e a ouvidoria externa independente, apresentada no capítulo anterior desta dissertação, concebida para ser um “mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da instituição” (Zaffalon, 2010: 107).¹²⁸

Essas duas inovações são analisadas pela literatura como canais de participação dos atores sociais na Defensoria de São Paulo, que expressariam a formação de um novo modelo institucional participativo e sujeito à fiscalização externa no sistema de justiça (Zaffalon, 2010; Zaffalon e Moura, 2011; Soares, 2011). Em geral, essa literatura associa a presença de tais mecanismos à participação de movimentos sociais no processo de criação da DPESP. Assim, por ter incluído atores

¹²⁷ As conferências públicas estão previstas na Lei Complementar estadual 988/2006, que organiza a DPESP, nos seguintes dispositivos: art. 6º, §3º; art. 7º, §3º; art. 31, XIX. Para uma apresentação deste mecanismo de participação, consultar Zaffalon (2010: 188-216).

¹²⁸ A ouvidoria da DPESP também está prevista na lei orgânica da instituição, Lei Complementar estadual 988/2006, nos dispositivos: art. 6º, §1º, inciso VI, e §3º; art. 11; e art. 36 ao art. 43. Uma análise completa da ouvidoria é feita por Zaffalon (2010: 179-188).

da sociedade civil, o MDPESP teria produzido uma instituição aberta à sociedade politicamente organizada. No entanto, as evidências do processo de formação da Defensoria paulista indicam que esses dois mecanismos surgiram de propostas apresentadas pelos procuradores da PAJ.

A ouvidoria externa já estava presente no anteprojeto formulado pelos procuradores em 2001 e, de acordo com Renato De Vitto, era inspirada em uma experiência da Polícia Militar de São Paulo:

A ouvidoria também é uma discussão que já estava posta, esse modelo de ombudsman com garantias, muito por conta da ouvidoria da Polícia de São Paulo, que já tinha uma discussão forte em São Paulo, inovou. Depois, desmontou o modelo de ouvidoria aberta, mas naquele primeiro governo Covas muita coisa interessante aconteceu no Estado de São Paulo, e a ouvidoria da Polícia era, sem dúvida, uma inspiração. E tudo que não aconteceu para a ouvidoria da Polícia, a gente projetou para uma ouvidoria nossa. Escolha da sociedade civil com independência, com mandato, com condição de interferir de fato, com assento no Conselho [Superior]. (De Vitto, entrevista, 2015)

O ciclo de conferências públicas para definir o plano anual de atuação da DPESP entrou no anteprojeto depois, em 2002. Foi uma proposta do então procurador Antonio Maffezoli, prontamente aceita pelos demais membros do MDPESP, formulada a partir de uma aula magna do jurista Dalmo de Abreu Dallari, a qual tratou de “mecanismos de aprimoramento da democracia”, abordando o orçamento participativo e as conferências públicas (*apud* Haddad, 2011b: 69). Nesse ponto, novamente o Renato De Vitto esclareceu que:

O outro mecanismo aí, que são os ciclos de conferência, surge de uma conversa do professor Dalmo Dallari com Maffezoli, inclusive discutindo o que a gente pode fazer – um pouco inspirado na ideia do orçamento participativo, que era uma discussão muito presente naquele momento – o que a gente pode fazer além disso, além de destinar orçamento, a gente tem que introjetar diretrizes. E a partir de um diagnóstico local. (entrevista, 2015)

O fato de tais inovações terem sido propostas pelos próprios procuradores engajados na criação da Defensoria Pública não diminui a importância da adesão de grupos sociais ao MDPESP, os quais conferiram peso político à proposta. Tampouco nega a participação e a contribuição desses atores sociais nos debates sobre a configuração que a instituição a ser criada deveria ter. Na verdade, esse fato ressalta que tanto a busca por apoio dos movimentos sociais quanto a inclusão de canais de participação na Defensoria são decorrências do projeto institucional concebido pelo grupo de procuradores que liderou o processo de construção da DPESP. Para eles, era

fundamental criar uma instituição diferente, um modelo institucional inovador, em sintonia com o arranjo democrático da administração pública debatido na época.

Além de estar em consonância com visão democrática dos procuradores, havia uma estratégia no ato de apresentar um anteprojeto de lei inovador. A intenção desses procuradores era colocar o debate sobre a criação da DPESP em termos concretos, podendo, com isso, buscar apoio de outros atores e negociar com colegas da Procuradoria a instituição que seria criada. A entrevista de Carlos Weis, na época procurador do Estado e atualmente defensor público, concedida para a pesquisa de Eneida Haddad reforça essa afirmação:

Uma das propostas [da chapa eleita para o sindicato] era a criação da Defensoria Pública. E, a partir daí, a partir de 2000/2001, tivemos reuniões no Sindiproesp. E para falar sobre Defensoria, como vamos fazer? Numa das primeiras reuniões, surgiu daquele grupo a paternidade. “Vamos fazer um projeto de lei para depois discutir com a carreira de procuradores e a sociedade, a criação da Defensoria. Vamos inverter. Em vez de discutir politicamente, vamos passar para o processo técnico para depois passar para o político.” Porque a gente percebeu que havia uma resistência dos procuradores... “Que Defensoria?” “É essa Defensoria! O projeto de lei é esse! Agora vamos negociar!” (...) **Primeiro, tínhamos o projeto, depois a articulação.** Mas trouxeram ideias, isso que é muito importante. Uma geração de profissionais... Veja bem, eu me formei no mesmo ano em que a Constituição foi promulgada. Acho que talvez eu seja um dos mais velhos deste grupo. Outras pessoas estudaram na faculdade a partir da promulgação da Constituição de 88, com todos os mecanismos democráticos. A Defensoria de São Paulo é fruto da redemocratização. Então, todos os mecanismos democráticos que existem, de participação popular, decorrem de uma ideologia de democratização dos anos 80, que vai amadurecer em 2000. (*apud* Haddad, 2011b: 49. Grifo da presente pesquisa)

Construir a Defensoria Pública em São Paulo efetivaria o mandamento da Constituição Federal de 1988, mas, ao mesmo tempo, significava que uma nova estrutura pública teria que ser formada, com a sua própria carreira jurídica e burocracia. O argumento frequentemente invocado para questionar a necessidade da DPESP dizia que no Estado já havia um órgão público responsável por garantir a política de acesso à justiça para as pessoas carentes, a Procuradoria de Assistência Judiciária. Por que formar uma nova instituição estatal para isso? Para além da relevância de ter uma entidade pública autônoma, que pudesse inclusive defender judicialmente os necessitados contra o Estado, era preciso apresentar um projeto institucional diferente, que justificasse a necessidade e a conveniência de construir uma nova estrutura pública. Mesmo porque, conforme o defensor público Renato De Vitto comentou, não fazia sentido “uma instituição pedir autonomia no atual estágio da administração pública brasileira sem se dispor a dar uma contrapartida de

accountability” (entrevista, 2015). Dessa maneira, a visão dos procuradores envolvidos com a criação da DPESP, segundo a qual era preciso construir uma instituição democrática, ia ao encontro de um discurso que mostrava para opinião pública e para o governo estadual que a Defensoria de São Paulo não seria mais uma repartição pública, e não seria apenas a PAJ fora da PGE. Tratava-se de um novo modelo institucional. Mais uma vez a entrevista com Renato é esclarecedora:

(...) por estar ligado [o MDPEP] a pessoas da academia e também de movimentos sociais, havia também um pé atrás: “mas a gente quer mais uma estrutura pública ou a gente quer uma estrutura pública que tenha um perfil determinado?” E esse foi o debate que se pautou lá em São Paulo. Não, a gente quer uma Defensoria Pública que seja absolutamente aberta ao controle de participação social, que tenha mecanismos de escuta da sociedade civil em relação às diretrizes da sua atuação, que tenha uma ouvidoria de fato forte para apontar equívocos e os caminhos que inevitavelmente qualquer instituição pode adotar, que tenha uma democracia interna também. Enfim, a gente pensou num modelo institucional muito com base no acúmulo no estudo das instituições, que a gente tinha muita crítica em relação à postura das instituições do sistema de justiça, do Judiciário, Ministério Público, e como construir então as bases num modelo diferente. Isso pautou o movimento pela criação da Defensoria Pública. (De Vitto, entrevista, 2015)

Desde o início, portanto, a DPESP foi concebida pelos procuradores que lideraram o movimento pela sua criação como uma instituição inovadora, diferente da estrutura organizacional do Ministério Público e do Judiciário. A proposta não era apenas consolidar mais uma instituição e uma carreira jurídica, era fincar um marco institucional democrático, ou “uma fenda” democrática, para citar a expressão de Zaffalon (2010), na estrutura arcaica e excludente do sistema justiça brasileiro. Essa proposta angariou apoio de organizações e movimentos da sociedade civil e colocou em xeque o discurso daqueles que diziam que a PAJ era suficiente para prestar assistência jurídica à população pobre de São Paulo. Uma Defensoria autônoma e aberta à participação e ao controle social poderia se tornar muito mais adequada à função. Começava a ser construído, assim, um novo perfil institucional que, como demonstrou o capítulo terceiro, em 2009 foi propagado, não sem enfrentar a resistência interna de muitos defensores públicos, para a legislação nacional que organiza a Defensoria Pública.

Com o anteprojeto pronto e o suporte de grupos sociais, era hora de pressionar o governo estadual para dar início ao processo legislativo de criação da Defensoria Pública de São Paulo.

Embates durante a tramitação do projeto de lei da DPESP

Durante o evento de lançamento do MDPESP, em junho de 2002, o anteprojeto elaborado pelo Sindiproesp foi entregue ao então Procurador-Geral do Estado, Elival da Silva Ramos (Gozetto, 2011: 128). Junto com um manifesto de apoio assinado por centenas de entidades e movimentos sociais, o anteprojeto de lei apresentado no salão nobre da Faculdade de Direito do Largo São Francisco tinha peso político, de fato. Além do apoio de organizações sociais ao MDPESP, um grupo expressivo de procuradores da PAJ, os quais eram influentes politicamente dentro da categoria, estimulava a pressão pela criação da Defensoria Pública de São Paulo e conseguia mobilizar o próprio sindicato dos procuradores nessa luta. Diante dessas condições, dificilmente o governo estadual conseguiria ignorar a questão da formação da DPESP, e a principal estratégia que lhe restava era administrar o tempo necessário para implantá-la e tentar interferir nos traços institucionais que a Defensoria viria a ter. É nesse contexto que o Procurador-Geral recebe o anteprojeto e se compromete a dar andamento à sua tramitação, inicialmente nas instâncias administrativas do Estado.

Até esse momento, não houve uma única situação, ao menos publicamente relevante, em que o governo do Estado de São Paulo teve que enfrentar a questão da criação da DPESP. Não estava na sua pauta legislativa a construção da nova instituição de assistência jurídica no Estado, ainda que as Constituições Federal e Estadual previssem a Defensoria Pública. O tema, como foi apontado nas seções anteriores, não fazia parte do debate público estadual e o governo evitava a questão, geralmente afirmando que já prestava assistência jurídica à população carente do Estado por meio da PAJ e do convênio com a OAB (De Vítto, entrevista, 2015). A situação se altera quando o MDPESP foi constituído por procuradores e apoiado por entidades sociais, conforme descreve Vítore Maximiano:

(...) o governo [do Estado de São Paulo], eu acho que ele estava distante da questão da Defensoria, essa era uma discussão muito focada na PGE e movimentos sociais. Quando esse movimento [MDPESP] começa a ganhar corpo, a gente encontra interlocutores com o governo do Estado à época. Eu me lembro de que movimentos sociais importantes foram bater as portas do governador: a Igreja [Católica], eu me lembro do Cardeal ter ido falar com o governador, impulsionado pela Pastoral Carcerária, foi lá falar com o governador, e vários movimentos sociais que tinham acesso ao governador foram bater as suas portas. E aí quando o governador foi instado, à época, pela PGE, por esses movimentos sociais, o governador não hesitou em enviar o projeto de lei à Assembleia. (entrevista, 2015)

A primeira barreira superada pelo MDPESP e seus articuladores foi, portanto, romper a inércia do Executivo local ao colocar a Defensoria no debate público. Embora Maximiano aponte que o governador “não hesitou em enviar” o projeto à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), as evidências indicam que o governo conseguiu interferir na condução do processo, inicialmente dentro do próprio Executivo estadual, para adequar o momento de criação da DPESP à sua conveniência. Geraldo Alkmin era o governador na época, havia assumido o cargo após a morte de Mário Covas em março de 2001, e foi reconduzido ao Palácio dos Bandeirantes nas eleições de 2002. Foi, portanto, na sua gestão que o anteprojeto de lei da DPESP foi lançado e entregue à PGE. Não obstante, o governo aguardou até o penúltimo ano do segundo mandato de Alkmin para enviar o projeto de lei da Defensoria paulista à Alesp, que só seria aprovado no início do ano seguinte, 2006. Com esse movimento, o governador conseguiu entrar para a história como o criador da DPESP e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto dessa nova instituição sobre o seu mandato então vigente.

Após receber o anteprojeto em 2002, a PGE montou um grupo interno de trabalho formado por onze membros e presidido pela Subprocuradora da PAJ, Mariângela Sarrubo, com o objetivo de debater o tema e redigir a versão oficial que seria encaminhada ao Legislativo. Acompanharam os trabalhos desse grupo o presidente do Sindiproesp e um dos fundadores do MDPESP, Antonio Maffezoli, e uma representante da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo (Apesp), Flávia D’urso, que também fazia parte do grupo de procuradores favoráveis à criação da Defensoria Pública. A presença deles foi muito importante para defender “de forma contundente diversos pontos do anteprojeto de lei elaborado pelo Sindiproesp” (Gozetto, 2011: 128). Depois de passar por esse grupo de trabalho, o anteprojeto foi encaminhado, no começo de 2003, ao Conselho da PGE, formado por representantes eleitos pelos procuradores entre os membros da carreira.¹²⁹ De acordo com a pesquisa de Andréa Gozetto sobre a aprovação da lei da DPESP, novamente o grupo de procuradores favoráveis à criação da Defensoria foi hábil em construir alianças, desta vez no Conselho da PGE, e manter no anteprojeto características institucionais que haviam incluído na proposta apresentada pelo Sindiproesp (*Ibidem*: 129).

¹²⁹ O site da PGE/SP traz informações sobre as atribuições e a composição do Conselho da Procuradoria Geral do Estado. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br>. O anteprojeto de lei da DPESP passou por esse Conselho por alterar a estrutura da PGE e suas atribuições, na medida em que implicava a extinção da PAJ e a transferência da assistência jurídica para a nova instituição.

No final de 2003, um ano e meio após ter sido lançado o MDPESP, o anteprojeto de lei estava pronto para ser enviado pelo Executivo à Alesp. No entanto, conforme apontado acima, o Procurador-Geral do Estado “previu o encaminhamento do projeto apenas no último ano” do governo Alkmin, alegando que a criação de um órgão novo era “tradicionalmente postergada” para o final do mandato (*Ibidem*: 129). Gozetto diz, ainda nesta passagem de seu trabalho, que o MDPESP/Sindiproesp tentou pressionar, conversando com deputados e publicando opiniões em jornais de grande circulação, para que o anteprojeto fosse encaminhado antes à Alesp, mas somente em 2005 a PGE passou a questão para o governador que, por sua vez, apresentou a proposta de lei à Assembleia. Ao que tudo indica, se os membros do MDPESP pressionaram o governo para acelerar o processo, fizeram-no com cuidado para não gerar indisposição com esse ator diretamente responsável pela iniciativa de lei e que seria decisivo durante o processo legislativo e mesmo depois, no momento de implantação da Defensoria. Alkmin, por sua vez, fez o cálculo indicado acima: autorizou a criação da DPESP, mas só na reta final do seu mandato.

Em julho de 2005, o Projeto de Lei Complementar 18 foi apresentado pelo governador à Alesp, com o propósito de organizar a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e instituir o regime jurídico da carreira de defensor público estadual. O trabalho de Gozetto analisa detalhadamente a tramitação desse projeto na Assembleia (2011: 140-155). Focaremos aqui nos embates entre integrantes do MDPESP e outras categorias jurídicas durante o processo legislativo que aprovou a criação da Defensoria paulista, os quais também são discutidos por Gozetto.¹³⁰

Quando o projeto de lei estava sendo discutido na Alesp, o MDPESP já havia superado a oposição institucional da PGE e a objeção do governo estadual em criar uma nova instituição, e isso era necessário para que a formação da DPESP fosse conduzida nos canais políticos do Estado. Todavia, o Movimento não havia enfrentado ainda a outra categoria jurídica diretamente interessada na assistência judiciária estadual: a advocacia privada, representada pela seccional estadual da OAB. No início do MDPESP, contou Renato De Vitto, a OAB e outras categorias jurídicas

¹³⁰ A autora destaca que membros do MDPESP acompanharam de perto a tramitação do projeto de lei complementar em questão, tanto nas comissões quanto em plenário, e transcreve um trecho da entrevista com Antonio Maffezoli em que ele diz que os líderes do Movimento negociaram com os deputados “vírgulas no texto”, e eram frequentemente consultados pelos parlamentares para discutir o projeto (Gozetto, 2011: 149).

não acreditavam que a mobilização dos procuradores da PAJ pela criação da Defensoria pudesse produzir o resultado almejado:

Então, na verdade ninguém acreditava, parecia... a gente brincava, até tinha uma brincadeira interna, uma piada interna lá que a gente era a *Armada de Brancaleone*,¹³¹ (...) os caras tudo maltrapilho, vão do nada para lugar nenhum. A gente falava “não, é muito difícil” [o Movimento dar certo e criar a DPESP]... eu me lembro, discutindo no meu dia a dia ali com promotor, com juiz, falando: “não a gente acredita que a Defensoria tem que ser autônoma, como o Ministério Público, para poder inclusive apontar os problemas do Executivo, etc., e vamos lutar pela autonomia da Defensoria”. Os caras falavam: “não, mas essa luta é inglória”. E de fato, até 2002, dessa janela da reforma do Judiciário, você falar [isso] é uma grande mudança institucional próxima a essa justiça (...). Mas a gente começou a sentir, conforme a coisa ia avançando, aí resistências. A resistência mais sentida da OAB de São Paulo, que no processo legislativo fica claro e vira de fato guerra, a OAB de São Paulo vendo uma perda de receita para os seus associados do interior mesmo, que já dependiam daqueles recursos do Fundo Judiciário para manter os escritórios, em especial nas cidades menores. (De Vitto, entrevista, 2015)

Assim, se no começo do Movimento a demanda pela criação da DPESP não preocupava a advocacia privada de São Paulo, quando o anteprojeto de lei chegou à Alesp, a OAB/SP e políticos ligados a essa organização de classe entraram em cena e acompanharam a tramitação para evitar que o convênio de assistência judiciária, firmado entre o governo estadual e a própria Ordem dos Advogados, fosse afetado com a criação da Defensoria Pública. A maior preocupação desses atores era que o surgimento da nova instituição implicasse uma mudança drástica no modelo de assistência jurídica de São Paulo, passando da forma mista, que combinava os serviços de advogados servidores públicos e advogados privados, para um modelo exclusivamente público. Na prática, essa ameaça não era iminente, porque o convênio com a OAB já estava assegurado pela Constituição Estadual,¹³² e enquanto não houvesse defensores públicos em número suficiente para atender toda a população carente de São Paulo, a atuação de advogados particulares pagos pelo Estado continuaria. Mesmo assim, havia o receio de que a criação Defensoria marcasse o começo de uma mudança que poderia afetar o convênio de assistência judiciária.

Considerando as emendas apresentadas ao projeto de lei na Alesp, bem como o trabalho da Gozetto (2011) que analisou esse processo legislativo, constata-se que a

¹³¹ Referência ao filme italiano *L'armata Brancaleone*, dirigido por Mario Monicelli e lançado em 1966.

¹³² Ver artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo, transcrito na página 121 desta dissertação. Este dispositivo significava que não seria possível encerrar o modelo misto de assistência jurídica em São Paulo apenas por meio da lei complementar da DPESP. Para tanto, seria preciso uma emenda à própria Constituição estadual.

interferência da OAB/SP só fica nítida na reta final, quando o projeto já estava em plenário para deliberação e votação. Nessa fase, o deputado estadual Campos Machado (PTB)¹³³ apresentou a emenda 105, assinada em coautoria por mais seis parlamentares,¹³⁴ com o propósito de “assegurar as condições necessárias à manutenção do convênio entre a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (que certamente será transferido à Defensoria Pública), e a OAB-SP, reconhecendo sua fundamental importância para a assistência judiciária ao carente em todo o Estado”. Essa emenda inseriu no projeto de lei o artigo 234 que expressamente afirma que “a Defensoria Pública manterá convênio com a Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil” para prestar, de forma suplementar, as atividades de assistência jurídica. Segundo o artigo, as remunerações por tais serviços devem ser custeadas com receitas legalmente previstas à DPESP. O dispositivo ainda estabelece que a OAB deve cadastrar os advogados participantes do convênio, manter postos de atendimentos nas suas Subseções e realizar o rodízio dos profissionais inscritos, sendo ressarcida pela DPESP, trimestralmente e mediante prestação de contas,¹³⁵ das despesas e investimentos necessários para efetivação do convênio.

As entrevistas realizadas para esta pesquisa apontaram a OAB/SP como a principal resistência à criação da DPESP. Mas é interessante observar que a emenda em questão, destacada como a grande interferência da OAB na tramitação da lei que criou a Defensoria paulista, só entrou no debate no momento final. A seccional estadual da Ordem não parece ter atuado para impedir a criação da Defensoria durante o processo legislativo. Os advogados particulares já estavam adaptados ao modelo misto de assistência jurídica, pois conviviam com a PAJ desde o início do convênio. Por isso, o principal interesse da OAB não era necessariamente impedir a aprovação da Defensoria, mas sim manter o convênio em funcionamento, nos termos mais próximos possíveis daqueles que já existiam no pacto com a Procuradoria. Pode-se dizer, portanto, que a OAB/SP não se posicionou francamente contra a criação da

¹³³ Campos Machado, deputado estadual desde 1990, é advogado criminalista com forte vínculo com a OAB/SP, que frequentemente apresenta projetos de lei de interesse dessa entidade de classe. Entre eles, estava um projeto que visa alterar a gestão do convênio de assistência judiciária em São Paulo, passando da Defensoria Pública para a Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado. Informações disponíveis no site OAB/SP: <http://www.oabsp.org.br/subs/saoluizdoparainga/noticias/o-deputado-campos-machado-apresente-projeto-que>. Acessado em 30/04/2016.

¹³⁴ Jonas Donizette (PSB), Celino Cardoso (PSDB), Ricardo Trípoli (PSDB), Luiz Carlos Gondim (PPS), José Bittencourt (PGT), Souza Santos (PL).

¹³⁵ A emenda 105 previa remuneração mediante duodécimo depositado em conta corrente, por meio de prestação de conta trimestral, mas a redação final do artigo suprimiu a previsão do duodécimo.

DPESP, mas sim a favor da manutenção do convênio (Almeida, 2005: 105). Nesse sentido, a inclusão da emenda no final do processo legislativo foi estratégica, pois sem discutir a criação da DPESP, atingia o objetivo principal da advocacia, a manutenção do convênio, em uma etapa da tramitação que os atores do MDPEPSP dificilmente conseguiriam impedir ou reverter a mudança no texto. Só foi possível adotar essa estratégia porque a emenda em questão contava com o apoio do governo estadual e dos deputados da base governista, que ameaçaram obstruir a deliberação do projeto de lei caso a emenda não fosse aprovada. No cálculo dos membros do MDPEPSP, o adiamento seria mais prejudicial que a inclusão da emenda, conforme ressalta Gozetto:

Dado que a sessão plenária ocorreu em 15 de dezembro de 2005 e o recesso de Natal se aproximava, qualquer adiamento traria sérios danos para os objetivos do grupo. Assim, apesar de entenderem a inclusão da emenda de plenário como uma manobra pouco ética por parte da OAB/SP, o grupo concordou com sua inclusão. (2011: 152)

A emenda inserindo o convênio na lei foi vista como uma “grande derrota” pelas lideranças do MDPEPSP e comemorada pela OAB/SP (*Ibidem*: 152). E, de fato, era um problema para a instituição que iria se formar, porque reforçou no plano legal a obrigatoriedade de manter a atuação suplementar da assistência jurídica com a Ordem dos Advogados, limitando a discricionariedade da DPESP para explorar e ampliar parcerias com outras entidades, como, por exemplo, as faculdades de direito. A Defensoria poderia firmar outros convênios, mas este com a OAB lhe foi imposto.¹³⁶

Outra derrota do MDPEPSP ao longo da tramitação do projeto de lei foi a aprovação de uma emenda permitindo que os advogados da Fundação “Manuel Pedro Pimentel” de Amparo ao Preso (Funap), vinculada à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, e os orientadores trabalhistas da Secretaria de Relações do Trabalho optassem por ingressar na Defensoria Pública. Na prática, significava que

¹³⁶ Atualmente o custeio do convênio com a Ordem dos Advogados consome mais de 40% das receitas da Defensoria paulista, algo em torno de R\$ 270 milhões em 2015, para pagar os serviços de cerca de 40 mil advogados particulares (*vide* gráfico 3). Conforme veremos a seguir, o pagamento por tais serviços e a administração do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ) têm sido motivo de conflito entre OAB/SP e DPESP. Informação disponível em: www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=65598idPagina=1&flaDestaque=V. Acessado em 29/12/2015.

centenas de profissionais¹³⁷ se tornariam automaticamente defensores públicos com a edição da lei complementar. A aprovação de tal emenda é apontada como o resultado do lobby desses profissionais (Gozetto, 2011: 147; De Vitto, entrevista, 2015),¹³⁸ os quais justificavam seu ingresso na DPESP alegando que eram servidores públicos concursados que, semelhante aos procuradores da PAJ, exerciam de fato a assistência jurídica à população carente no Estado. Para eles, era vantajoso fazer parte do quadro de defensores públicos, uma carreira jurídica com maiores garantias profissionais e vencimentos mais altos.

Os líderes do MDPEPSP que acompanhavam a tramitação do projeto de lei rapidamente reagiram à pretensão dos advogados da Funap e orientadores trabalhistas, se opondo à aprovação da referida emenda. Os procuradores da PAJ e os movimentos sociais que estavam ao seu lado questionavam a qualidade dos concursos públicos por meio dos quais os membros da Funap e os orientadores trabalhistas foram selecionados, afirmando que não estariam no mesmo patamar dos concursos “extremamente concorridos” da PGE, que autorizaria o ingresso automático dos procuradores à Defensoria. Além disso, a Constituição Estadual assegurava apenas aos procuradores o direito de opção pela nova carreira jurídica de defensor público.¹³⁹ Não obstante, para além desses argumentos, havia outra razão para se oporem à emenda em questão: o número de advogados da Funap e de orientadores trabalhistas era superior ao de procuradores envolvidos no MDPEPSP dispostos a migrar para a Defensoria. Assim, caso o direito de opção pela nova carreira fosse estendido, os líderes do Movimento, que durante anos lutaram para criar a DPESP, seriam minoria dentro da instituição, justamente no momento em que ela estaria sendo construída. Ou seja, depois de tanto esforço, poderiam ver seu projeto institucional conduzido e/ou alterado por outro grupo. Nesse sentido, Gozetto afirma que “para o MDPEPSP o que estava em jogo era a defesa de um projeto de construção de uma instituição” (2011: 156), e Renato De Vitto ressaltou que:

¹³⁷ Só a Funap conta atualmente com cerca de 270 advogados destinados ao atendimento da população carcerária do Estado. Informação disponível em: <http://www.funap.sp.gov.br/sobre.html>. Acessado em: 11/05/2016.

¹³⁸ Ao todo, 13 emendas defendendo o ingresso de advogados da Funap e de orientadores trabalhistas foram apresentadas. Uma delas, a emenda 89 de autoria do deputado Renato Simões (PT/SP), foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Alesp e mantida no projeto pelo plenário, mas acabou sendo vetada pelo governador.

¹³⁹ Artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de São Paulo. Dispositivo transcrito na nota 124 desta dissertação.

Não estou fazendo uma avaliação individual dos advogados, que podem ser bons, mas levar ali 180 advogados da Funap para dentro da Defensoria nessa primeira leva de construção seria desastroso. (...) para eles [advogados da Funap] representava dobrar, triplicar o salário, um salário muito ruim. Então eles viam [a DPESP] mais do que projeto de transformação, como nós [procuradores], que tivemos redução salarial, [viam] um projeto de promoção. Então para a gente causava muita insegurança. E evidente que a gente ia ser engolido, porque 180 [da Funap] com 80 [procuradores] que optaram [pela Defensoria]. (entrevista, 2015)

Embora a atuação dos advogados da Funap tenha conseguido aprovar a emenda na Alesp, isso não foi suficiente para convencer o governador. Com o apoio do MDPESP, Alkmin vetou o artigo que integrava esses profissionais na Defensoria. Se para os procuradores da PAJ estava em jogo o projeto institucional, para o governo importava mais o impacto orçamentário, e transformar os advogados da Funap e orientadores trabalhistas em defensores públicos oneraria o erário.

Desse modo, em janeiro de 2006 foi promulgada a Lei Complementar estadual 988, organizando a Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Com a promulgação da lei, os procuradores tiveram o prazo de 60 dias para optar em permanecer na PGE, ou integrar a carreira de defensor público.¹⁴⁰ De um total de 351 procuradores da PAJ, apenas 87 optaram por migrar para Defensoria. Esse fato demonstra que, apesar de um grupo influente de procuradores ter conduzido o processo de criação da DPESP, a maior parte da categoria tinha receio de apostar na construção da nova instituição, que implicava o custo de enfrentar uma situação inicial de condições precárias de trabalho e falta de recomposição salarial.¹⁴¹

A manutenção do convênio e as disputas por recursos com a OAB

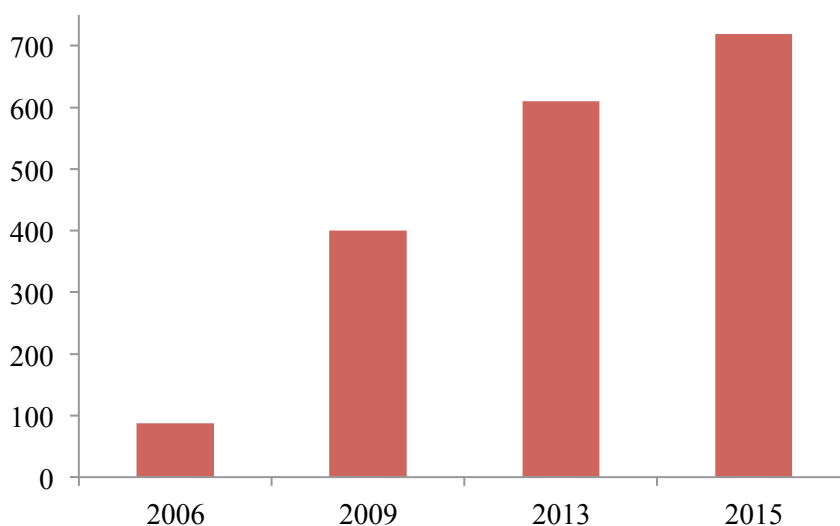
A Defensoria Pública de São Paulo, uma vez criada, expandiu consideravelmente o número de cargos providos de defensores públicos em um período de tempo relativamente curto, partindo dos 87 defensores iniciais que migraram da PAJ em 2006, para contar com 719 membros na ativa em dezembro de

¹⁴⁰ Previsão do artigo 3º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 988/2006.

¹⁴¹ Renato De Vitto contou que os procuradores que migraram para DPESP vivenciaram um momento inicial difícil, porque, além da falta de estrutura, passaram a ganhar cerca 30% a menos do que os colegas de PGE, já que: “na tramitação do projeto, teve aumento para a PGE que não foi estendido para a gente. Então foi meio que um recado: ‘ah é, vocês quiseram...’ E ficamos amargando até uma recomposição salarial que veio ao longo dos anos aí, no processo também da Defensoria de São Paulo, ganhando bem menos do que os procuradores do Estado.”

2015, conforme demonstra o gráfico 2.¹⁴² Com esse número de profissionais, a Defensoria paulista se tornou a segunda maior DPE do país, atrás apenas da instituição fluminense, que em 2013, com quase seis décadas de idade, tinha 796 defensores. Mesmo assim, segundo o estudo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, para atingir a razão ideal de 10.000 pessoas com rendimento mensal de até três salários mínimos por defensor público, seria preciso que São Paulo tivesse 3.081 defensores (Brasil, 2013). Esse número soa irreal se considerarmos que o Estado tem, ao todo, 1.641 membros do Ministério Público e 2.566 magistrados.¹⁴³ É provável que, nos próximos anos, a quantidade de cargos providos da DPESP se estabilize em torno de 1.000 defensores e, dificilmente, o Estado conseguirá cumprir a meta estabelecida pela Emenda Constitucional 80/2014 de manter ao menos um defensor público em cada comarca até 2022.¹⁴⁴

Gráfico 2. Número de defensores públicos na DPESP



Esse crescimento no quadro da instituição indica que os defensores que conduziram a construção e a ampliação da DPESP foram hábeis em negociar a

¹⁴² Dados extraídos do *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* para os anos de 2009 e 2013 (Brasil, 2013), e do site da Defensoria Pública de São Paulo para o ano de 2015. Disponível em: www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=65598idPagina=1&flaDestaque=V. Acessado em 29/12/2015. Também disponível no link: <http://dp-sp.jusbrasil.com.br/noticias/283209747/nota-publica-convenio-da-defensoria-publica-com-a-oab-sp>. Acessado em: 16/05/2016.

¹⁴³ Dados dos relatórios *Ministério Público: um retrato* (Brasil, 2014) e *Justiça em números* (Brasil, 2015).

¹⁴⁴ A Lei Complementar Estadual 1.189/2012 criou 400 cargos de defensor público, a serem providos de forma gradual, na proporção de 100 novos cargos por ano. Assim, em 2016, é esperado que a Defensoria Pública de São Paulo tenha cerca de 900 cargos providos.

criação de novos cargos, mas que também houve disposição nesse sentido por parte do governo estadual.¹⁴⁵ Tal crescimento encontra, todavia, uma barreira herdada do arranjo anterior de assistência judiciária no Estado: o convênio com a OAB/SP. Isso porque tanto a remuneração dos advogados credenciados no convênio quanto o orçamento da Defensoria Pública dependem essencialmente dos recursos do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ), que recebe uma parcela dos valores arrecadados com custas, emolumentos e despesas judiciais e extrajudiciais.¹⁴⁶ Desse modo, ampliar o montante do FAJ destinado para uma das partes do convênio implica diminuir o valor recebido pela outra parte.

Como esse convênio é obrigatório e a lei determina que, onde não houver um defensor ou não houver defensores suficientes para atender a demanda, advogados particulares credenciados devem estar disponíveis para prestar a assistência judiciária, há um grande contingente de profissionais liberais atuando no convênio, cerca de 40 mil advogados,¹⁴⁷ o que compromete parcela significativa da receita da Defensoria Pública de São Paulo. Dessa forma, se o convênio com a OAB/SP não foi um entrave à criação da DPESP ao longo da tramitação do projeto de lei, a sua manutenção é um legado do modelo de assistência jurídica anterior que ainda afeta o desenvolvimento institucional da Defensoria paulista.

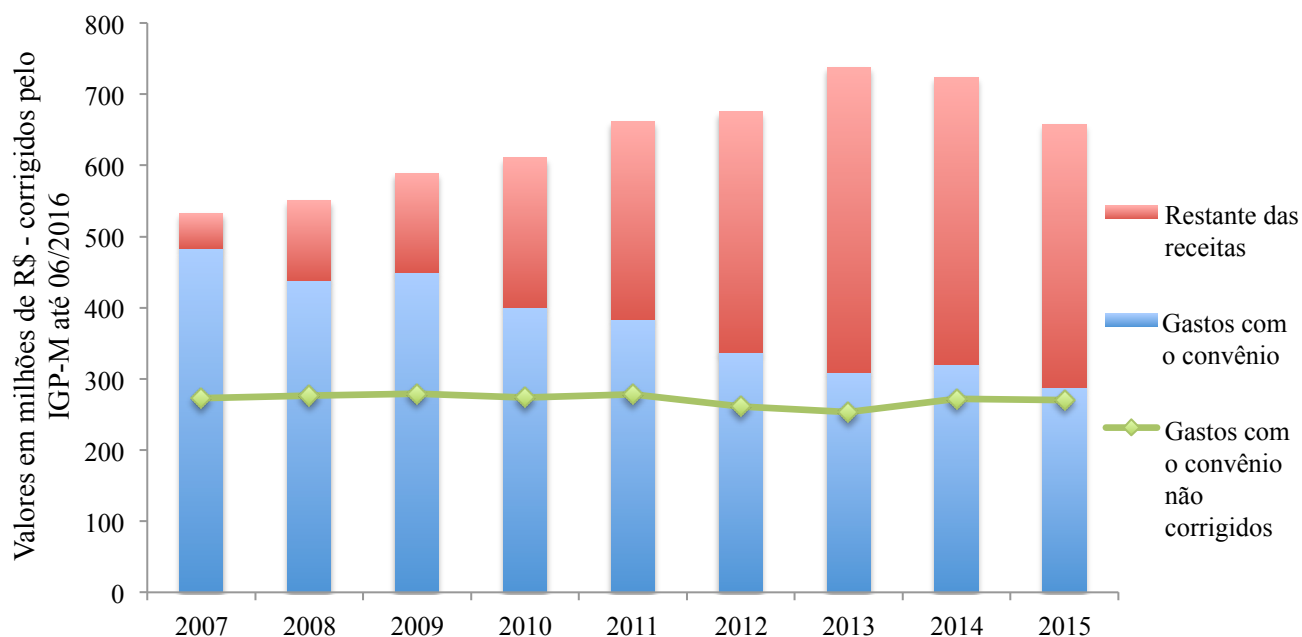
O gráfico 3 apresenta o impacto do convênio no orçamento da DPESP. De acordo com os dados fornecidos pelo Departamento de Orçamento e Finanças da Defensoria, entre 2007 e 2009 o convênio com a OAB/SP consumiu, em média, 82,26% da receita anualmente destinada à instituição. Desde então o orçamento da DPESP cresceu e os gastos com o convênio permaneceram constantes em torno de R\$ 270 milhões por ano (em valores corrigidos, é possível observar que houve, na realidade, uma queda nas despesas com o convênio). Não obstante, até 2011 o custo do convênio representou uma participação superior a 50% da receita anual da Defensoria paulista e, em 2015, consumiu 43,7% do seu orçamento.

¹⁴⁵ Vitore Maximiano contou que as duas primeiras gestões da DPESP trabalharam arduamente para construir e expandir a instituição, negociando com o governo estadual, o qual, de acordo com o entrevistado, “sempre dialogou com a instituição, o processo de crescimento fala por si” (entrevista, 2015).

¹⁴⁶ O FAJ foi instituído pela Lei estadual 4.476/1984, conforme descrito na página 120.

¹⁴⁷ Informação da OAB/SP. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/12/nota-publica-assistencia-judiciaria.10582>. Acessado em: 13/05/2016.

Gráfico 3. Impacto do convênio com a OAB/SP nas receitas da DPESP



Fonte: Departamento de Orçamento e Finanças da DPESP

A imposição do convênio coloca OAB/SP e DPESP em constante rota de colisão. Desde a criação da Defensoria, a manutenção do convênio é o pivô do principal conflito relativo à assistência jurídica no Estado. De um lado, a DPESP afirma que, constitucionalmente, tem a incumbência de gerir a política pública que visa garantir acesso à justiça para a população carente e, sendo assim, deve formular seus próprios convênios e fiscalizar o cumprimento adequado dos serviços. De outro lado, a OAB/SP acusa a Defensoria de não reajustar os valores de remuneração dos advogados dativos, e afirma que a instituição nega, indevidamente, o pagamento a certidões que comprovam os serviços prestados por inúmeros profissionais. Em 2008, a seccional paulista da Ordem dos Advogados decidiu suspender o convênio porque a DPESP não aceitou os valores propostos pelos advogados para renovar o pacto. Diante dessa decisão, a Defensoria tentou ignorar a OAB e cadastrar diretamente por seus meios os advogados interessados em atuar na assistência jurídica. Essa estratégia buscava conferir maior autonomia à instituição no manejo dos recursos e tirar de cena a intermediação da entidade de classe. Percebendo que a situação escapava do controle, a OAB/SP ajuizou um mandado de segurança e, a partir de uma decisão liminar, conseguiu manter a vigência do convênio “em todos os seus termos”.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Informações disponíveis no sítio eletrônico do ConJur, pelo link: http://www.conjur.com.br/2008-jul-29/justica_manda_oab_defensoria_retomarem_convênio. Acessado em: 16/05/2016.

Durante anos o convênio foi mantido por meio dessa decisão liminar. Mas as divergências permaneceram e, em 2011, a OAB/SP fez uma nova investida para assegurar a manutenção do convênio e facilitar o pagamento dos advogados dativos. A seccional da OAB, novamente contando com o apoio parlamentar do deputado estadual Campos Machado (PTB), apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLC) 65/2011, que visa transferir a gestão do convênio, bem como do Fundo de Assistência Judiciária, para a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo.¹⁴⁹ Mais sensível à reivindicação dos milhares de advogados, esperava-se que o governo estadual, mais uma vez sob a gestão de Geraldo Alckmin, fosse-lhes mais condescendente nas negociações do convênio. Sobre esse momento, Daniela Sollberger, que na época era Defensora-Geral de São Paulo, relatou que a pressão da OAB para transferir a gestão do FAJ ocorreu após a Defensoria aumentar o controle sobre os serviços prestados pelos advogados conveniados e, com isso, começar a negar o pagamento quando eram identificadas irregularidades:

(...) o sistema [de controle dos serviços do convênio] começou a detectar as irregularidades. (...) varias irregularidades administrativas, como pagamentos em duplicidade. Havia outras também. A Defensoria, então, aprimorou o sistema de processamento de certidões, a fim de evitar pagamentos irregulares. Também em relação aos casos em que o advogado deixava a causa ainda em andamento. Entendemos que não poderia receber cem por cento, se não foi até o final, mas proporcional ao trabalho desenvolvido. Antes não havia esse controle. O sistema não detectava. Isso causou uma série de dificuldades, porque nós negamos o pagamento das certidões emitidas nessas condições. Esse foi realmente um grande embate. Talvez o maior deles, porque a história da Defensoria Pública de São Paulo é recheada de conflitos com a OAB, que faz um movimento de resistência muito forte. Com esse controle, a OAB veio com muita força, no sentido de que a Defensoria não poderia coordenar o FAJ. (entrevista, 2015)

Apesar da reação dos defensores públicos denunciando que, na prática, a transferência do FAJ violaria a autonomia da instituição e inviabilizaria a concretização do modelo constitucional de assistência jurídica,¹⁵⁰ o projeto de lei em questão recebeu pareceres favoráveis na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Alesp. O PLC encontra-se

¹⁴⁹ Informações disponíveis no sítio eletrônico da seccional paulista da OAB, no link: <http://www.oabsp.org.br/subs/saoluizdoparaiteinga/noticias/o-deputado-campos-machado-apresente-projeto-que>. Acessado em: 16/05/2016.

¹⁵⁰ A ANADEP e a Associação Paulista de Defensores Públicos (APADEP) emitiram nota pública contrária ao PLC 65/2011. Informação disponível no site do ConJur: <http://www.conjur.com.br/2011-dez-07/defensoria-proposta-oab-sp-assistencia-juridica>. Acessado em: 16/05/2016.

atualmente em tramitação sob o regime de urgência.¹⁵¹ É difícil dizer por que esse projeto ainda não foi votado, mas ao que parece, uma decisão do STF de 2012 é a responsável por adiar os planos da OAB/SP. No julgamento da ADI 4163/SP, o Supremo declarou inconstitucional o artigo 234 da LC estadual 988/2006 – o dispositivo que foi inserido na lei de organização da DPESP por emenda em plenário, conforme vimos na seção anterior – e deu interpretação conforme à Constituição Federal para o artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo, o qual deve ser compreendido, desde então, como uma autorização ao convênio com a OAB, e não como uma imposição à Defensoria. No cerne da fundamentação do STF está o reconhecimento da autonomia funcional, administrativa e financeira conferida às DPEs pela emenda constitucional da reforma do Judiciário. Com essa decisão, ficou claro que qualquer mudança legal transferindo a gestão e a manutenção do convênio para outro órgão público, que não a DPESP, tenderá a ser declarada inconstitucional pelo Supremo. Para esta pesquisa, Daniela Sollberger destacou a importância dessa decisão:

Quando a OAB fez esse movimento todo [buscando transferir a gestão do FAJ], nós aceleramos esse processo [a ADI 4163/SP] em Brasília. Marcamos audiências com os ministros para dizer da importância de uma decisão, já que o STF estava com o processo pronto para julgamento há tempos. Essa ação havia sido ajuizada há alguns anos (...) mas demorou muito tempo para ser julgada. Com uma decisão - para um lado ou para o outro – e acreditávamos que seria positiva, já que não havia outra leitura para isso – com o aceno do Supremo Tribunal Federal, o problema em São Paulo iria arrefecer. E foi fantástico, porque o STF julgou no meio daquela briga e daquele movimento da OAB de transferir os recursos do FAJ. E que era um movimento político forte que estava ganhando muita força na Alesp. A decisão do STF nos fortaleceu muito e conseguimos arrefecer e manter a gestão do FAJ. Mas não só dos recursos, mas da política da assistência jurídica à população carente. Muito interessante, pois o ministro [Cesar] Peluso, que era o relator deixou claro: “nenhuma tentativa de mudança de destinação destas verbas deve acontecer, porque a gestora desses recursos é a Defensoria”. **A partir desse julgamento, considerada a autonomia da instituição, fica assentado que a Defensoria é a gestora não só dos recursos, mas, principalmente, da política de assistência jurídica, de como ela se dará no país.** Essa foi realmente uma grande batalha vencida e um importante trabalho que a Defensoria de São Paulo fez, não apenas junto ao Supremo Tribunal Federal, levando memoriais, etc., mas também mostrando a importância de seu trabalho diário, porque as coisas caminhavam paralelamente. (entrevista, 2015)

A despeito do julgamento do STF, a seccional paulista da OAB não abandonou a intenção de transferir o FAJ para Secretaria de Justiça. No final de 2015,

¹⁵¹ O PLC 65/2011 está disponível no site da Alesp: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1043028>. Acessado em 16/05/2016.

a DPESP adiou o pagamento de honorários para os advogados conveniados, pois a crise econômica teria provocado drástica queda na arrecadação do FAJ. A OAB reagiu prontamente, acusando a administração da Defensoria de realizar uma “gestão desastrosa” dos recursos da assistência jurídica, cobrando maior transparência da instituição, sobretudo quanto ao vencimento dos defensores públicos, e novamente solicitando a transferência do FAJ para outro órgão público.¹⁵² No começo de 2016, Alckmin sinalizou que pretende atender ao pleito dos advogados, ao se comprometer em enviar um projeto de lei que transfere parte dos recursos do FAJ para a Secretaria de Justiça. Para o governo, garantir a vigência do convênio é importante, pois evita a necessidade de aumentar o número de defensores públicos, de servidores e de instalações da Defensoria no Estado, ao mesmo tempo em que não se indispõe com dezenas de milhares de advogados. A DPESP respondeu, em nota, à declaração do governador, reafirmando que a assistência jurídica, incluindo a administração de recursos para atuação supletiva de atores privados, é sua atribuição constitucional e, caso essa mudança legal seja aprovada, caberá ao Supremo dar a palavra final.¹⁵³

Além dos conflitos relativos aos recursos do FAJ, a expansão da Defensoria para novas comarcas do Estado também incomodava parcela da advocacia privada e gerava pressão política contra a DPESP. Nesse ponto, novamente a entrevista da defensora Daniela Sollberger destacou que:

Na medida em que os defensores chegavam a uma cidade, a uma comarca, não havia mais razão para a atuação dos advogados conveniados. Isso gerava uma pressão política de todos os lados, porque aqueles advogados que dependiam do convênio buscavam os deputados, o prefeito, e o prefeito buscava o governador. E todos pressionando. Então, era difícil. Os defensores sentiam também extrema dificuldade de diálogo quando chegavam nas suas comarcas, porque até mesmo o juiz já estava acostumado com o advogado. (Entrevista, 2015)

O Defensor-Geral da DPESP entre 2014-2016, Rafael Vernaschi também descreveu esse tipo de conflito:

¹⁵² A OAB/SP e a DPESP trocaram acusações públicas na internet. A cobrança da OAB está no link: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/12/nota-publica-assistencia-judiciaria.10582>. Acessado em: 16/05/2016. A resposta da Defensoria Pública foi retirada do site da instituição, mas ainda pode ser lida em: <http://dp-sp.jusbrasil.com.br/noticias/283209747/nota-publica-convenio-da-defensoria-publica-com-a-oab-sp>. Acessado em: 16/05/2016. A OAB/SP apresentou a tréplica: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/12/nota-publica-2013-resposta-a-defensoria-publica.10584>. Acessado em: 16/05/2016. A entidade também pressionou o governo estadual por medidas concretas contra a DPESP: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/12/oab-sp-pede-bloqueio-do-orcamento-da-defensoria-para-assegurar-pagamento-de-advogados.10583>. Acessado em: 16/05/2016.

¹⁵³ Informações disponíveis em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-26/alckmin-promete-mudar-gestao-fundo-pagar-dativos>. Acessado em: 16/05/2016.

O histórico de relação com a OAB, desde 2006, ele foi, em termos da política institucional, pode se dizer que ele foi bastante conturbado. (...) Hoje, a gente buscando uma convivência harmoniosa, não posso negar que toda vez em que a Defensoria Pública avança em uma cidade, principalmente se é uma cidade de 100 mil até 300 mil habitantes, a gente coloca 5 ou 6 defensores públicos, existe um impacto direto que é percebido no primeiro ou segundo mês. Muitos advogados que atuavam nesse convênio sentem o impacto de forma direta porque a demanda muitas vezes até acaba, a Defensoria Pública consegue absorver toda a assistência judiciária do local. Então, isso gera um desconforto político, (...) a partir do momento em que ele [advogado] deixa de ter aquela fonte de receita. Existe uma busca política com o presidente da subseção local, que automaticamente aciona a presidência da OAB e isso acaba gerando, sim, um certo desconforto. (Vernaschi, entrevista, 2015)

Todos esses embates mostram que, em lados opostos de um pacto forçado, OAB/SP e DPESP têm dificuldade para dividir pacificamente a prestação da assistência jurídica. O convênio existente no Estado de São Paulo não é uma solução construída em conjunto com a Defensoria para atuar de forma suplementar, mas sim uma herança do arranjo de assistência judiciária que existia antes da formação da Defensoria paulista e que, dez anos após a criação dessa instituição, produz efeitos concretos sobre a sua institucionalização. Um grande número de advogados vê na assistência judiciária a sua atividade cotidiana, e não aceita a interferência e o controle exercidos pela DPESP, responsável desde 2006 por administrar os recursos destinados à assistência jurídica no Estado. Dado que é praticamente inviável contar com defensores públicos suficientes para atender toda a população carente de São Paulo, e que boa parte da advocacia está disposta a defender a sua parcela de atuação nos serviços jurídicos para as pessoas necessitadas, os conflitos entre OAB/SP e DPESP devem continuar intensos nos próximos anos, principalmente em um cenário de crise econômica e baixa arrecadação.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Recentemente a OAB/SP iniciou uma campanha que questiona os vencimentos dos defensores públicos e se posicionou contra o projeto de lei que visa aumentar o salário dos defensores. Em nota, a entidade deixa claro que a raiz do problema é a gestão dos recursos da assistência jurídica: “Explica-se a presente manifestação diante do fato de que, a principal fonte de recursos que tem sido usada pela Defensoria Pública para fazer frente não apenas aos seus vencimentos, mas também a todas as numerosas gratificações por acúmulo de funções por ela mesma criadas, além de outras obrigações financeiras que a Defensoria Pública assumiu, por decisão unilateral dela, ao longo dos anos, é o Fundo de Assistência Judiciária – FAJ”. Texto disponível no site do jornal jurídico Jota: <http://jota.uol.com.br/aos-10-anos-defensoria-paulista-enfrenta-criticas-sem-orcamento>. Acessado em: 17/05/2016.

A assistência judiciária no Rio Grande do Sul: uma carreira estranha na PGE

A história da assistência judiciária no Rio Grande do Sul está ligada à evolução da Procuradoria-Geral do Estado. Até meados da década de 1960, as atribuições da Procuradoria gaúcha combinavam, na mesma instituição, as funções de defesa do Estado, as atividades de acusação típicas do Ministério Público e os serviços da assistência judiciária.¹⁵⁵ Num período em que a especialização e a reivindicação das carreiras ainda não haviam delimitado claramente as competências jurídicas a cargo do Estado em órgãos separados, a PGE cumulava uma variedade de funções que despontavam como necessárias ao funcionamento da prestação jurisdicional. Em 1965, fronteiras entre as atividades jurídicas estatais começam a ser traçadas com a criação da Consultoria-Geral do Estado (CGE), através da Lei estadual 4.938, que assumiu duas funções: a consultoria jurídica da administração estadual direta e indireta, o que não incluía a defesa judicial do Estado, a qual permanecia como competência do Ministério Público; e a atividade de assistência judiciária aos necessitados (Guazzelli, 2015). Para realizar essas atribuições foram constituídas duas carreiras diferentes na CGE. A primeira era a do *consultor jurídico* do Estado, a qual, como o próprio nome indica, seria responsável por assessorar juridicamente a administração estadual do Rio Grande do Sul. A segunda carreira era a do *advogado de ofício*, cuja atribuição era justamente prestar assistência judiciária à população carente do Estado.

Para adequar a atividade de assistência judiciária às transformações que ocorreram durante a primeira metade da década de 1970 no Estado – quando advogados de ofício passaram para a função de consultor jurídico e um novo quadro profissional, o de *assistente judiciário*, foi criado com 40 cargos que atuavam apenas 22 horas semanais –, a Lei estadual 7.061/1976 instituiu e disciplinou, com novas regras, a carreira dos assistentes judiciários. Com essa lei, foram extintos os cargos de advogado de ofício, cujos integrantes foram alocados na atividade de consultor jurídico ou passaram a integrar a nova carreira de assistente judiciário. Em 1979, a Emenda nº 10 à Constituição estadual extinguiu a CGE e, em seu lugar, fundou a nova Procuradoria-Geral do Estado, cujos membros assumiram, além das atividades de consultoria, a defesa judicial da administração pública estadual (Guazzelli, 2015).

¹⁵⁵ Informações sobre as transformações da assistência judiciária no Rio Grande do Sul estão disponíveis no site da Defensoria Pública do Estado: <http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/20551>. Acessado em: 20/05/2016.

Os assistentes judiciários foram inseridos na PGE, incluindo aqueles que ingressaram por meio do concurso público realizado em 1977, mas só foram nomeados em 1981. Eles passaram a compor a Unidade de Assistência Judiciária (UAJ) da Procuradoria-Geral do Estado.

É importante notar que, desde o início, a assistência judiciária, embora estivesse vinculada à CGE e posteriormente à PGE, era desempenhada por uma carreira distinta, que não se confundia com a de consultor jurídico e, depois, com a de procurador estadual. Assim, diferente do que acontecia na PAJ de São Paulo, a defesa judicial da população carente do Rio Grande do Sul não era exercida por procuradores, mas sim por um quadro profissional à parte, cujos direitos, obrigações e vencimentos não estavam sujeitos à mesma sorte do regime jurídico dos procuradores estaduais. A alocação da assistência jurídica em uma carreira distinta dentro da PGE foi determinante, conforme veremos nas subseções seguintes, para tornar o processo de criação da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul mais rápido do que o que ocorreu em São Paulo, porque os membros da UAJ enfrentavam maiores dificuldades para manter e ampliar a assistência jurídica no espaço institucional da PGE e, ao mesmo tempo, os incentivos profissionais para permanecerem na Procuradoria eram menores em comparação com os incentivos recebidos pelos membros da PAJ paulista, os quais eram, de fato, procuradores do Estado.

Durante a década de 1980, já nos primeiros anos após a criação da PGE do Rio Grande do Sul, os conflitos entre as duas carreiras começaram a aparecer. Em 1983, a Procuradoria encaminhou um projeto de lei na Assembleia Legislativa para extinguir os cargos de assistente judiciário e transferir os seus ocupantes para a posição de assessores jurídicos dos procuradores. Não fosse a luta incessante dos assistentes judiciários no legislativo para manter seus cargos, conforme veremos na próxima seção, a UAJ teria sido extinta logo após o seu surgimento (Carvalho, 2015: 84). Nos anos seguintes, ao passo que a Procuradoria expandia e realizava novos concursos para a sua carreira, a UAJ não teve mais nenhuma vaga para assistente judiciário aberta e, como forma de mitigar o déficit de profissionais e, simultaneamente, evitar o crescimento da UAJ, o governo do Estado, apoiado pela PGE, nomeou servidores públicos de outras áreas para, em desvio de função, prestarem serviços jurídicos à população pobre. Veremos a seguir que esse tipo de nomeação provocou uma cisão na Unidade de Assistência Judiciária entre

“concursados e não-concursados”, que irá repercutir na criação da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS) na década de 1990.

UAJ nos anos 1980: atritos com a PGE e a divisão interna dos assistentes judiciários

Pouco tempo após a nomeação dos assistentes judiciários aprovados no primeiro e único concurso para a UAJ, surge o primeiro conflito entre as duas carreiras que compunham a PGE. Em 1983, um projeto de lei foi apresentado à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul com o objetivo de extinguir os cargos de assistentes judiciários e transferir todos os seus ocupantes para a função de assessores jurídicos dos procuradores do Estado. Quando os integrantes da UAJ descobriram que esse projeto estava em tramitação, deram início a uma batalha na Assembleia Legislativa para defender seus cargos. Do outro lado da disputa, estava a própria PGE, que nesse momento se reestruturava a partir da antiga Consultoria-Geral do Estado e buscava incorporar os recursos e profissionais da UAJ à sua atividade fim. Sobre o episódio, a defensora pública aposentada do Rio Grande do Sul, Conceição Marilú Cardoso Carvalho, que na época era assistente judiciária, relatou para a pesquisa *Memorial da Defensoria Pública Brasileira* (Silva e Coutinho, 2015) que:

Nesse período, o então consultor-geral do Estado, Dr. Mário Bernardo Sesta, queria extinguir a Assistência Judiciária do RS, hoje, Defensoria Pública, quando um consultor jurídico – Dr. Francisco – encontrou com uma colega assistente judiciária, a Dra. Maria Dinair Acosta Gonçalves, e comentou com ela a intenção do consultor-geral que, inclusive, já havia enviado um Projeto de Lei à Assembléia Legislativa, com o intuito de extinguir a Assistência Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul. (...) Todos os cargos de assistente judiciário seriam transformados em assessores da antiga Consultoria-geral do Estado.¹⁵⁶ (Carvalho, 2015: 84)

Os assistentes judiciários só tomaram conhecimento da medida que extinguiria seus cargos quando o projeto de lei já estava para ser aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia, e, por acaso, após um procurador comentar no corredor do fórum com a assistente judiciária Maria Dinair Acosta Gonçalves que ela estava prestes a perder o cargo. Em entrevista, Maria Dinair, hoje defensora pública aposentada, contou o que ocorreu nesse momento e a disputa legislativa subsequente que os assistentes judiciários tiveram que travar para manter a UAJ:

¹⁵⁶ Em 1983, quando o projeto de lei em questão foi debatido, a CGE já havia sido transformada em PGE, e o consultor-geral passou a ser denominado como procurador-geral do Estado. Portanto, onde a citação diz “consultor-geral do Estado”, entenda-se “procurador-geral do Estado”, e onde fala em “Consultoria-Geral do Estado”, faz referência à “Procuradoria-Geral do Estado”.

Quando houve movimentação contrária aos assistentes judiciários, os procuradores queriam extinguir o nosso cargo. (...) Eu estou entrando no corredor do fórum, e sai o Paulo Sanzi, que era procurador, que atuava na vara de execução penal no mesmo andar que eu e me diz: “Oh Maria Dinair, tu sabe que vão extinguir teu cargo?” Eu digo “como vão extinguir meu cargo?” “Sim, está já na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa”. Isso em 1983, no governo do Amaralzinho [governador José Augusto Amaral de Souza], quando foi aquela passagem de consultor para procurador, foi nessa época. A PGE não queria, a PGE sempre foi nossa inimiga, queriam extinguir o cargo de assistente judiciário e transformar em assessor jurídico, para trabalhar como assessor jurídico dos procuradores. Quando eu descobri, que ele me disse isso, eu nem fui na vara. Aliás, fui lá e disse ao juiz que eu precisava ir à Assembleia, por motivo da extinção do meu cargo e eu fui para Assembleia. E na Comissão de Constituição e Justiça estavam redigindo o parecer favorável para extinção do cargo. Eu mandei ele parar imediatamente: “não pode continuar escrevendo isso, porque este cargo foi conquistado por concurso público e foi difícil. Não pode extinguir este cargo.” “Mas foi o pessoal da Procuradoria que veio aqui para dizer que era favorável à extinção.” “Não, não é favorável, segure isto aqui.” (...) Foi quando eu chamei a Marilú, que trabalhava na vara criminal junto, e outras colegas para ir para Assembleia. Nós ficamos seis meses dentro da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, então a gente conseguiu que o cargo ficasse e conseguiu que fizesse essa opção [de permanecer como assistente judiciário, ao invés de se tornar assessor jurídico da PGE]. (...) Nessa de conseguir a permanência no cargo, a gente trabalhou seis meses dentro da Assembleia Legislativa. Era um grupo que ia pela manhã, quando aquele grupo ficava cansado, ia outro grupo à tarde. (...) Porque a Procuradoria, os procuradores, estavam em cima deles dizendo que tinha que extinguir o cargo. (Gonçalves, entrevista, 2015)

O resultado desse conflito com a PGE foi a promulgação da Lei estadual 7.779/1983, que transformou os cargos de assistentes judiciários em assessores da Procuradoria. Todavia, a luta dos membros da UAJ na Assembleia Legislativa surtiu efeito, pois os deputados inseriram nessa mesma lei o artigo 2º, o qual permitiu que os assistentes judiciários optassem, no prazo de 30 dias a contar da vigência da lei, por permanecer em seus cargos. De acordo com a defensora pública aposentada Genice Selaimen da Silva, que integrava a UAJ nesse período, a ampla maioria dos assistentes judiciários optou por permanecer na função:

Lá em um período, o que a Procuradoria fez? Extinguiu o nosso cargo de assistente judiciário, transformou tudo em assessor da Procuradoria. Modificou o nosso cargo de assistente judiciário para o cargo de assessor. Nós, dos 40 e tantos cargos, só duas optaram por ser assessor. Nós, todo o resto, decidimos ficar, porque a gente conseguiu por uma emenda [no projeto de lei] que quem quisesse ficar como assistente judiciário podia continuar. (Silva, entrevista, 2015)

Logo no início, portanto, os membros da UAJ tiveram que lutar para preservar a existência de suas funções e cargos. E o embate foi travado justamente com a instituição que abrigava a assistência judiciária no Rio Grande do Sul, a PGE. É

sintomático que o primeiro grande conflito institucional da UAJ, poucos anos após a sua criação, tenha sido promovido pela Procuradoria. Esse evento revela a disputa entre duas carreiras jurídicas que surgiram basicamente ao mesmo tempo para desempenhar funções distintas dentro da mesma instituição. Os procuradores, mais próximos do poder político estadual em decorrência da função jurídica que lhes cumpre exercer, agiram rapidamente para tentar eliminar a concorrência no espaço jurídico-institucional, e também orçamentário, representada pela UAJ. Nas palavras do defensor aposentado Carlos Frederico Barcellos Guazzelli, que foi Defensor Público-Geral da DPERS entre 1999 e 2002, os procuradores tentaram evitar a formação de uma carreira concorrente à deles:

Por que a Procuradoria queria extinguir o cargo? Porque a Procuradoria tinha o seguinte projeto... quando foi criado, fizeram os dois concursos, saiu o nosso concurso e saiu o primeiro concurso para procurador do Estado. Depois, só para ter uma ideia, quando eu já como Defensor-Geral, fomos organizar o primeiro concurso público nos moldes atuais, a PGE já tinha feito nove concursos. (...) Acho que era o Mário Sesta [procurador-geral entre 1979-1983] que era o grande cabeça [da ideia de evitar a consolidação da UAJ]... [ele dizia] “Porque que nós vamos ter uma carreira aqui para ser concorrente conosco, esses caras amanhã” (...) “esses caras vão criar um novo órgão”. Então, como é que tu tem dentro do mesmo órgão duas carreiras concorrentes, em atividades diferentes? (Guazzelli, entrevista, 2015)

A inserção de duas categorias profissionais distintas na PGE despertou, assim, o embate entre procuradores e assistentes judiciários já nos anos 1980, o que marcaria definitivamente o posicionamento dos membros da UAJ e afetaria a velocidade do processo de criação da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul, tornando-o mais célere do que em São Paulo, por exemplo. Isso porque os assistentes judiciários perceberam rapidamente que não haveria futuro dentro da Procuradoria, uma instituição que lhes via como concorrentes e que dificultaria o crescimento e o fortalecimento da UAJ. Nesse mesmo período de conflito com a PGE, os assistentes judiciários começaram a ter contato com defensores públicos de outros Estados, principalmente do Rio de Janeiro e do Mato Grosso do Sul, conforme veremos na próxima subseção, e perceberam que a construção de uma instituição de assistência jurídica independente era o caminho que deveriam seguir. Mas, nesse trajeto, tiveram que enfrentar a resistência dos procuradores.

Diferente do que ocorreu na PAJ de São Paulo, onde a assistência jurídica estava a cargo de procuradores do Estado, a separação das carreiras na PGE gaúcha expôs logo no início de sua existência a concorrência entre as atividades de defesa

jurídica do Estado e de garantia de acesso à justiça para a população carente, tornando a relação entre procuradores e assistentes judiciários conflituosa e praticamente insustentável. Em São Paulo, procuradores do Estado e seus colegas da PAJ dividiam a mesmo espaço institucional sem grandes conflitos, porque faziam parte da mesma carreira e durante muito tempo conseguiram conciliar os interesses de atividades distintas em nome do fortalecimento da própria Procuradoria. Nesse sentido, é interessante observar as estratégias diferentes que os profissionais interessados na criação da Defensoria Pública nos dois Estados adotaram. Em São Paulo, os procuradores da PAJ optaram por, e foram bem sucedidos nesse esforço, fazer política dentro da PGE, conseguindo inclusive assumir o sindicato da categoria (Sindiproesp) com um pauta corporativa ampla, mas que trazia para o debate concomitantemente a questão da Defensoria Pública. No Rio Grande do Sul, a existência de um grupo de assistentes judiciários constituiria a base para a futura Defensoria, mas, diferentemente do caso paulista, a relação com os demais membros da Procuradoria mostrou-se conflituosa desde o início. Por isso, quando viram ameaçados os seus cargos, tiveram que se posicionar francamente contra a PGE para garantir a sobrevivência da UAJ e, na sequência, lutar pela criação da DPERS.

Em entrevistas para esta pesquisa, os defensores públicos aposentados do Rio Grande do Sul, os quais iniciaram a carreira como assistentes judiciários, apontaram a Procuradoria do Estado como “o grande inimigo” da UAJ e da criação da Defensoria Pública gaúcha. Nesse sentido, Genice Selaimen da Silva, que já presidiu a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (ADPERGS) e atualmente ocupa o cargo de 1ª vice-presidente da entidade, destacou que:

Eu tenho pra mim que nosso grande inimigo eram eles [procuradores]. Porque, como nós éramos subordinados a eles e como nós estávamos buscando uma igualdade de tratamento com os procuradores, isso era uma coisa que eles rechaçavam de toda sorte. Para mim, pessoalmente, um dos presidentes da associação [dos procuradores] disse, assim, para nós em um grupo, “se vocês querem ser sol, sejam procuradores, porque aqui o sol são os procuradores, vocês não são.” “Vocês são de segunda classe”, nós ouvíamos. (...) Então, eu reputo que o nosso grande inimigo, eu identifico sempre a Procuradoria-Geral do Estado, porque o que eles puderam fazer para nos prejudicar... eles são os assessores do governador, eles faziam de tudo para que a gente não conseguisse sair [da PGE]. (Silva, entrevista, 2015)

Embora a Procuradoria atuasse contra os interesses dos assistentes judiciários e buscasse reduzir a função deles à mera assessoria de procuradores, frequentemente a PGE usava os números de atendimentos da UAJ como propaganda institucional,

gabando-se de atender a população carente do Estado. Durante a entrevista, Carlos Guazzelli lembrou desse interesse da Procuradoria em divulgar os dados da assistência judiciária:

(..) a PGE, no relatório anual de fim ano, botava assim: “atendemos 20 mil pessoas, 40 mil pessoas”. Mas não era a PGE que atendia, éramos nós que atendíamos. Isso, para ela, era politicamente interessante colocar no relatório. (Guazzelli, entrevista, 2015)

O uso dos dados de atendimento da UAJ como propaganda positiva da PGE corrobora o argumento apresentado no segundo capítulo, segundo o qual a Procuradoria via no serviço de assistência judiciária, que não constituía a atividade fim da instituição, uma atribuição adicional que lhe conferia mais importância e reconhecimento público. Isso ocorria em São Paulo, conforme vimos na seção anterior, e, a despeito da disputa existente no Rio Grande do Sul entre procuradores e assistentes judiciários, também acontecia neste Estado, pois a PGE gaúcha vangloriava-se da função social de atendimento à população pobre, não obstante buscasse tolher a carreira responsável por tal função. Manter a assistência judiciária sob o comando da Procuradoria, sem a “inconveniência” de uma carreira específica para tanto, era provavelmente o melhor cenário para os procuradores estaduais do Rio Grande do Sul. A inconveniência, no caso, era percebida por eles em razão das ambições dos assistentes judiciários por mais recursos, por equidade de vencimentos e por maior independência no exercício de suas atividades, pleitos de uma carreira que esbarravam nos interesses da PGE e de seus membros, que viam no crescimento da UAJ uma redução no espaço orçamentário e de atuação da Procuradoria.

Com esses interesses em jogo, ao longo dos anos 1980 o governo estadual, apoiado pela PGE, adotou uma estratégia para aumentar a capacidade de atendimento da UAJ – que até então estava limitada à atuação de algumas dezenas de membros concursados – sem, contudo, fortalecer a carreira de assistente judiciário. A alternativa encontrada foi transferir funcionários de outros setores do governo estadual, que fossem bacharéis em direito, para atuar na UAJ. Com isso, servidores públicos das mais diversas áreas foram cedidos “em desvio de função”, como constantemente fazem questão de lembrar os defensores públicos que na época eram assistentes judiciários concursados, para integrar a Unidade de Assistência Judiciária da PGE. Essa saída era também mais barata para o erário, porque os “cedidos” ou “não concursados”, como foram rotulados esses novos assistentes judiciários pelos seus colegas, não receberiam os mesmos vencimentos de um servidor público

concurado para uma carreira jurídica do Estado. Sobre essa ampliação da UAJ, vale transcrever as palavras do defensor Carlos Guazzelli:

Qual foi a grande solução barata que eles imaginaram? “Nós vamos recrutar, servidores públicos estaduais formados em direito e vamos colocá-los em desvio de função, ganhando menos.” Porque aí, quem é que foi? Foram os professores, professoras, policiais, gente do DAE (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem). No final, eles pegaram contratados via Fundação. (...) eles fizeram a solução fácil, driblando a lei, do desvio de função, porque daí a pessoa ganhava como professora, e ganhava mais um FG lá, ficava ganhando melhor e ficava trabalhando na advocacia, essa pessoa tinha feito faculdade de direito e gostava disso. Revelou-se grandes vocações disso, outros... mas, enfim, isso foi uma questão, assim, foi a nossa primeira grande divisão corporativa. Nós fizemos a associação dos assistentes judiciários e nós tínhamos briga entre os concursados e os não concursados, e depois nós superamos isso. Eles começaram com essa política a partir de 1983, por isso precisava extinguir o nosso cargo, que aí eles começavam a colocar as pessoas em desvio de função. (Guazzelli, entrevista, 2015)

O ingresso de novos integrantes sem concurso causou um racha na UAJ, como indica o trecho da entrevista acima citado, colocando em lados opostos os “concurados” e os “não concursados”. Essa cisão provocou conflitos intensos e persistiu por anos, tendo inclusive repercutido durante a criação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul na primeira metade dos anos 1990, conforme veremos adiante. O impacto da chegada dos servidores cedidos foi grande, pois se tornaram maioria na UAJ e, com eles assumindo a tarefa, não foi realizado mais nenhum concurso público para o cargo de assistente judiciário. A assistência jurídica gaúcha só teria um novo concurso em 1999, quando a Defensoria Pública já estava criada e em pleno funcionamento.

Os membros da UAJ, em regra, não aceitavam dividir a função que exerciam com os colegas cedidos, pois julgavam que muitos deles não estavam preparados para o cargo e/ou não tinham o mesmo nível de comprometimento que os concursados, que foram aprovados no certame para a função sabendo de todas as atividades e desafios que teriam que enfrentar no cotidiano de trabalho como assistente judiciário. A defensora aposentada Maria Dinair expôs a dificuldade nesse período:

A minha dificuldade grande era poder conviver com o pessoal cedido. Vivíamos sempre em luta por isso. Eu achava que, se nós tínhamos feito um concurso difícil, por que aqueles que estavam cedidos iam entrar na carreira, com os mesmos direitos? (...) Eu me aposentei antecipadamente, porque a luta entre os não concursados e os concursados na época era muito forte. E como eu era uma pessoa muito falante, defensora, e me expunha (...) eles brigavam muito comigo, eles me chamavam de muito metida e arrogante, porque onde havia oportunidade de reunião pública de deputados, eu estava falando em criação da Defensoria Pública com concurso público. Como nós tínhamos feito concurso público, eu

achava muito ruim aqueles todos que nunca fizeram concurso na vida ingressar na carreira, então, a discórdia era muito forte. (...) E como a gente na época se orgulhava muito de ter passado nesse concurso (...) e como eles eram cedidos, eles não tinham esse compromisso dos concursados. (Gonçalves, entrevista, 2015)

Anos depois, quando era discutida a criação da Defensoria Pública no Estado, a cisão da UAJ entre concursados e não concursados foi utilizada pelo governo e pela PGE para adiar a implantação da nova instituição de assistência jurídica. Os procuradores alimentavam a disputa, dizendo aos concursados que a responsabilidade pela demora para criar a DPERS era dos não concursados, e vice-versa, conforme contou Genice da Silva:

A Procuradoria incentivava a divisão, porque quanto mais dividida menos tu conseguia evoluir. (...) Eles alimentavam a nossa disputa. Para nós que éramos concursados, eles diziam que nós tínhamos o direito, mas não podiam fazer nada porque tinha eles [não concursados]. Para eles, diziam que nós é que impedíamos. Nós éramos defensores, nós tínhamos convicção disso. O conteúdo do nosso cargo era a prestação de assistência judiciária integral e gratuita. Esse era o conteúdo do cargo de assistente judiciário, que nada mais é do que o conteúdo do cargo de defensor. A única diferença é que nós éramos um cargo isolado. Enquanto a Procuradoria conseguiu... e foi uma briga assim. (Silva, entrevista, 2015)

A disputa dentro da UAJ foi um trauma na história da assistência jurídica do Rio Grande do Sul. A situação só melhorou após a criação da Defensoria, quando os cedidos conseguiram, por decisão judicial, o reconhecimento de que eles tinham o direito de migrar para a nova instituição. Essa história será retratada a seguir. Mas, antes, veremos o intercâmbio entre os assistentes judiciários gaúchos e os defensores públicos de outros Estados ao longo dos anos 1980, que resultou na adesão dos primeiros ao projeto de construção nacional da Defensoria Pública. Projeto este que eles ajudaram a constitucionalizar em 1988.

Defensoria Pública é a solução: contato da UAJ com defensores e atuação na ANC

Ao mesmo tempo em que enfrentavam a oposição institucional da PGE, os membros da UAJ entraram em contato e estreitaram as relações com defensores públicos de outros Estados. Começou a ficar claro que a Defensoria Pública obteve um avanço institucional muito grande em alguns lugares, sobretudo no Rio de Janeiro, onde avançava desde os anos 1950, e no Mato Grosso do Sul, que “já nasceu quase pronta” com a criação do Estado no final da década de 1970 (Silva, entrevista, 2015). Em contrapartida, a realidade que viviam na PGE, como uma carreira estranha e

incômoda entre os procuradores, revelou aos assistentes judiciários gaúchos que não havia condições para o crescimento da atividade de atendimento jurídico à população carente e para a expansão institucional da UAJ se continuassem nos limites impostos pela Procuradoria. Com essas perspectivas contrastantes, rapidamente os assistentes judiciários do Rio Grande do Sul aderiram ao projeto de construção de uma instituição de assistência jurídica independente, que estivesse presente em todo o território nacional. Era o projeto que ganhava força entre os defensores públicos, tendo a FENADEP como principal porta-voz, e que iria culminar na luta pela constitucionalização da Defensoria Pública, conforme o capítulo anterior apresentou.

No início dos anos 1980, vimos no capítulo terceiro, os defensores públicos fluminenses atuaram para expandir o modelo da Defensoria para todo o país, organizando seminários, conferências e debates sobre a assistência judiciária e a importância de constituir-se uma instituição pública específica para esta atividade. Iniciou-se, assim, uma campanha pública, encabeçada principalmente pelos próprios defensores, para implantar o projeto da Defensoria Pública no Brasil inteiro. Entre os encontros realizados nesse período, que reuniam servidores responsáveis pela assistência judiciária de vários os Estados do país, um deles foi importante para conectar os membros da UAJ do Rio Grande do Sul aos defensores públicos de outros locais. Foi o *I Congresso Nacional de Assistência Judiciária*, sediado em Curitiba, em outubro de 1983, o qual, a exemplo dos demais encontros dessa natureza, discutia a “implantação e o aprimoramento da Assistência Judiciária, como órgão de Estado, no contexto de uma política de rigoroso respeito aos direitos humanos” (Moraes e Silva, 1984: 114). Sobre esse evento na capital paranaense, e a importância que teve para os assistentes judiciários gaúchos, Genice Selaimen relatou em entrevista que:

Eu assumi [o cargo de assistente judiciário] em 16 de dezembro de 1981. Eu te diria que o grande marco pra mim, enquanto assistente judiciária, foi quando eu participei de um congresso em Curitiba. E que nós tínhamos representantes de todos os Estados, inclusive do Rio de Janeiro que na época era a melhor Defensoria Pública que nós tínhamos. Esse Congresso de Curitiba foi pra mim um marco, assim, parece que aí eu acordei para a função. Na participação desse Congresso foi que a gente começou a ver, assim, que os Estados não conseguiam sair do chão em termos de assistência porque nós sempre éramos relegados ao segundo plano. (...) Foi em 1983 esse encontro. E a gente começou a acreditar, e é claro vivenciando essa atividade, que a gente via que a nossa atividade era igual a de um procurador. Nós sentávamos do lado do juiz, com o MP, o juiz e o defensor. Só que nós éramos considerados de segunda categoria. Sempre foi assim. E a gente começou a indagar “como, se eu faço o meu trabalho com o mesmo empenho que o promotor faz, que o juiz faz, então por que nós temos que ser tratados desse jeito?” Mas dentro da própria Procuradoria existia esse

rechaço, embora os nossos números fossem os números positivos e te diria, assim, os mais palatáveis porque vendiam “olha como a Procuradoria faz serviço social e atende tantas pessoas”. (Silva, entrevista, 2015)

Nesse trecho da entrevista, destaca-se que o contato entre defensores públicos e servidores da assistência judiciária de vários Estados foi importante para criar entre eles uma espécie de “consciência de classe”, a partir da qual se reconheciam como profissionais de uma mesma categoria jurídica, responsáveis pelo exercício de uma função pública importante: garantir o acesso à justiça para as pessoas pobres. Esse efeito criado pelo reconhecimento de uma identidade comum aparece quando a defensora aposentada diz “eu acordei para a função”, demonstrando que a importância da atividade se tornou mais clara para os assistentes judiciários gaúchos quando iniciaram o contato com seus colegas de todo o país e com o projeto de consolidação da assistência jurídica em uma instituição estatal nacionalmente presente. Isso reforçou o sentimento nos membros da UAJ de que eles não constituíam uma carreira jurídica de “segunda categoria” e que, portanto, deveriam lutar pelo seu espaço no interior do sistema de justiça do Rio Grande do Sul, por meio da institucionalização plena da assistência jurídica em um órgão com estrutura própria. Assim, já nos anos 1980, a semente da criação da Defensoria Pública gaúcha foi lançada em solo fértil: na mente dos assistentes judiciários, que adotaram este objetivo como o futuro institucional da categoria.

Sobre o contato com a experiência de outros Estados, Carlos Guazzelli relatou que a evolução da assistência judiciária do Mato Grosso do Sul repercutia no Rio Grande do Sul:

Mas a primeira [Defensoria Pública], assim, a que surgiu antes, na Constituição [Estadual] deles, é a do Mato Grosso do Sul. Porque é um Estado novo, quando eles criaram o Estado em 1978, e tinha uma grande liderança nossa que era a Suely, eles já tinham lá os assistentes judiciários deles que eram concursados também. E a partir daí, a primeira que entra na Constituição do Estado é a do Mato Grosso do Sul, se não é a primeira é junto com a do Rio [de Janeiro]. Então isso aqui repercutia aqui com a PGE (...) nós já estávamos falando em Defensoria Pública. (Guazzelli, entrevista, 2015)

Nos anos seguintes, o intercâmbio dos assistentes judiciários com os defensores públicos de outros Estados e com os representantes da FENADEP foi mantido. Em entrevista, Maria Dinair e Carlos Guazzelli esclareceram que, embora os membros da UAJ não tivessem um vínculo jurídico de filiação à FENADEP, havia uma interação entre essa entidade representativa dos defensores públicos e os assistentes judiciários gaúchos. Dinair contou que os dois primeiros presidentes da

FENADEP, José Fontenelle e Suely Pletz Neder, estiveram várias vezes no Rio Grande do Sul, apoiando a luta pelo fortalecimento da UAJ:

É que a Suely nos estimulava, a briga pelo concurso público aqui, ela nos dava essa força. O Fontenelle e ela vinham muitas vezes aqui, e a gente se encontrava em Brasília, quando a gente ia para falar com os deputados federais para conseguir colocar um parágrafo, um artigo [sobre a Defensoria] na Constituinte. (Gonçalves, entrevista, 2015)

Nesse mesmo sentido, Carlos Guazzelli ressaltou que: “[a]lgum vínculo tinha [entre UAJ e FENADE], porque o Fontenelle vinha aqui, a Suely veio. (...) A gente não tinha uma filiação jurídica [à FENADEP], mas existia a interação.” (entrevista, 2015). E essa interação, conforme indica o trecho da entrevista de Maria Dinair Gonçalves transcrito acima, levou os membros da UAJ a participarem do lobby pela Defensoria Pública na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, com o intuito de incluir na nova Constituição a previsão de que a assistência jurídica era uma obrigação do poder público que deveria ser exercida, na União e em todos os Estados, por defensores públicos concursados, protegidos pelas mesmas garantias conferidas ao MP e integrantes de uma instituição independente. O ir e vir de Brasília durante a ANC, bem como o contato com políticos conhecidos para tratar da importância de inserir a Defensoria no texto constitucional, tornaram-se parte do cotidiano dos assistentes judiciários do Rio Grande do Sul nesse período. Nas palavras de Genice Selaimen:

Nós sempre queríamos o nome de “defensor [público]” porque achávamos que era o nome mais adequado à nossa função. E veio a Constituição, nós começamos a fazer o trabalho em Brasília, (...) em 1988, quando começou na Constituinte (...). A FENADEP, a ANADEP da época, com a Suely Pletz, que era a presidente na época. Porque naquela época a Defensoria do Mato Grosso [do Sul] foi a que começou a se projetar. Então nós tínhamos esses parâmetros, o Rio de Janeiro, o Mato Grosso [do Sul], que já nasceu quase pronta, e a gente começou a buscar isso, o reconhecimento da nossa função, a qualificação, a remuneração compatível... enfim, todo esse trabalho de... porque as Constituições anteriores nunca... constava [nelas] a prestação do serviço [de assistência judiciária], mas não dizia quem prestaria. E nós dizíamos “não, mas nós temos que estar aqui [no texto constitucional]” e aí começou a sair, nós trabalhamos muito nesse sentido de ir e vir. Brasília a gente ia direto. (Silva, entrevista, 2015)

Desse modo, quando a ANC iniciou, os membros da UAJ estavam acompanhando o movimento dos defensores públicos pela constitucionalização da Defensoria, e contribuíram para convencer os deputados e senadores constituintes de que a previsão constitucional dessa instituição era essencial. Na avaliação dos entrevistados, era indispensável inserir a Defensoria Pública na Constituição Federal,

pois sem o dispositivo constitucional não seria possível criar a DPERS. Nesse sentido, vale transcrever o relato da Maria Dinair:

A luta era colocar na Constituinte isso [a Defensoria]. Se não fosse pela Constituição Federal, se não tivesse colocado um artigo na Constituição Federal – o 134 e o parágrafo que foi só o que a gente conseguiu, mas colocaram – aqui nós não teríamos Defensoria Pública se nós não tivéssemos colocado na Constituição Federal. Porque era todo esse pessoal, essas instituições, contra o nosso trabalho. Porque tiramos o brilho da Procuradoria com tantos atendimentos, que eles preenchiam os atendimentos que eram nossos, eram da Assistência Judiciária. Então havia muito contra. (...) a gente muitas vezes foi a Brasília, com a Suely, com o apoio deles (...) O pessoal da FENADEP e do Mato Grosso [do Sul], eles alugavam um apartamento lá [em Brasília] e ficavam o tempo todo, lá e em Mato Grosso porque era mais perto. Nós, como era mais longe, a gente ficava na casa dos amigos, a gente ficava na casa do senador [José Paulo] Bisol, que era amigo pessoal meu e do meu marido, nós ficávamos lá na casa e ficávamos trabalhando, porque não adiantava ir e voltar no outro dia. (...) Trabalhando a semana toda no processo constituinte, para que fosse um artigo criando a Defensoria Pública. Se não fosse constitucionalizado, não seria criada aqui. (Gonçalves, entrevista, 2015)

Junto com o apoio dos assistentes judiciários do Rio Grande do Sul à previsão constitucional da Defensoria, chegou à ANC também a disputa interna da UAJ, entre concursados e não concursados. Acompanhando o movimento que buscava convencer os constituintes, o grupo de assistentes judiciários cedidos à UAJ percebeu que era importante incluir na Constituição uma regra de transição – dos servidores da assistência judiciária para a nova instituição – que fosse aberta, ou seja, que contemplasse tanto aqueles que exerciam a função porque haviam sido aprovados em concurso público, quanto os servidores que foram cedidos para atender juridicamente a população carente. A defensora aposentada Sirlei Terezinha de Souza Feijó, que na época desempenhava a função de assistente judiciária na qualidade de cedida para a UAJ, contou em entrevista que também viajou com frequência para Brasília durante a Assembleia Constituinte. Nessas viagens, ela e um grupo de colegas que não eram concursados lutavam para incluir tal regra de transição mais aberta. Esse esforço resultou no artigo 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, descrito no capítulo anterior desta pesquisa.

No *Memorial da Defensoria Pública Brasileira* (Silva e Coutinho, 2015), Sirlei Feijó também lembrou que o artigo 22 do ADCT fez parte da luta dos assistentes judiciários, nesse caso principalmente dos não concursados, pela criação da DPERS:

Nosso grupo de colegas conseguiu por intermédio da Dra. Marília Bins uma audiência com o então deputado Bernardo Cabral, revisor do projeto da

Constituição Federal, cujo assunto era a redação do artigo 22 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (A.D.C.T.). A argumentação do grupo foi aceita, e o artigo 22 foi redigido como está escrito na C.F. atualmente. (...) Essa foi a nossa primeira vitória – já estávamos constitucionalmente reconhecidos como defensores públicos. No entanto, esse reconhecimento só se efetivaria com a criação da Defensoria Pública do nosso Estado. (Feijó, 2015: 85)

Durante a entrevista para esta pesquisa, Sirlei destacou a participação dos defensores públicos de Minas Gerais na luta pela inclusão do artigo 22 do ADCT, apontando que a emenda que incluiu esse dispositivo partiu do então deputado constituinte Fernando Pimentel (PT/MG), atualmente governador do Estado de Minas Gerais. De acordo com Carlos Guazzelli e Maria Dinair, para a aprovação dessa regra de transição foi realmente decisiva a participação dos defensores mineiros, que, naquele momento, eram numericamente expressivos e a maioria deles não havia ingressado na carreira por concurso público. A inclusão do artigo 22 do ADCT e a abrangência de sua redação gerou mais uma vez “uma briga bastante grande” entre os concursados e os não concursados da UAJ (Silva, entrevista, 2015). Estava em jogo o direito de migrar para a nova instituição, a Defensoria Pública, e a ferida aberta durante a década de 1980 com a inclusão de servidores cedidos na UAJ não havia cicatrizado. Em menor número, os assistentes judiciários concursados entendiam que somente eles tinham o direito de ingressar na carreira de defensor público, a qual ainda seria construída no Estado. O grupo de profissionais não concursados, por sua vez, argumentava que o cargo de defensor não existia no Rio Grande do Sul e só seria criado por causa da Constituição de 1988. Sendo assim, como eles exerciam no Estado a função que viria a ser exclusiva dos defensores públicos, teriam também o direito de ingressar na nova carreira:

Mas acontece que, independente de grupo que se pertencia [concurado ou não], claro que tem bons e maus profissionais, mas falando em grupo (...) nós exercíamos a função. Então, o artigo 22 foi importante porque era o exercício da função, porque ninguém tinha cargo de defensor público. Tinha a função. O cargo estava sendo criado na Constituição. Quando se entrou, eram todas as pessoas que exerciam a função [que tinham o direito de entrar na carreira], aí eles foram e toda a luta foi para nós garantirmos o cargo, nosso cargo como defensor. (Feijó, entrevista, 2015)

O conflito entre os dois grupos que integram a UAJ só seria resolvido anos depois, após a criação da Defensoria Pública no Estado, conforme irá apresentar a próxima subseção deste capítulo.

Não obstante a inclusão da Defensoria Pública na Constituição Federal, os assistentes judiciários enfrentaram uma nova batalha legislativa: prever a instituição também na Constituição Estadual. Na interpretação deles, o dispositivo no texto constitucional de 1988 não seria suficiente para criar a Defensoria no Rio Grande do Sul se a Assembleia Legislativa não se comprometesse igualmente, por meio da Constituição do Estado, com a formação da DPERS. No capítulo terceiro deste estudo, constatamos que a Assembleia Constituinte não impôs a criação imediata da Defensoria em todos os Estados, tampouco estabeleceu prazo e sanção para seu descumprimento. Sendo assim, atores do sistema de justiça e governos dos Estados tinham condições de interferir no processo de criação das DPEs, de acordo com as suas conveniências. Por essa razão, vimos que a luta pela criação da instituição tinha que ser travada nos Estados, e os assistentes judiciários gaúchos sabiam que teriam que enfrentar a resistência da PGE, órgão ao qual ainda estavam submetidos. E nessa saga para instituir a Defensoria no Rio Grande do Sul, cada etapa legislativa poderia fortalecer o caminho da DPERS, ao reafirmar a obrigação jurídica do Estado em relação à criação dessa instituição. Destarte, em 1989, os assistentes judiciários pressionaram os deputados estaduais para que a Defensoria fosse inserida também na Constituição Estadual:

E depois que voltamos de lá [Brasília], que conseguimos colocar a Defensoria na Constituição Federal, a briga foi aqui. A gente passava a noite com o pessoal, com os deputados, porque eles não queriam na Constituição daqui. E então a nossa defesa “mas se está na Constituição Federal, como é que não vai estar na Constituição Estadual?” (...) A gente queria colocar na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Para isso, nós íamos à noite, a sessão era à noite, no terceiro andar, naquele plenarinho [da Assembleia Legislativa do RS], a gente ficava atrás dos deputados falando que tinha que botar na Constituição. Então, a luta para a criação da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul foi imensa! Imensa! (Gonçalves, entrevista, 2015)

Sobre esse momento, Genice Selaimen lembrou que a PGE não acreditava que a Defensoria Pública pudesse ser incluída na Constituição Estadual e, confiantes no capital político que usufruíam por estarem próximos ao governo estadual, os procuradores não intensificaram o lobby contrário à pretensão dos assistentes judiciários:

Eles [procuradores] não acreditavam que nós íamos conseguir inserir na Constituição [do Estado] a Defensoria. Eles tinham isso como se fosse um sonho. E como nós éramos muitas mulheres, eles diziam “você lembra daquelas mulheres lá? Que loucas, vieram para cá achando que vão ganhar Defensoria.” E a gente brigava muito, a gente brigou. No dia em que, aqui, na nossa Assembleia da Constituição Estadual saiu a Defensoria, a PGE entrou em pânico, porque não

fizeram muita campanha, eles já tinham garantido. Eles estavam no patamar deles, um patamar político que eles tinham na época dava tranquilidade para eles. Nós não tínhamos nada. (...) A gente não tinha nada de instituição, nada com nada. (Silva, entrevista, 2015)

O empenho dos assistentes judiciários durante a Constituinte do Estado obteve o resultado almejado. Sem a oposição cerrada de outras carreiras jurídicas nessa etapa, já que os procuradores teriam subestimado a capacidade de influência política dos assistentes judiciários, a Defensoria Pública não foi apenas inserida na Constituição Estadual de 1989, ao lado do MP e da PGE no capítulo das “funções essenciais à justiça”, como recebeu uma redação mais generosa do que aquela trazida pelo texto constitucional federal. Além de reproduzir a previsão do artigo 134 da Constituição da República, a norma estadual estipulou que a DPERS teria os princípios institucionais do Ministério Público (unidade, indivisibilidade e independência funcional) e que os seus serviços estender-se-iam por todas as comarcas do Estado.¹⁵⁷ Diferente da Constituição paulista, que deixou brechas legais para que a PAJ e o convênio com OAB/SP pudessem ser mantidos por muito tempo, o texto constitucional gaúcho foi assertivo quanto à exclusividade da Defensoria para a prestação da assistência jurídica. Isso reflete que no Rio Grande do Sul a seccional estadual da OAB não estava interessada em atender a demanda jurídica da população carente no final dos anos 1980 – posicionamento que se alterou na década seguinte, conforme veremos adiante –, e que os membros da UAJ pretendiam criar e migrar o quanto antes para a Defensoria Pública, diferente dos seus colegas de assistência judiciária que integravam a PAJ de São Paulo.

No entanto, a Constituição do Estado incorporou uma regra que fazia parte do sistema de assistência judiciária até então vigente no Rio Grande do Sul, o qual

¹⁵⁷ O texto original da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul continha os seguintes dispositivos sobre a Defensoria Pública:

Art. 120 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

Parágrafo único - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Art. 121 - Lei complementar organizará a Defensoria Pública no Estado, dispondo sobre sua competência, estrutura e funcionamento, bem como sobre a carreira de seus membros, observando as normas previstas na legislação federal e nesta Constituição.

Art. 122 - Os serviços da Defensoria Pública estender-se-ão por todas as Comarcas do Estado, de acordo com as necessidades e a forma prescrita na lei complementar.

Art. 123 - Os membros das carreiras disciplinadas neste Título terão seus vencimentos e vantagens fixados e pagos segundo o disposto no art. 135 da Constituição Federal.

submetia a UAJ à Procuradoria. De acordo com o artigo 87, alínea *c*, da Constituição Estadual antiga, era incumbência da PGE prestar “assistência jurídica e judiciária aos necessitados e aos servidores estaduais processados por terceiros em virtude de ato praticado no exercício das respectivas funções”. A assistência judiciária, na estrutura da PGE, ficava a cargo da UAJ, que constituía uma carreira jurídica própria, conforme vimos neste capítulo. A Constituição Estadual atual, promulgada em 1989, manteve a previsão de que o servidor público processado por ato praticado no exercício de suas funções terá direito à assistência judiciária do Estado.¹⁵⁸ Por isso, quando a DPERS foi criada, passou a ser sua incumbência, além da assistência jurídica à população carente, a defesa judicial dos servidores estaduais, nos termos da Lei Complementar estadual 10.194/1994. Essa situação persistiu até a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.022/RS, a qual declarou inconstitucional a norma legal que confere à Defensoria atribuição adicional de defesa dos servidores públicos.

Criação da DPERS: passo para independência em 1991, implantação só em 1994

Com a Defensoria Pública expressamente prevista nas Constituições da República e do Estado, o próximo passo seria criar a instituição por meio de lei complementar estadual e, na sequência, iniciar a implantação da DPERS, baseada na sua nova estrutura organizacional e na nova carreira definidas no diploma infraconstitucional complementar. Tendo em vista que os assistentes judiciários defendiam há anos que a UAJ saísse da estrutura administrativa da PGE, eles estavam dispostos à pressionar a Assembleia Legislativa para que a lei complementar instituindo a Defensoria fosse rapidamente aprovada. E, de fato, não demorou muito tempo para que a DPE fosse legalmente concebida no Rio Grande do Sul. Em fevereiro de 1991, um ano e três meses após a promulgação da Constituição estadual, foi sancionada a LC estadual 9.230/1991, que “cria Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul” e “dispõe sobre sua competência, estrutura e funcionamento”.

Todavia, a certidão legal de nascimento da DPERS não foi suficiente para criar a instituição, que só foi efetivamente implantada em maio de 1994, após uma nova lei complementar, a LC 10.194/1994, ser sancionada, detalhando melhor a

¹⁵⁸ Art. 45 - O servidor público processado, civil ou criminalmente, em razão de ato praticado no exercício regular de suas funções terá direito a assistência judiciária pelo Estado.

organização administrativa prevista na norma de 1991 e adequando o seu texto ao diploma legal federal, a LC 80/1994 descrita no capítulo anterior, que traçou normas gerais para as DPEs.

Os defensores rio-grandenses-do-sul entrevistados disseram que a implantação da Defensoria no Estado demorou mais de três anos após a promulgação da lei em 1991 porque, nesse período, ainda não existia a norma complementar federal, a qual seria indispensável para que a DPE fosse criada realmente, uma vez que definiria as regras básicas para a organização da instituição e da carreira de seus membros. Contudo, outros Estados criaram e implantaram suas Defensorias antes da referida lei federal ter sido sancionada, é o caso do Amazonas e do Ceará, conforme demonstra a tabela 1 do primeiro capítulo. Além desses dois casos, nos Estados onde já havia um órgão público específico de assistência judiciária, cujos membros eram reconhecidos como defensores públicos, a conversão desse arranjo para o modelo definido na Constituição de 1988, ou seja, para a Defensoria Pública tal qual conhecemos atualmente, ocorreu de forma imediata, prescindindo da lei complementar federal que viria a definir regras gerais às DPEs. Desse modo, a sanção da LC 80/1994 não era uma condição necessária para a criação das Defensorias estaduais. A demora para implantar a DPERS deve ser compreendida, portanto, a partir da avaliação de outros fatores.

É difícil estabelecer uma causa exata desse íterim entre a lei de 1991 e a efetiva criação da DPERS em 1994. Não obstante, duas circunstâncias históricas da assistência judiciária do Rio Grande do Sul, vistas ao longo das subseções anteriores, podem ajudar a compreender essa demora para instituir a Defensoria no Estado. A primeira diz respeito à oposição institucional e corporativa da PGE, que constantemente tentava limitar a UAJ, impedir que o órgão obtivesse independência funcional e administrativa e evitar que os assistentes judiciários, percebidos como uma carreira concorrente por parte dos procuradores, ganhassem reconhecimento público e influência política para pleitearem direitos, garantias, vencimentos e condições de trabalho. É provável que o posicionamento da PGE contrário à criação da Defensoria Pública tenha interferido nesse momento também, indicando ao governo do Estado que não seria possível implantar a nova instituição de assistência jurídica enquanto o Congresso Nacional não aprovasse a lei complementar com regras comuns para todos os Estados, embora a ausência da referida lei não impedisse o surgimento da Defensoria em outras unidades federativas. Um posicionamento

institucional da PGE nesse sentido seria uma barreira significativa à criação da DPERS, capaz de atrasar a sua formação, uma vez que cabe à Procuradoria exercer a assessoria e a defesa jurídica do governo estadual. O governador, por sua vez, podendo atrasar o custo inerente à criação de uma nova instituição pública, não teria motivo para se opor à PGE e assumir a responsabilidade de instituir a Defensoria Pública antes de o diploma legal federal regulamentar as normas gerais de sua organização. Essa objeção é plausível, na medida em que a “Procuradoria rechaçava a criação da Defensoria” no Rio Grande do Sul (Silva, entrevista, 2015)

A divisão interna da UAJ constituía a segunda circunstância que, provavelmente, contribuiu para adiar o momento de criação da DPERS. A LC estadual 9.230/1991 previa que apenas os concursados poderiam migrar para o cargo de defensor público,¹⁵⁹ enquanto os cedidos continuariam exercendo a função de assistência jurídica, mas mantidos em seus cargos de origem.¹⁶⁰ Contudo, os servidores não concursados no exercício da função não estavam dispostos a desistir tão facilmente da carreira na Defensoria Pública, e pressionavam para garantir o direito de assumir o novo cargo, nos termos do artigo 22 do ADCT, ameaçando inclusive recorrer às vias judiciais para solucionar a questão. Essa disputa, aberta há anos no seio da UAJ, dificultava a criação da DPERS, tendo em vista que a maior parte dos servidores da assistência judiciária não estava contemplada pela regra de transição estabelecida na lei complementar estadual, mas almejava ingressar na nova instituição. Conforme enfatizou a defensora Genice Selaimen, a PGE, em contato direto com o governo estadual, alimentava a disputa interna na UAJ, dizendo aos concursados que a Defensoria não poderia ser criada por causa dos cedidos, e afirmando para estes que os concursados dificultavam a formação da DPERS porque não queriam o ingresso dos cedidos na carreira de defensor público: “[a] Procuradoria incentivava a divisão, porque quanto mais dividido menos tu conseguia evoluir” (Silva, entrevista, 2015).

¹⁵⁹ O artigo 16 da LC 9.230/1991 estabelecia que: “Art. 16 – Os ocupantes do Cargo de Assistente Judiciário de que trata a Lei nº 7.061, de 31 de dezembro de 1976, passam a integrar, na data da publicação desta Lei, mediante transposição imediata, a carreira da Defensoria Pública, como Defensores Públicos da classe inicial, podendo optar, no prazo de 30 dias, pela permanência no cargo antes titulado.”

¹⁶⁰ O artigo 17 da LC 9.230/1991 previa que: “Art. 17 – Os servidores públicos que, a qualquer título, desde a instalação da Assembléia Nacional Constituinte até a presente data, exerçam atividades próprias de Assistentes Judiciários, permanecerão no exercício destas atividades, mantida a titularidade do cargo ou função que detêm, sendo-lhes atribuída a remuneração equivalente a do cargo de Assessor, Classe “R” de que trata a Lei nº 7.779, de 10 de janeiro de 1983.”

Além desses dois fatores, adiar alguns anos o momento de criação da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul era uma medida positiva para alguns assistentes judiciários, os quais exerciam, concomitantemente ao serviço público, a advocacia privada e teriam que abandonar essa prática após ingressarem na nova carreira de defensor, já que a Constituição federal vetou aos membros da Defensoria o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.¹⁶¹ O intervalo de tempo entre a lei de 1991 e a implantação da DPERS em 1994 permitiu que tais assistentes judiciários se preparassem para a nova limitação profissional (Guazzelli, entrevista, 2015).

Nesse contexto, a LC estadual 9.203/1991 não foi suficiente para criar a Defensoria Pública no Estado. A justificativa oficial, aceita inclusive pela maior parte dos assistentes judiciários, afirmava que era preciso esperar a promulgação da norma complementar federal.¹⁶² No entanto, uma solução de meio termo, entre a ânsia daqueles que queriam a criação imediata da DPERS e a objeção da Procuradoria do Estado, foi encontrada. Por meio do vínculo político que a assistente judiciária Cleomir de Oliveira Carrão, a qual viria a ser a primeira Defensora Pública-Geral do Rio Grande do Sul, possuía com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido do governador eleito em 1991, Alceu de Deus Collares, os integrantes da UAJ conseguiram dar um passo importante em direção à almejada independência institucional em relação à PGE: uma assistente judiciária, a própria Cleomir Carrão, foi escolhida para coordenar a UAJ, que até então, por fazer parte da PGE, esteve sempre sob a direção de procuradores do Estado, conforme determinava a lei. A respeito desse fato, o defensor Carlos Guazzelli relatou para esta pesquisa que:

Em 1991 e 1994, aconteceu uma coisa interessante. A nossa colega Cleomir, entre outros méritos, ela teve um grande mérito, ela era uma mulher militante do PDT. Ela era da ala socialista feminina; ela militava com a Dilma. Direto com a Dilma. (...) Bom, então ela tinha essa articulação, que sempre eu achei que deveria ter, que na sua sabedoria instintiva, as corporações teriam: uns que são ligados ao PP, ao PT, ao PSDB. Elas [corporações] vão se organizando porque vão aprendendo que as coisas passam pelo parlamento, que as coisas passam pelo Executivo. Então, a Cleomir era a nossa grande cunha, vamos dizer, dentro do PDT. E ela tinha voz ativa. E o resultado é o seguinte, o governador designou a Cleomir como coordenadora da Unidade de Assistência Judiciária da PGE, mas ela era uma assistente judiciária. Mas por quê? Porque aquilo tinha uma importância simbólica. Deixou os procuradores furiosos. Mas o procurador-geral

¹⁶¹ Artigo 134, parágrafo único, do texto original da Constituição federal. Ver capítulo terceiro.

¹⁶² Nas entrevistas, foi relatado que algumas assistentes judiciárias pediram judicialmente, por meio de mandado de segurança, para serem chamadas de defensoras públicas, mas não obtiveram decisão judicial favorável (Gonçalves e Guazzelli, entrevista, 2015).

era do PDT também, era o [Gabriel Pauli] Fadel, teve que engolir. E ninguém, a associação dos procuradores não entrou em juízo, ninguém protestou. O que nós convencemos o Collares, o governador: [a Defensoria] está criada em lei [desde 1991], e a lei federal vai sair, então tem que fazer a passagem, a transição. E para coordenar a transição tem que ser uma assistente judiciária. Então a Cleomir já foi para lá, já organizou corregedoria (...). Então, em 1994, no último ano do governo, quando saiu a Defensoria e nós tomamos posse lá no palácio, o órgão na verdade já estava funcionando de certa maneira. Já fomos para um lugar na Salgado Filho, melhorzinho... com um edificozinho de cinco andares, já era uma situação melhor. Enfim, nós já tínhamos cortado o cordão umbilical com a PGE. Aquele ato do Collares de nomear a Cleomir, ele era um homem voluntarista e o primeiro governador negro do país, ele tinha esses assombros. Ninguém reclamou que o Collares foi lá e botou uma assistente judiciária para coordenar a Unidade. Daí em 1994 começou [a Defensoria], a Cleomir já foi a primeira Defensora Pública-Geral. (Guazzelli, entrevista, 2015)

Desse modo, os assistentes judiciários aproveitaram o período entre a previsão legal e a criação de fato da Defensoria para conquistar um grau maior de autonomia e preparar a transição que fariam para a nova instituição. A proximidade com o governador não foi suficiente para antecipar a implantação da DPERS, mas ajudou a liberar a UAJ do controle exercido pela PGE. Nas palavras do Carlos Guazzelli, em 1991 os assistentes judiciários já tinham “cortado o cordão umbilical” com a Procuradoria. Quando a lei federal foi sancionada, em janeiro 1994, não havia mais qualquer argumento legal para impedir a criação da Defensoria no Estado. Em maio do mesmo ano, a DPERS estava em pleno funcionamento.

Num primeiro momento, apenas os assistentes judiciários concursados puderam assumir o cargo de defensor público, seguindo a determinação da LC estadual 9.230/1991. Essa exclusão dos servidores cedidos, além de atender à demanda dos concursados, era vista com bons olhos pelo governo do Estado, pois significava que apenas algumas poucas dezenas de assistentes judiciários ingressariam na carreira da Defensoria, deixando de fora centenas de profissionais que exerciam a função sem terem sido aprovados em concurso público para tanto. O impacto orçamentário com a criação da nova instituição seria, assim, mitigado, e a sua capacidade de pressão política também: a categoria seria inicialmente composta por cerca de 20 defensores, ao invés de 200.

No entanto, ao longo do ano de 1994, os servidores cedidos para função conseguiram obter decisões judiciais que lhes reconheciam o direito de ingressar na carreira de defensor público. Em dezembro daquele ano, a ampla maioria deles já fazia parte da nova categoria profissional. Com as decisões judiciais, não havia mais como impedir o ingresso dos cedidos à Defensoria gaúcha e, no fim, a incorporação

desse contingente de servidores foi importante para a instituição durante seus primeiros anos de vida, conforme os próprios assistentes judiciários concursados reconhecem atualmente:

Por que se superou essa separação entre assistentes judiciários e cedidos, concursado e não concursado? Eles foram a juízo e começaram a ganhar, os cedidos. E ganharam, e ganharam e ganharam no Supremo. Bom, a partir do momento em que eles ganharam, eles eram defensores públicos. (...) Eles estavam na Defensoria Pública, eram os colegas, era o que tinha. E isso nos facilitou uma coisa, que quando a Defensoria Pública finalmente foi criada e ganhou autonomia, não éramos só 20 e tantos, nós éramos 200 e tantos. Isso politicamente foi importante. (Guazzelli, entrevista, 2015)

Genice Selaimen da Silva também destacou a importância da disputa interna da UAJ para a institucionalização da Defensoria do Rio Grande do Sul, ressaltando o fato positivo de várias pessoas no Estado estarem comprometidas com a criação e o fortalecimento da instituição, algo que não ocorria em outros lugares do país:

Assim, quando a gente faz um retrospecto, isso é uma visão minha pessoal, eu acho que a Defensoria do Rio Grande do Sul só se estabeleceu como uma instituição forte, porque nós que estávamos no exercício da função brigávamos muito entre nós, chamávamos muita atenção para a luta, e acho que foi uma coisa que não teve volta. E daí porque em Santa Catarina não saiu, no Paraná também custou pra sair. Qual é a explicação que tu tens para sair no Rio Grande do Sul. Eu credito a essa briga interna que fortaleceu o grupo no final. (Silva, entrevista, 2015)

Assim, a divisão que existiu por anos na UAJ foi superada após a criação da Defensoria Pública. Se, por um lado, essa disputa entre concursados e cedidos representou um entrave para evolução da assistência judiciária no Rio Grande do Sul durante a década de 1980, esse conflito exerceu, por outro lado, um efeito positivo para a institucionalização da Defensoria Pública no Estado: lançou na campanha pela formação da DPERS duas centenas de servidores. Ademais, nos primeiros anos da instituição, a incorporação dos cedidos elevou a capacidade de atuação da Defensoria e lhe conferiu peso político para negociar condições necessárias para o fortalecimento institucional e da carreira de defensor público.

O primeiro concurso para defensor no Rio Grande do Sul só ocorreu em 1999 e os aprovados foram nomeados nos anos seguintes. Nessa época, os defensores que vieram da UAJ já estavam, em grande parte, se aposentando e cedendo o cargo para os ingressantes. Começava, assim, uma nova etapa na assistência jurídica gaúcha, agora com a Defensoria Pública consolidada e em busca de expansão, funcional e territorial, e de equivalência com as demais carreiras jurídicas.

DPERS esbarra nos interesses de outras carreiras jurídicas no Estado

Vimos ao longo desta seção que a criação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul foi impulsionada, sobretudo, pela atuação política dos próprios assistentes judiciários que integravam a antiga UAJ e viam na Defensoria a possibilidade de alcançar a independência funcional e as condições institucionais que não possuíam no interior da PGE. A participação dos assistentes judiciários na criação da DPERS foi lembrada pelo Defensor Público-Geral do Estado entre 2012-2016, Nilton Leonel Arnecke Maria, em entrevista para esta pesquisa:

O que nós temos retratado aqui, e histórico, é que foi uma batalha de alguns assistentes judiciários. (...) E com a coroação da Defensoria na Constituição de 1988, houve então aquela ebulição para se criar formalmente a Defensoria por lei no Estado do Rio Grande do Sul. Então, quem capitaneou esse projeto foi a Dra. Cleomir, falecida já, que foi a primeira Defensora-Geral do Estado (...) Então, o que acontecia? Havia a necessidade de se institucionalizar a Defensoria, havia o comando constitucional e havia a vontade dessas pessoas que tinham na base do movimento aqueles assistentes judiciários. (...) havia o movimento contrário, dizendo que a Defensoria não podia se tornar uma instituição, tinha que continuar naquele sistema de assistência judiciária. Eram alguns setores da sociedade que eram contra, principalmente aqueles que iriam perder seus profissionais. Sabe-se que sempre que se cria uma instituição nova é uma questão de divisão de poder. Me parece que à época, a discussão era mais essa do que contra ao mérito propriamente dito da Defensoria. Era uma questão de divisão do poder porque alguém estava fazendo essa função, alguém coordenava essa função. (...) me parece até que a questão social da assistência jurídica integral passou meio ao largo mesmo, a discussão era orçamentária e política. (entrevista, 2015)

O Defensor-Geral lembra nessa passagem que a criação da Defensoria no Estado enfrentou a resistência de quem “coordenava a função” de assistência judiciária e percebia que iria perder parte de suas atribuições com o surgimento de uma instituição especificamente concebida para atender a demanda jurídica da população carente. A coordenação da assistência judiciária competia, como vimos nas páginas acima, à Procuradoria-Geral do Estado, cujos membros exerceram a principal oposição ao fortalecimento da UAJ e à criação da Defensoria Pública.

Esses fatos confirmam o argumento apresentado no segundo capítulo, de acordo com o qual, nos locais onde a assistência jurídica era mantida pela PGE, os procuradores buscavam preservar essa atribuição adicional, que conferia mais importância e reconhecimento público à Procuradoria. No entanto, os procuradores não investiam no aprimoramento do setor responsável pela assistência jurídica, que era mantido apenas com as condições mínimas para o funcionamento. Essa limitação imposta pela PGE à assistência jurídica foi ainda mais intensa no Rio Grande do Sul,

conforme mostrou este capítulo, pois os servidores responsáveis pelo atendimento da população pobre não faziam parte da carreira de procurador do Estado, eles constituíam um quadro à parte que estava subordinado à PGE. Nessas circunstâncias, rapidamente perceberam que era preciso buscar o seu próprio espaço institucional, fora dos limites da Procuradoria. Foi essa aspiração dos assistentes judiciários gaúchos que impulsionou a criação da Defensoria Pública no Estado. Verifica-se, portanto, que a mudança institucional contida na formação dessa nova instituição foi conduzida por fatores endógenos ao modelo estadual de assistência judiciária (combinados, é claro, com o desenrolar da questão no plano externo, estadual e federal): os membros da UAJ perceberam que criar e migrar para a Defensoria seria mais vantajoso – para eles, enquanto carreira profissional, e para as condições do serviço de assistência jurídica – do que permanecer vinculados à Procuradoria. A partir desse momento, esses profissionais conduziram a luta pela criação da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul.

Além do interesse da PGE em manter a assistência jurídica submetida a sua estrutura administrativa, havia outra razão para os procuradores se oporem às pretensões dos assistentes judiciários: viam na UAJ uma carreira que concorria com eles, não tanto em termos funcionais, mas principalmente em relação à parcela orçamentária destinada para cada instituição do sistema de justiça estadual. Se a UAJ tivesse maior autonomia e prestígio, como possui atualmente a DPERS, conseguiria exercer uma pressão maior para obter salários mais altos e investimentos na instituição, o que poderia significar que uma parcela menor do orçamento seria destinada para a Procuradoria. Nesse sentido, a disputa era também por “poder”, por acesso aos recursos públicos. O defensor Nilton Arnecke Maria relatou alguns eventos que indicam que, ainda hoje, o fortalecimento da Defensoria Pública esbarra na preocupação orçamentária de outras carreiras jurídicas. Em síntese:

Essa é uma preocupação do Judiciário, que para mim está bem posta e bem clara. O Judiciário não quer deixar mais ninguém chegar no grupinho das autonomias por uma questão financeira, de distribuição do bolo. Se for olhar aqui o nosso bolo do sistema de justiça era 0,3 [porcentagem destinada à DPERS] há cinco anos, hoje ele é 07. Alguém perdeu. Então, as pessoas não querem perder. Mas a gente tem que investir na Defensoria. Dentro da carência que nós temos, se há espaço para algum crescimento hoje, obrigatoriamente ele tem que ser da Defensoria. O Judiciário vai crescer para suportar a demanda pontualmente, em alguns lugares. É até uma reposição, digamos assim. O Ministério Público está muito bem estruturado, acho que aqui no Rio Grande do Sul está melhor estruturado que o Judiciário. Agora, a Defensoria Pública ainda precisa, porque

há regiões onde a gente ainda não está garantindo a isonomia. (Maria, entrevista, 2015)

Não obstante essa resistência por motivos financeiros, a expansão da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, a exemplo do que ocorre com a instituição em todo o país, frequentemente tem que enfrentar a oposição de outras carreiras jurídicas por razões funcionais, ou seja, porque certas categorias profissionais que compõem o sistema de justiça local percebem que as suas funções jurídicas, bem como a demanda pelos seus serviços, podem ser afetadas pelo avanço institucional da Defensoria Pública. Assim, embora a PGE tenha sido a principal força de resistência à criação da DPERS, à medida que essa instituição cresceu – tanto em relação à presença territorial no Estado, quanto no que diz respeito às atividades que exerce –, outras categorias e instituições do sistema de justiça manifestaram resistência e tentaram limitar a abrangência da Defensoria.

Duas disputas institucionais e corporativas envolvendo a DPERS ilustram bem como o encaixe da instituição no sistema de justiça esbarrou na fronteira de atuação de outras carreiras e, com isso, despertou a objeção de certos atores do mundo jurídico ao crescimento da Defensoria. A primeira ocorreu com a seccional estadual da OAB na virada do século, quando a DPERS realizou seu primeiro concurso público e pretendia levar seus serviços para outras comarcas do Estado. Nessa época, a OAB/RS, que, conforme relatou o defensor Carlos Guazzelli, havia apoiado a criação da Defensoria gaúcha, percebeu que a nova instituição poderia representar uma forma de competição com advogados particulares do Estado, na medida em que seu atendimento avançava para locais onde antes só havia a advocacia privada. Essa foi uma disputa “por mercado” provocada pela OAB/RS, que despertou para o fato de que parte dos atendidos pela Defensoria poderia ser um “filão” para os advogados privados, segundo informou um dos defensores entrevistados, cujo relato mais extenso descreve o conflito:

A minha opinião é que a Ordem ajudou muito no começo [da DPERS]. Depois, quando eu fui Defensor Público-Geral, eu tive uma má experiência com a Ordem. Chegou a um ponto de praticamente romper relações institucionais. (...) O problema foi que, quando a Defensoria foi criada e fez o primeiro concurso e começou a crescer, começou a ter orçamento e começou a expandir o seu serviço, e a profissão [advocacia privada] foi ficando degradada – não vamos esquecer que quando a Defensoria começa a crescer, que é nos anos 1990, nós aqui em 1994 e 1998, são os anos duro de economia, anos ruins. (...) E o pobre passou a ser um filão. Então eles [advogados] começaram a pressionar. (...) Por que, o que acontece? Eles começaram a ver no pobre um filão interessante. E aí, como é que surgiu a questão? Houve uma mobilização a partir do Judiciário e do

governo do Estado, e a OAB pegou carona, porque era interessante. (...). Então estava sendo construída uma lei, que existe ainda até hoje, pela qual o governo do Estado poderia usar os depósitos judiciais que estão lá parados, sem ter rendimento (...). O que saiu aí? A advocacia colocou de contrabando, a OAB colocou de contrabando: “desse dinheiro, vai sair a remuneração dos advogados que prestavam assistência jurídica”. (...) Eu disse “não, assim, não dá.” Porque nós estávamos nomeando os defensores públicos [aprovados no primeiro concurso], mas nós não nomeamos todos de uma vez só, foram 34, que estão completando 15 anos agora, depois mais 30. Como é que eu vou lá na junta financeira justificar a nomeação de mais defensores públicos, se o Estado pode dar aquele dinheiro ali para a OAB? (...). Então, o que eu sugeri, e saiu esse parágrafo, “os advogados serão remunerados onde e enquanto as comarcas forem desatendidas pela Defensoria Pública, e de acordo com tabela fixada anexa”. Nós construímos junto com o Judiciário uma tabela que dava uma remuneraçõzinha razoável para o cara, mas não dava [muito], eles ficavam por conta. (...) Aí praticamente as relações foram... (...) enfim, a gente rompeu relações. (...) Então, a OAB que nos ajudou a construir [a Defensoria], depois virou um adversário, por causa do filão do pobre. (...) Na época desse nosso conflito, qual era o modelo deles, que eles advogavam? São Paulo. Um convênio que nós chamávamos de “um convênio inconveniente”. (entrevista, 2015)

Desse modo, uma parcela dos advogados da OAB/RS buscou construir um sistema misto de assistência jurídica semelhante ao de São Paulo. Mas o histórico desse serviço público nos dois Estados era diferente. Não havia no Rio Grande do Sul um convênio prévio com a OAB que atraísse o interesse de um grande número de advogados privados, por isso a objeção da DPERS ao modelo misto de assistência jurídica falou mais alto do que o lobby de uma parte dos advogados gaúchos. Assim, a nomeação de dativos para defesa do réu pobre no Estado ficou limitada à atuação suplementar, restrita atualmente às “12 ou 13 comarcas” onde a Defensoria ainda não chegou (Maria, entrevista, 2015). Mas isso não significa que os conflitos com a OAB/RS estejam resolvidos, pois a segunda disputa envolvendo a DPERS, embora tenha sido liderada por um membro do Ministério Público, contou também com o apoio da Ordem dos Advogados. Esse embate diz respeito à defesa judicial promovida pela Defensoria às “pessoas em situação vulnerabilidade”, um conceito que pode ampliar consideravelmente o público alvo dos serviços da instituição, que não fica limitado à população de baixa renda.

A Defensoria Pública foi inicialmente concebida e inserida no texto constitucional para prestar assistência jurídica aos “necessitados”, categoria que compreendia, a princípio, as pessoas desprovidas de recursos financeiros suficientes para contratar o serviço de advogados privados. Mas, com o tempo, a abrangência da atuação da Defensoria passou a ser pautada por outros conceitos, tais como “hipossuficiência” e “vulnerabilidade”, e a instituição assumiu a missão mais ampla e

genérica de proteção aos direitos humanos. Essas mudanças foram incorporadas na legislação federal que estabelece regras gerais para a Defensoria Pública dos Estados, por meio da LC 132/2009, conforme vimos no capítulo anterior. Dentre as alterações trazidas por esta lei está o inciso XI do artigo 4º da LC 80/1994, que trata das “funções institucionais da Defensoria Pública”, de acordo com o qual compete à instituição:

exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros *grupos sociais vulneráveis* que mereçam proteção especial do Estado. (grifo nosso)

Por este dispositivo, todo e qualquer indivíduo ou grupo que se encontrar em situação de vulnerabilidade poderá contar com os serviços jurídicos da Defensoria Pública. Em decorrência da independência funcional e da autonomia institucional, a competência para estabelecer, em cada caso, se há ou não uma situação de vulnerabilidade a exigir a atuação da Defensoria cabe aos próprios defensores públicos, que devem seguir critérios genéricos definidos em regulamento pela instituição. Dessa maneira, o público alvo da Defensoria aumenta exponencialmente. Como consequência, outras categorias jurídicas reagem, alegando que os defensores estão rompendo as fronteiras do seu espaço de atuação no sistema de justiça e passando a exercer funções que caberiam a outras instituições e profissionais. Essa é a natureza do embate que ocorreu no Rio Grande do Sul.

Recentemente, a DPERS assumiu a defesa de uma delegada de polícia que, ao relaxar prisões em flagrante realizadas em investigações conduzidas pelo Ministério Público, se tornou alvo de membros do MP em um inquérito civil, e foi levada a assinar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que limitaria a autonomia funcional das autoridades policiais do Estado para analisar a legalidade de prisões relacionadas às investigações do Ministério Público. No entendimento dos defensores públicos gaúchos, essa seria uma situação de “vulnerabilidade ou hipossuficiência organizacional” e, diante da gravidade do tema, das condições de defesa e dos reflexos que o caso poderia ter para os direitos de qualquer pessoa presa em flagrante, a Defensoria decidiu ajudar no caso e se manifestar em nome da delegada, afirmando que o TAC não seria assinado. Isso colocou a instituição em rota de colisão com certos membros do MP e a reação deles não tardou: os defensores públicos que se manifestaram no caso e aqueles que compunham a administração da DPERS foram acionados por improbidade administrativa, acusados de terem realizado o “patrocínio

ilegal dos interesses de pessoa que não se encontra em situação de necessidade (carência de recursos materiais).”¹⁶³

Antes de ingressar com a ação de improbidade administrativa contra os defensores, o MP elaborou, conjuntamente com a seccional gaúcha da OAB, um “Termo de Ajustamento de Compromisso Interinstitucional” apresentado à DPERS. O objetivo desse “TACi” era limitar a atuação dos defensores públicos, estabelecendo que só poderiam ajuizar ação coletiva quando todos os beneficiários da medida fossem pobres e só poderiam atender pessoas vulneráveis que não tivessem recursos materiais. Sobre esse conflito, vale transcrever parte da entrevista com um dos defensores públicos gaúchos envolvidos nesse caso:

O que nós temos hoje aqui, e uma situação levada a tal ponto que causou um rompimento, (...) a questão da legitimidade para atender o vulnerável. Chegou ao ponto (...) de o Ministério Público me acionar por improbidade administrativa, porque eu não orientava os colegas a não atenderem os vulneráveis. (...) O promotor abriu inquérito contra mim, por improbidade. Porque eu teria determinado o atendimento da delegada pela Defensoria e tal. Na verdade, a delegada chegou por um pedido de orientação da chefia de Política, porque o advogado com medo queria que ela assinasse [o TAC] para se livrar. E era advogado associação, não dominava a matéria (...). Aí, quando o colega do Núcleo de Direitos Humanos viu isso aí, disse “isso aí, nem tanto pela delegada, mas atenta contra todos os direitos humanos dos nossos assistidos que são os flagrados”. Porque, na verdade, quando o delegado aceita isso, ele está passando por cima dos direitos do flagrado. E nesse sentido foi feito o atendimento da delegada, como uma *vulnerabilidade organizacional*. Ela estava em uma situação tal, em estágio probatório, que se fosse acionada em uma improbidade e ela assinasse aquele TAC... inclusive ela estava envolvendo a Polícia ali, todos os delegados de polícia, e um direito maior que é um direito de todos nós temos respeitadas as regras da prisão em flagrante. Só foi feita essa petição [informando que a delegada não assinaria o TAC]. Pois bem, ele [promotor] abriu inquérito contra mim e, no inquérito contra mim ele fez um outro TAC. Chamou a OAB para trabalhar com ele, e fizeram uma proposta de “Termo de Ajustamento de Compromisso Interinstitucional”, onde ele e a OAB me propunham o seguinte: que eu, primeiro, orientasse a Defensoria Pública a só fazer ação coletiva quando todo mundo fosse pobre, inclusive nos direitos difusos (...); segundo, que eu não atendesse os vulneráveis que não fossem pobres. E eu disse para ele “olhe, nós temos duas causas de vulnerabilidade, uma é a pobreza, e lá embaixo na lei tem a vulnerabilidade”. Ele disse “não, tu tem que ler a vulnerabilidade sob o enfoque da pobreza”. (...). Ele tanto fez, tanto fez, que ele ajuizou a ação de improbidade. A juíza, era uma juíza substituta, disse “recebo, cite-se”. Aí nós agravamos e o Tribunal matou a ação falando da autonomia da Defensoria, dos direitos humanos, das regras de vulnerabilidade, que a Constituição não limita. E tem uma coisa muito bacana no acórdão que diz: “olha, tudo que se espera da Defensoria Pública é que ela trabalhe, então,

¹⁶³ Trecho da decisão que recebeu a ação de improbidade administrativa contra os membros da DPERS, transcrita no acórdão do Agravo de Instrumento nº 70065077406, julgado em 26 de agosto de 2015 pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). A decisão está disponível no site do Tribunal: <http://www.tjrs.jus.br/site/>. Acessado em 25/05/2016.

ninguém pode ser punido porque trabalhou”. Se a Constituição cria uma instituição autônoma para fazer isso, contrapor o poder estatal, não somos nós que vamos matar essa instituição. E aí, o mais bacana é que o MP não recorreu disso, morreu aí. (entrevista, 2015)¹⁶⁴

Assim, é possível observar que a DPERS nos últimos anos enfrentou a oposição de outras instituições e carreiras do sistema de justiça do Rio Grande do Sul. O trabalho de campo realizado no Estado identificou três frentes de conflito entre a Defensoria e outros operadores do direito, as quais foram descritas nos parágrafos anteriores. A primeira é de ordem financeira e corresponde à disputa entre as instituições que compõem o sistema de justiça por parcelas maiores do orçamento. A segunda frente de conflito ocorreu com a OAB/RS, por conta dos serviços prestados pela Defensoria para parte da população que alguns advogados viam como um possível mercado para a advocacia privada. Por fim, a DPERS enfrentou também a resistência do MP por motivos funcionais, pois alguns promotores não aceitam que os defensores públicos exerçam a tutela de direitos coletivos e a defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade. Essas três frentes de conflito demonstram que a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul tem enfrentado resistência para conquistar e ampliar o seu espaço de atuação no sistema de justiça estadual.

¹⁶⁴ A decisão do TJRS mencionada na entrevista é o acórdão do Agravo de Instrumento nº 70065077406, citado na nota anterior. Nessa decisão os desembargadores afirmam que “não há qualquer restrição ao conceito de necessitados ao viés econômico” e que a Defensoria deve “promover a orientação jurídica e a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, chamados de socialmente vulneráveis”. Além disso, o voto do desembargador Carlos Roberto Lofego Caníbal questiona o comportamento do MP e afirma que os promotores não detêm o monopólio dos instrumentos jurídicos de tutela dos direitos difusos e coletivos: “Chama atenção, ainda, trecho da petição inicial da ação de improbidade movida pelo órgão do Ministério Público, a preocupação daquela Instituição com a atuação da Defensoria Pública em questões outras que não aquelas que entende legítimas o órgão ministerial, ao referir que: ‘é fato que a Defensoria Pública vem ajuizando, fora de suas atribuições institucionais, ações na tutela de direitos coletivos, difusos e/ou individuais homogêneos quando não se mostra possível a identificação dos beneficiários em situação de hipossuficiência econômica’. ‘Respeitada vênua, soa estranho essa espécie de monopólio que o órgão do Ministério Público pretende fazer com questões que, pela envergadura e grandiosidade, deveriam ser protegidas pelo maior número de instituições possíveis. Exemplifico com julgado de minha relatoria, em que se questionava a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação de improbidade administrativa (Processo nº 70034602201), onde restou decidido que aquela Instituição tem, sim, legitimidade para a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, cuja titularidade, portanto, não é exclusiva do órgão do Ministério Público.’”

A assistência judiciária de Santa Catarina sob o controle da advocacia privada

No Estado de Santa Catarina, até a criação da Defensoria Pública em 2013, nunca houve um órgão público destinado à prestação de assistência judiciária, ou seja, em momento algum o Estado manteve uma estrutura administrativa ou, sequer, uma carreira pública incumbidas, exclusivamente ou como atribuição adicional, de oferecer serviços jurídicos à população carente. Na segunda metade do século XX, para assegurar a defesa jurídica às pessoas desprovidas de recursos materiais, começou a desenvolver-se em Santa Catarina um modelo de assistência judiciária prestada por advogados particulares, na esteira do sistema *judicare* apresentado por Cappelletti e Garth (1988). Assim, profissionais liberais indicados pela seccional estadual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) forneciam assistência judiciária aos necessitados, ao serem nomeados pelo juiz do caso após a constatação de que uma das partes em litígio, geralmente o réu, não teria condições de arcar com os honorários do seu defensor. Inicialmente, os serviços desses advogados dativos eram realizados na condição de um “dever ético profissional”, sem qualquer contrapartida pecuniária. Contudo, o volume da demanda por ajuda legal passou a exigir cada vez maior dedicação desses profissionais (Moraes e Silva, 1984: 131), os quais começaram a reivindicar uma remuneração, a ser paga pelos cofres públicos, pelos serviços de assistência judiciária que realizavam.

Em 1965, foi editada a primeira norma nesse sentido, a Lei estadual 3.631,¹⁶⁵ que dispôs sobre a remuneração, pelo Estado, de assistentes judiciários e advogados dativos. Essa lei autorizou o Executivo de Santa Catarina a pagar os advogados particulares que, em processos civis ou criminais, desempenhassem a defesa de pessoas pobres e criou regras básicas que, no futuro, iriam balizar o modelo de assistência judiciária no Estado, tais como o rodízio entre profissionais de uma mesma comarca e a remuneração com base em uma tabela específica de honorários, com preços inferiores aos que são praticados no mercado sob a regulação da OAB. No entanto, o governo de Santa Catarina não regulamentou via decreto as disposições dessa lei, deixando inclusive de criar a tabela específica de honorários, razão pela qual tal norma não teria sido posta em prática (*Ibidem*: 131). Diante da inércia do governo, no início da década de 1970, a OAB/SC elevou a pressão para que a situação fosse

¹⁶⁵ A legislação de Santa Catarina citada neste estudo pode ser consultada no site da Assembleia Legislativa do Estado (Alesc), pelo link: http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao. Acessado em: 30/05/2016.

resolvida e emitiu um documento destinado ao governador, cobrando a regulamentação da Lei 3.631 ou, subsidiariamente, sugerindo a criação de cargos de defensor público no Estado (*Ibidem*: 132). A sugestão pela formação da Defensoria ocorre, aparentemente, como uma resposta ao argumento apresentado pelo governo para esquivar-se da remuneração dos dativos, que segundo afirmava não permitiria ao Estado a correta previsão orçamentária para arcar com custos da assistência judiciária. Além disso, a sugestão da OAB indica que os advogados, os quais até então não recebiam pela advocacia dativa que realizavam, ainda não estavam tão interessados em preservar essa função, mas sim em resolver o impasse que lhes impunha trabalhar gratuitamente. Não obstante, quando a opção foi posta diante do governo estadual – atuação dos profissionais liberais ou criação de cargos da Defensoria –, prevaleceu a escolha por remunerar os advogados dativos, saída que era percebida como menos onerosa ao erário, por não exigir a formação de uma nova carreira e de uma estrutura administrativa para que o serviço de assistência judiciária fosse prestado.

Assim, durante o mandato do governador biônico¹⁶⁶ Antônio Carlos Konder Reis, foi editada a Lei 5.387/1977, que revogou a norma de 1965 e instituiu “regime de remuneração dos Assistentes Judiciários e Defensores Dativos”. A nova legislação seguia as regras gerais fixadas na Lei 3.631, a exemplo do rodízio entre advogados e a fixação dos honorários por tabela própria, mas inovava em um aspecto central: a OAB/SC tornou-se, com essa nova lei, responsável pela “movimentação dos recursos necessários ao pagamento” dos advogados dativos.¹⁶⁷ Dessa maneira, a OAB passou a ser a administradora dos recursos para assistência judiciária em Santa Catarina, à qual competia receber do governo estadual o montante destinado a essa política pública e repassar aos advogados os valores correspondentes aos serviços prestados por cada um. Essa sistemática entrou em prática a partir de 1979, nos últimos meses do governo Konder Reis, quando foi publicado o Decreto 7.037 que regulamentou a norma legal, criando as tabelas de remuneração dos advogados para cada tipo de ação judicial ou ato processual praticado.

Dessa forma, instituiu-se no Estado o modelo de assistência judiciária desempenhado por advogados particulares remunerados pelo Estado. A particularidade de Santa Catarina residia, contudo, no papel conferido à OAB nesse

¹⁶⁶ Na ditadura civil-militar instaurada em 1964, os cargos políticos cujos titulares não eram escolhidos por sufrágio popular, mas sim pela indicação de autoridades do regime militar, foram apelidados como “biônicos”.

¹⁶⁷ Artigo 6º da Lei 5.387/1977.

modelo, que ia muito além da atribuição, geralmente conferida à entidade em outros Estados, de credenciar e alistar os profissionais interessados em atender a população carente. Sem um órgão público incumbido da função de assistência judiciária – como, por exemplo, a PAJ de São Paulo que também firmava convênio com a Ordem dos Advogados –, o governo catarinense concedeu à OAB/SC a função de administrar os recursos financeiros da assistência judiciária, os quais lhe eram repassados pela Secretaria de Justiça. A título de indenização às despesas geradas por essa função, a OAB/SC poderia reter 10% do montante trimestral destinado à remuneração da assistência judiciária,¹⁶⁸ devendo, todavia, prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado.¹⁶⁹

A assistência judiciária catarinense foi mantida nesses termos durante a década de 1980 e, apesar dos ajustes legais que sofreu ao longo do tempo, permaneceu essencialmente sob a mesma lógica de funcionamento até 2013, quando a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPESC) foi criada após o Supremo Tribunal Federal determinar a extinção desse modelo dativo de assistência judiciária vigente no Estado, conforme veremos adiante. As páginas seguintes irão demonstrar que a institucionalização do modelo dativo em Santa Catarina foi determinante para impedir a criação da Defensoria Pública no Estado durante todos esses anos, a despeito de a Constituição federal de 1988 ter estabelecido que a assistência jurídica compete à Defensoria.

O capítulo terceiro desta dissertação mostrou que, durante o debate em Plenário e na Comissão de Redação da ANC de 1987/1988, quando a Defensoria Pública já havia sido inserida no texto constitucional, Antônio Carlos Konder Reis, nesse momento como deputado constituinte eleito por Santa Catarina, apresentou algumas emendas à redação do artigo da Defensoria que, caso fossem aprovadas, permitiriam a manutenção do modelo dativo que ele havia implantado em seu Estado. O objetivo era, conforme vimos, retirar do texto constitucional a obrigatoriedade de ingresso nas DPES por, e apenas por, concurso público. Segundo argumentava Konder Reis, a criação de um órgão público de assistência judiciária com membros de carreira constituiria um gasto desnecessário com burocracia em detrimento da universalização do atendimento jurídico à população carente, algo que poderia ser assegurado pelos serviços prestados por advogados particulares, como ocorria em Santa Catarina. Para

¹⁶⁸ Artigo 22 do Decreto 7.037/1979.

¹⁶⁹ Artigo 7º da Lei 5.387/1977 e artigo 21 do Decreto 7.037/1979.

ele, seria preciso respeitar a autonomia dos Estados-membros no que tange à organização da assistência judiciária em seus territórios, já que o importante seria garantir atendimento jurídico a todos os necessitados, e não constituir uma carreira e uma estrutura novas na administração pública.

Embora as emendas apresentadas por Konder Reis não tenham sido aprovadas e a Defensoria Pública tenha sido constitucionalizada nos moldes de uma instituição pública de carreira, a tese defendida pelo político catarinense revelou-se dominante em seu Estado. Desse modo, a Constituição de Santa Catarina, promulgada exatamente um ano após a Constituição Federal, ao tratar da Defensoria estadual, limitou-se a estabelecer que: “Art. 104 – A Defensoria Pública será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei complementar.” Esse dispositivo tentava driblar o mandamento da Constituição Federal, prevendo que em Santa Catarina a DPE seria exercida – *i.e.*, substituída – por uma Defensoria Dativa, que na realidade nada mais era do que o modelo então vigente de assistência judiciária oferecida por advogados particulares por intermédio da OAB/SC. Construiu-se, assim, “um jeitinho legal” para manter o *status quo* da assistência judiciária em Santa Catarina, impedindo, com isso, a criação da Defensoria Pública no Estado.

A lei complementar a que a Constituição Estadual faz referência é a LC 155, que só foi aprovada em 1997. Até então, vigiam a Lei 5.387/1977 e o Decreto 7.037/1979 para disciplinar a matéria. Embora o cabeçalho da LC 155/1997 afirme que a norma “Institui a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina”, essa lei manteve, na essência, o modelo de assistência judiciária desempenhada por advogados particulares. Logo em seu primeiro dispositivo, fica claro que a norma não fora sancionada para criar a DPESC, mas sim para consolidar o modelo dativo: “Art.1º - Fica instituída, pela presente Lei Complementar, na forma do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina, a Defensoria Pública, que será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina – OAB/SC.” Portanto, com a Constituição Estadual e essa legislação complementar, o modelo catarinense passava a ser chamado de Defensoria Dativa e era, expressamente, previsto em substituição à Defensoria Pública. A seccional da OAB continuou responsável por: - organizar os advogados interessados em participar da Defensoria Dativa em listas por comarca, para serem nomeados em um sistema de rodízio e atuarem em suas áreas de

especialidade;¹⁷⁰ - administrar os recursos financeiros da assistência judiciária e remunerar os advogados pelos serviços prestados, conforme certidão comprobatória da atuação do profissional.¹⁷¹ Ainda de acordo com a LC 155/1997, a OAB/SC teria que prestar contas trimestralmente à Secretaria da Fazenda e poderia reter 10% do total dos repasses financeiros para suprir as despesas com a manutenção da Defensoria Dativa.¹⁷² Dessa maneira, o Estado de Santa Catarina construiu o embasamento legal, ainda que destoante da Constituição Federal, para manter vigente o modelo dativo de assistência judiciária. Nas palavras do atual Procurador-Geral do Estado, João dos Passos Martins Neto,¹⁷³ a Defensoria Dativa constituía uma forma de “prestação indireta do serviço público” de assistência judiciária, na medida em que o Estado recorria à OAB e aos advogados particulares para realizar a atividade:

Eu caracterizaria aquele modelo [Defensoria Dativa] basicamente como de prestação indireta do serviço público, do serviço assistencial. Ou seja, o Estado não tinha um órgão próprio integrante da sua estrutura administrativa, com servidores de um quadro próprio, cuja atribuição era a que hoje pertence aos defensores públicos. Então, o Estado prestava o serviço, mas indiretamente através dos advogados, ou seja, dos profissionais liberais (...). Era um modelo em que o Estado se valia, na realidade, desses profissionais, dos seus escritórios, das suas secretárias, dos seus telefones... quer dizer, o Estado não tinha estrutura própria, nem órgão próprio, nem equipamento próprio, nem carro próprio, nada [para essa atividade]. Na verdade, credenciava o advogado que prestava o serviço e o Estado remunerava (...). (Neto, entrevista, 2015b)

Essa forma de prestação indireta sobreviveu por cerca de 25 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não fosse a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade da Defensoria Dativa de Santa Catarina, a DPESC provavelmente ainda não teria sido criada, tendo em vista que o sistema de advogados dativos estava consolidado no Estado e a sua substituição pela Defensoria Pública não fazia parte dos planos do governo estadual, tampouco estava na pauta da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc).

Caminho livre para o modelo dativo: 24 anos sem Defensoria Pública no Estado

Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, a Defensoria Dativa de Santa Catarina era praticamente incontestável no Estado. Poucos questionavam o fato de o serviço de assistência judiciária catarinense não seguir o modelo definido na

¹⁷⁰ Artigo 1º, §1º ao §4º, da Lei Complementar estadual 155/1997.

¹⁷¹ Artigos 4º, 6º e 19 da Lei Complementar estadual 155/1997.

¹⁷² Artigos 4º e 5º da Lei Complementar estadual 155/1997.

¹⁷³ Exerce a função de Procurador-Geral de Santa Catarina desde outubro de 2011. Entre abril e agosto de 2013, foi substituído nessa função por Leandro Zanini.

Constituição Federal, e a maior parte dos atores do sistema de justiça estadual destacava as possíveis qualidades e virtudes da Defensoria Dativa em comparação ao modelo de “prestação direta”, realizada por uma instituição do Estado. Ainda hoje, após a criação da DPESC, boa parte dos advogados de Santa Catarina defende o modelo dativo e procura apresentar as suas vantagens em relação à Defensoria. Em entrevista para esta pesquisa, o advogado Adriano Zanotto, que presidiu a OAB/SC entre 2001 e 2006 e foi Procurador-Geral de Santa Catarina em 2007, destacou os argumentos que, em sua visão, confirmam a superioridade da Defensoria Dativa:

Esse modelo [Defensoria Dativa] permitia, sob o nosso ponto de vista, dar efetividade ao comando constitucional, porque nós tínhamos em Santa Catarina, até a sua extinção, perto de 8.000 advogados que prestavam o serviço, em todas as localidades do Estado. (...) Então, no princípio da eficiência nós tínhamos uma *capilaridade* muito maior, nós tínhamos a possibilidade de atendimento da comunidade em todas as regiões do Estado, a um custo muito menor para o cidadão, porque se despenderia no máximo de 15 a 20 milhões, (...) que é muito menos do que uma estrutura que hoje tem 120 defensores no Estado de Santa Catarina, que mesmo que se aumente muito não vai chegar a 500, pensando na megaestrutura do Ministério Público que não chega a mais de 500, e que vai custar em breve para o Estado mais de 100 milhões de reais por ano. Então, está aí a diferença, nós tínhamos o modelo muito mais efetivo, muito mais racional, muito *mais eficiente* para o cidadão e muito *mais barato* para o Estado, que também é dinheiro que está sendo tirado de algum outro investimento que o Estado precisa fazer para atender esta demanda. Então, eu ainda acho que o modelo de Santa Catarina era o melhor do país. Ainda acho. Mas isso é matéria superada, o Supremo Tribunal Federal na ADIn declarou o nosso modelo inconstitucional, entende que tem que ter esse modelo, essa estrutura da Defensoria Pública como está hoje implantada no país, e isso é matéria que fica para o saudosismo. (Zanotto, entrevista, 2015)

“Capilaridade”, “eficiência” e “baixo custo” são expressões invocadas com frequência pelos defensores do antigo modelo dativo de Santa Catarina, os quais procuram destacar que a assistência jurídica, ou ao menos a judiciária, pode ser adequadamente realizada por meio dos serviços de advogados privados remunerados pelos cofres públicos, tendo em vista que esses profissionais são numerosos em todo o Estado e representam um gasto menor para o erário, na medida em que atuam em seus próprios escritórios e recebem honorários preestabelecidos e inferiores ao valor de mercado. O advogado Márcio Vicari, vice-presidente da OAB/SC entre 2010 e 2012, acrescentou que, além da eficiência em termos econômicos, a Defensoria Dativa teria maior agilidade e versatilidade no atendimento que a Defensoria Pública:

A Constituição Estadual previa que a Defensoria Pública seria realizada segundo o regime da Defensoria Dativa. E essa Defensoria Dativa se dava por um convênio celebrado entre o Estado de Santa Catarina e a Ordem dos Advogados do Brasil, por meio do qual os advogados que tivessem interesse inscreviam-se

na Ordem e – mediante um sistema inicialmente muito rudimentar de escolha direta, depois passou a ter um sistema de distribuição que a Ordem promoveu – eram procurados pelas pessoas que não tinham condições econômicas de pagar advogados. Os advogados, portanto, atendiam essas pessoas, considerando um primeiro ponto, voluntariamente, só participava do modelo quem queria. Segundo, os advogados atendiam as pessoas em seus escritórios, portanto, neste aspecto com custo zero para o poder público. Terceiro, os advogados atendiam nas suas áreas de especialidade, então eu, por exemplo, não faço nada trabalhista, não faço nada tributário, não faço nada criminal, faço cível e faço administrativo, então eram nessas áreas que eu iria atender. (...) Isso dava ao modelo de atendimento uma *agilidade* e uma *versatilidade* muito grandes, porque as pessoas não tinham filas de atendimento, não tinham senhas, não tinha nada disso que acontece em todo o modelo de Defensoria Pública e que é altamente violador, sob meu ponto de vista, da dignidade. E a respeito do que não se fala. Fala-se do modelo de Defensoria Pública sob outros aspectos, mas ninguém fala da quebra da dignidade que existe, já foi objeto de considerações pela imprensa inclusive, e que não havia no nosso modelo. (Vicari, entrevista, 2015)

Além de sustentar a eficiência da Defensoria Dativa, era preciso demonstrar que, conforme indicam as transcrições acima, o modelo catarinense de assistência judiciária não estava em desacordo com o texto da Constituição Federal, que expressamente atribuía tal função à Defensoria Pública, nos moldes de uma instituição do Estado com servidores de carreira, cujo ingresso deve dar-se por concurso público. Portanto, o argumento em favor do modelo dativo sustentava, ainda, que esse arranjo de prestação indireta estabelecido em Santa Catarina era capaz de concretizar a política pública de acesso à justiça determinada constitucionalmente. Por essa razão, a legislação estadual dizia que a Defensoria Pública seria “exercida pela Defensoria Dativa”. Na visão do Procurador Geral João dos Passos, essa deveria ser a argumentação central para defender a adequação do modelo dativo:

A tese [em defesa da Defensoria Dativa] que poderia ser viável é uma que sustentasse que a Constituição não havia estabelecido um monopólio em favor da Defensoria Pública. Ou seja, embora a Constituição tivesse previsto a instituição Defensoria Pública, a carreira dos defensores públicos, para atender aos necessitados, ela não teria com isso dito que o serviço social, de assistência social, só poderia ser feito deste modo. Então, quem quisesse defender esse nosso modelo de Defensoria Dativa tinha que desconstruir essa ideia de monopólio. Dizer: “olha, pode ser assim, mas não é imperativo, quem quiser fazer de outro modo, pode”. Teria que defender que não era um monopólio, defender que há autonomia do Estado-membro no âmbito da federação para tratar desse assunto. Não posso te dizer no pormenor, mas acho que as teses iam assim, na linha da autonomia do Estado-membro para tratar da sua organização administrativa, e a Constituição não teria estabelecido um monopólio, proibindo outras formas de prestar o serviço. (...) A discussão central era o seguinte: a Constituição Federal já decidiu isso? Se já decidiu, não adianta a gente ficar agora, porque já decidiu. Então o mais importante era dizer: “a Constituição Federal falou da Defensoria Pública, previu a instituição, previu os cargos, mas isso não exclui um modelo como o de Santa Catarina”. Não prevaleceu o entendimento nessa linha, que é um entendimento, temos que reconhecer, de

pouca viabilidade. Acho que o Supremo, diante de uma norma tão categórica como manda a Constituição, não teve também outra alternativa, porque não se trata ali do ministro dizer o que é melhor, o que pior, mas sim de declarar o que a Constituição havia estabelecido. (Neto, entrevista, 2015b)

Essa tese, que também destaca a autonomia dos Estados-membros, já havia sido defendida por Konder Reis na Assembleia Nacional Constituinte, que na ocasião foi derrotado quando o Plenário e a Comissão de Redação da ANC decidiram manter na Constituição que a Defensoria Pública, da União e dos Estados, deveria ser organizada em cargos de carreira providos por concurso. Em Santa Catarina, entretanto, tal tese permaneceu viva e forte entre os atores do sistema de justiça e para o governo. A legislação subsequente sobre assistência jurídica no Estado, como vimos na subseção anterior, apenas corroborou essa visão de que o modelo dativo poderia substituir a Defensoria Pública e, inclusive, ser mais eficiente do que a instituição constitucionalmente prevista. Afinal, argumentavam os adeptos da Defensoria Dativa, o importante seria garantir o direito fundamental à assistência jurídica, e se isso podia ser feito de um modo mais econômico e eficiente do que aquele definido na Constituição, não haveria qualquer afronta ao mandamento constitucional.

Durante muitos anos essa visão de que o modelo dativo é superior à Defensoria Pública foi hegemônica em Santa Catarina. Ainda hoje, após a criação da DPESC, essa tese é forte e difundida no Estado, principalmente entre as carreiras jurídicas. Com um sistema dativo em atividade desde 1979, não havia em Santa Catarina um grupo organizado capaz de difundir publicamente as possíveis vantagens que poderiam ser produzidas por uma instituição estatal especializada em atender as demandas jurídicas da população pobre.¹⁷⁴ A ausência de atores do sistema de justiça comprometidos com a Defensoria Pública tornava as chances de criação dessa instituição extremamente baixas, afinal por que mudar um sistema de acesso à justiça que contava com o amplo apoio na comunidade jurídica?

Como ocorre com todas as carreiras em todos os lugares, atualmente, os próprios defensores públicos da DPESC assumiram o papel de advogar, no interior do sistema de justiça e perante a opinião pública, em favor da instituição que integram, ressaltando as qualidades da Defensoria Pública e as limitações do modelo dativo que

¹⁷⁴ Conforme veremos na próxima subseção, essa situação começa a mudar em 2005, quando foi constituído um movimento, inicialmente de origem acadêmica, para advogar publicamente sobre a necessidade de criação da Defensoria Pública de Santa Catarina. No entanto, apesar da atuação e do crescimento desse movimento no Estado, ele não foi suficiente para transpor a barreira política erguida pelo modelo dativo.

existia antes. Os defensores públicos destacam, principalmente, que o trabalho que realizam não se limita a ir ao fórum exercer a defesa judicial de uma pessoa carente, pois cabe à DPESC, também, prestar orientação jurídica e oferecer educação em direitos, bem como promover mediação, conciliação e acordo extrajudicial. Em outras palavras, a Defensoria Pública oferece assistência jurídica, ao passo que a Defensoria Dativa prestava assistência judiciária. A defensora pública catarinense Anne Teive Auras enfatizou essa distinção em entrevista para a presente pesquisa:

Eu acho que aqui em Santa Catarina havia, e ainda há um pouco, essa mentalidade de que a Defensoria Dativa cumpria bem o seu papel, [de que] apesar de não ser o modelo constitucional, era o modelo que dava certo em Santa Catarina. Acho que isso ainda é um pouco admitido “não, dava certo, dava certo”, sem perceber que é um modelo completamente diferente e fazia coisas completamente diferentes, não tem a mesma função. Uma coisa é a assistência jurídica, uma coisa é assistência judiciária, a nomeação no processo judicial. (...) Porque sempre foi muito confundida essa questão de que: “ah, agora o Estado vai ter que pagar toda essa infraestrutura para pessoas que vão fazer aquele mesmo trabalho que o advogado fazia, e ele tinha o seu escritório, não gastava nada e tal”. E esse é o total absurdo, total desconhecimento sobre o que faz a Defensoria, que aqui a gente não é só nomeado para atuar em processo em curso. A gente vê a nossa triagem todo dia à tarde lotada, a gente debitando senha em 60, 70 de pessoas que precisam de orientação jurídica, de mediação, de conciliação, ajuizamento de ações e tal. (Auras, entrevista, 2015)

A diferença entre a prestação de assistência judiciária no modelo dativo e a atuação abrangente da Defensoria Pública também foi ressaltada pelo defensor Ronaldo Francisco, o primeiro presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado de Santa Catarina (ADEPESC), que questionou ainda o argumento frequentemente invocado pelos adeptos do modelo dativo, segundo o qual esse sistema seria uma solução mais barata para o Estado:

O sistema de Defensoria Dativa aqui era tão forte, é forte, tanto que estamos indo para o terceiro ano de Defensoria, (...) e a discussão continua viva. A discussão é muito forte. (...) Nós [povo de Santa Catarina] entendemos que nossos modelos sempre são os melhores. Então, tudo que é nosso é muito bom. Aí funcionava, e nós nos orgulhávamos que tínhamos o melhor modelo de prestar assistência jurídica no Brasil. Eu aprendi isso com os meus professores na universidade. O nosso modelo era o único que tinha uma capilaridade desse tamanho, que atendia todo mundo. Quando eu comecei a estudar acesso à justiça na universidade, eu pensei “por que tem essa instituição aqui?” Aí eu questionei meus professores e eu não entendi. Foi quando eu fui estudar o que era Defensoria Pública. Eu: “pô, mas está errado esse negócio!” E orientação jurídica, e acordo extrajudicial, e petição inicial para quem não tem o processo, quem é que está fazendo? Não está [na Defensoria Dativa]. E no presídio, quem é que está indo? Não está. Então, ainda hoje essa discussão é viva. (...) Nós vamos para o dinheiro: “mas o modelo [dativo] é bem mais barato”. E não se tem hoje, vou ser bem sincero, não se tem hoje um estudo correto e imparcial do modelo mais barato e mais caro. Não tem [um estudo] para botar Defensoria em toda Santa Catarina e quanto custaria o

modelo, não tem. Estudos de ambos os lados hoje são falácias. Mas essa discussão ainda existe. É a mesma coisa que a gente falar assim: “o SUS está levando quase 30% do dinheiro do Estado, nós vamos autorizar fazer hospital particular e quem quiser que se vire”. (Francisco, entrevista, 2015)

Na mesma linha, o defensor público João Joffily Coutinho, atual presidente da ADEPESC, questionou se o modelo dativo é realmente mais econômico que a Defensoria, e também apontou que o controle sobre os gastos com a assistência judiciária prestada por advogados dativos não seria adequado:

Até hoje, aqui no Estado vai ter gente falando “[Defensoria Dativa] era o modelo, era o modelo mais econômico”. É o modelo melhor para o governo do Estado? Pode até ser, que economicamente... eu tenho minhas dúvidas, eu acho que a Defensoria Pública no final é, de fato, mais econômico. Mas o Estado injetava [na Defensoria Dativa] o quanto era conveniente para ele. Tanto que aqui no Estado teve um rombo de milhões, teve uma dívida enorme. E não tem controle nenhum, ninguém sabe o quanto se gasta. (Coutinho, entrevista, 2015)

O objetivo dessa dissertação não é tomar partido nessa contenda entre Defensoria Dativa e DPESC, tampouco avaliar a adequação dos argumentos apresentados por ambos os lados. A intenção deste trabalho é analisar como os atores estudados se comportam a partir dos incentivos institucionais existentes e quais consequências a atuação deles produz para a formação da instituição estudada, aumentando ou reduzindo as chances de sua criação e desenvolvimento. Nesse sentido, vale ressaltar que a experiência de Santa Catarina revela um tipo de debate no qual os defensores de um modelo baseado na remuneração de advogados particulares foram capazes de apresentar argumentos razoáveis, em contraponto ao argumento mais difundido pelo país na época de que o acesso à justiça dependia de uma instituição e de uma carreira jurídica estatais especialmente constituídas para a defesa dos mais pobres.

Em Santa Catarina, até 2013 não havia uma categoria profissional no sistema de justiça disposta a falar em nome do projeto da Defensoria Pública e a debater o ganho que a criação da DPESC poderia representar. Essa situação é diferente do que ocorria no Rio Grande do Sul, onde os membros da UAJ defendiam a implantação da DPERS, e em São Paulo, em que os membros da PAJ, após perceberem que a existência de uma instituição específica para assistência jurídica seria uma conquista importante, lideraram o movimento pela criação da DPESP. Esse ator corporativo que, a partir do interior do sistema de justiça estadual, assume a luta pela concretização da Defensoria Pública não existia em Santa Catarina. Por outro lado, o modelo dativo contava com uma ampla frente de apoio e tinha atores dispostos a

defendê-lo contra a ameaça de extinção, ou ao menos de significativa redução, representada pela implantação da Defensoria.

A OAB é um ator corporativo forte e, em Santa Catarina, a entidade de classe estava empenhada em manter o modelo dativo em funcionamento. Em primeiro lugar, porque milhares de advogados estavam inscritos na Defensoria Dativa e contavam com os recursos pagos pela assistência judiciária que prestavam para completar seus rendimentos.¹⁷⁵ A partir do momento em que o modelo dativo foi institucionalizado e difundido no Estado, despertou em inúmeros advogados o interesse para atuar na assistência judiciária. Eles passaram a considerar essa atividade como parte das funções da advocacia e valiam-se dos recursos pagos pelo Estado para ajudar nos custos fixos do escritório ou, em alguns casos, até mesmo como a principal fonte de receita que auferiam. Conforme relatou Suely Pletz Neder, ex-presidente da FENADEP, nos locais onde havia prestação dativa da assistência judiciária, alguns advogados diziam: “meu escritório é mantido com esse arroz e feijão” (Neder, entrevista, 2015). Em Santa Catarina, o modelo dativo estava consolidado desde 1979 e fazia parte da realidade dos advogados, o que significa que a assistência judiciária tornou-se um espaço de atuação profissional e uma fonte de receita para a advocacia privada. Nesse sentido, Adriano Zanotto contou que: “a tabela da lei [complementar] 155 é muito baixa comparada à tabela da OAB, então paga valores pequenos, mas os advogados se satisfaziam desde que recebessem” (entrevista, 2015).¹⁷⁶

Além de representar o interesse dos advogados, a OAB/SC, enquanto entidade organizada, possuía também o seu próprio incentivo para defender a manutenção da Defensoria Dativa. Esse modelo incumbia à seccional estadual da Ordem dos Advogados uma importante função pública: administrar a política de assistência judiciária no Estado. Para além do reconhecimento e da importância social que essa atividade conferia, a OAB/SC recebia uma remuneração indenizatória equivalente a 10% dos repasses financeiros destinados à Defensoria Dativa, para fazer frente às

¹⁷⁵ Os relatos para esta pesquisa sobre o número de advogados inscritos na Defensoria Dativa de Santa Catarina nos últimos anos de sua existência variaram entre 5 mil e 8 mil profissionais. O defensor João Joffily questionou, no entanto, essa estimativa: “se tinha um discurso de que a Defensoria Pública nunca iria conseguir chegar na capilaridade. ‘Capilaridade’ era o que a gente mais escutava aqui: ‘5 mil advogados cadastrados, aqui são 60 defensores, como é que vocês vão dar conta?’ Só que, a gente tentava argumentar que desses 5 mil cadastrados, quantos atuam propriamente dito? E quantos têm a dedicação exclusiva?”

¹⁷⁶ A fonte de receita na Defensoria Dativa nem sempre era certa, pois, conforme veremos na sequência, em algumas ocasiões o governo estadual deixou de repassar o dinheiro devido pelos serviços dos advogados dativos.

despesas com a administração da assistência judiciária. Não obstante a vinculação dessa remuneração aos gastos inerentes à Defensoria Dativa, os valores provenientes dessa receita poderiam ser usados para ajudar a entidade com os custos necessários para manter as subseções da OAB em todo o Estado, afinal era a estrutura da própria Ordem dos Advogados que organizava o serviço de assistência judiciária.

O governo do Estado também era favorável à manutenção da Defensoria Dativa e, por conseguinte, resistente à ideia de construir a DPESC. Essa posição perpassou a gestão de todos os onze governadores que estiveram à frente do Estado desde 1988. Nenhum deles propôs criar a Defensoria Pública ou invocou a instituição como proposta de governo. Essa posição em favor do *status quo* devia-se, em grande medida, à percepção difundida de que a implantação da DPESC implicaria um custo maior para o orçamento do Estado. Márcio Vicari relatou, nessa linha, que: “o governo do Estado de Santa Catarina sempre apoiou o modelo da Defensoria Dativa, porque sabia que era um modelo muito mais barato e muito mais eficiente. Então, todos eram atendidos e para, Estado, custava pouco” (entrevista, 2015). Não obstante o peso da questão financeira, dois outros fatores contribuíam para que a formação da DPESC fosse percebida pelo governo como um ônus. Em primeiro lugar, uma eventual proposta de criar a Defensoria Pública provavelmente geraria a reação dos advogados e da OAB/SC contra tal medida, sem que houvesse um ator coletivo organizado apoiando a DPESC para contrabalançar a pressão política. Ademais, a Defensoria era vista como uma instituição a mais para cobrar o governo estadual, e isso poderia ocorrer em duas frentes: por um lado, os integrantes da DPESC exigindo melhores condições profissionais e de trabalho; por outro, a atuação judicial dos defensores contra o Estado, toda vez que o direito dos assistidos tivesse que ser demandado em face do poder público. Ainda sobre esse ponto, Ivan Cesar Ranzolin, Defensor Público-Geral de Santa Catarina indicado pelo governador logo após a criação da DPESC, explicou que:

(...) na visão dos governadores, que atuaram nos últimos mandatos, a Defensoria Dativa funcionava a contento e ainda não tinha vínculo com o Estado, ao passo que a Defensoria Pública cria vínculos permanentes com o Estado, aumentando as despesas com folha de pagamento. O principal motivo do retardamento da criação da Defensoria Pública está configurado nessa linha, isto é, mais despesas permanentes para o Estado. (entrevista, 2015)

Essas evidências a respeito dos interesses e do comportamento dos atores confirmam o argumento apresentado no segundo capítulo. O modelo dativo de

assistência judiciária de Santa Catarina produziu o mecanismo de *path dependence*, ao consolidar nos atores envolvidos em seu funcionamento interesses que defendiam a manutenção do arranjo vigente, o qual conferia benefícios a tais atores que não seriam possíveis na proposta de mudança institucional contida na criação da Defensoria Pública. Para os advogados, a OAB/SC e o governo do Estado, a formação da DPESC significava encerrar – ou restringir significativa e progressivamente – o modelo dativo então existente. Afinal, a criação dessa instituição marcaria a passagem do modelo de advogados privados remunerados pelo erário, para o modelo de servidores públicos especializados em demandas jurídicas da população carente. O surgimento da DPESC parava, portanto, diante das barreiras e constrangimentos erguidos por esses atores. Por quase 25 anos foi assim, e as condições só se alteraram por conta de um fator exógeno ao sistema de assistência jurídica do Estado, a decisão do STF que será discutida adiante.

Nesse arranjo entre OAB/SC e governo estadual havia um atrito. Durante certo período, no final dos anos 1990, o Estado deixou de pagar os valores devidos pelos serviços dos advogados à Defensoria Dativa, o que gerou um passivo enorme a ser saldado e, conseqüentemente, muito descontentamento entre os advogados. Adriano Zanotto relatou esse problema no trecho da entrevista transcrito a seguir:

O grande problema que se constituiu foi que, a partir do ano de 1997, 97-96 não me lembro bem, o ex-governador do Estado, Paulo Afonso Vieira, parou de realizar os pagamentos. Isso começou a gerar um estoque de dívida que começou a dar uma certa contrariedade aos advogados que prestavam o serviço, porque prestavam o serviço e não recebiam. A partir de 1999, com o novo governador, Esperidião Amin, se começou as tratativas para se colocar em dia os pagamentos. Foram pagos valores pequenos, mas regulares durante um certo período. Esses pagamentos foram, à medida que os anos foram passando, aumentando gradativamente. Quando eu assumi a presidência da OAB [2001], nós conseguimos aumentar um pouco mais os pagamentos e conseguimos incluir na LDO [lei de diretrizes orçamentárias] e na lei de orçamento a previsão de quitação do débito, que no ano de 2005, final de 2005, era de 18 milhões de reais. Nós conseguimos colocar isso na LDO. Ocorre que, quando nós propagamos que tínhamos feito acordo no Estado para quitar o débito, os advogados represavam as certidões em seus escritórios. E do dia para noite, de 18 milhões, que foi o acordo que nós fizemos para pagar, o valor subiu para 60 milhões de reais, por causa das certidões que estavam represadas nos escritórios. Isso levou, evidentemente, o governo do Estado a questionar esse aumento de uma hora para outra, e isso foi feito. Houve uma interrupção no pagamento, no ano de 2006, para se fazer uma auditoria e verificar as certidões e tudo mais, que o Estado estava com razão também de verificar, apesar de nós não termos nenhuma dúvida. (entrevista, 2015)

A falta de repasse provocou conflitos entre os advogados e o governo estadual. Zanotto contou, por exemplo, que quando presidiu a OAB/SC, chegou a anunciar que pediria o impeachment do governador Luiz Henrique da Silveira, porque a dívida da Defensoria Dativa não estava sendo quitada (entrevista, 2015). Por causa de atraso nos pagamentos, os advogados também chegaram a paralisar os serviços da assistência judiciária no Estado, como uma forma de cobrar o governo (Vicari, entrevista, 2015). Apesar desses atritos, em momento algum os atores responsáveis pela Defensoria Dativa consideraram que a solução para o impasse seria alterar o modelo de assistência judiciária, implantando a DPESC. Na realidade, a solução construída foi no sentido contrário, buscando novas fontes de receita para fortalecer o modelo dativo e torná-lo sustentável. Após aproximadamente uma década com a OAB cobrando os valores pendentes e o governo realizando pagamentos parciais, a LC 391 de 2007 instituiu o Fundo Especial da Defensoria Dativa (FUNDEFEN), “destinado a complementar os recursos financeiros indispensáveis ao pagamento da remuneração dos advogados que exercem as funções de Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita”.¹⁷⁷ Fazia parte das receitas do FUNDEFEN uma porcentagem dos valores destinados ao FRJ – Fundo de Reparcelamento do Judiciário. Com essa medida, foi possível colocar em dia os pagamentos e, progressivamente, quitar o passivo que estava pendente há anos. Novamente a entrevista de Adriano Zanotto é importante para descrever os acontecimentos desse período:

Em 2007, eu ocupava o cargo de Procurador-Geral do Estado, e lá nós criamos o Fundo da Defensoria Dativa, que foi a Lei Complementar 391 de 2007. Com esse fundo, nós criamos recursos novos para fazer frente a esse pagamento. Então, a partir de 2007, o que antes se recebia perto de [R\$] 5 milhões por ano, a partir de 2007 o Estado passou a pagar [R\$] 25 milhões por ano. Então, de 2007 até 2013, quando houve o encerramento, o Estado conseguiu através do Fundo da Defensoria Dativa pagar 250 milhões de reais e praticamente quitar o débito. (...) Então, o problema, que tinha no sistema que gerava uma insatisfação por conta dos advogados era o atraso nos pagamentos, que nós resolvemos com o Fundo da Defensoria. Na medida em que o débito estivesse quitado, com 10 a 15 milhões por ano se atenderia toda a demanda aqui no Estado de Santa Catarina, pelos estudos que nós tínhamos lá. (entrevista, 2015)

Desse modo, a criação de um Fundo destinado a gerir a Defensoria Dativa indicava que o modelo de assistência judiciária de Santa Catarina era irreversível e poderia avançar ainda mais. O problema do equilíbrio financeiro havia sido

¹⁷⁷ Trecho do artigo 1º da LC 391/2007.

solucionado e, com novos recursos, era possível até mesmo pensar em ampliar as funções desempenhadas pelos advogados do modelo dativo. Nesse sentido, a LC 531/2011 estabeleceu que os serviços da Defensoria Dativa poderiam atender, também, os agentes públicos estaduais, da administração direta ou indireta, que fossem processados judicialmente por atos praticados no exercício de suas atribuições. Portanto, enquanto as decisões sobre a assistência judiciária de Santa Catarina estivessem nas mãos do governo estadual e dos atores do sistema de justiça local, a Defensoria Pública dificilmente seria criada. A tendência era seguir na direção oposta, fortalecendo e expandido o modelo dativo.

Movimento “Defensoria Pública, direito sonogado”: a luta para impulsionar a DPESC nos canais políticos do Estado

Ao longo dos anos 1990, não houve em Santa Catarina mobilizações de grupos sociais para reivindicar a criação da Defensoria Pública ou, se ocorreram, foram tímidas a ponto de não serem suficientemente registradas e recordadas pelos entrevistados nesta pesquisa. Não estava presente no debate público do Estado a questão da garantia do acesso à justiça para as pessoas carentes por meio de uma instituição pública, especificamente designada a essa função. O tema da assistência judiciária era discutido, via de regra, sob o enquadramento do modelo dativo e dos atores que faziam parte dele. Assim, predominava o debate sobre a quitação dos débitos que o Estado tinha com a Defensoria Dativa e a adequação dos valores da tabela de remuneração pelos serviços dos advogados. A implantação do modelo público de assistência jurídica, por meio da criação da DPESC, não fazia parte do interesse dos atores e, portanto, não era uma possibilidade difundida no contexto político do Estado.

O cenário é relativamente modificado a partir de 2005, quando é organizado o primeiro movimento abertamente comprometido com a criação da Defensoria Pública em Santa Catarina. Sob a coordenação da professora de direito Maria Aparecida Lucca Caovilla, da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), um grupo de estudantes, docentes e juristas lançou em agosto de 2005 um manifesto pela instalação da Defensoria no Estado, dando início ao movimento que seguiria na luta pela efetivação da DPESC nos anos seguintes, e que passou a denominar-se

“Defensoria Pública, direito sonogado”.¹⁷⁸ Esse movimento de origem acadêmica fomentou uma campanha para difundir em Santa Catarina a importância da Defensoria Pública e reivindicar a sua implantação no Estado. Nessa luta, promoveram abaixo-assinado, realizaram audiências públicas e fizeram contato com a ANADEP e outras associações de defensores públicos.¹⁷⁹

Com o objetivo de impulsionar a criação da DPESC, esse movimento adotou estratégias semelhantes às utilizadas pelo MDPESP em São Paulo, que teve uma participação importante na construção da Defensoria paulista, conforme vimos acima. A experiência bem-sucedida de São Paulo servia como referência para o movimento de Santa Catarina, que na sua apresentação ressaltava o contato estabelecido com o MDPESP e o objetivo de trabalharem em conjunto.¹⁸⁰ Assim como aconteceu em São Paulo, o movimento pela criação da DPESC elaborou a minuta de um anteprojeto de lei para organizar a Defensoria Pública no Estado. No entanto, essa iniciativa não prosperou, conforme relatou o defensor catarinense Ronaldo Francisco:

Esse movimento foi se consolidando para o envio de uma lei, de iniciativa popular, ainda que não seria o correto [a iniciativa caberia ao Executivo estadual], mas de iniciativa popular, criando cargos de defensor público e instalando a Defensoria Pública aqui em Santa Catarina. (...) O grande movimento, foi o da Unochapecó, aquele movimento “Defensoria Pública, Direito Sonogado”. (...) E por meio desse movimento, a coisa foi avançando, avançando, e se conseguiu o envio do projeto de lei para a Assembleia Legislativa aqui, criando 300 cargos de defensor público. Aí criando cargo de assistentes sociais, psicólogos, tudo o que precisava para uma Defensoria realmente funcionar. Esse projeto de lei foi arquivado, não vingou. (entrevista, 2015)

O movimento em Santa Catarina, diferente do MDPESP, não contava com a adesão de atores responsáveis pela assistência jurídica no Estado. Na medida em que membros da PAJ com ascensão política entre os procuradores paulistas perceberam que a Defensoria Pública era um caminho viável e promissor, formou-se uma pressão política que não podia ser simplesmente ignorada pelo governo estadual, já que os próprios atores incumbidos de prestar assistência jurídica aderiram ao projeto da DPE e afirmaram que era preciso seguir o modelo definido constitucionalmente. O fato de

¹⁷⁸ O movimento “Defensoria Pública, direito sonogado” criou um sítio eletrônico, com documentos e informações sobre a campanha pela criação da DPESC, o qual ainda é mantido online pelo link: http://bell.unochapeco.edu.br/defensoriapublica_sc/index.php. Acessado em: 30/05/2016.

¹⁷⁹ O site do movimento relata a participação de seus integrantes em Congressos Nacionais dos defensores públicos e apresenta as associações de defensores que apoiavam a campanha em Santa Catarina.

¹⁸⁰ Documento disponível em: http://bell.unochapeco.edu.br/defensoriapublica_sc/somos.php. Acessado em: 30/05/2016.

tal reivindicação partir de integrantes da PGE também é relevante, tendo em vista que membros do órgão de defesa e assessoramento jurídico do governo estavam, ao menos em parte, comprometidos com a formação da nova instituição. Com o apoio de entidades e organizações sociais ao MDPESP, a campanha pela Defensoria paulista ganhou ressonância política, mas no centro da luta estavam procuradores da PAJ e o Sindiproesp, impulsionando o projeto de lei da DPESP.

Em Santa Catarina, contudo, o movimento pela Defensoria não tinha o apoio de carreiras estatais encarregadas da assistência jurídica no Estado. Tais atores sequer existiam por lá. Na realidade, o movimento precisava enfrentar e superar a resistência dos atores que compunham o modelo dativo, ou seja, a OAB/SC, os inúmeros advogados inscritos na Defensoria Dativa e o governo estadual. Os advogados catarinenses ouvidos para esta pesquisa classificaram a atuação do movimento pró-DPESC como “ideológica” e “partidária”, sem muita expressão na sociedade. Apesar da tentativa desse tipo crítica de menosprezar a posição contrária, caracterizando-a como suspeita por ter uma preferência política e ignorando o fato de que o próprio sujeito que critica também é orientado por convicções, parece real a alegação de que o movimento “Defensoria Pública, direito sonogado” não atingiu a repercussão social necessária para alavancar a criação da instituição. Os defensores públicos entrevistados para esta pesquisa ressaltaram a importância do movimento para disseminar o papel da Defensoria Pública no Estado, mas afirmaram que, na época, não havia força suficiente para promover a construção da DPESC apenas com a luta dos atores sociais que faziam parte dessa mobilização, pois o modelo dativo era muito forte. Sobre a atuação do movimento, a defensora Anne Auras contou que:

A meu ver sim, acho que não teria vontade política para criação da Defensoria, apesar da luta de alguns grupos e movimentos sociais. (...) [a pressão] não era tão intensa quanto deveria, acho que [a criação da DPESC] era uma discussão bem marginal, assim. Que foi conquistando... ali perto da decisão do STF, ela foi ganhando corpo, foi ganhando corpo na universidade, com as palestras que eles estavam fazendo, com abaixo-assinado e tal (...). Foi ganhando corpo também junto ao centro acadêmico (...). Eu acho que também teve manifestação de movimentos sociais na Assembleia Legislativa... mas, assim, eu acho que não foi isso. Tinha que ter esse movimento, mas eu acho que poderia ter sido bem maior, acho que não foi isso [que levou à criação da DPESC]. (entrevista, 2015)

Da mesma forma, o Procurador-Geral de Santa Catarina, João dos Passos Neto, lembrou da atuação do movimento pró-Defensoria no Estado e de sua origem acadêmica, mas destacou que: “(...) como nós tínhamos o modelo da Defensoria Dativa, a Defensoria Pública era, de um modo geral, uma realidade estranha para nós,

muito distante de nós. (...) não fazia parte da nossa vida institucional” (entrevista, 2015b).

Na condição de uma “realidade estranha” que teria que superar a resistência da OAB e do governo estadual, o projeto de criação da DPESC não avançou nos canais de decisão política de Santa Catarina. Diante da impossibilidade de aprovar a Defensoria no Estado, os atores que lutavam pela DPESC adotaram uma nova estratégia: questionar judicialmente o modelo dativo. Assim, a ANADEP e a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), que estavam em contato com o movimento em curso no Estado, ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal requerendo que a Defensoria Dativa de Santa Catarina fosse declarada inconstitucional. A decisão do STF no julgamento de tais ADIs foi, conforme apontaram todos os entrevistados, o fator determinante para a criação da Defensoria Pública catarinense. Nas palavras do presidente da ADPESC, João Joffily Coutinho: “acho que aqui o Estado demoraria mais (...) para ter [a Defensoria] de forma amigável, veio através da Associação Nacional dos Defensores, junto com a Associação dos Defensores Federais, que entraram com uma ADI” (entrevista, 2015).

A constatação de que a DPESC surgiu por causa da decisão do STF confirma o mecanismo de reversão do processo de *path dependence* apresentado no segundo capítulo. Não fosse a incidência desse fator exógeno ao sistema estatal de assistência jurídica, dificilmente a Defensoria Pública de Santa Catarina teria sido criada. Diferente do que ocorreu em São Paulo e no Rio Grande do Sul, onde os membros da PAJ e UAJ foram essenciais para a formação das DPES, em Santa Catarina não havia esse elemento endógeno à prestação de acesso à justiça para estimular a mudança institucional. Era preciso uma intervenção externa. A esse respeito, novamente a entrevista do Procurador Geral João dos Passos é esclarecedora:

Percebeu-se que em Santa Catarina muito provavelmente não haveria mudança de modelo, a não ser que ela fosse imposta, como foi. Ou seja, por parte do poder federal. Foi o que aconteceu, porque a norma é da Constituição Federal (...). Mas, essa interpretação de que tem que ser só desse modo, que não podia ser o modelo de Santa Catarina, vem também através de uma leitura do Tribunal da Federação, que é o Supremo Tribunal Federal. (...) o nosso legislador estadual, seja constituinte seja infraconstitucional, não instituiria a Defensoria Pública. Havia uma preferência muito clara pelo modelo de Defensoria Dativa, que é esse modelo (...) de prestação indireta do serviço, em vez de um modelo de prestação direta do serviço com órgão próprio. (Neto, entrevista, 2015b)

Decisão do STF: o modelo dativo é inconstitucional, e agora?

Em março 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou, conjuntamente, a ADI 4270/SC ajuizada pela ANADEP e a ADI 3892/SC ajuizada pela ANADEF,¹⁸¹ as quais requeriam a declaração de inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição estadual e da LC 155/1997 de Santa Catarina, que, respectivamente, instituiu e regulamentava a Defensoria Dativa do Estado, como foi apresentado no início desta seção. Por tratarem do mesmo assunto, essas ações foram apensadas e julgadas juntas. Embora a norma constitucional estivesse vigente desde 1989 e a lei complementar desde 1997, somente em 2007 o Supremo foi provocado pela primeira vez para se manifestar sobre a constitucionalidade desses dispositivos, quando a ANADEF protocolou a ADI 3892/SC. Até então, a incompatibilidade entre o modelo dativo de Santa Catarina e o artigo 134 da Constituição Federal não havia sido objeto de questionamentos no controle concentrado de constitucionalidade, apesar do amplo rol de legitimados para propositura de ações diretas.¹⁸²

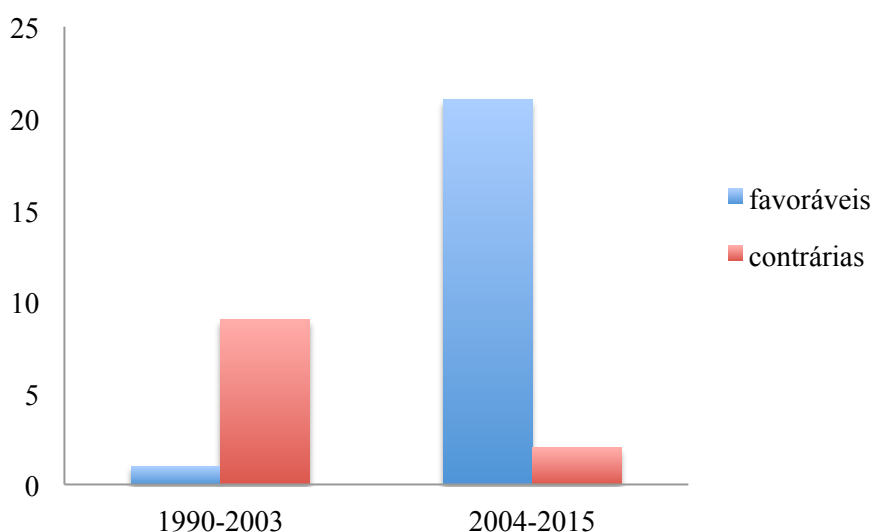
A opção por levar o debate sobre a assistência jurídica de Santa Catarina para o STF ocorreu depois de o Tribunal ter dado sinais de que a sua jurisprudência consolidava-se no sentido de afirmar a importância da Defensoria Pública, reconhecer a sua autonomia e cobrar dos Estados o fortalecimento dessa instituição. A partir do levantamento feito por esta pesquisa das ações diretas julgadas pelo Supremo entre 1988 e 2015 que tratavam de temas relacionados às Defensorias Públicas,¹⁸³ é possível observar que houve uma mudança no posicionamento da Corte a partir de 2004, quando as decisões sobre a Defensoria, que na década de 1990 e no início dos anos 2000 eram sistematicamente contrárias às pretensões dos defensores, passaram a valorizar a instituição e a chancelar a sua autonomia administrativa e financeira.

¹⁸¹ Na época do ajuizamento da ADI a ANADEF era ainda denominada como Associação Nacional dos Defensores Públicos da União – ANDPU.

¹⁸² O artigo 103 da Constituição federal define os atores que podem propor ações diretas de inconstitucionalidade ao STF, são eles: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa de Assembleia Legislativa; o governador de Estado; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

¹⁸³ O levantamento foi realizado por meio do sistema de pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>), procurando pela expressão “Defensoria Pública” e usando como filtro julgamentos realizados apenas pelo plenário do Tribunal. Foram identificadas 33 ações de controle concentrado de constitucionalidade relacionadas com a Defensoria. São 31 ADIs e 2 arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs). As ações estão discriminadas no anexo E.

Gráfico 4. Decisões do STF sobre Defensoria Pública



Fonte: www.stf.jus.br

O gráfico 4 ilustra essa mudança na orientação do STF no julgamento de temas relativos às Defensorias, demonstrando como o Tribunal decidiu favorável ou contrariamente às pretensões de defensores públicos e/ou ao fortalecimento da Defensoria em dois períodos. Entre 1990 e 2003, o Supremo julgou 10 ações diretas sobre Defensorias Públicas, sendo que em apenas uma delas a decisão foi favorável à instituição e aos defensores. De 2004 em diante a situação muda completamente: das 23 ações, apenas duas tiveram decisões que podem ser consideradas contrárias à Defensoria e/ou aos defensores.¹⁸⁴ Nesse sentido, a tese de que os Estados deveriam adotar o “modelo federal” de assistência judiciária definido na Constituição, por exemplo, foi invocada pelo STF na década de 1990 para limitar inovações institucionais de Defensorias estaduais e restringir sua autonomia.¹⁸⁵ Em 2005, contudo, no julgamento da ADI 2903/PB, o argumento do “modelo federal” atuou na direção contrária, para garantir a autonomia da DPE.

A emenda constitucional de reforma do Judiciário, EC 45/2004, pode ser o fator que marca essa mudança no posicionamento do STF, pois ela conferiu autonomia à Defensoria Pública dos Estados, conforme vimos no capítulo três. Não é possível, contudo, afirmar com certeza a causa dessa alteração, pois no ano de 2004, antes mesmo de a reforma do Judiciário ser aprovada, os ministros do Supremo já

¹⁸⁴ Apesar de a Defensoria Pública estar prevista na Constituição Federal desde a sua promulgação, os dados indicam que o STF demorou para assumir uma posição favorável à instituição.

¹⁸⁵ O argumento do “modelo federal” foi utilizado pelo STF de modo restritivo em três decisões: ADI 514MC/DF, ADI 494MC/MT e ADI 575/PI.

havia passado a decidir pró-Defensoria. Outro possível fator a ser considerado é a mudança na composição do STF a partir de 2003, com a posse de ministros nomeados pelo governo de centro-esquerda do ex-presidente Lula.¹⁸⁶ No entanto, é preciso realizar uma análise mais detida do Tribunal nesse período, algo que está além do escopo da presente pesquisa, para esclarecer como e por que ocorreu essa transformação na jurisprudência. Interessa frisar aqui que, em 2007, quando a primeira ADI sobre o modelo dativo de assistência judiciária de Santa Catarina é protocolada no STF, a Corte já havia se tornado uma peça importante para a institucionalização e o fortalecimento das Defensorias Públicas estaduais, pois suas decisões determinavam que os Estados deveriam implementar DPEs autônomas e estruturadas para promover a política de acesso à justiça. Consolidava-se no Supremo, portanto, o entendimento de que a Defensoria Pública deveria ser implantada e fortalecida em todo o território nacional.

Diante dessa jurisprudência do Supremo e da impossibilidade de aprovar a DPESC pelos canais políticos de Santa Catarina, as associações de defensores públicos decidiram judicializar a questão, primeiro com a ADI ajuizada pela ANADEF, que na época já tinha associados atuando na Justiça Federal do território catarinense, e depois com a ANADEP, que ajuizou a ADI 4270/SC em 2009, após a legitimidade da associação federal para demandar em favor de uma Defensoria estadual ter sido questionada. Desse modo, os atores interessados na criação da DPESC demoraram para formar a convicção de que seria possível obter uma decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade do modelo dativo de Santa Catarina. Durante o lapso entre a Constituição de 1988 e a ADI 3892/SC, ou os atores com legitimidade para provocar o STF não tinham tanto interesse na questão da assistência jurídica catarinense, ou não tinham segurança suficiente de que poderiam vencer a disputa no Supremo. Provavelmente, esses dois elementos estavam presentes e explicam a omissão dos atores nesse período. A esse respeito, o Procurador-Geral de Santa Catarina destacou em sua entrevista o intervalo temporal necessário para que surgisse a convicção de que a Defensoria Dativa era realmente inconstitucional:

Agora, veja só que curioso: a Constituição é de 1988, mas a Ação Direita de Inconstitucionalidade só foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal, acho que em 2005 [foi em 2007]. Tu vê o vácuo de tempo, vê como o movimento é um

¹⁸⁶ Do início de 2003 a junho de 2004, o governo Lula nomeou quatro ministros para o STF: Cezar Peluso, Ayres Brito, Joaquim Barbosa e Eros Grau. No restante do governo Lula, outros quatro ministros foram nomeados: Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Menezes Direito e Dias Toffoli.

movimento que vai amadurecendo. (...) A ação direta só foi ajuizada em 2005, até ali talvez não existisse nem a convicção que mais tarde veio a surgir de que era viável uma ação direta nessa matéria. E ela foi ajuizada, teria que confirmar, mas eu acho que foi isso, e foi julgada só em 2012. Ainda levou 6, 7 anos no Tribunal para julgar o processo. Então, vê como foi um movimento que foi crescendo lentamente. (Neto, entrevista, 2015b)

Na ADI 4270/SC – ação principal à qual a ADI 3892/SC foi apensada –, a ANADEP alegava que os dispositivos estaduais impugnados violavam os artigos 134 e 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, pois a falta de defensores concursados seria prejudicial para a efetividade plena da assistência jurídica aos necessitados. Assim, a ação tratava de um conflito de interesses em torno de uma política pública constitucionalizada em 1988. Estava em jogo não somente a constitucionalidade de normas estaduais, mas sobretudo definir qual categoria de profissionais do direito iria desempenhar o serviço de assistência jurídica, e controlar os recursos para tanto, em Santa Catarina.

No julgamento dessa ADI, os ministros mantiveram o posicionamento que o Supremo vinha adotando com relação à Defensoria desde 2004. Sustentaram, na esteira das justificativas apresentadas em casos anteriores, que é preciso garantir a qualidade e a independência dos profissionais que exercem a assistência jurídica aos necessitados, razão pela qual é imperiosa a existência de uma instituição cujo ingresso se dê por concurso público e que atribua prerrogativas e garantias aos seus membros. Nessa linha argumentativa utilizada para analisar a ADI 4270/SC, a decisão do STF foi unânime. Apenas o ministro relator apresentou voto escrito, o qual foi seguido em seu fundamento quanto ao mérito por todos os demais julgadores, embora o ministro Marco Aurélio Mello tenha sido voto vencido em duas questões específicas, mas não menos importantes, conforme será demonstrado na sequência.¹⁸⁷

Em seu voto, o relator Joaquim Barbosa, ao enfatizar a importância da Defensoria para efetividade do acesso à justiça, destacou que, na prática, a ausência da Defensoria em Santa Catarina prejudicava a defesa dos direitos difusos e coletivos dos hipossuficientes – pois a seção local da OAB não teria competência para tutelar tais direitos – e tinha um impacto negativo sobre o sistema penitenciário do Estado, já que a ausência de um defensor em cada penitenciária comprometia a execução penal,

¹⁸⁷ A decisão desse caso segue, portanto, duas tendências conhecidas pelos estudos do STF: há correlação entre o voto do relator e o resultado do mérito (Oliveira, 2012; 2014); e frequentemente o ministro Marco Aurélio é voto vencido (Nery Ferreira e Mueller, 2014), não raro por discordar de aspectos específicos da decisão de seus pares.

mantendo encarceradas pessoas que já deveriam estar soltas. Na conclusão do seu voto, Barbosa afirma que a legislação impugnada representava um ataque à dignidade do ser humano e “um grave desrespeito a uma ordem constitucional que não se limitou à exortação genérica do dever de prestar assistência judiciária, mas descreveu, inclusive, a forma que deve ser adotada na execução desse serviço público, não dando margem a qualquer liberdade por parte do legislador estadual” (Brasil, 2012: 12). Barbosa ainda cita seis decisões do STF em ADIs para destacar que a jurisprudência da Corte já concluiu que a assistência jurídica à população carente deve ser realizada por meio de “instituição estatal própria, independente e organizada em carreira” (*Ibidem*: 12). Todas as decisões citadas são de 2004 em diante.¹⁸⁸

Seguindo essa fundamentação, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados na ADI 4270/SC, apontando que eles impediavam a criação da Defensoria em Santa Catarina. Márcio Vicari, que na época era vice-presidente da OAB/SC, explicou que a Ordem dos Advogados optou por não realizar sustentação oral em defesa do modelo dativo, porque a matéria já estava pacificada no STF:

Santa Catarina foi o último Estado que o Supremo julgou [sobre a Defensoria Pública], nós não tínhamos mais defesa a fazer porque a matéria era já reconhecida pelo Supremo em vários julgados. Tanto que no dia do julgamento, e depois houve críticas aqui, mas aí por questões políticas da OAB. Nos criticaram que nós éramos dirigentes por que nós não fomos à tribuna defender o modelo. Nós tínhamos receio até, embora fosse ADIn, de uma [condenação por] litigância de má-fé, porque a matéria era pacificada. (Vicari, entrevista, 2015)

Se havia consenso entre os ministros sobre a fundamentação da decisão e a inconstitucionalidade das normas, dois pontos geraram a discordância do ministro Marco Aurélio, e um deles foi motivo de amplo debate entre os ministros. O primeiro ponto controvertido dizia respeito à ADI 3892, que foi ajuizada pela ANADEF. O voto do relator julgou procedente ambas as ADIs. Marco Aurélio, contudo, não reconheceu a legitimidade da ANADEF para ingressar com uma ação direta reclamando um tema que não tratava de interesse da Defensoria Pública da União. Os demais ministros seguiram o relator, justificando que a DPU supriria, em certos casos, a ausência da Defensoria estadual e que os defensores da União poderiam exercer uma “defesa institucional” da assistência jurídica (Brasil, 2012: 15).

O segundo ponto desse julgamento que afastou Marco Aurélio dos demais ministros ocorreu na discussão de um tema mais delicado, a modulação dos efeitos da

¹⁸⁸ O voto de Joaquim Barbosa cita como jurisprudência: ADI 2229/ES, ADI 3700/RN, ADI 3022/RS, ADI 2903/PB, ADI 3043/MG e ADI 3819/MG.

decisão. Após declarar a inconstitucionalidade, os ministros do STF viram-se diante do seguinte impasse: a decisão implicava a extinção do modelo de assistência jurídica vigente até então em Santa Catarina, mas o Supremo poderia obrigar o Estado a criar e implantar a Defensoria Pública? Em outras palavras, o STF reconhecia que o Estado mantinha há quase 25 anos um modelo de assistência jurídica inconstitucional, mas, dito isso, o que fazer?

Inicialmente, o relator sugeriu que fosse concedido um prazo de seis meses ao governo estadual, ao fim do qual a Defensoria deveria estar instituída e em pleno funcionamento. O debate¹⁸⁹ teve início quando as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia questionaram se esse prazo não seria muito curto, já que para criar a Defensoria estadual seria preciso aprovar uma lei complementar na Assembleia Legislativa, organizar toda a estrutura da instituição e realizar o primeiro concurso público, tudo isso em apenas 180 dias. Essas questões práticas revelavam, na verdade, um problema substantivo complexo: quais os limites da decisão do STF? O Tribunal poderia obrigar os poderes Executivo e Legislativo estaduais a agirem de certo modo? Em torno desse debate, duas posições se formaram. De um lado, os ministros Cezar Peluso e Ayres Brito argumentaram que o STF não pode obrigar os demais poderes a legislar, ou seja, não pode determinar que o governo estadual dê iniciativa ao projeto lei da DPESC e que a Assembleia o aprove. Do outro lado, Luiz Fux defendeu que, para garantir a efetividade das decisões do STF, é possível que o Supremo emita decisões que não são meramente declaratórias – dizer se a norma é inconstitucional ou não –, mas que também possuam um caráter aditivo que imponha o seu cumprimento, pois a decisão do Tribunal “não pode ser uma mera divagação acadêmica” (Brasil, 2012: 30).

Dessa forma, Peluso e Brito sustentaram que a criação da Defensoria é “uma questão de decisão política do Estado” (*Ibidem*: 23) e que o STF não pode obrigar os poderes estaduais a tomarem tal providência, enquanto Luiz Fux alegou que atualmente a “Suprema Corte” pode exercer “o papel de legislador positivo” e determinar que os demais poderes atuem em certa direção (*Ibidem*; 30). Os julgadores estavam, assim, diante de uma decisão que teria consequências políticas – aniquilar um modelo de serviço público para a formação de um novo –, sem, contudo, possuir

¹⁸⁹ É difícil reconstituir o debate com exatidão, pois alguns ministros cancelam a publicação de suas falas em plenário. Da fala dos ministros Celso de Mello e Rosa Weber, são pouquíssimos os excertos publicados. Outros ministros também cancelam algumas passagens pontuais. Mesmo assim, é possível compreender o cerne do debate.

instrumentos e autoridade política suficientes para determinar que as instâncias representativas estaduais legislassem no sentido definido pelos ministros. Esse impasse foi superado com uma afirmação pragmática do ministro Peluso, que contornou a controvérsia sobre o alcance das decisões do STF: “[n]a verdade, o que nós estamos discutindo é qual o tempo que vamos dar de subsistência dessa legislação [ora declarada] inconstitucional. Só isso.” (*Ibidem*: 31). Lewandowski e Carmen Lúcia imediatamente corroboram essa saída e apontaram que se tratava apenas de modular os efeitos da decisão do Tribunal, ou seja, de dar uma sobrevida de alguns meses para os efeitos da legislação declarada inconstitucional, mas não de obrigar alguém a legislar. Agindo assim, afirmou Lewandowski, “nós [ministros do STF] estaremos dentro do nosso papel e autorizados por disposição expressa da lei” (*Ibidem*: 32).

A justificativa de modulação temporal dos efeitos da decisão, medida prevista em lei,¹⁹⁰ convenceu os demais ministros, exceto Marco Aurélio. Inicialmente ele criticou a noção de “sentença aditiva” do Luiz Fux, dizendo que sempre soube que a decisão em ação direta de inconstitucionalidade é declaratória e não “cominatória”. Na sequência, Marco Aurélio se mostrou contrário à modulação dos efeitos da decisão, porque para ele isso só iria mitigar a eficácia do texto constitucional:

Acabo temendo, considerando o próprio Estado Democrático de Direito, quando constato pronunciamentos daquele que tem como atribuição a guarda da Constituição, de certa forma mitigando o Texto Maior e simplesmente assentando que, até aqui, a Constituição Federal não vigorou e que passará a vigorar dentro de seis meses de nossa decisão. (*Ibidem*: 35)

De fato, a decisão do STF era delicada: declarar a inconstitucionalidade do modelo de assistência judiciária em Santa Catarina poderia ter o efeito negativo de piorar o *status quo*, pois sem conseguir impor a criação da Defensoria, a decisão do Tribunal poderia conduzir à ausência total de serviços jurídicos à população carente do Estado. Por essa razão, a maioria da Corte optou por fixar o prazo de um ano, durante o qual o convênio entre Executivo estadual e OAB/SC poderia ser mantido. Contudo, para indicar que o governo de Santa Catarina teria, sim, que criar a Defensoria Pública, no encerramento do julgamento o ministro Ayres Brito invocou um argumento que soou como uma ameaça para o governante que se negar a instituir a Defensoria. De acordo com ele, dada a magnitude do direito de acesso à justiça,

¹⁹⁰ Artigo 27 da Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo de julgamento de ADIs no STF.

quem deixar de aparelhar a Defensoria violará a Constituição e poderá incidir em crime de responsabilidade (*Ibidem*: 40).

Apesar de não impor expressamente a criação da Defensoria, a decisão do STF teve impacto direto sobre o surgimento dessa instituição em Santa Catarina. Quando o modelo de convênio entre OAB e Executivo passou a ter prazo de validade, só restou duas opções ao governo estadual: deixar de prover esse serviço público ou dar início à formação do modelo composto por defensores concursados. A segunda opção se impôs inevitavelmente. Conforme relatou um dos entrevistados, nesse momento o governo do Estado “só queria se ver livre do Tribunal” (entrevista, 2015). Desse modo, vinte e quatro anos depois da promulgação da Constituição de 1988, Santa Catarina dava início à construção de sua Defensoria Pública.

A criação da DPESC e o espectro do modelo dativo: “tudo como dantes no quartel de Abrantes”?

Com a decisão do STF, o governo de Santa Catarina teria que criar a Defensoria Pública para atender a demanda jurídica da população carente. E era preciso correr contra o tempo, pois o Supremo fixou o prazo de validade de um ano para o modelo dativo permanecer vigente. Assim, em março de 2013 a Defensoria Dativa estaria extinta e a assistência jurídica no Estado só poderia ser prestada na forma de uma política pública, se a DPESC estivesse instituída e funcionando. Portanto, “o Estado teve que se mexer” (Francisco, entrevista, 2015). A primeira medida era alterar a legislação que disciplinava a Defensoria estadual, algo que, até a decisão do STF, não estava nos planos do governo, conforme relatou o Procurador-Geral do Estado:

Essa decisão do Supremo Tribunal Federal conduziu a duas providências iniciais. A primeira foi uma proposta de emenda à Constituição do Estado, nós tivemos que fazer uma emenda à Constituição Estadual. A Defensoria Pública é órgão que não aparecia, aparecia lá a Defensoria Dativa, que não era órgão. Então, nós criamos a Defensoria Pública em uma emenda constitucional (...) e fizemos uma lei complementar, que é tipo a lei orgânica da Defensoria Pública estadual. Isso tudo foi elaborado aqui na Procuradoria-Geral do Estado, tanto a emenda constitucional quanto a lei complementar. Então, essas duas providências, o que eu te digo? Nenhuma dessas providências, nem uma emenda constitucional nem uma lei dessas, estavam em estudo antes da decisão do Supremo Tribunal Federal, não se cogitava disso. Por isso que eu te digo com alguma objetividade que isso [criar a DPESC] não estava nos planos. (Neto, entrevista, 2015b)

Em julho de 2012, a Emenda Constitucional 62 foi aprovada, inserindo a Defensoria Pública na Constituição do Estado, e, em agosto do mesmo ano, era sancionada a LC 575, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da DPESC. Cinco meses após o julgamento do STF, a Defensoria de Santa Catarina já existia no plano legal. Essa legislação praticamente reproduziu as normas federais sobre Defensoria Pública, incorporando inclusive as mudanças promovidas na instituição pela reforma do Judiciário e pela LC federal 132/2009, que conferiram autonomia e ampliaram as funções das DPEs. No entanto, na avaliação do presidente da ADPESC, a lei elaborada pela PGE de Santa Catarina é “supertímida”, por ser “uma cópia da lei complementar 80, praticamente”, e deixar de fora as propostas que estavam contidas no anteprojeto de lei apresentado pelo movimento que lutava pela criação da Defensoria Pública no Estado (Coutinho, entrevista, 2015). Ao se limitarem a seguir a legislação federal, os autores da LC 575/2012 sinalizaram que não estavam assumindo um compromisso com o projeto institucional que a Defensoria representa para os seus membros e apoiadores.

Com a previsão legal, o passo seguinte era dar início à implantação da DPESC, formando a administração da instituição e realizando o primeiro concurso para a carreira de defensor público no Estado. Para administrar a Defensoria, o governador Raimundo Colombo nomeou Ivan Cesar Ranzolin, político de Santa Catarina eleito deputado estadual por seis mandatos seguidos entre 1979 e 2003, para o cargo de Defensor Público-Geral. Ao lado dele no Conselho Superior da DPESC estão o Subdefensor Público-Geral, função exercida pelo ex-Procurador-Geral do Estado Sadi Lima,¹⁹¹ e o Corregedor-Geral da instituição, cargo assumido por George Dias Zaccarão, que foi gerente da Defensoria Dativa na Secretaria de Justiça e Cidadania. Os três formam a administração superior da DPESC desde 2012, e ficarão até setembro de 2016, quando se encerra o segundo mandato do atual Defensor-Geral. A escolha desses nomes não levou em consideração que eles não tinham qualquer envolvimento anterior com o projeto da Defensoria Pública. Na realidade, conforme relatou um dos defensores entrevistados, os responsáveis por administrar a DPESC não estavam familiarizados com o papel da instituição:

Mas, público e notório desde o início, até porque não dava para exigir deles, dessas três pessoas, que eles conhecessem o que era a Defensoria Pública. Ainda não sabem direito, eu acho. São pessoas de uma outra geração e são pessoas que,

¹⁹¹ Sadi Lima foi Procurador-Geral de Santa Catarina em duas ocasiões, entre 1990-1991 e 2008-2010.

não estão ali porque lutaram pela Defensoria, estão ali porque foram nomeados. E, não vou falar mal, mas realmente eles não sabiam porque não tinham como saber o que exatamente fazia a Defensoria. Então, acho que meio que tocaram as coisas mais porque tinham que tocar, e por pressão dos próprios defensores que, a partir do momento que foram tomando posse, pressionavam também. Meio que obrigou, fez com que eles começassem a ver a Defensoria com outros olhos. Eu acho que hoje eles têm uma noção um pouco melhor do que faz a Defensoria e do porquê da necessidade da Defensoria. (entrevista, 2015)

A escolha de pessoas estranhas à instituição tem duas razões. Por um lado, até abril de 2016 não havia em Santa Catarina defensor público de carreira que cumprisse os requisitos legais para assumir a Defensoria-Geral e a Corregedoria da DPESC.¹⁹² No entanto, a composição da administração superior foi também uma indicação política e traduzia a intenção do governo estadual de implantar a Defensoria de forma controlada e, assim que possível, reativar o convênio com advogados particulares, tanto que o ex-gerente da Defensoria Dativa foi inserido no Conselho Superior da DPESC. De acordo com os defensores públicos entrevistados, desde o início a ideia do governo do Estado e da administração da Defensoria Pública era retomar o convênio com a advocacia privada, credenciando na DPESC os profissionais liberais interessados em exercer a defesa dativa das pessoas carentes em suas comarcas:

A ideia era desde o começo de que continuaria existindo o convênio, a Defensoria existiria justamente para gerenciar um convênio, para gerir. Quando nós entramos na carreira essa era uma ideia fixa de todo mundo, da Procuradoria-Geral do Estado, do Executivo e do próprio Defensor Público-Geral, que é um indicado político, um apadrinhado político do governador do Estado. (...) Se pensou, resumindo em apertada síntese, que iria continuar tudo como dantes em terra de Abrantes. Que ia ter meia dúzia de defensores públicos gerenciando um convênio. (...) Essa administração é desde o primeiro dia de Defensoria, e sempre foi favorável ao convênio. Sempre favorável à ideia de convênio. Tanto que, o último projeto de lei [para viabilizar o convênio] é deles mesmos (...). (entrevista, 2015)

Desse modo, segundo contam os defensores, o plano do governo estadual era dar provimento a um número limitado de cargos de defensores públicos¹⁹³ e continuar promovendo a assistência judiciária na maior parte do Estado através da atuação de advogados particulares, agora credenciados e remunerados por meio da própria Defensoria Pública, que exerceriam a defesa da população carente de forma “suplementar” nos locais onde a DPESC não estivesse presente ou não pudesse

¹⁹² O artigo 9º da LC estadual 575/2012 estabelece que o Defensor Público-Geral deve ser membro estável da carreira e ter mais de 35 anos de idade. Como a primeira turma de defensores públicos tomou posse em abril de 2013, o requisito da estabilidade só foi preenchido por membros da DPESC em abril de 2016, nos termos do artigo 41 da Constituição Federal. O artigo 12 da mesma lei também determina que o Corregedor-Geral deve ser escolhido entre integrantes estáveis da carreira.

¹⁹³ O anexo V da LC estadual 575/2012 previa a criação de 60 cargos de defensores públicos.

atender toda a demanda. Por isso a referência feita no trecho citado acima ao dito “tudo como dantes no quartel de Abrantes”. Essa estratégia permitiria ao governo cumprir a decisão do STF – afinal haveria no Estado, ainda que limitado, o modelo constitucional de assistência jurídica – e ao mesmo tempo manter em atividade o modelo dativo, já que os ministros do Supremo destacaram que a Defensoria, uma vez instalada, poderia desenvolver os seus serviços recorrendo aos convênios que se fizessem necessários (Brasil, 2012: 9 e 28).

Em abril de 2013, quando os primeiros cargos de defensores foram providos em Santa Catarina, tudo indicava que o governo iria controlar a implantação da DPESC para preservar a atuação dos advogados dativos, algo que, na visão dos gestores, reduziria os gastos inerentes à construção da Defensoria Pública e atenderia aos interesses de milhares de profissionais liberais. No entanto, a sequência dos acontecimentos após a criação da DPESC impediu a concretização imediata desse plano. Logo de início, mostrou-se necessária a nomeação de um contingente maior de defensores públicos para atender a crise no sistema penitenciário do Estado, que foi inclusive considerada na decisão do STF para destacar as consequências práticas da ausência de Defensoria Pública em Santa Catarina (*Ibidem*: 11). Sobre a importância da instituição para garantir a adequação da execução penal e os direitos da população carcerária, o defensor Ronaldo Francisco explicou que:

A execução penal é uma coisa muito esquisita, porque o cara é condenado, ainda que ele tenha conseguido contratar um advogado para a ação de conhecimento, aí ele é condenado e vai lá para o presídio, ninguém vai acompanhar esse processo da execução penal dele. É uma situação difícil, o presídio é longe, às vezes não é na mesma cidade. Então, a Defensoria Pública enquanto órgão de execução penal, porque ela está na lei de execução penal como órgão, ela é fundamental para garantir o mínimo de dignidade humana para os internos, para os reeducandos. (entrevista, 2015)

Conforme relatou o defensor João Joffily Coutinho, na época da instalação da DPESC, o governo federal estava enviando “uma força tarefa” para auxiliar o Estado de Santa Catarina a solucionar a crise no sistema penitenciário, e cobrou do governo estadual a nomeação de mais defensores públicos para dar conta do volume de trabalho relacionado às execuções penais. Com isso, ao invés de nomear apenas 15 defensores, como pretendia o governo estadual em um primeiro momento, foram nomeados 45 (Coutinho, entrevista, 2015). Imediatamente, todos os defensores foram direcionados a um mutirão de atendimento nas penitenciárias:

E aí empossaram, em 09 de abril de 2013, os primeiros 45 defensores. E esses primeiros 45 defensores, eles tomaram um choque que foi muito difícil naquele primeiro momento, mas que foi fundamental para que a Defensoria do Estado de Santa Catarina tivesse o corpo de membros que ela tem hoje, de membros que realmente entendem o que é a Defensoria Pública. Que esses 45 membros foram para um mutirão, aquele mutirão das execuções penais nos presídios de Santa Catarina, que nós ficamos umas três semanas nos presídios. E o nosso primeiro contato foi com a realidade do reeducando catarinense. A gente pensou “ainda bem que a gente começou a existir, porque o que é isso aqui?” Nós começamos ver toda sorte de mazelas, de entrar com recurso e revisões, e ver que realmente faltava muito. A situação era caótica, tanto que depois da Defensoria Pública, não houve mais nenhuma grande rebelião no Estado, não houve mais aqueles ataques a ônibus que haviam. (Francisco, entrevista, 2015)

Depois da atuação nos presídios, os defensores conseguiram a nomeação de mais 15 colegas aprovados no concurso, totalizando os 60 cargos previstos na LC 575/2012. Para o governo do Estado, com o provimento de todos os cargos previstos em lei, era o momento de reativar o credenciamento dos advogados particulares para o serviço dativo, dessa vez por meio de um convênio administrado pela própria Defensoria Pública. Todavia, o concurso para defensor havia aprovado um número de pessoas maior do que o número de vagas previstas na lei. Por essa razão, formou-se uma resistência entre os defensores públicos e os aprovados no concurso que ainda não haviam sido nomeados para barrar a iniciativa do Estado de retomar o convênio com os dativos, até que fossem chamados para Defensoria todas as pessoas que passaram no concurso. Por meio de uma ação judicial,¹⁹⁴ os aprovados conseguiram obter uma decisão que impediu o retorno institucionalizado do modelo dativo, como contou o atual presidente da ADPESC João Joffily:

Mas, e essa foi uma das grandes sortes que a gente teve aqui no Estado, o nosso concurso aprovou 157 pessoas. E a gente teve uma força enorme de quem estava de fora. (...) Principalmente daqueles que estavam fora do número de vagas. Porque, num dado momento, e isso no ano passado [2014], o governo do Estado ia quitar a dívida [da Defensoria Dativa], era um projeto do governo do Estado quitar a dívida com a OAB. Os colegas [aprovados para o cargo de defensor] entraram com uma ação popular falando: “olha, o governo está se movimentando para pagar uma dívida e continuar o convênio, é ilegal, tendo um monte de candidato aprovado, botar particular para fazer isso”. O juiz, na época, inclusive indeferiu a liminar, porque falou “não tem nada aqui dizendo que o Estado vai continuar [o convênio] e tal”. Só que o governo, e aí não sei quem foi que anunciou, no dia do pagamento [da dívida], que ainda tinha isso: “para ser estabelecido o convênio”, ou alguma coisa assim. E esses colegas levaram essa notícia para o TRF, e o desembargador na mesma hora falou “suspende tudo, enquanto não estiver todo mundo nomeado, todos os aprovados, não se fala em convênio aqui”. E isso botou água no chope das pretensões do Estado com

¹⁹⁴ Trata-se da ação popular nº 5010696-38.2013.4.04.7200, ajuizada na 2ª Vara Federal de Florianópolis.

relação a tocar o convênio. Isso foi muito bom para a gente, porque era uma época em que a população estava conhecendo ainda a Defensoria Pública, a gente ainda não tinha força de mostrar nosso trabalho e, aquela hora, se entra ali com esse convênio, a gente hoje teria uma dificuldade muito grande de crescer. Então, hoje, todos os aprovados já foram nomeados, inegável que tem uma força para se manter. (Coutinho, entrevista, 2015)

Nas palavras do desembargador Fernando Quadros da Silva, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que relatou a decisão que proibiu a celebração de convênio para assistência judiciária até a nomeação dos aprovados para o cargo de defensor público:

Ao intentar a celebração de novo convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil para a prestação do serviço próprio da Defensoria Pública Estadual, sem que tenham sido nomeados os candidatos aprovados no concurso público já homologado, a Administração Pública inverte a lógica legal, fixando como regra a atuação da 'Defensoria Pública Dativa' e, como exceção, a Defensoria Pública instituída pela Constituição da República. (...) O Poder Judiciário não pode determinar a nomeação de candidatos aprovados em concurso público. No entanto, é possível obstar a adoção de medidas administrativas, carentes de base legal ou constitucional, que objetivem a frustração das legítimas expectativas de candidatos aprovados em certames (...).¹⁹⁵

Com essa decisão, foi possível adiar a celebração de um novo convênio de assistência jurídica em Santa Catarina e, simultaneamente, assegurar o crescimento da DPESC com a nomeação da maioria dos candidatos aprovados no primeiro concurso da instituição. Hoje, há cerca de 100 defensores públicos atuando em 24 comarcas do Estado. Nos demais locais, a ausência da Defensoria continua sendo suprida pela atuação de advogados dativos, mas sem que exista uma regulamentação clara do modo como esses profissionais devem ser nomeados, como devem proceder e a remuneração a que têm direito. Em regra, quando não há um defensor público disponível e se verifica que a parte no processo não possui condições de arcar com os custos da sua própria defesa, o juiz do caso nomeia um advogado a sua escolha e fixa os honorários com base na tabela definida pela OAB, cujos valores previstos são superiores aos estabelecidos na antiga Defensoria Dativa.¹⁹⁶ Essa situação impõe um gasto elevado aos cofres públicos, relatou o Procurador-Geral:

¹⁹⁵ Trecho da decisão que julgou a Cautelar Inominada nº 5029235-84.2014.4.04.0000. Informações em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10653. Acessado em: 31/05/2016.

¹⁹⁶ O §1º do artigo 22 do Estatuto da Advocacia, Lei 8.906/1994, prevê que: “O advogado, quando indicado para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, tem direito aos honorários fixados pelo juiz, segundo tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB, e pagos pelo Estado.”

O que aconteceu nesses últimos dois, três anos? Nas comarcas em que não há defensor público, os juízes têm nomeado advogados e determinado que eles sejam remunerados de acordo com a tabela da OAB, que é uma tabela altíssima, uma tabela cara. (...) Isso também tem gerado problema para o Estado que tem ficado caro esse serviço, e ao mesmo tempo o poder Executivo não tem mais controle da situação, porque ele não pode fazer um credenciamento, depende da Defensoria. (Neto, entrevista, 2015b)

Nesse contexto, o governo estadual mantém o projeto de regulamentar o exercício, e sobretudo a remuneração, da advocacia dativa em Santa Catarina. A intenção, que existe desde 2014 e já foi convertida em três projetos de lei complementar, é transformar o antigo Fundo da Defensoria Dativa (FUNDEFEN) em um Fundo de Acesso à Justiça (FAJ), que seria administrado pela DPESC, mas destinado especificamente à remuneração dos advogados dativos,¹⁹⁷ não podendo ser usado para o custeio dos gastos administrativos da Defensoria Pública e para o pagamento de vencimentos dos defensores. Diante do projeto de instituir o FAJ para arcar, exclusivamente, com os custos da advocacia dativa, os defensores públicos catarinenses temem que o eventual reestabelecimento do credenciamento de advogados impeça o crescimento da instituição que integram, uma vez que a presença de profissionais liberais atuando em várias comarcas do Estado serviria de justificativa para não ampliar o orçamento da Defensoria e para não abrir novos cargos de defensor público. Sobre esse tema, vale transcrever parte da entrevista com o atual presidente da ADPESC:

É inegável, tem um movimento, há projetos de lei na Assembleia criando, por exemplo, o Fundo da Defensoria Pública. Até então bom, não é? Só que esse fundo da Defensoria Pública, ele fala que “é um fundo criado para pagamento de advogados credenciados, exclusivamente”. Ainda botaram isso, “exclusivamente para esse fim”. Quer dizer o seguinte, nesse fundo não pode acontecer nem igual a São Paulo, porque em São Paulo ganhou 400 milhões [de reais] e “olha, esse aí é para pagar conveniado, mas o que sobrar desse convênio, você usa para a Defensoria”. Aqui tem “exclusivamente para esse fim”. Então, apesar de agente saber que a nossa administração [da DPESC] quer esse fundo, quer fazer o credenciamento e tal, mas a gente [defensores públicos] fica muito preocupado, principalmente pelo fato de esse credenciamento impedir o nosso crescimento. A gente também entende. É difícil eu conseguir combater um argumento de um advogado que fala “mas e o cidadão que está sem [atendimento]?” Eu falo “realmente, ele precisa, ele precisa de um atendimento amanhã”. Mas, também acho hipocrisia a pessoa não entender que esse cidadão só não tem esse

¹⁹⁷ Os PLCs 009/2014, 018/2014 e 006/2016 apresentados pelo governador à Alesc tratam do mesmo assunto, a transferência do FUNDEFEN para a DPESC. O PLC 009/2014 buscava apenas transferir o FUNDEFEN para a DPESC, com a finalidade exclusiva de remunerar os advogados dativos. O PLC 018/2014, por sua vez, não previa destinação específica para o novo fundo, enquanto o PLC 006/2016 estabelece que o FAJ seria destinado ao pagamento de advogados dativos, bem como de psicólogos e assistentes sociais que atuem mediante convênio com a DPESC. Os projetos podem ser consultados no site da Alesc: <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>. Acessado em: 30/05/2016.

atendimento porque o Estado não mandou defensor público para lá. (Coutinho, entrevista, 2015)

Também a respeito da criação do FAJ para reativar o credenciamento de advogados dativos, o ex-presidente da ADPESC Ronaldo Francisco destacou que a atuação política dos defensores públicos na Alesc tem sido decisiva para impedir a aprovação de projetos de lei com esse propósito:

Eles [governo e administração da DPESC] tinham mandado um projeto de lei para Assembleia Legislativa que restituía o sistema de Defensoria Dativa. Aí mandaram outro projeto de lei criando um Fundo da Defensoria Dativa. Aí mandaram um outro que era criando um Fundo da Defensoria Pública, mas para pagar advogados. E agora tem mais um tramitando lá. E a gente conseguiu, com um trabalho forte com os deputados, sempre que esse projeto não fosse [aprovado]. Um foi retirado [de pauta], aí mudaram o nome e a gente conseguiu com os deputados, aí foi retirado de novo. E agente foi trabalhando, foi trabalhando, então até agora não aprovaram nenhum. A gente está sobrevivendo sem convênio e está avançando. (Francisco, entrevista, 2015)

Verifica-se, assim, a ação política dos defensores catarinenses, que agem para impedir a aprovação de medidas que consideram desfavoráveis à instituições que integram e para promover os projetos que visam fortalecê-la. Se antes da criação da DPESC não havia em Santa Catarina uma categoria profissional para defender o projeto institucional da Defensoria Pública, como havia no Rio Grande do Sul com os membros da UAJ e como ocorreu em São Paulo com os integrantes da PAJ, hoje os defensores públicos assumiram, obviamente, esse papel. Eles atuam politicamente em nome da instituição e da missão constitucional que cumpre a ela desempenhar. Ao agirem assim, realizam aquilo que o capítulo segundo desta dissertação classificou como *ativismo político externo*, ou seja, pressionam os canais de decisão política para influenciar as medidas legais que visam alterar a organização da Defensoria Pública. Em Santa Catarina, a atuação dos defensores têm rendido frutos rapidamente, pois com apenas dois anos de existência da DPESC, os defensores, por meio da ADPESC e com o apoio de deputados da Alesc comprometidos com o fortalecimento da Defensoria, conseguiram lançar em agosto de 2015 a “Frente Parlamentar em Defesa da Implantação e Consolidação da Defensoria Pública em Santa Catarina”, que manterá contato permanente com as entidades representativas dos defensores e atuará como interlocutor com o governo estadual, buscando aumentar a presença da DPESC

no Estado e garantir o direito de acesso à justiça aos cidadãos carentes.¹⁹⁸ O defensor João Joffily explicou que a Frente Parlamentar era um projeto da associação dos defensores catarinenses em parceria com deputados de oposição na Alesc, mas que atualmente a Frente conta com o apoio de parlamentares de diversas siglas partidárias:

Então, com a Assembleia Legislativa aí sim a gente está com respaldo razoável. Tanto que, isso foi um projeto do Ronaldo [primeiro presidente da ADPESC] que eu só prossegui, a gente fez a Frente Parlamentar pelo fortalecimento da Defensoria Pública, e é uma Frente Parlamentar que tem a deputada [Luciane] Caminatti como presidente, que é a deputada que sempre abraçou a Defensoria Pública, mas que é do Partido dos Trabalhadores, é oposição. A gente conseguiu sair só do PT, tanto que essa frente parlamentar tem representantes de todos os partidos, exceto o PP, que também o deputado já disse “não, vamos lá, vamos entrar”. Até do PSD, que é o governo do Estado, a gente tem representante de todos ali nessa frente parlamentar. (Coutinho, entrevista, 2015)

A construção dessa ampla Frente Parlamentar só foi possível porque os defensores conquistaram, graças ao trabalho que exercem na DPESC¹⁹⁹ e à intensa campanha que fazem junto aos deputados estaduais para fortalecer a instituição, certo grau de reconhecimento social e político para impulsionar o desenvolvimento da Defensoria Pública em Santa Catarina. No começo, contou o defensor Ronaldo Francisco, a DPESC era desconhecida e os deputados não estavam comprometidos com o seu fortalecimento, mas hoje a situação é diferente:

Nós criamos recentemente a Frente Parlamentar da Defensoria Pública aqui. Então isso vai ser um passo muito importante, porque quando – vou fazer um parênteses – quando nós começamos, eu fui eleito presidente da associação em 08 de maio de 2013, e nós começamos o primeiro contato com o Legislativo, ninguém sabia o que era Defensoria Pública. E o deputado te recebia amigavelmente, cordialmente, mas ele dizia: “doutor, vou ser bem claro com o senhor, tem que ter esse negócio de vocês, mas a gente tem que fazer o convênio, porque tem 5, 6 mil advogados e tal.” Hoje, três anos depois, esse deputado chega na comunidade dele e ouve: “na cidade do lado tem Defensoria, a minha tia foi na Defensoria, o defensor atendeu ela, entrou com a ação e conseguiu o medicamento; o sobrinho do meu amigo está preso e o defensor foi no presídio”. Então, os deputados começaram a entender e os deputados começaram a defender na tribuna, tanto que a gente criou a Frente Parlamentar. Comecei a brigar na primeira semana do meu mandato como presidente, a gente criou agora no começo do mandato do João, acho que foi em maio ou junho [2015]. E essa Frente Parlamentar é composta por deputados que vão apoiar a ampliação da Defensoria Pública. (...) Então, hoje, a cultura de Defensoria Pública passou a ser conhecida, com a graça de Deus. O clima hoje no parlamento é muito bom. (...)

¹⁹⁸ Mais informações sobre a Frente Parlamentar de Apoio à Defensoria Pública da Alesc em: http://agenciaal.ale.sc.gov.br/index.php/noticia_single/frente-parlamentar-lutara-pela-ampliacao-da-defensoria-publica. Acessado em: 30/05/2016.

¹⁹⁹ Sobre o trabalho dos defensores públicos, o Procurador-Geral do Estado destacou que: “[n]ós estamos ainda em processo de implantação, é processo que vai ainda levar uns 10 anos para se concluir. (...) Eles [defensores] não têm o tamanho ideal, mas com o tamanho que eles têm, o volume de trabalho é magnífico!” (Neto, entrevista, 2015b).

Os deputados hoje estão cobrando o governador para ter Defensoria Pública. Isso é maravilhoso. Hoje o parlamento é uma voz que ecoa em favor da Defensoria Pública, dizendo que é um absurdo a gente ter 111 comarcas, 300 e poucos municípios, e ter Defensoria em 20. (...) Isso é uma coisa impressionante. A associação nacional [ANADEP] fica impressionada, quando veem que nós conseguimos, graças a Deus, mostrar por meio do trabalho que vale a pena ter Defensoria Pública. Que não quer tomar o espaço de ninguém, que quer ocupar o espaço que é seu por determinação constitucional. (Francisco, entrevista, 2015)

Além do trabalho realizado na Alesc e da imagem positiva construída a partir dos resultados apresentados pela DPESC, a articulação política dos defensores públicos catarinenses avançou à medida que eles superaram os conflitos que a categoria tinha com a administração superior da instituição. Tais conflitos ocorriam porque, conforme vimos acima, os integrantes da administração da DPESC são indicações políticas percebidas pelos defensores como pouco envolvidas com o desenvolvimento da Defensoria.²⁰⁰ No entanto, com o tempo os defensores e a administração superior conseguiram estabelecer uma relação mais harmoniosa e colaborativa, principalmente porque as ações judiciais movidas pelos defensores contra os indicados para administrar a DPESPC foram julgadas improcedentes e, assim, percebeu-se que essa convivência transitória dentro da Defensoria seria inevitável.²⁰¹ Um dos defensores públicos entrevistados retratou a evolução do relacionamento entre defensores e administração superior:

Tem uma mágoa aqui grande com a nossa administração superior, hoje tem uma reaproximação razoável, isso é até um pouco o motivo que o Ronaldo saiu da associação, ele não se reelegeu, ficou muito desgastado que teve muita briga da gente no início. E eu até comento, falo com o Defensor Público-Geral, que foi

²⁰⁰ João Joffily Coutinho relatou alguns exemplos que indicam por que os defensores desconfiavam do comprometimento da administração superior da DPESC: “(...) a gente [APADESC] precisou ir ao CNJ para obrigar os juízes a entregarem a carga [entregar o processo físico direto aos defensores], (...), o CNJ falou ‘é prerrogativa do defensor público e tem que mandar o processo para a Defensoria Pública’. Teve uma reunião no Tribunal de Justiça e a gente viu o nossos Defensor-Geral falar ‘não, fica tranquilo, a Defensoria não vai exigir isso não’. Como não, se o CNJ acabou de mandar!?”

“A primeira audiência pública que a gente fez na Assembleia Legislativa, o Dr. Ivan foi representando o governador do Estado. Como assim? Você é Defensor Público-Geral, a gente está aqui em uma audiência pública para discutir o crescimento da Defensoria Pública, e provavelmente o governo do Estado vai ser alvo dessas críticas, e você vem aqui ‘ah, representando o governo do Estado’!? (...) O que a gente critica eles é por não vestirem a camisa, a primeira coisa que você deve falar é ‘eu sou Defensor Público [Geral]’.” (entrevista, 2015)

²⁰¹ Nesse ponto, é interessante citar o relato da defensora Anne Auras: “no início a gente é meio que mais combativo e tal, e talvez no início a gente tenha tido uma séria dificuldade, nesse negócio de negociação dos defensores e cúpula, não tinha. Depois foi conquistando. Também até por eles depois conquistarem. No início estavam ali com um pé atrás com relação aos defensores, achando que os defensores estavam contra eles, porque eles são biônicos, são externos. Mas, depois, acho que eles foram conquistando uma certa confiança em relação aos defensores, que também... porque foi judicializada a questão de eles estarem lá, não deu em nada e se percebeu que eles iriam ficar até o final do mandato deles. Então, não tem muito o que fazer, tem que dialogar, tem que conversar. (entrevista, 2015)

uma briga necessária, acho que todo mundo aprendeu aqui. Eles aprenderam a ouvir mais a gente e a gente aprendeu que nem tudo precisa brigar. Mas foi importante essas brigas iniciais para a gente também falar: “olha, também não vão passar por cima da gente”. Mas a nossa autonomia começa prejudicada pelo simples fato de a nossa chefia ser indicada. (...) É inegável, a Defensoria cresceu, eles estão fazendo o negócio funcionar, sem sombra de dúvida, mas a gente teve alguns percalços que às vezes para eles fica um pouco dolorido entender a nossa briga, mas que para a gente que é defensor também ficava muito dolorido eles não respeitarem. (...) A gente tem uma desconfiança muito grande de até que ponto há uma luta deles pelo o nosso crescimento. Esse ano [2015] foi um ano bom, a gente meio que se afinou e estamos crescendo, mas acho que foi muito pelo amadurecimento dos dois, tanto deles [administração] quanto da classe de uma forma geral. (entrevista, 2015)

Estabelecer essa relação mais colaborativa do que conflitiva com a atual administração superior da DPESC é uma estratégia politicamente importante para os defensores, já que o Defensor Público-Geral é um político tradicional de Santa Catarina indicado pelo próprio governador do Estado. A colaboração dele permite, portanto, ampliar o apoio político à Defensoria Pública. A dificuldade natural no início era equilibrar a ambição dos defensores públicos em expandir rapidamente a DPESC, por um lado, e o interesse do governo em controlar o crescimento da instituição, por outro.²⁰² Apesar dos embates inevitáveis que essa situação provocou,²⁰³ a instituição cresceu consideravelmente nesse período, muito por conta da pressão exercida por defensores e candidatos aprovados no concurso, como foi relatado acima, e apesar da intenção pública do governo estadual de retomar a prática do credenciamento de advogados particulares. Diante dessa expansão e do convívio inevitável, defensores públicos e administração superior têm conseguido deixar os

²⁰² João Joffily apontou, como algo positivo, que a administração da DPESC teve um papel importante para conter o ímpeto dos defensores públicos no início da instituição: “[p]or um lado, eu também não só critico [a administração superior], não. Acho que, o Paraná passa por problemas graves em termos de usar a autonomia com muita sede ao pote, e veio o TCE e todo mundo em cima e a população meio contra: ‘ah, os defensores só criaram benefício’. Eles [da administração] seguraram muito o nosso ímpeto e hoje a gente tem um respaldo muito grande graças a isso também. Então, a gente também tem que reconhecer a experiência deles ali nesse sentido. A impressão que a gente tinha era que eles estavam ali para frear a gente. Entendeu? O governador falou ‘olha, está precisando frear aí a garotada’. E em um certo ponto foi muito bom, porque com isso a gente mostrou o trabalho. Tanto que a gente esperou fazer dois anos, com dois anos a gente fez uma audiência pública, mostrou todos os dados, mais de 200 mil atendimentos que os defensores fizeram e falou: ‘não, agora a gente precisa de um reconhecimento, porque a gente não pode ficar sem nenhuma vantagem porque os colegas estão indo embora da carreira’.” (Coutinho, entrevista, 2015)

²⁰³ Sobre os conflitos iniciais, o Defensor-Geral Ivan Ranzolin expôs que: “[e]u fui ofendido aqui por defensores e ganhei deles na diplomacia. Hoje os que me ofenderam são os meus melhores amigos, os que mais me conhecem. Então, se eu tivesse contra-atacado, não haveria acordo. Por isso que eu digo o seguinte, quando assim o governador, o presidente, o chefe de uma empresa, se ele não for um administrador de divergências, não dá certo.” (entrevista, 2015)

conflitos em segundo plano e trabalhar conjuntamente.²⁰⁴ Para esta pesquisa, o Defensor Público-Geral Ivan Cesar Ranzolin afirmou, com entusiasmo, que “a Defensoria de Santa Catarina vai ser a melhor do Brasil” (entrevista, 2015).

Todavia, essa convivência se encerra com a escolha do próximo Defensor-Geral entre os membros da carreira. A partir de então, não haverá mais a intermediação política entre o governo do Estado e os defensores públicos, ou melhor, a intermediação será incumbência de integrantes da própria categoria. Nessa nova fase da DPESC, ainda será preciso enfrentar a ameaça que o modelo dativo representa para o crescimento da instituição, tendo em vista que o projeto de retomar o credenciamento de advogados particulares para o exercício da assistência judiciária, inclusive com a instituição de um fundo especificamente destinado à remuneração desses profissionais liberais, continua vivo nos planos do governo estadual. Nesse sentido, o Procurador-Geral do Estado disse que, na sua visão, o modelo ideal de assistência jurídica é aquele que consegue conciliar Defensoria Pública e advocacia privada:

Eu penso que o modelo ideal é o de uma Defensoria Pública que presta o serviço diretamente, mas que possa se valer de um reforço nesse modelo de credenciamento. Porque ela pode exercer, a própria Defensoria, a fiscalização sobre a qualidade desse serviço que era um problema no modelo anterior. Então ela pode exercer um controle, uma fiscalização, inclusive exercer a orientação de como proceder. E, com isso, ela pode ter a abrangência que o modelo anterior tinha, mas sob a supervisão dela. Então pode ganhar em abrangência, mantendo a qualidade, até melhorando a qualidade em relação ao modelo anterior. Então, eu penso que não se deve descartar por algum preconceito, por alguma questão, algum interesse corporativo, descartar a possibilidade de unir esses dois modelos. Unir os dois modelos não, o modelo é de prestação direta, mas o reforço que pode vir daquele advogado profissional liberal é importante, até por razões de custo. É como eu te disse, Defensoria Pública para ser instalada precisa ter um prédio em cada lugar, tem que ter os carros, os equipamentos e tal. E esse modelo, e como ele envolve uma tabela que você faz um preço mais baixo, pode ficar muito interessante a equação econômica. E como o que interessa, na verdade, é que o necessitado tenha assistência jurídica, acho que não é tão relevante como ele vai ter essa assistência, mas sim que ele tenha. E acho que, sob a supervisão da Defensoria Pública, a gente tem tudo para ter um modelo que ao mesmo tempo seja sustentável e tenha essa eficiência e qualidade. (Neto, entrevista, 2015b)

²⁰⁴ Sobre o trabalho conjunto entre defensores e administração superior, João Joffily destacou que o plano para o crescimento da DPESC tem sido elaborado em colaboração com a Defensoria Pública-Geral, que fez “um trabalho muito bem feito” para demonstrar que cerca de 300 defensores públicos são suficientes para atender todas as comarcas de Santa Catarina: “a gente hoje conseguiu mostrar um plano, que foi até um trabalho muito bem feito aqui pela administração [da DPESC], que com 300 defensores mais ou menos, aqui no Estado a gente pega quase todas as comarcas. 300 defensores. Lógico, eu vou ter cidade em que eu vou ter um defensor público em um ofício e outro ofício vazio. Mas, pelo menos em todas as comarcas vai ter um defensor lá.” (Coutinho, entrevista, 2015)

Essa intenção permanente de reativar o credenciamento dos advogados particulares expressa a força do mecanismo *path dependence* colocado em funcionamento pelo antigo modelo dativo de assistência judiciária em Santa Catarina. Mesmo após a mudança institucional contida na criação da DPESC, o governo estadual e alguns atores do sistema de justiça permanecem interessados em reestabelecer, na medida do possível, os termos do modelo anterior. Isso demonstra que as forças políticas que impediam o surgimento da Defensoria Pública catarinense até a decisão do STF, agora, tentam restringir a amplitude do seu desenvolvimento, para garantir que os atores que compunham o antigo sistema de assistência judiciária ainda tenham espaço para atuar. Até o momento, a atuação política dos defensores públicos tem impedido o retorno do credenciamento e impulsionado o crescimento da DPESC. Com a Frente Parlamentar na Alesc, é provável que consigam expandir os serviços da Defensoria Pública para todas as comarcas de Santa Catarina, conforme determina a EC 80/2014 apresentada no terceiro capítulo, mas tudo indica que a instituição terá que conviver com a atividade suplementar dos advogados credenciados. Se isso se confirmar, novos conflitos em torno dos recursos destinados à assistência jurídica devem surgir no Estado, semelhantes aos que ocorrem em São Paulo por conta do convênio entre DPESP e OAB/SP.

Considerações finais

A formação da Defensoria Pública: ativismo político de atores estatais e conflitos com outras carreiras jurídicas

Este estudo indagou por que, apesar da previsão constitucional da Defensoria Pública desde 1988, muitos Estados demoraram décadas para constituir o seu próprio quadro de defensores públicos? Diante desse problema de pesquisa, a investigação empreendida procurou analisar e comparar a experiência dos Estados para descobrir quais fatores são relevantes para explicar a diferença quanto ao momento de criação das DPEs. Após observar dados gerais sobre as características socioeconômicas dos Estados e a orientação político-partidária dos governos estaduais que instituíram Defensorias, constatando que não há correlação entre esses elementos e o surgimento das DPEs, o presente estudo desenvolveu uma abordagem própria, que enfatiza a estrutura institucional e os atores que compõem o sistema de justiça. Dessa maneira, a variação na interação de componentes endógenos à justiça passa a ser considerada o fator chave para explicar o problema analisado.

A partir dessa abordagem, a hipótese construída nesta pesquisa sustenta que é preciso observar a estrutura institucional da assistência judiciária em funcionamento nos Estados antes de 1988, para entender de que maneira os antigos modelos para desempenhar essa política pública nos Estados interferiram na probabilidade de instituir a Defensoria Pública em tais unidades federativas. Até a Constituição de 1988, o federalismo brasileiro prevalecia de fato na organização da assistência judiciária, pois nessa época ficava a critério de cada Estado definir como e em qual medida iria oferecer tal assistência na forma de um serviço público estruturado. Diferentes soluções foram adotadas pelos Estados e tiveram consequências distintas para a criação das DPEs, facilitando ou dificultando a implantação dessa nova instituição. Para este estudo, a atuação política de atores do sistema de justiça exerceu – e ainda exerce – influência significativa sobre o desenvolvimento da Defensoria nos Estados e, a partir dos incentivos que a organização da assistência judiciária produzia para certos atores, foi possível entender por que a DPE demorou mais tempo para surgir em determinados Estados. Dessa forma, a hipótese apresentada defendeu que, nos Estados onde a PGE e/ou a OAB exerciam de modo sistemático a assistência judiciária, a implantação da DPE enfrentou constrangimentos maiores e, por conseguinte, foi retardada, conforme demonstrado.

Fundamenta essa hipótese, bem como a abordagem ancorada na estrutura institucional do sistema de justiça, o argumento teórico desenvolvido no segundo capítulo, com base na literatura do institucionalismo histórico. Vimos que um mecanismo de *path dependence* foi desencadeado pela sequência de eventos relativos à prestação da assistência judiciária no Brasil. Primeiro os Estados instituíram seus próprios modelos de assistência judiciária, depois a Constituição de 1988 previu a Defensoria como instituição e almejou uniformizar por meio dela a prestação dessa política pública. Assim, onde a OAB e a PGE exerciam a assistência judiciária, atores – individuais, corporativos e institucionais – consolidaram interesses em torno de tais modelos de atendimento jurídico aos pobres, e resistiram à mudança institucional contida na proposta constitucional de criação da DPE, pois percebiam que, com essa transformação, perderiam benefícios que auferiam com a estrutura institucional então existente.

A situação era completamente diferente nos Estados que possuíam, antes de 1988, órgãos específicos de assistência judiciária ou que já haviam criado os primeiros cargos de defensores públicos, embora não tivessem, ainda, a estrutura institucional que a Constituição e a legislação federal definiriam para a Defensoria. Nesses locais a tendência após a promulgação do texto constitucional era mais favorável à criação da DPE, pois os membros do próprio órgão responsável pela assistência judiciária tinham incentivos para criar e migrar para a Defensoria Pública, uma instituição que, além de conferir garantias constitucionais aos seus integrantes, buscava ser nacional e equiparar-se às carreiras do Judiciário e do Ministério Público. A propósito, vimos no terceiro capítulo que a atuação política de defensores e servidores públicos da assistência judiciária de alguns Estados foi determinante para inserir a Defensoria Pública no texto da Constituição. A pressão que fizeram na Assembleia Constituinte foi, em grande medida, reproduzida em seus respectivos Estados para implantar e fortalecer a DPE.

De acordo com o mecanismo causal desta pesquisa, OAB e/ou PGE obtinham vantagens para exercer a assistência judiciária, ao mesmo tempo em que, para os governos estaduais era mais interessante do ponto de vista financeiro manter esse serviço a cargo de tais atores, ao invés de criar outra instituição, com todos os custos de uma nova burocracia e uma nova carreira que almejava obter as mesmas prerrogativas e status de juízes e promotores. Assim, tanto os profissionais jurídicos quanto os governos estaduais tinham fortes incentivos para se reforçarem mutuamente

com o objetivo de preservar o arranjo institucional de assistência judiciária vigente e impedir a criação da DPE. No entanto, os cenários são diferentes quando se trata do mecanismo de reversão da trajetória, ou seja, dos eventos que interferem no processo causal que até então impedia a mudança institucional, tornando a circunstância mais favorável à criação da Defensoria Pública. No caso da PGE, a mudança está relacionada a fatores endógenos ao sistema de assistência judiciária do Estado: os procuradores que exerciam tal assistência percebem que a PGE se tornou restritiva demais para os serviços que desempenham, tendo em vista que a função primordial da Procuradoria não é o atendimento jurídico da população carente, mas sim a assessoria e a defesa jurídica do próprio Estado. Quando os procuradores da assistência judiciária fazem esse cálculo, e constatarem que a Defensoria se expandia em outros lugares, eles passam a encampar a luta pela DPE em seus Estados e se tornam a principal força motriz da mudança institucional. Por outro lado, no caso em que apenas a OAB desempenhava a assistência judiciária, não havia uma categoria de servidores públicos comprometida com o atendimento jurídico da população pobre no Estado. A mudança institucional, portanto, só poderia ser provocada por algum fator exógeno ao sistema de assistência judiciária do Estado, na medida em que, para os advogados dativos e para a OAB, a criação da DPE representava o fim, ou a redução drástica, do modelo que lhes garantia certos benefícios econômicos.

O quarto capítulo analisou a criação da Defensoria Pública em três Estados, buscando avaliar a adequação do mecanismo causal deste estudo. Em São Paulo, a assistência judiciária era atribuição da Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão vinculado à PGE e composto por procuradores do Estado, mas também era exercida por advogados particulares, que atuavam por meio do convênio mantido entre a OAB e a Procuradoria. Esse modelo misto de assistência judiciária permaneceu inquestionável até o final da década de 1990, quando teve início a mobilização de alguns integrantes da PAJ que se tornavam politicamente influentes dentro da carreira de procurador do Estado. Recorrendo a uma metáfora utilizada pelos defensores fluminenses quando se separaram do Ministério Público do Rio de Janeiro (Rocha, 2004: 45-6), podemos dizer que parte dos procuradores da PAJ decidiu, na virada do século, que era o momento de deixar a “árvore frondosa” da PGE paulista e investir em uma estrutura institucional própria para a assistência jurídica.

Antes de tais procuradores aderirem ao projeto da DPE, a criação da Defensoria não era uma questão publicamente debatida em São Paulo. O governo

estadual não demonstrava qualquer interesse em formar a nova instituição e parecia ignorar a previsão da Constituição Federal. Atores da sociedade civil só passaram a se manifestar publicamente pela criação da DPESP e a pressionar o governo, depois de os procuradores da PAJ terem decidido que o futuro da assistência jurídica paulista estava na Defensoria Pública. Foram esses procuradores, conforme vimos no capítulo quatro, que buscaram o apoio de organizações sociais e lideraram o movimento pela criação da DPESP. Ao que tudo indica, a OAB/SP, por sua vez, não atuou para impedir a criação da Defensoria paulista. Acostumados com o modelo misto de assistência judiciária que compartilhavam com a PAJ, os advogados dativos e a OAB/SP buscaram, e conseguiram, manter o convênio existente após a formação da DPESP e, com isso, garantir que profissionais liberais continuassem presentes na assistência judiciária. Desse modo, com a implantação da Defensoria paulista em 2006, não foi possível romper completamente com o modelo de assistência judiciária anterior, pois a manutenção do convênio com a OAB/SP foi uma imposição à nova instituição, e ainda hoje é motivo de conflitos com a advocacia do Estado. A imposição do convênio é, portanto, um impacto do modelo pré-1988 de assistência judiciária sobre a institucionalização da DPESP.

No Rio Grande do Sul, a criação da Defensoria Pública também foi impulsionada pelos servidores responsáveis pelo atendimento jurídico da população carente no Estado, os integrantes da Unidade de Assistência Judiciária, órgão que era vinculado à PGE. Mas, diferente da PAJ paulista, os membros da UAJ no Rio Grande do Sul não eram procuradores do Estado. Eles constituíam uma carreira específica submetida à Procuradoria, mas cujos direitos e vencimentos não estavam atrelados ao regime jurídico dos procuradores estaduais. Enfrentando maiores dificuldades para manter e ampliar a assistência judiciária no interior da PGE e sofrendo a oposição dos procuradores que os viam como uma carreira concorrente, os integrantes da UAJ não tinham incentivos institucionais e profissionais para permanecer na Procuradoria. Após o contato com defensores públicos de outros estados, os assistentes judiciários gaúchos aderiram ao projeto da Defensoria Pública já na década de 1980 e, com a nova Constituição Federal, passaram a pressionar os poderes políticos estaduais para que a instituição fosse criada no Rio Grande do Sul. Para eles, portanto, a PGE nunca foi uma “árvore frondosa”, ao contrário, sempre se apresentou como uma ameaça e um constrangimento.

Essa relação conflitiva entre UAJ e PGE gaúcha indica que é preciso fazer um adendo ao argumento desta pesquisa: quando o serviço de assistência judiciária dentro da Procuradoria não era incumbência dos próprios procuradores, mas sim de outra carreira à parte submetida à PGE, o interesse e o comportamento dos servidores responsáveis pela assistência judiciária eram diferentes. Eles não tinham a intenção de permanecer na Procuradoria, como ocorria com os procuradores paulistas da PAJ durante os anos 1990. Assim, o caso dos assistentes judiciários gaúchos se aproxima mais do que aconteceu em Estados onde havia um órgão específico de assistência judiciária antes de 1988, pois eles rapidamente converteram-se em porta-vozes da campanha pela DPERS, tendo em vista que a possibilidade de constituir uma instituição autônoma de assistência jurídica era um cenário muito mais vantajoso para eles do que permanecer na Procuradoria. Graças a essa condição específica, a Defensoria do Rio Grande do Sul foi criada em 1994, mais de uma década antes da DPESP, a despeito da oposição que a PGE exercia contra os assistentes judiciários. O mecanismo de *path dependence*, portanto, era diferente, na medida em que apenas a PGE queria manter a assistência judiciária sob seu controle, enquanto os membros da UAJ sempre foram os agentes que lutavam pela mudança institucional. O governo do Estado na época, ao que tudo indica, atuou mais reativamente à pressão dos assistentes judiciários, como aconteceu em São Paulo, do que por compromisso com o projeto institucional da Defensoria.

Tabela 13. Síntese dos estudos de caso

Estado	SP	RS	SC
Entidades responsáveis pela AJ	PAJ/PGE e OAB	UAJ/PGE	OAB
Posição do governo do Estado	manter o <i>status quo</i>	manter o <i>status quo</i>	manter o <i>status quo</i>
Fator que impulsionou a mudança	Membros da PAJ	Membros da UAJ	Decisão do STF
Ano de criação da DPE	2006	1994	2013

Santa Catarina era um caso extremo de atuação da OAB. Não havia uma carreira pública interessada em lutar pela criação da Defensoria Pública no Estado. A assistência judiciária era integralmente exercida por advogados particulares, que

atuavam no modelo dativo constituído entre o governo do estado e a OAB/SC. Sem um ator coletivo inserido no sistema de justiça para defender publicamente a formação da Defensoria, Santa Catarina parecia ignorar que a Constituição de 1988 previa uma instituição determinada para desempenhar a assistência jurídica. A DPESC só foi criada em 2013, após o STF, quando provocado por associações nacionais de defensores públicos, declarar inconstitucional o modelo dativo catarinense. Vimos que essa decisão só foi possível porque o Supremo firmou, a partir de 2004, jurisprudência favorável ao fortalecimento da Defensoria Pública em todo o país. Até essa mudança na posição do Tribunal, o caminho judicial para impor o modelo constitucional de assistência jurídica em Santa Catarina não se apresentava para os atores como uma possibilidade concreta. Apesar da criação e do crescimento da DPESC nos últimos três anos, o processo de *path dependence* gerado pelo modelo dativo anterior ainda produz efeitos, pois o governo estadual e parte da advocacia continuam buscando alternativas para implantar um convênio para disciplinar e remunerar a assistência judiciária realizada por profissionais liberais, algo que, para os defensores, ameaça o desenvolvimento da DPESC.

A abordagem deste estudo, além de destacar o potencial explicativo do institucionalismo histórico para analisar mudanças institucionais do sistema de justiça, põe em evidência o ativismo político de atores estatais. Vimos ao longo desta dissertação que a inclusão da Defensoria Pública na Constituição, a conquista da previsão de autonomia, a mudança de perfil institucional e as novas funções que a Defensoria assumiu são, em grande medida, o resultado da atuação política dos próprios defensores públicos ao longo das últimas décadas. O projeto de construção e ampliação do modelo público de assistência jurídica tem sido impulsionado pelos defensores e suas entidades representativas. Da mesma forma, para entender a criação das DPEs, é preciso considerar os interesses e as ações de carreiras jurídicas que integram a própria máquina estatal. Servidores públicos que desempenhavam a assistência judiciária foram, em regra, o principal grupo de apoio à criação da Defensoria em seus Estados. Por outro lado, o surgimento e a expansão da Defensoria Pública despertou a oposição de outras carreiras jurídicas, incluindo atores estatais como membros da PGE e do Ministério Público. Conforme exposto no segundo capítulo, o conceito de pluralismo estatal permite capturar a atuação política dos atores estatais, pois enquadra carreiras e associações de servidores públicos como grupos de interesse agindo em defesa de seus próprios projetos para certas políticas

públicas, entrando, frequentemente, em rota de colisão com outros atores estatais e sociais. Esta pesquisa procurou demonstrar que transformações importantes no sistema de justiça brasileiro podem ser compreendidas à luz desse enquadramento teórico, observando, a partir dos incentivos institucionais existentes, os interesses, as estratégias e as ações de atores que compõem o sistema de justiça e atuam politicamente em busca de afirmação institucional.

Disputas em torno do perfil institucional e o futuro da Defensoria Pública

Esta última seção propõe uma reflexão à parte do problema analisado na presente dissertação, mas que se relaciona com a institucionalização da Defensoria Pública e pode ser iluminada pelas observações deste estudo. Trata-se de avaliar, a partir de achados e argumentos desta pesquisa, o potencial da Defensoria para atuar no processo de construção da cidadania (Sadek, 2008). Longe de pretender esgotar o assunto, o que seria impossível, ou procurar conclusões definitivas sobre o papel emancipatório da Defensoria Pública e sua capacidade de concretizá-lo, algo que seria arbitrário e superficial, este espaço busca contribuir, modestamente, com a literatura que debate o potencial da instituição para promover a justiça social e a democratização do sistema de justiça, considerando a análise empreendida nas páginas anteriores, informações coletadas durante esta pesquisa e referências teóricas que podem enriquecer o debate.

Essa literatura, ainda que composta por trabalhos diversos que nem sempre dialogam entre si, apresenta um traço comum que permite unir os principais estudos das ciências sociais que trataram da Defensoria sob um mesmo tema: a instituição como um instrumento de transformação da sociedade brasileira, na medida em que sua missão é assistir juridicamente a população marginalizada. Esse potencial transformador ou emancipatório costuma ser abordado a partir de dois propósitos atribuídos à Defensoria Pública: promover, por meio da educação em direitos e da reivindicação judicial e extrajudicial de direitos, a justiça social e, assim, trazer para a cidadania a esmagadora parcela da população marginalizada no país (Sadek, 2008; Santos, 2010); promover, por meio da ampliação do acesso à justiça e da implantação de mecanismos de participação social, a democratização do sistema de justiça e contribuir para a consolidação da própria democracia (Soares, 2009; 2011; Santos, 2010; Zaffalon, 2010; Haddad, 2011; Madeira, 2012; Marona, 2013). Ao ressaltar esses traços comuns, o objetivo não é reduzir a riqueza, as particularidades e as

contribuições desses trabalhos, mas tão-somente apontar para o fato de que são guiados, ao menos como pano de fundo, por preocupações semelhantes e relevantes para a realidade brasileira. Argumentos e achados da presente pesquisa podem contribuir com esse debate, trazendo reflexões diferentes e complementares.

O objetivo nesta seção é pensar como se desenvolveu o perfil ou a identidade institucional da Defensoria Pública, destacando as tensões existentes em torno desse perfil e as limitações que devem ser consideradas para a concretização das promessas que ele pretende cumprir, ou que a literatura acredita que ele possa cumprir. Vimos ao longo desta dissertação que a evolução da Defensoria tem sido um projeto conduzido, sobretudo, pelos próprios servidores públicos responsáveis por prestar assistência jurídica. Inicialmente, a partir do momento em que a carreira de defensor público se expandiu no Estado do Rio de Janeiro durante os anos 1970, o objetivo da categoria era construir mais uma instituição independente no sistema de justiça, tendo como exemplo o modelo institucional do Ministério Público que estava sendo desenvolvido no período. Foi essa concepção de instituição que os defensores e outros servidores da assistência judiciária levaram para a Assembleia Nacional Constituinte em 1988, e não conseguiram inserir plenamente no texto constitucional por causa da oposição de outros atores, conforme demonstrou o terceiro capítulo. Também foi esse modelo institucional que buscaram fortalecer com a LC 80/1994, que visava organizar a Defensoria Pública a partir da estrutura e de prerrogativas semelhantes às conferidas ao Ministério Público, mas que sofreu inúmeros vetos recomendados pelo Procurador-Geral da República na época. Até esse momento, portanto, a evolução e a consolidação do MP eram o exemplo que os defensores públicos almejavam para a sua própria instituição e carreira.

Todavia, vimos que no início dos anos 2000 começou a ser desenhado um novo perfil para a Defensoria Pública. O MDPESP, Movimento pela Criação da Defensoria em São Paulo, trazia uma proposta diferente e inovadora de instituição quando comparada com a estrutura do Judiciário e do Ministério Público. Esse modelo, que foi adotado em São Paulo e depois parcialmente incorporado na legislação federal, por meio da LC 132/2009, tinha entre os seus eixos principais o objetivo de construir uma instituição mais aberta e transparente para a sociedade, com canais de participação e controle social. Na Defensoria paulista, essa proposta resultou na implantação da ouvidoria externa e dos ciclos de conferências com organizações sociais, além da criação do “momento aberto”, quando o Conselho

Superior da instituição realiza reuniões em que qualquer pessoa pode apresentar assuntos de interesse da Defensoria e de seus atendidos, e da “Definição de Teses Institucionais”, que abre espaço para participação social na formulação de teses a serem adotadas pela DPESP (Zaffalon, 2010). A atuação de um grupo politicamente influente de defensores públicos, que tinha contato próximo com a Secretaria de Reforma do Judiciário, levou parte dessa inovação institucional para lei federal que organiza a Defensoria Pública no país, prevendo a criação de ouvidoria em todas as DPES. No entanto, essa medida teve que enfrentar a resistência de parte considerável da categoria profissional, como vimos no capítulo três, e, por isso, em muitos Estados a ouvidoria ainda não foi implantada.

Esse projeto de transformar a Defensoria Pública em uma instituição aberta à participação e ao controle social exige uma ressalva teórica, com consequências práticas relevantes, ainda não enfrentada explicitamente pelos defensores desse projeto institucional e pelos trabalhos que o analisaram, embora a literatura sobre participação social no Brasil chame a atenção para essa ressalva há pelo menos uma década (Gurza Lavalle *et al.*, 2006a; 2006b). Trata-se da constatação de que os arranjos institucionais participativos constituem, na realidade, *loci* de representação extraparlamentar, na medida em que “abrigam organizações civis e atores coletivos aos quais conferem não apenas reconhecimento como porta-vozes da sociedade civil, mas faculdades e investidura regulamentadas” para agir em nome de certos setores sociais (Gurza Lavalle, 2011). Esses atores societais, organizações civis diversas, são chamados e ouvidos na qualidade de representantes da sociedade civil, que falam em nome de certos interesses da população para que estes sejam considerados no momento de concepção, implementação e/ou fiscalização de determinadas áreas de políticas públicas. Desse modo, é preciso reconhecer que os espaços institucionais na Defensoria Pública para a participação de atores societais, tais como os ciclos de conferência e o conselho da ouvidoria da DPESP, investem esses atores na função de representantes políticos de determinados segmentos da sociedade.

O caráter de representação política contido nessas experiências participativas deve ser considerado com seriedade, pois, se elas refletem um processo de pluralização institucional da democracia, por um lado, despertam, por outro, uma série de questionamentos sobre a legitimidade dos novos atores investidos na função

de representantes.²⁰⁵ Sem mecanismos eleitorais de escolha ou outro critério claro de legitimidade, não é simples responder a perguntas tais como: quais organizações sociais podem exercer a função de representação nesses espaços institucionais? Em nome de quais setores da sociedade elas estão habilitadas a falar? De que forma prestam conta por suas escolhas e ações para a coletividade que dizem representar? Essas questões, se ignoradas, podem ocasionar distorções significativas dos interesses representados nos espaços participativos, o que, além de colocar em xeque as pretensões democráticas do arranjo institucional, corre o risco de produzir decisões contrárias aos interesses e às necessidades do público ao qual se destinam.

Refletir sobre a representação política inexoravelmente presente nos canais de participação e controle social, bem como sobre as suas consequências práticas e os resultados indesejáveis que pode ensejar, é algo indispensável para aqueles que estão engajados em fortalecer o perfil da Defensoria Pública como uma instituição aberta aos atores sociais. Isso porque, não obstante os questionamentos inevitáveis a qualquer experiência participativa, a Defensoria é concebida para agir em defesa dos direitos e interesses da população carente, de coletividades e segmentos sociais muitas vezes dispersos, sem voz e não organizados politicamente. Embora várias organizações civis prestem serviços a tais segmentos e visem representá-los, raramente há mecanismos de conexão entre representante e representado nesses casos. Portanto, o debate sobre quem participa, em nome de quem e para decidir o quê, terá que ser enfrentado por aqueles que projetam a Defensoria Pública como uma instituição acessível aos atores sociais e sujeita ao controle social.

Esses desafios e limites da representação política nos espaços participativos não se apresentaram, até o momento, como um problema para a literatura que analisa a Defensoria Pública. Isso ocorre porque a instituição, principalmente a DPESP que é o exemplo mais avançado do projeto de uma Defensoria aberta, ainda não se consolidou como um arranjo institucional com canais participativos capaz de incidir sobre políticas públicas na área de acesso à justiça. Após criar mecanismos de participação e controle social, atualmente a Defensoria encontra dificuldades para definir o funcionamento dessas instâncias, os limites de suas decisões e para dialogar com grupos sociais que tentam disputar esses espaços. Isso acontece, principalmente,

²⁰⁵ Sobre a representação política desempenhada por atores da sociedade civil em arranjos institucionais participativos e considerações sobre a sua legitimidade democrática, ver Gurza Lavalle *et al.* (2006a; 2006b).

quando os atores sociais e as decisões dos canais de participação não se coadunam com objetivos e interesses próprios da categoria profissional dos defensores públicos.

Tais dificuldades surgem para a Defensoria no momento “após a participação”, expressão que não pretende indicar que a participação perdeu importância ou deixou de existir, mas sim que o seu registro e as principais questões que desperta mudaram após a institucionalização dos espaços participativos (Gurza Lavalle, 2011). A literatura que analisou a Defensoria Pública, sobretudo a paulista e seus mecanismos de participação e controle social, focou principalmente no momento anterior, de construção e constatação da existência desses mecanismos, discutindo os avanços que poderiam produzir. No entanto, após a sua implantação e uma vez em funcionamento, esses arranjos participativos lançaram novos problemas e padrões de interação entre os atores que devem ser considerados pela literatura. Nesta seção final do trabalho, porém, o objetivo é restrito e não busca analisar detidamente o estágio atual dos canais participativos da Defensoria Pública. A intenção é tão-somente chamar a atenção para os dilemas que a instituição enfrenta atualmente, com destaque para o choque entre interesses corporativos dos defensores públicos e a consolidação dos mecanismos de participação.

Se durante o movimento pela criação da DPESP parecia haver uma confluência entre os procuradores da PAJ que lutavam pela nova instituição e os movimentos sociais que os apoiavam, todos engajados na construção de um modelo institucional inclusivo com canais que assegurassem a participação dos atores sociais, após uma década de existência da Defensoria Pública de São Paulo, a relação entre defensores e organizações da sociedade civil tem se revelado problemática. Embora a maior parte dos defensores públicos ouvidos nesta pesquisa defenda que é preciso aproximar a Defensoria dos movimentos sociais, há uma resistência no interior da categoria às propostas que visam permitir o controle e a participação de atores sociais nos rumos da instituição. Isso se verifica na dificuldade de expandir os mecanismos da DPESP para outros Estados, mas também é possível constatar na Defensoria paulista, na qual uma parte considerável dos membros reluta em aceitar as críticas e sugestões trazidas por atores da sociedade, e busca preencher os espaços participativos com pautas da própria classe.

Sobre a experiência da Defensoria de São Paulo, Luciana Zaffalon Leme Cardoso, ouvidora-geral da DPESP de 2010 a 2014 e autora de uma das principais

referências bibliográficas sobre os mecanismos participativos da instituição (Zaffalon, 2010), avaliou em entrevista para a presente pesquisa que:

Vale a ponderação de que a idealização desses mecanismos também se frustra na prática. (...) De fato, a participação com apresentação de teses institucionais é praticamente inexistente, atualmente. (...) Com relação ao momento aberto, a mim causa especial surpresa quando a gente observa que esse espaço é mais ocupado por defensores e servidores da própria Defensoria do que pela sociedade civil. Então, muitas vezes você tem a cooptação desse espaço para pautas corporativas, salariais e dessa ordem, desvirtuando a potencialidade que aquele mecanismo teria. Com relação ao ciclo de conferência, não deu certo. O que a gente observa é um baixíssimo grau de absorção institucional das prioridades elencadas nos ciclos de conferências. Quando a gente olha o relatório dos ciclos de conferência e vê ali a prestação de contas da instituição sobre o que foi cumprido ou não foi cumprido, a observação clara que a gente tem é: naquilo que o ciclo de conferência coincidiu com aquilo que era prioridade da Defensoria, as pautas avançaram; naquilo que não, o resultado do ciclo foi deixado de lado. (...) Não há qualquer absorção institucional de alto impacto. Quando as pautas coincidem, elas vão para frente, quando não, elas são barradas. (...) A esperança que a gente tinha era que na Defensoria a gente pudesse testar esse mecanismo na sua total potencialidade, antes de abrir mão dele. Isso não aconteceu. (...) As conferências têm uma comissão organizadora, se você fizer a mesma pergunta para cinco pessoas diferentes da comissão organizadora – de qual é o alcance? Como que se formula? Qual é o papel dos atores? – cada um vai te dar uma resposta diferente. Não houve de fato um amadurecimento e uma apropriação desse mecanismo como prioridade. Assim como não houve em outras esferas. A mesma questão eu enxergo na relação com a ouvidoria, se espera uma docilidade de apoio e as reações à resistência vêm, muitas vezes, com uma brutalidade que mais desconstrói do que permite, de fato, a diversidade de voz. Quando a gente tem um mecanismo que pretende funcionar como um fato novo, e você de alguma forma oprime aquilo que é diferente, você perde muito das potencialidades envolvidas nesse processo. (...) Grande parte da carreira tem resistência [à ouvidoria]. É recorrente o uso político do discurso sobre apoio ou não à existência de uma ouvidoria externa. Como se houvesse a possibilidade de eles decidirem se vão aplicar ou não a lei, de acordo com a sua avaliação do que a ouvidoria externa deve ou não fazer. Existe uma inversão de valores, de deixar de compreender que a ouvidoria representa legitimamente o controle social e deve ali trazer as suas críticas, para compreender que a Defensoria é que deve fazer a crítica à ouvidoria. (Zaffalon, entrevista, 2016)

Na prática, portanto, o funcionamento dos arranjos de participação e controle social da DPESP tem produzido tensões entre organizações civis inicialmente dispostas a integrar esses canais, de um lado, e parte da carreira de defensores públicos, de outro. O resultado é o afastamento de alguns movimentos sociais da Defensoria, que deixam de enxergar na instituição um espaço participativo para debater e formular políticas públicas sobre o acesso à justiça e a promoção de direitos:

Nós tivemos dois movimentos altamente representativos e que participaram desde o momento do processo de criação da Defensoria, que é a *União de Mulheres* e a *Pastoral Carcerária*, abertamente deixando de participar do ciclo de conferências, por entenderem que esse espaço... por não quererem mais legitimar o espaço que demanda das pessoas um comprometimento com algo que

depois não é levado adiante. (...) Nesse relatório que eu te mencionei, a gente também faz um fluxo de quem adere às etapas regionais [do ciclo de conferência], e nos surpreende o número, quer seja de pessoas da própria instituição quer seja de representantes de outros órgãos públicos nas etapas regionais. O que primeiro, é um sintoma do afastamento da instituição da comunidade, porque aqueles que não se veem representados naquela instituição deixam de aderir a suas portas de entrada. (...) À medida que a Defensoria não está próxima da população, ela deixa de ter interlocutores que venham participar da sua formulação. E, por outro lado, aqueles que historicamente participaram da sua formulação se desincentivaram durante o processo a continuar aderindo a algo que não tinha resultado. (Zaffalon, entrevista, 2016)

Discordâncias e tensões já seriam esperadas na prática desses canais de participação, tendo em vista o propósito de incorporar visões diferentes e críticas sobre as atividades e os rumos da Defensoria Pública. Entretanto, além dos conflitos naturais a arenas democráticas, a disputa nesse caso parece conter uma particularidade: a resistência de atores estatais à inserção de organizações civis nos espaços decisórios de sua repartição pública. Há membros da Defensoria que discordam do processo de abertura da instituição e dificultam a consolidação dos canais de participação e controle social. Assim, restringem o papel da ouvidoria externa e dos ciclos de conferência, por exemplo, e usam o momento aberto para debater pautas corporativas. Com isso, torna-se difícil estabelecer diálogo e atuação conjunta entre movimentos sociais e os integrantes da Defensoria, o que pode gerar o afastamento de atores sociais e, conseqüentemente, o insulamento da instituição.

Vimos nesta dissertação que a atuação política dos servidores públicos responsáveis pela assistência jurídica foi essencial para inserir a Defensoria Pública no sistema de justiça, e tem sido a força motriz para impulsionar o crescimento da instituição. Com a perspectiva de implantar um novo perfil institucional na Defensoria, por meio de canais que permitam a participação social, os defensores públicos se deparam com o surgimento de um cenário diferente, o qual, caso venha a se consolidar, fará com que eles precisem debater e construir os rumos da instituição em conjunto com outros atores. Nesse contexto, a Defensoria deixaria de ser uma construção da carreira e diversos pontos importantes de sua atuação e organização poderiam entrar em disputa, recebendo críticas, sugestões e reformulações externas. Essa possibilidade incomoda parte da categoria que almeja outro caminho institucional, um que siga trajetória semelhante às do Judiciário e do Ministério Público, tidos como modelos tradicionais no sistema de justiça, principalmente no que concerne às vantagens e prerrogativas concedidas aos membros dessas instituições. A

esse respeito, os seguintes trechos da entrevista com um defensor público paulista são elucidativos:

(...) eu acho que é um pouco uma pedra de toque do debate que está até hoje na Defensoria: um modelo mais aberto, mais arejado, progressista, um modelo crítico em relação ao sistema de justiça. E um outro modelo, que é o modelo tradicional: “não, olha, não é à toa que as instituições estão aí há tanto tempo desse jeito, não vamos inovar aqui.” (...) Eles [defensores] olham tudo, e principalmente os malfeitos que o Ministério Público e o Judiciário nos ensinam em relação à distribuição indevida de vantagens, mecanismos para burlar o teto constitucional, e aí é uma pressão, e a gente vivenciou esse processo inteiro também na administração da Defensoria (...).

(...) a sociedade civil é crítica em relação a várias coisas, não é fácil fazer o diálogo colaborativo, participativo, você toma porrada. Se você abre a tua porta você está mais exposto. Falam [os defensores]: “não, mas por que é que eles não estão apontando o dedo para o Ministério público, para o Judiciário, e só para a Defensoria?” Porque a gente abriu espaço, porque a ideia é essa mesma. (...) Mas minha leitura geral é que hoje a gente tem um pouco essa divisão interna, essa coisa mal parada de que vários defensores lidam no dia a dia com juízes e promotores, não conseguem pensar fora dessa caixinha do que é a organização institucional clássica. E eu costumo chamar até, puxando o termo do [Zygmunt] Bauman, que a gente está se mirando em instituições zumbi. (...). Que a gente está querendo reconstruir na verdade algo que não tem semelhante, as estruturas postas pelas instituições clássicas estão ruindo, e vão ruir, hoje, amanhã ou depois. (...)

(...) a gente teve momentos de chegar o pessoal do movimento negro com atabaque, e se colocar, e fazer cânticos num espaço ali que eu tenho certeza que no Judiciário e no Ministério Público eles não entrariam. Isso gera desconforto para a parcela da carreira, em especial para parcela conservadora, que acha que é uma confusão, e que a gente por abrir a porta acaba sendo muito mais cobrado. Essas entidades não estão apontando mazelas do Judiciário e do Ministério Público, mas eu acho que a gente tem que cada vez mais aprimorar a escuta. (entrevista, 2015)

Desse modo, o projeto institucional para transformar a Defensoria Pública em uma estrutura administrativa mais aberta e democrática, que influenciou a criação da DPESP e o texto da LC 132/2009, encontra forte oposição no interior da própria instituição. Parte expressiva dos defensores públicos entende que esse projeto é incompatível com certas ambições corporativas da categoria, que visam fortalecer a carreira e seguir o rumo de instituições tradicionais do sistema de justiça. Esses defensores almejam outro futuro para a Defensoria, o qual, novamente, tem a estrutura e as conquistas do Ministério Público como referência.

Essas visões diferentes entre os defensores públicos indicam que o perfil institucional da Defensoria está aberto e em disputa. Há divergências sobre qual deve ser o futuro da instituição, e parte considerável desse debate envolve definir se o objetivo é consolidar e aprofundar a experiência participativa ou seguir um modelo tradicional de instituição de justiça, que se propõe a representar direitos e interesses

sociais, mas é fechado para a sociedade, não se preocupa em consultar os atores sociais e tende a ser avesso às medidas de *accountability*. É possível verificar tais divergências não apenas em São Paulo, onde a DPESP atingiu o ponto mais expressivo de contato com atores da sociedade civil dentre as Defensorias, mas também em outros Estados. No Rio de Janeiro, por exemplo, a questão da ouvidoria externa divide a carreira, e os integrantes do grupo minoritário que defende a implantação desse mecanismo de controle costumam ser rotulados por outros colegas, que dizem que “eles não gostam de dinheiro”, em referência à posição contrária que possuem a certos benefícios que a categoria procura incluir em seus vencimentos (entrevista, 2015).

Alguns defensores caracterizam esse tipo de conflito como uma disputa entre “vocacionados e corporativistas”. Essa categorização é pouco útil se assumida como um dualismo inflexível, pois em alguma medida todo defensor público tem comprometimento com questões referentes ao acesso à justiça, da mesma forma que todos possuem e defendem, em maior ou menor grau, pautas corporativas. No entanto, é possível pensar em um *continuum*, cujos extremos representam os tipos puros “vocacionado” e “corporativista” que não existem na prática, e ao longo do qual se localizam os diversos temas que dividem os defensores, alguns mais próximos da visão de um vocacionado e outros mais ligados aos interesses corporativistas. A definição do perfil institucional das Defensorias Públicas depende do equilíbrio de forças nesse *continuum*. Isso porque, conforme vimos no presente trabalho, os defensores, ao lado de outras carreiras do direito que desempenhavam a assistência judiciária antes de 1988, são os atores que mais influenciaram os traços de desenvolvimento da Defensoria até hoje, e provavelmente continuarão a ser enquanto outros atores não tiverem a convicção de que a instituição é um espaço comum, onde podem compartilhar e desenvolver projetos de política pública para o acesso à justiça e para a promoção de direitos humanos. E isso dificilmente ocorrerá até os atores sociais sentirem que, de fato, têm voz ativa nos canais participativos da instituição. Ou seja, é preciso primeiro abrir a Defensoria Pública para, à medida que os atores adiram a essa proposta e passem a defender os arranjos de participação, consolidar o modelo considerado por muitos como inovador no sistema de justiça brasileiro. Contudo, para realizar esse projeto institucional não basta prever em lei os mecanismos participativos, é preciso superar certas posições e interesses associados a demandas corporativistas, que tendem a conduzir a Defensoria para o sentido oposto,

em direção ao modelo institucional dominante no sistema de justiça. Sendo assim, os defensores e ativistas engajados na construção de uma instituição aberta à participação e ao controle social, bem como a literatura que analisa a Defensoria sob esse enfoque, terão que lidar com as dificuldades lançadas pela oposição da própria carreira à consolidação desse perfil institucional.

Por fim, a análise da evolução da Defensoria Pública, enquanto modelo constitucionalmente adotado para garantir à população carente o acesso à justiça, deve levar em consideração, também, as limitações materiais e as restrições orçamentárias do Estado. A Defensoria é frequentemente apontada como um modelo mais custoso para promover a assistência jurídica, por conta dos gastos com estrutura física e pessoal, despesas que não estão diretamente ligadas à atuação judicial e à orientação de direitos. Esses custos impõem limites ao modelo de organização em carreira pública e fazem com que alternativas sejam mantidas ou construídas, muitas vezes em situações de disputa por recursos com a Defensoria, conforme vimos no quarto capítulo. Nesse contexto, certas demandas corporativas da carreira, sobretudo aquelas que buscam auxílios e benefícios da magistratura e do Ministério Público, podem tornar os recursos ainda mais escassos, em prejuízo ao alcance dos serviços, e levantar novas objeções à Defensoria.

Analisando os dados da DPESP, Cunha e Fefferbaum (2014) destacam que a instituição tem reduzido a litigiosidade e, embora a Defensoria só possua 23 unidades em todo o Estado de São Paulo, sua distribuição cobre mais da metade dos domicílios com rendimentos mensais de até três salários mínimos. Entretanto, as autoras apontam as dificuldades para expandir os serviços da DPESP para o restante da população carente e instalar unidades em todas as 275 comarcas de São Paulo, algo que estaria muito além da estrutura atual e exigiria um aumento expressivo do orçamento da instituição. Como alternativa, as autoras propõem uma mudança na concepção da Defensoria Pública, que afastaria a instituição da pretensão de se igualar ao Ministério Público e às carreiras jurídicas do Estado, para assumir o papel de “produtores de políticas públicas na área da justiça”, desenvolvendo, reproduzindo e disseminando, em parceria com outras instituições e atores, estratégias de atuação capazes de “gerar maior repercussão na forma pela qual se dá o exercício da cidadania” (2014: 21). Repensar a Defensoria Pública diante das restrições orçamentárias do Estado, com o objetivo de aumentar o alcance dos seus serviços para promoção de direitos, é uma tarefa essencial àqueles que projetam o desenvolvimento da instituição. Mas isso

também requer a superação de certos interesses corporativos, que buscam seguir o caminho institucional e a consolidação da carreira em termos semelhantes aos do Judiciário e do MP.

Esta seção trouxe reflexões que, uma vez reconhecidas e avaliadas, podem contribuir com o projeto daqueles que defendem a construção da Defensoria Pública como uma instituição aberta à participação e ao controle social, bem como com a literatura que debate o potencial da Defensoria para a promoção da justiça social e para a democratização do sistema de justiça. Essas reflexões podem ser resumidas em três temas principais: os desafios decorrentes da representação política exercida por atores sociais nos arranjos participativos; a oposição interna à formação do novo perfil institucional da Defensoria Pública, na medida em que parte expressiva da carreira de defensor, geralmente orientada por interesses corporativos, pretende consolidar a Defensoria como um modelo institucional semelhante ao de outras carreiras jurídicas do Estado; a necessidade de refletir sobre o papel, a organização e a atuação da Defensoria diante das limitações materiais da administração pública. Esses temas e os desafios que encerram precisam ser incorporados nas análises que discutem a importância da Defensoria Pública e o seu potencial no processo de construção da cidadania e de democratização da justiça no Brasil. Parte considerável desses desafios, principalmente os relacionados aos dois últimos temas, decorre dos interesses e das ações de defensores públicos, atores que impulsionam o crescimento da Defensoria, mas frequentemente defendem seus próprios projetos de afirmação institucional e de conquistas para a carreira. Entender a evolução e os dilemas futuros da Defensoria exigirá especial atenção aos interesses e aos conflitos desses atores.

Bibliografia

- ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa (2011). "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". In: *Sociologias*, vol. 13, no 28, pp. 52-84.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra Serafim; TATAGIBA, Luciana. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula." In: *Dados*, 57.2, pp. 325-357.
- ALENCAR, Miguel Henrique Tinoco de (2011). *A Defensoria Pública do Estado do Amazonas e a promoção dos direitos fundamentais*. 152 f. Dissertação (Mestrado em ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- ALMEIDA, Frederico Noronha Ribeiro de (2005). *A advocacia e o acesso à justiça no estado de São Paulo*. 133 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo
- ALONSO, Angela (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: *Lua Nova*, v. 76, pp. 49-86.
- ALVES, Cleber Francisco (2006). *Justiça para todos! A assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- ARANTES, Rogério B. (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, Educ.
- _____ (2003). "Consensos e dissensos na reforma constitucional do Judiciário". In: CASTELAR, Armando (org.). *Reforma do Judiciário - Problemas, desafios e perspectivas*. São Paulo: Idesp; Rio de Janeiro: Book Link, pp. 120-137.
- _____ (2007). "Judiciário: entre a Justiça e a Política". In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2a ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007, pp. 81-115.

- _____ (2010). *Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica*. Recife: 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP.
- _____ (2015). “Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal”. In: *Desacatos 49*, septiembre-diciembre 2015, pp. 28-47.
- ARANTES, Rogério; SADEK, Maria Tereza (2001). “Introdução”. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, pp. 7-21.
- ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio (2006). “Constituição, governo e democracia no Brasil”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21. n. 61, pp. 41-62.
- ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio (2012). “Constitutionalizing Policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance”. In: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. (Orgs.). *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. v.1, pp. 203-222.
- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago (2016). “Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC”. In: DIDIER JR, Fredie, SOUSA, José Augusto de (Org.). *Defensoria Pública - Coleção repercussões do novo CPC*. Vol. 5. Salvador: Editora JusPODIVM, pp. 703-730.
- ARTHUR, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BRASIL (1987a). “Atas da Assembleia Nacional Constituinte”. In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.
- _____ (1987b). “Emendas Oferecidas à III Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo”. In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.

- _____ (1988a). “Atas da Assembleia Nacional Constituinte”. In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.
- _____ (1988b). “Projeto de Constituição (A): Emendas Oferecidas em Plenário”. Volume I. In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.
- _____, Câmara dos Deputados (1999). “Ata da 40ª Reunião da Comissão Especial da Reforma do Judiciário”. *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 de novembro.
- _____, Ministério da Justiça (2004). *Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, Ministério da Justiça (2006). *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, Ministério da Justiça (2009). *III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, Supremo Tribunal Federal (2012). “Inteiro Teor do Acórdão: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.270 Santa Catarina”. *Supremo Tribunal Federal: Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>
- _____, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013). *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*.
- _____, Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP (2014). *Ministério Público: um retrato – dados de 2013*. Vol. 3. Brasília.
- _____, Conselho Nacional de Justiça - CNJ (2015). *Justiça em números: ano base 2014*. Brasília.
- _____, Ministério da Justiça (2016). *IV Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.

- BRITTO, Adriana (Org.) (2015). *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública*. Brasília: ANADEP.
- BUCKLER, Steve (2002). “Normative Theory”. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (Eds.). *Theory and Methods in political science (Political Analysis)*. 2ª ed. Londres: Palgrave/McMillan, pp. 172-197.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris.
- CARREIRÃO, Yan de Souza (2006). “Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações me Santa Catarina”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, abril/maio, pp. 136-163.
- CARVALHO, Conceição Marilú Cardoso (2015). “Uma luta titânica pela Defensoria gaúcha”. In: SILVA, Genice Selaimen da; COUTINHO, Anne (Orgs.) (2015). *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADEP, p. 84.
- CASTRO, André de (2004). “Prefácio”. In ROCHA, Jorge Luis (2004). *Uma História da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro –ADPERJ*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- CINTRA JR, Dyrceu Aguiar Dias. “Reforma do Judiciário: não pode haver ilusão – entrevista”. In: *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 18, (51), pp. 169-180.
- COELHO, João; OLIVEIRA, Antônio (1989). *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Iesc/Revan.
- CORGOSINHO, Gustavo (2014). *Defensoria Pública – Princípios Institucionais e Regime Jurídico*. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes.
- CUNHA, Luciana Gross (2001). “Acesso à Justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

- CUNHA, Luciana Gross; FEFERBAUM, Marina (2014). “Repensando o Papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania”. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos. (Org.). *Temas Aprofundados - Defensoria Pública V.2*. Salvador: Editora JusPODIVM, pp. 17-21.
- DAHL, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomia versus control*. México: Alianza Editorial.
- _____ (2005). *Who Governs? – Democracy and power in an american city*. 2ª ed. New Haven: Yale University Press.
- DOWBOR, Monika Weronika (2012). *A Arte da Institucionalização: Estratégias de Mobilização dos Sanitaristas (1974-2006)*. 288 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- EASTON, David (1957). “An Approach to the Analysis of Political Systems”. In: *World Politics*, vol. 9, nº 3, pp. 383-400.
- _____ (1993). “Political Science in the United States: Past and Present”. In: FARR, J.; SEIDELMAN, R. (Ed.). *Discipline and History: Political Science in the United States*. University of Michigan Press.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon (2008). *The optimal design of a Constituent Assembly*. Manuscrito. Áudio disponível em: [http://www.law.uchicago.edu/audio/by/title/jon elster the optimal design of a constituent assembly](http://www.law.uchicago.edu/audio/by/title/jon%20elster%20the%20optimal%20design%20of%20a%20constituent%20assembly).
- ESTEVEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves (2014). *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- FEIJÓ, Sirlei Terezinha de Souza (2015). “A luta pela Defensoria Pública no Rio Grande do Sul”. In: SILVA, Genice Selaimen da; COUTINHO, Anne

(Orgs.) (2015). *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADEP, pp. 85-86.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

FONSECA, Thiago do Nascimento (2014). *O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/88: Atuação e Resultados*. IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

GEDDES, Barbara (1990). “Building ‘State’ Autonomy in Brazil, 1930-1964”. In: *Comparative Politics*. Vol. 22, n. 2, 1990, pp. 217-235.

GERRING, John (2004). “What is a case study and what is it good for?” In: *The American Political Science Review*. Vol. 98, n. 2, pp. 341-354.

GOZZETO, Andréa Cristina Oliveira (2011). “A atuação do Movimento pela Criação da Defensoria Pública de São Paulo durante o processo de formulação, discussão e deliberação do PLC 18/2005”. In: HADDAD, E. (Org.). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, 121-176.

GUAZZELLI, Carlos Frederico Barcellos (2015). *História da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul*. Texto apresentado em homenagem à DPERS na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

GURZA LAVALLE, Adrian (1999). “Crítica ao modelo da nova sociedade civil”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, pp. 121-135.

_____ (2011). “Após a participação: nota introdutória”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, pp. 13-23.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. In: *Opinião Pública*. Campinas, v. 21, n. 1, pp. 157-187.

- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela (2006a). “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, pp. 49-103.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela (2006b). “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66.
- HACKER, Jacob; PIERSON, Paul (2002). “Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state”. In: *Political & Society*, vol. 30, n. 2.
- HADDAD, Eneida (Org.) (2011a). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- _____ (2011b). “Os desígnios do estado e a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. In: HADDAD, E. (Org.). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, 23-119.
- HALL, Peter (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". In: MAHONEY , James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 373-404.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). “As três versões do neo-institucionalismo”. In: *Lua Nova*, nº 58, pp. 193-223.
- IMMERGUT, Ellen (1992). “The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden”. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism*. New York: Cambridge University Press, pp. 57-89.
- _____ (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”. In: *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34.

- KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (2002). "American Political Science: The Disciplines State and the State of the Discipline". In KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V (Eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp.1-26.
- KINZO, Maria D. (1990). "O quadro partidário e a constituinte". In: LAMOUNIER, B. (org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré.
- MADEIRA, Lúcia (2012). *A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça*. Gramado: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).
- _____ (2014). "Institutionalization, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 2, jun-set, pp. 48-69.
- MAHONEY, James (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". In: *Theory and Society*, vol. 29, Nº 4. aug., pp. 507-548.
- _____ (2001). "Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method". *Sociological Forum*, vol. 16, nº. 3 (Sep.), pp. 575-593.
- MARCACINI, Augusto Tavares Rosa (1996). *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense.
- MARONA, Marjorie (2013). "Defensorias Públicas". In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 352-368.
- MARQUES, Eduardo (1997). "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". In: *BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 43, pp. 67-102.

- MARQUES, Fernando Gonçalves (2010). *A assembleia nacional constituinte e a política de saúde no Brasil*. 121 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MAYNTZ, Renate (2004). “Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena”. *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 34, No. 2, pp. 237-259.
- MOE, Terry M. (2015). “Vested Interests and Political Institutions”. *Political Science Quarterly*, 130: 277–318. doi: 10.1002/polq.12321
- MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira (1984). *Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris.
- NEDER, Suely Pletz (2008). “Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988”. In: *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série Coleções Especiais - Obras comemorativas, n.º 2, pp. 221-233.
- NERY FERREIRA, Pedro Fernando; MUELLER, Bernardo (2014). “How judges think in the Brazilian Supreme Court: Estimating ideal points and identifying dimensions”. *Economia*.
- NORTH, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NUNES, Edson (2010). *A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- OFFE, Claus (1989). *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de (2012). “Supremo Relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n.80, p. 89-115.
- _____ (2014). *Supremo Tribunal Federal – a dimensionalidade da votação*. 38º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu. Disponível em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8988&Itemid=456

- OLIVEIRA, Corizande Aparecida Alves de (2015). “Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais: Raízes”. In: SILVA, Genice Selaimen da; COUTINHO, Anne (Orgs.). *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADEP, pp. 23-32.
- PICUSSA, Roberta (2013). *O ciclo da política pública no caso da criação da Defensoria Pública do Paraná*. 96 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- PIERSON, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. In: *The American Political Science Review*, vol. 94. Nº 2, jun., pp. 251-67.
- _____ (2003). “Big, slow-moving, and ... invisible: macro-social processes in the study of comparative politics”. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 177- 207.
- _____ (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____ (2006). “Public Policies as Institutions”. In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (Eds.). *Rethinking Political Institutions: the art of the State*. New York: New York University Press.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda (2002). “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (Eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693–721.
- POPPER, Karl R (1972). *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix.
- PUTNAM, Robert D. (2006). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo (2005). “Primeiro passo”. In: RENAULT, Sérgio ; BOTTINI, Pierpaolo (Orgs.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, pp. 1-12.
- ROCHA, Jorge Luis (2004). *Uma História da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro –ADPERJ*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- ROCHA, Alexandre L. (2009). *A Exclusão Legal da População Carente*. Brasília: Thesaurus.
- ROCHA, Amélia Soares da (2013). *Defensoria Pública – Fundamentos, Organização e Funcionamento*. São Paulo: Atlas.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp.
- SADEK, Maria Tereza (1995). “A organização do poder judiciário no Brasil”. In SADEK, M. T. (org.) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- _____ (Org.) (2001). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- _____ (2005). “Efetividade de direitos e acesso à justiça”. In: BOTTINI, P.; RENAULT, S. R. T. (Coord.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva.
- _____ (2008). “A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro”. São Paulo: *APADEP em Notícias*, p. 2 - 2, 30 jul.
- _____ (2010). “Poder Judiciário: uma nova instituição”. In: *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Cadernos Adenauer, ano XI, n.1.
- SANTOS, Boaventura de S. (2011). *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. 3ª ed., São Paulo: Cortez.

- SARTORI, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics". In: *American Political Science Review*, LXIV(4), pp. 1033–1053.
- SCHMITTER, Philippe (1992). "The consolidation of democracy and representation social". In: *American Behavioral Scientist*, vol. 35, march/june, p. 422-449.
- _____ (1993). *Some propositions about civil society and the consolidation of democracy*. Viena: Institut fur Hohere Studien, setembro.
- SHAPIRO, Ian (2002). "Problems, methods, and theories in the study of politics, or: what's wrong with political science and what to do about it". In: *Political Theory, What Is Political Theory? Special Issue: Thirtieth Anniversary*. Vol. 30, nº 4, pp. 596-619.
- SIKKINK, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista". In: *Desarrollo Económico*, vol. 32, n. 128.
- SILVA, Marcelo; OLIVEIRA, Gerson (2011). "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento. Uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul". In: *Sociologias* (UFRGS), vol. 13, pp. 86-124.
- SILVA, Genice Selaimen da; COUTINHO, Anne (Orgs.) (2015). *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADEP.
- SKOCPOL, Theda (1985). "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D.; Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37.
- _____ (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- SOARES, Thais (2009). *A Defensoria Pública de São Paulo: um modelo em construção*. Disponível em:

[http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/SoaresThais .pdf](http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/SoaresThais.pdf).

- _____ (2011). “A atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo”. In: HADDAD, E. (Org.). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas, pp. 177-249.
- SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.) (2013). *I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça*. Brasília: ANADEP.
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1987). *Constructing Social Theories*. Chicago: Chicago University Press.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven (1992). “Historical institutionalism in comparative politics”. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism*. New York: Cambridge University Press, p. 1-32.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de L.; RICCI, Paolo (2010). “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais”. In: *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217.
- TRUMAN, David (1951). *The Governmental Process: political interests and public opinion*. New York: Knopf.
- VENNESSON, Pascal (2008). “Case studies and process tracing: theories and practices”. In: PORTA, Donatella della; KEATING, Michael (Edit.). *Approaches and Methodologies in Social Sciences: a pluralist perspective*. New York: Cambridge University Press, pp. 223-239.
- VINCENT, Andrew (2004). *The Nature of Political Theory*. Grã-Bretanha: Oxford University Press.
- ZAFFALON, Luciana Z. L. Cardoso (2010). *Uma Fenda na Justiça: as inovações democráticas construídas na Defensoria Pública*. São Paulo: Hucitec.

ZAFFALON, Luciana; MOURA, Tatiana W. de (2011). *Participação Social na Gestão da Justiça: o caso da Defensoria Pública de São Paulo*. Apresentado no IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília. Disponível em: <http://www.consad.org.br>.

Referências das entrevistas citadas

AURAS, Anne Teive (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

ZAFFALON, Luciana Z. Leme Cardoso (2016). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (63 min.).

CASTRO, André Luis Machado de (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Rio de Janeiro. 1 arquivo .mp3 (92 min.).

COUTINHO, João Joffily (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (81 min.).

DE VITTO, Renato Campos Pinto (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (108 min.).

FEIJÓ, Sirlei Terezinha de Souza (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

FRANCISCO, Ronaldo (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (61 min.).

GONÇALVES, Maria Dinair Acosta (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (96 min.).

GUAZZELLI, Carlos Frederico Barcellos (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (96 min.).

MARIA, Nilton Leonel Arnecke (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (73 min.).

- MAXIMIANO, Vítores André Zílio (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (82 min.).
- NEDER, Suely Pletz (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (60 min.).
- NETO, Joaquim Gonzaga de Araújo (2015a). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (81 min.).
- NETO, João dos Passos Martins (2015b). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (34 min.).
- SILVA, Genice Selaimen da (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (65 min.).
- SOLLBERGER, Daniela (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (103 min.).
- SOUSA, José Augusto Garcia (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Rio de Janeiro. 1 arquivo .mp3 (84 min.).
- RANZOLIN, Ivan Cesar (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (39 min.).
- REIS, Fernando Antônio Calmon (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (84 min.).
- RENAULT, Sérgio Rabello Tamm (2016). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (18 min.).
- VENASCHI, Rafael Valle (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (82 min.).
- VICARI, Márcio Luiz Fogaça (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (31 min.).
- ZANOTTO, Adriano (2015). Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (39 min.).

Anexo A – Apresentação dos entrevistados

Rio de Janeiro (agosto de 2015)

Adriana Silva de Britto, defensora pública do Rio de Janeiro e diretora de Capacitação de Servidores e Estagiários do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da DPERJ.

André Luis Machado de Castro, Defensor Público-Geral da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro em 2015, ex-presidente da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP).

Cléber Francisco Alves, defensor público do Rio de Janeiro e autor de trabalhos que comparam o modelo de assistência jurídica brasileiro, ancorado na Defensoria Pública, aos modelos adotados por outros países.

Gabriela Varsano Cherem, defensora pública do Rio de Janeiro e coordenadora da Central de Relacionamento com o Cidadão (CRC) da DPERJ.

José Augusto Garcia de Sousa, defensor público do Rio de Janeiro desde a década de 1980, coordenador do Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em 2015.

José Aurélio de Araújo, defensor público do Rio de Janeiro, atua no Núcleo da Fazenda Pública da DPERJ e na Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) do Estado do Rio de Janeiro.

Livia Miranda Müller Drumond Casseres, defensora pública do Rio de Janeiro e coordenadora do Núcleo Contra a Desigualdade Racial (Nucora) e do Núcleo de Defesa da Diversidade Sexual e Direitos Homoafetivos (NUDIVERSIS).

Marco Apolo da Silva Ramidan, defensor público do Rio de Janeiro, atuou como estagiário da DPERJ na década de 1970 e acompanhou a evolução histórica da instituição.

Patrícia Cardoso Maciel Tavares – defensora pública do Rio de Janeiro e coordenadora do Núcleo de Defesa do Consumidor (NUDECON) da DPERJ.

Patrícia Carlos Magno, defensora pública do Rio de Janeiro, atua no Núcleo do Sistema Penitenciário (NUSPEN) da DPERJ e é integrante do Fórum Justiça, espaço aberto para estimular o debate, entre diferentes atores, sobre temas relacionados à política judicial no Brasil.²⁰⁶

Rosane Maria Reis Lavigne, defensora pública ligada à Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio, faz parte do grupo fundador do Fórum Justiça.

Brasília (agosto de 2015)

Fernando Antônio Calmon Reis, defensor público do Distrito Federal há 22 anos e ex-presidente da ANADEP.

Joaquim Gonzaga de Araújo Neto, defensor público do Maranhão e presidente da ANADEP desde 2015.

Renato Campos Pinto De Vitto, ex-procurador da PAJ de São Paulo, é um dos defensores públicos paulistas que participou do movimento pela criação da DPESP entre 1999 e 2006. Na época da entrevista, ocupava o cargo de Diretor do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça.

Suely Pletz Neder, defensora pública aposentada do Mato Grosso do Sul, presidiu a FENADEP durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

Vitore André Zílio Maximiano, defensor público paulista, ex-procurador da PAJ de São Paulo, presidiu o SINDPROESP e participou ativamente do movimento pela criação da DPESP. Na época da entrevista, ocupava o cargo de Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) no Ministério da Justiça;

São Paulo (setembro e outubro de 2015)

Daniela Sollberger, defensora pública de São Paulo, ex-procuradora da PAJ, foi Defensora Pública-Geral do Estado entre 2010 e 2014.

²⁰⁶ Informações sobre o Fórum Justiça disponíveis no link <http://www.forumjustica.com.br>. Acessado em: 06/07/2016.

Rafael Valle Vernaschi, defensor público de São Paulo, foi Defensor Público-Geral entre 2014 e 2016.

Rio Grande do Sul (novembro de 2015)

Carlos Frederico Barcellos Guazzelli, defensor público aposentado do Rio Grande do Sul, Defensor Público-Geral do Estado entre 1999-2002 e membro da antiga Unidade de Assistência Judiciária (UAJ) do Estado.

Genice Selaimen da Silva, defensora pública aposentada do Rio Grande do Sul, atualmente vice-presidente da ADPERGS, foi integrante da UAJ e fez parte do grupo que lutou pela criação da DPERS.

Maria Dinair Acosta Gonçalves, defensora pública aposentada do Rio Grande do Sul, presidente da Comissão Especial da Criança e do Adolescente da OAB/RS, integrou a antiga UAJ do Estado e fez parte do grupo que lutou pela criação da DPERS.

Nilton Leonel Aneck Maria, defensor público do Rio Grande do Sul, foi Defensor Público-Geral do Estado entre abril de 2012 e abril de 2016.

Sirlei Terezinha de Souza Feijó, defensora pública aposentada do Rio Grande do Sul, integrou a antiga UAJ como servidora cedida e fez parte do grupo que lutou pela criação DPERS.

Santa Catarina (dezembro de 2015)

Adriano Zanotto, advogado, foi presidente da OAB/SC (2001-2006) e Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina (2007-2008).

Anne Teive Auras, defensora pública de Santa Catarina, teve contato com o movimento pela criação da DPESC.

Ivan Cesar Ranzolin, político de Santa Catarina eleito deputado estadual por seis mandatos seguidos (1979-2003), nomeado o primeiro Defensor Público-Geral do Estado para administrar a DPESC durante sua implantação.

João dos Passos Martins Neto, Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina desde 2011.

João Joffily Coutinho, defensor público de Santa Catarina, atual presidente da ADEPESC.

Márcio Luiz Fogaça Vicari, advogado, foi vice-presidente da OAB/SC entre 2010-2012.

Ronaldo Francisco, defensor público de Santa Catarina, foi o primeiro presidente da ADEPES (2013-2015) e, por ser originário do Estado, teve contato com o movimento pela criação da DPESC.

São Paulo (fevereiro e março de 2016)

Luciana Zaffalon Leme Cardoso, Ouvidora-Geral da DPESP (2010-2014), é autora de uma das principais referências bibliográficas sobre a DPESP e os seus mecanismos de participação e controle social

Sérgio Rabello Tamm Renault, advogado, foi Secretário da Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça (2003-2005).

Anexo B – Questionário enviado aos Defensores Públicos-Gerais dos Estados e respostas das DPEs

Questionário enviado

Defensoria Pública e Assistência Jurídica no Estado

1) Unidade da Federação:

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria:
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado:
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado:

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

4) Aspectos institucionais da Defensoria Pública do Estado. Por favor, assinalar com o X cada resposta e completar as informações adicionais.

- a) A Defensoria Pública do Estado possui autonomia funcional e autonomia administrativa?

Autonomia funcional: Sim () Não ()

Autonomia administrativa: Sim () Não ()

- b) Como ocorre a escolha do Defensor Público-Geral do Estado? Quais as funções atribuídas ao Defensor Público-Geral do Estado? Por favor, responder descritivamente:

- c) A Defensoria Pública do Estado está subordinada à secretaria estadual? Se não estiver, em que ano foi obtida essa autonomia?

Sim () Não () Ano: _____

- d) A Defensoria Pública do Estado possui iniciativa de proposta orçamentária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

- e) Há no Estado fundo próprio destinado à Defensoria Pública? Se sim, em que ano esse fundo foi criado e quais são as suas fontes de receita?

Sim () Ano: _____ Descrever fontes de receita:

Não ()

- f) A Defensoria Pública do Estado recebe efetivamente o repasse de duodécimo de recursos do Tesouro (art. 168 da Constituição Federal)?

Sim () Não ()

- g) A Defensoria Pública do Estado possui Conselho Superior? Se, sim, em que ano foi implantado, qual a sua composição e quais as suas atribuições?

Sim () Ano: _____ Descrever composição e atribuições:

Não ()

- h) A Defensoria Pública do Estado possui Ouvidoria? Em caso afirmativo, qual a composição dela (interna ou externa à carreira de Defensor Público) e em que ano foi implantada?

Sim () Ano: _____ Descrever composição:

Não ()

- i) A Defensoria Pública do Estado realiza conferências ou outras atividades com entidades da sociedade civil? Em caso afirmativo, como funcionam essas atividades e em que ano essas práticas foram instituídas?

Sim () Ano: _____ Por favor, descrever sucintamente as atividades:

Não ()

- j) A Defensoria Pública do Estado firma convênios com a seção estadual da OAB e/ou com escritórios de prática jurídica de faculdades de Direito? Em caso afirmativo, em que ano o convênio foi inicialmente firmado?

Sim, há convênio com OAB () Ano: _____

Não há convênio com OAB ()

Sim, há convênio com faculdades () Ano: _____

Não há convênio com faculdades ()

Respostas das Defensorias Públicas

Neste espaço são reproduzidas apenas as respostas das Defensorias-Gerais às questões “2” e “3” do questionário, que contêm as informações utilizadas na presente pesquisa. As respostas completas de todas as DPEs ao questionário serão disponibilizadas no CIS.

ACRE

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *ano de 2001*.
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *ano de 2001*.
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *ano de 2001*.

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *PGE/AC (Procuradoria Geral do Estado do Acre)*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: 1977

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

ALAGOAS

Não responderam ao questionário. Informações foram obtidas em Moraes e Silva (1984: 102-3) e no site da Defensoria Pública de Alagoas, que disponibiliza um histórico sobre a assistência judiciária e a formação da DPE no Estado.²⁰⁷ Essas fontes demonstram que, durante a década de 1980, a assistência judiciária em Alagoas estava a cargo da Procuradoria-Geral do Estado e que os primeiros cargos de defensores públicos foram ocupados em 2001, por servidores que migraram da PGE para a então recém criada Defensoria Pública.

AMAPÁ

Não foi incluído na amostra, conforme explicação apresentada no primeiro capítulo.

²⁰⁷ Informações disponíveis em: <http://www.defensoria.al.gov.br/institucional/historico>. Acessado em: 04/07/2016.

AMAZONAS

A Defensoria Pública do Amazonas não respondeu as questões referentes à assistência judiciária no Estado antes da sua criação. As informações foram coletadas em Moraes e Silva (1984) e Alencar (2011). A partir dessas referências bibliográficas, é possível constatar que a assistência judiciária no Estado estava a cargo de um órgão específico, não vinculado à PGE. Esse órgão, denominado como Departamento de Assistência Judiciária (DAJ), foi criado em 1983 e era ligado à Secretaria de Justiça. Em 1990, a DAJ foi extinta com a criação da Defensoria Pública no Estado, e seus membros puderam migrar para a DPE.

BAHIA

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Lei nº 4.658/85, de 26 de dezembro de 1985.*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *Em maio de 1986, os monitores que prestavam serviço à CAJ foram empossados como defensores públicos.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *João de Melo Cruz (1987 - 1989), porém a nomenclatura era de “Coordenador Geral”, já que a Defensoria era um órgão da Secretaria de Justiça. Com o nome de Defensor Público Geral, foi em 2003, após a lei 8.253/2002- Janio Nery.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: 1975. Descrição sucinta do órgão: *Na Bahia, as primeiras atividades de assistência jurídica e judiciária gratuitas para a população foram prestadas pela Coordenação de Assistência Judiciária (CAJ), que foi criada, por iniciativa da Procuradoria do Estado, como um órgão vinculado à SETRABES (Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social), em 28 de outubro de 1975. A DPE passou a ter o objetivo de atender à população carente da Bahia nas áreas cível, trabalhista e na Justiça Federal.*

Em 30 de agosto de 1989, a DPE passou a integrar o Programa de Assistência Jurídica da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.

No ano de 1994, com a Lei Complementar Federal nº 80/94, a Defensoria Estadual concentrou a sua atuação nas áreas cível e crime.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X)²⁰⁸ Ano: _____ Não () *As primeiras atividades de assistência jurídica e judiciária gratuitas para a população foram prestadas pela Coordenação de Assistência Judiciária (CAJ), que foi criada, por iniciativa da Procuradoria do Estado, como um órgão vinculado à SETRABES (Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social), em 28 de outubro de 1975. A DPE passou a ter o objetivo de atender à população carente da Bahia nas áreas cível, trabalhista e na Justiça Federal.*

Em 30 de agosto de 1989, a DPE passou a integrar o Programa de Assistência Jurídica da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.

Na parte criminal, os membros eram vinculados ao Ministério Público.

A Emenda nº 11/05, em 29 de Junho de 2005, adequou a Constituição Estadual à Carta Federal e regulamentou a autonomia no Estado, fazendo com que a Defensoria se desvinculasse da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos (SJDH), a partir de 2 de janeiro de 2006.

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

Não sei precisar o ano porque o convênio era entre o Estado e a própria OAB. (era desde à época da criação da DPE). Em 2005 este convênio se encerrou após o DPG informar que iria ajuizar ADPF.

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

De 1975 a 1985 a assistência jurídica e judiciária gratuitas para a população eram prestadas pela Coordenação de Assistência Judiciária (CAJ), que foi criada, por

²⁰⁸ Embora a resposta assinala “sim”, as informações complementares demonstram que a assistência judiciária não estava a cargo da PGE, mas sim de um órgão vinculado à SETRABES. Por isso, nesse caso considera-se que o órgão de assistência judiciária era específico, e não vinculado à Procuradoria.

iniciativa da Procuradoria do Estado, como um órgão vinculado à SETRABES (Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social), atuando nas áreas cível, trabalhista e na Justiça Federal. A parte criminal ficava a cargo do Ministério Público do Estado. Depois, em 1985, portanto, antes da CF/88, foi criada a Defensoria Pública Estadual e Em 30 de agosto de 1989, a DPE passou a integrar o Programa de Assistência Jurídica da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

Coordenação de Assistência Judiciária (CAJ), que foi criada, por iniciativa da Procuradoria do Estado, como um órgão vinculado à SETRABES (Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

Não sei precisar o ano porque o convênio era entre o Estado e a própria OAB. Não passava pela DPE. (era desde à época da criação da DPE). Em 2005 este convênio se encerrou após o DPG informar que iria ajuizar ADPF.

CEARÁ

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *02 de maio de 1997.*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *1993*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *1997*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *Dec. 1560 de 10 de maior de 1935 (Assistência Judiciária do Estado-AJE); Dec. 12594 de 15 de dezembro de 1977 (Departamento de Assistência Judiciária aos Necessitados-DAJN); e Dec. 10704 de 13 de agosto de 1982 (Coordenadoria de Assistência Judiciária do Estado-CAJE)* Descrição sucinta do órgão: *A AJE era vinculada a Secretaria do Negócio do Interior e da Justiça, DAJN e CAJE eram ligados à Secretaria de Justiça do Estado do Ceará e todos funcionavam prestando judiciária aos necessitados.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

Não estava a cargo da PGE, antes da LC 06/97 que criou a Defensoria Pública do Estado do Ceará o que existia era vinculado à Secretaria de Justiça do Estado do Ceará (SEJUS)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *1982.* Descrição sucinta do órgão: *Funcionava a Coordenadoria da Assistência Judiciária do Estado (CAGE) que iniciou em 1982 e continuou até a criação da Defensoria Pública em 28 de abril de 1997 por meio da Lei Complementar Estadual nº06. Assim, após a CF/88 ainda demorou 9 anos para a criação da DP no Estado do Ceará.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

DISTRITO FEDERAL

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Decreto Distrital nº 10.059, de 05 de janeiro de 1987*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *1987*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Prejudicado. Primeiro Defensor Público-Geral após advento da Emenda Constitucional 069/2012 e após advento da Emenda à Lei Orgânica do DF nº 61, de 17.12.2012, foi o Dr. Jairo Lourenço de Almeida.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *1987* Descrição sucinta do órgão:
O ex-Presidente do colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, o Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, quando no desempenho da função de Procurador-Geral do Distrito Federal, convenceu o então Governo local a criar o CENTRO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL – CEAJUR/DF, visando garantir a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Isso fora feito por intermédio do Decreto Distrital nº 10.059, de 05 de janeiro de 1987. Esse CEAJUR era uma Procuradoria de Assistência Judiciária, que foi transformado em Defensoria Pública após advento da EC 069/2012 e após advento da Emenda à Lei Orgânica do DF nº 61/2012.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: 1987 Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado? *CEAJUR – EXPLICAÇÃO ACIMA.*

Sim (X) Ano de criação: 1987 Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: 1987 Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

ESPÍRITO SANTO

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: 1994
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado:
- *Os primeiros cargos foram criados pela Lei Complementar Estadual nº 55 em 1994, foram providos por concurso público em 2006, contudo há registros de Advogados contratados pelo Estado para exercer as funções de Defensor Público, que datam de 1978.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado:

- *O primeiro Defensor Público-Geral de carreira foi nomeado pelo Governador em 2011, contudo há registro de Defensores Públicos-Gerais indicados pelo Chefe do Executivo que datam de 1995.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *1978* Descrição sucinta do órgão: *informação a ser levantada*

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Não (X)²⁰⁹

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão: *informação a ser levantada.*

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

²⁰⁹ Moraes e Silva (1984: 105) afirmam que, no final da década de 1970, o Estado do Espírito Santo criou, no plano legal, uma Procuradoria de Assistência Judiciária vinculada à PGE e permitia o credenciamento de advogados particulares para o serviço. Todavia, não foi possível confirmar se esse arranjo foi realmente implantado ao longo dos anos 1980. Ao contrário, a informação da Defensoria Pública do Estado negou que o órgão de assistência judiciária do Estado tenha sido submetido à PGE e que houvesse convênio com a OAB.

Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Não (X)

GOIÁS

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: 2005
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado:
São dois provimentos diferentes. O primeiro provimento ocorreu em 2012, por meio das ADCT (Atos das Disposições Transitórias Constitucionais), que deu direito aos advogados da Assistência Judiciária ao enquadramento na carreira de Defensor Público. O segundo provimento ocorreu por meio de concurso público em 2015.
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *O primeiro Defensor Público-Geral de Carreira assumiu o cargo em 2013.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X) *Era um departamento dentro da Procuradoria Geral do Estado, denominado Procuradoria de Assistência Judiciária.*

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: 1964 Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: *1964* Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

MARANHÃO

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *1994*

- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *2002*

- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *1994*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: *(consultar o site da Procuradoria Geral do Estado)* Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: *(consultar site da OAB)* Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

- d) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

- e) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

MATO GROSSO

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *1990. Lei Complementar n° 07, de 28 de dezembro de 1990, revogada pela Lei Complementar n° 89, revogada pela Lei Complementar n° 146.*

b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: 1999

c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: 1999

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

Obs.: essa informação terá que ser levantada junto àquele órgão.

c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

MATO GROSSO DO SUL

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Constituição Estadual em 1989 e Lei Complementar Estadual em 1990 (LC 051/90)*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *1990*²¹⁰
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *1990*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *1982* Descrição sucinta do órgão: *Assistência Judiciária, órgão vinculado à Secretaria de Justiça. A Assistência Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul já existia e era regida pela Lei nº 343, de 1º de julho de 1982, transformada e implementada, posteriormente, com a criação da Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul, organizada nos termos da Lei Complementar 051, de 30 de agosto de 1990, que estabeleceu a competência, estrutura, organização e funcionamento de seus órgãos e o Estatuto da Carreira de seus Membros, de acordo com o novo ordenamento jurídico Constitucional.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de

²¹⁰ Embora a resposta aponte que os cargos só foram providos em 1990, vimos nesta pesquisa que os membros da Assistência Judiciária do Mato Grosso do Sul já se consideravam defensores públicos e assim eram tratados por defensores de outros Estados. Inclusive, vimos que durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, a presidente da FENADEP fazia parte da AJ do MS. Por essas razões, considera-se que a formação da carreira no Mato Grosso do Sul, ainda que não submetida às mesmas regras que atualmente disciplinam os defensores do Estado, surgiu com a criação da Assistência Judiciária em 1983.

Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X), a cargo da Secretaria de Justiça

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: 1982 Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

MINAS GERAIS

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Lei Complementar nº 65, de 16 de janeiro de 2003*

Obs.: Em 11 de agosto de 1981, foi publicado o Decreto nº 21.453/81, que dispõe sobre a organização e competência da Defensoria Pública, órgão integrante da estrutura orgânica da Secretaria de Estado do Interior e Justiça, operacionalmente subordinada ao Secretário de Estado do Interior e Justiça.

- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *Em 1980 - o art. 31 do Decreto nº 21.453/81, retroagiu seus efeitos a 01/10/1980, para os primeiros provimentos na carreira de Defensor Público.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Em 2003, com o implemento da Lei Complementar nº 65/03.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: *1976* Não () Descrição sucinta do órgão:

Em 1976, por meio do Decreto nº 18.025, de 4 de agosto, a Procuradoria de Assistência Judiciária passou a ser denominada Defensoria Pública, tornando-se parte integrante do “Sistema Operacional do Interior e Justiça” do Estado de Minas Gerais, conforme artigos a seguir: (reproduziu o Decreto)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: *1960 (até 1976)* Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: *1976* Descrição sucinta do órgão: *ver item anterior*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de

Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: 1960 (até 1976) Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

PARÁ

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Embora tendo previsão legal por meio da Lei Complementar nº 013, de 18/06/1983, somente com a Lei Complementar nº 054, de 07/02/2006, reorganiza e conseqüentemente é instalada a Defensoria Pública do Estado do Pará, e desde então está em constante evolução para com excelência seu papel institucional.*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *No ano de 2006.*²¹¹
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Em 1983. Benedicto Wilfredo Monteiro: fundador da instituição: 1983-1984.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: 1983. Descrição sucinta do órgão:
Surgiu em 1983, para promover o serviço de assistência judiciária antes realizada pelo Ministério Público do Estado. No mesmo ano, a instituição foi regulamentada pela Lei Complementar nº 013 de 18 de junho de 1983, tendo como objetivo proporcionar o amplo acesso à Justiça aos cidadãos hipossuficientes do Pará. Três anos depois, o Governo do Estado promulgou o decreto nº 5.494 de 27 de junho de 1988, reestruturando administrativamente

²¹¹ Embora esta resposta diga que os cargos só foram providos em 2006, o conjunto de todas as respostas indica que, durante a década de 1980, havia Defensoria e defensores públicos no Pará. Por isso, considera-se a criação da instituição no Estado em 1983, com a implantação do serviço de assistência judiciária em um órgão específico que foi convertido em Defensoria Pública.

a Procuradoria Geral do Estado e a Defensoria Pública. O mesmo decreto criou funções gratificadas, desvinculou a instituição da Procuradoria e a subordinou ao chefe do Poder Executivo. Em 07 de fevereiro de 2006, publicou-se a Lei Complementar nº 054 que reestruturou e regulamentou a Defensoria Pública

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Resposta acima.

Sim (X) Ano: 1977 (até 1983) Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais). *Resposta acima*

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

As respostas acima coincidem com os itens a, b e c da questão 3 deste questionário, são iguais.

PARAÍBA

A Defensoria Pública da Paraíba não respondeu ao questionário. As informações sobre a história da assistência judiciária e a formação da DPE no Estado foram levantadas no site da instituição e no trabalho de Moraes e Silva (1984: 112). Assim, foi possível conhecer que na Paraíba, no começo a década de 1980, existia a Coordenadoria de Assistência Judiciária, vinculada à PGE.²¹² Todavia, em 1985 esse órgão passou a se chamar Procuradoria-Geral de Assistência Judiciária (PGAJ) e adquiriu prerrogativa de Secretaria de Estado, cujos membros se tornaram, então, defensores públicos.

PARANÁ

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *1991. Lei Complementar n° 55 de 04 de fevereiro de 1991. Entretanto, a referida Lei Complementar ainda tinha a Defensoria Pública como órgão vinculado ao Poder Executivo, de modo que apenas com a Lei Complementar Estadual 136/2011, o Ente teve constituída sua lei orgânica em consonância com a Constituição de 1988.*

b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *Em 1991 ocorreram várias reestruturações de órgãos e carreiras no estado do Paraná. Neste ano os advogados de carreira do Estado puderam optar por ingressar na carreira de Defensor Público. Na época, cerca de 05 advogados optaram por essa carreira, e ao longo dos anos mais alguns foram incorporados.²¹³ No entanto, a regulamentação adequada para o provimento de cargos de Defensor Público só veio com a Lei Complementar Estadual n° 136 de 19 de maio de 2011. E os primeiros cargos providos de acordo com essa Lei foram em outubro de 2013.*

c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Em 2011, com a edição da Lei Complementar Estadual 136/2011.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

²¹² Informações no site da Defensoria da PB: <http://www.defensoria.pb.gov.br/defensoriapublica.php>. Acessado em: 06/07/2016.

²¹³ Esta pesquisa considera que a Defensoria Pública do Paraná só foi efetivamente criada em 2013, quando tomaram posse os defensores concursados. Isso porque os 05 cargos iniciais criados em 1991 não foram suficientes para implantar a instituição, que só instituída de fato após decisão do STF em 2011.

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

“Antes de existir a Defensoria Pública no Paraná, a assistência judiciária gratuita à população carente era prestada pela Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), que era um órgão vinculado à Secretaria de Justiça do Estado que atuava na capital. A PAJ atuava através de advogados que eram contratados como advogados do Estado e, também, através de parceria com os cursos de direito das universidades. No interior do Estado, esse trabalho era realizado pelo Ministério Público. Quando foi criada a Defensoria no Paraná, a PAJ foi transformada em Defensoria Pública.” (Picussa, 2013, p. 29)

Além desse órgão, era e ainda é comum a prestação de assistência judiciária por advogados dativos nomeados pelo Juízo, nos locais em que não há órgão Defensoria Pública Estadual.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

Era vinculada à PGE, porém o setor possuía chefia própria. Não existem registros precisos sobre a data em que a assistência judiciária se tornou, de fato, atividade da PGE.

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: ____ Descrição sucinta do órgão: *Mesma resposta do item “3 a)”*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de

Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()
Mesma resposta do item “3 b)”

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: *Foi celebrado convênio entre a OAB-PR e o Governo do Estado no ano de 2010.*

Não ()

PERNAMBUCO

2)Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a, b e c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *LEI COMPLEMENTAR Nº 20 DE 09.06.1998*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *EM 1998*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *ROBERTO DE FREITAS MORAIS EM 17.06.1998 – 31.12.1998*

3)Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X) *EXISTIAM ASSESSORES JURÍDICOS DO ESTADO, REGIDOS PELA CLT E VINCULADOS A SECRETARIA DE JUSTIÇA.*

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não () (*RESPONDE A PERGUNTA ACIMA*)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

PIAUI

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *A Constituição Estadual de 1989 previu e a Lei Complementar nº 03 de 13.12.1990 instituiu a Procuradoria Geral da Defensoria Pública e organizou a carreira, que passou a ser considerada "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado".*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado:²¹⁴
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado:

²¹⁴ Com base na resposta do item “3 a)”, considera-se que a criação da Defensoria Pública do Piauí ocorreu em 1983.

No final de 1990, foi definitivamente instalada a Procuradoria Geral da Defensoria Pública e empossado o primeiro Procurador Geral, que fora escolhido dentre os membros da carreira, Dr. Luiz Darcy Fontenelle Araújo.

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

A Defensoria Pública em seus primórdios, no Estado do Piauí, surgiu como Assistência Judiciária do Estado, exercida por advogados de ofício, instituída pelos arts. 119 a 128 da Lei Estadual nº 2.239, de 11.12.1961, que dispunha "sobre a Organização Judiciária do Estado". Por este dispositivo, sem prejuízo da escolha da parte ou da nomeação pela Ordem dos Advogados do Brasil, foram criados cargos isolados de advogados de ofício, nomeados pelo Chefe do Executivo, dentre os que houvessem prestado concurso de provas e títulos de advogado de ofício, na forma e condições exigidas para ingresso na carreira do Ministério Público.

Ao longo do tempo, assim, foram sendo criados novos cargos de advogado de ofício, preenchidos através de concurso público, fazendo com que o serviço deixasse de ser prestado exclusivamente na Capital, pois foi estendido para o interior do Estado.

A Lei Estadual nº 3.723, de 17.01.1980, por sua vez, criou mais cargos de Advogado de ofício, que, nesta época, estavam lotados na Procuradoria-Geral de Justiça, sendo que, por ocasião dos concursos públicos realizados por esta instituição, era facultado aos aprovados fazerem a opção de serem advogados de ofício ou promotores de justiça. Daí, a isonomia entre esta categoria jurídica, no seu nascedouro.

A Lei Delegada Estadual nº 158, de 16.06.1982, dispôs sobre "a Organização da Assistência Judiciária do Estado do Piauí, estabelece o regime jurídico de seus Membros e dá outras providências". Esta lei fixou, ainda, que a Procuradoria Geral da Justiça era o organismo administrativo superior da Assistência Judiciária, arts. 4º e 5º, e que a chefia passava a ser exercida pelo Procurador Geral de Justiça, art. 7º. Os cargos de advogado de ofício passaram a ser cargos de Defensor Público, art. 130º, cabendo-lhes as funções de "advogados dos juridicamente necessitados", art. 11, havendo órgãos de atuação na Capital, em Parnaíba, Campo Maior, Floriano e Picos. Outrossim, o Decreto Estadual nº 5.504, de 08.08.1983, aprovou o regulamento da Secretaria de Justiça instituindo agora a Defensoria Pública, da forma abaixo: "Art. 19. A Defensoria Pública, composta dos defensores públicos, é o órgão destinado a promover a assistência judiciária gratuita, nos termos da lei, e será dirigida por um Coordenador indicado pelo Secretário e nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado".

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:
Vide resposta da questão anterior.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

RIO DE JANEIRO

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *1977 (LC n. 6)*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *1954, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *1977*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (x) Ano de criação: 1962. Descrição sucinta do órgão: *os serviços de assistência judiciária eram prestados por defensores públicos ocupantes da classe inicial do Ministério Público.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (x)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (x)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (x) Ano de criação: 1977. Descrição sucinta do órgão: *Defensoria Pública do RJ.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (x)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (x)

RIO GRANDE DO NORTE

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: 2003
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *Por concurso público 2008, mas anteriormente haviam Defensores Públicos da Procuradoria do Estado que faziam o atendimento jurídico gratuito.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Por concurso público 2008, mas anteriormente haviam Defensores Públicos da Procuradoria do Estado que faziam o atendimento jurídico gratuito.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *Não sabemos o ano da criação.* Descrição sucinta do órgão: *Era a assistência jurídica gratuita prestada pela Procuradoria Geral do Estado.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: *Não sabemos o ano.* Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Era a assistência jurídica gratuita prestada pela Procuradoria Geral do Estado.

Sim () Ano de criação: *Não sabemos o ano da criação*. Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

RIO GRANDE DO SUL

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *Ano de 1991 (Lei n° 9230/910)*

- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *Ano de 1999²¹⁵*

- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *Ano de 1994*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

²¹⁵ Em 1999 foram providos os primeiros cargos por concurso público. No entanto, vimos que em 1994 foram criados os primeiros cargos de defensores públicos no Rio Grande do Sul, que migraram da Unidade de Assistência Judiciária.

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (x) Ano de criação: *Década de 60* Descrição sucinta do órgão:
Consultoria-Geral do Estado (conforme
<http://www.defensoria.rs.gov.br/lista/386/historico>)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (x) Ano: *1963* Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (x) Ano de criação: *1963* Descrição sucinta do órgão:

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não ()

Rondônia

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: 1994
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado:²¹⁶
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado:

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (x)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (x)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (x)²¹⁷

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:
FUNAJUR

²¹⁶ Para definir o ano de criação da Defensoria Pública de Rondônia, esta pesquisa considerou a informação fornecida pelo *II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil* (Brasil, 2006: 40).

²¹⁷ Embora a resposta assinale que não havia órgão de assistência judiciária vinculado à Procuradoria-Geral do Estado em Rondônia, a referência bibliográfica consultada afirma que nesse Estado a assistência judiciária era, sim, prestada por um órgão da PGE durante a década de 1980 (Moraes e Silva, 1984: 102-3).

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

RORAIMA

A Defensoria Pública do Estado de Roraima não respondeu ao questionário. As informações foram obtidas no site da instituição, onde consta que, durante a década de 1980, a assistência judiciária era incumbência de um órgão específico, a Divisão de Assistência Judiciária. Além disso, o site informa que a Defensoria Pública foi criada no Estado em 2000.²¹⁸

SANTA CATARINA

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *2012*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *2013*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *2012*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

²¹⁸ Informações disponíveis em: <http://www.defensoria.rr.gov.br/institucional/historico>. Acessado em: 07/07/2016.

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: *Questionar a OAB/SC* Não ()

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim () Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão:

Não (X)

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X)

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: *Questionar a OAB/SC* Não ()

SÃO PAULO

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *09 de janeiro de 2006, Lei Complementar Estadual nº 988/06.*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *04 de agosto de 2006: I Concurso de Ingresso na Carreira de Defensor Público no Estado de São Paulo. 14 de maio de 2007: posse dos 223 aprovados.*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *11 de maio de 2006.*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: *1911* Descrição sucinta do órgão: *- 27 de dezembro de 1911 - Governador Altino Arantes cria o primeiro cargo equivalente ao dos atuais Procuradores da Assistência Judiciária. O cargo foi destinado a um advogado da área trabalhista, incumbido de promover a defesa dos colonos que não possuíam meios para mover ações de cobrança de salários agrícolas e de outras questões trabalhistas. No mesmo dia, referido Governador promulga a primeira lei que regulamenta a Procuradoria Fiscal (até então regulamentada por decretos).*

- 1935 - O país é abalado pela Aliança Nacional Libertadora e pela Insurreição Comunista que, mesmo derrotada, serve de estímulo às demandas sociais. Aos poucos, vai-se tomando a consciência de que o Estado é responsável pelo cidadão. É nesse momento que se cria a instituição de importância vital na história da PGE: o Serviço Social, primeira instituição governamental de assistência judiciária na história do país.

*- Junho de 1947 - Promulgado o Decreto-lei n. 17.330 pelo Governo, criando o Departamento Jurídico do Estado, subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios do Interior. O Departamento Jurídico unia a Procuradoria Judicial, a Procuradoria Fiscal, a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e do Cadastro e do Serviço Social (atual PAJ). Também participava do novo Departamento os membros da Assessoria Técnica Legislativa, que hoje trabalha no Gabinete da Secretaria da Justiça (atual ATL). Quem dirige o Departamento Jurídico do Estado é o primeiro Procurador Geral do Estado, que se chamava José Edgard Pereira Barreto. Os chefes das Procuradorias e Subprocuradorias eram advogados de "reconhecido saber jurídico".
Fonte: http://www.pge.sp.gov.br/institucionalnovo/historia_pge.htm*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: 1947 Não ()

- A PGE ganha status constitucional em 1967. - O serviço de assistência jurídica gratuita à população carente era feito pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), criada por lei estadual em 1947. A PAJ era um sub-órgão da Procuradoria Geral do Estado, instituição prevista para prestar serviços jurídicos ao Governo do Estado.

Fonte: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2869>

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: 1985 Não ()

- Em meados da década de 1980, no Governo Montoro, foram criadas seiscentas novas vagas para a Assistência Judiciária. A Lei Estadual 4.476, de 20 de dezembro de 1984, instituiu o Fundo de Assistência Judiciária da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. E foi regulamentado pelo Decreto Estadual 23.703, de 25 de julho de 1985, que estabeleceu fontes de receita para seu financiamento, prevendo a possibilidade de convênios para a prestação dos serviços. A partir de então, celebrou-se um convênio entre a Secretaria Estadual da Justiça, a PGE-SP e a OAB-SP para garantir a assistência judiciária gratuita em todo o Estado, por meio de advogados indicados pela OAB por solicitação da PGE.

Fonte: <http://www.conjur.com.br/2009-dez-01/justica-historia-assistencia-judiciaria-gratuita>

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens a, b e c acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: 1947 Descrição sucinta do órgão: . - O serviço de assistência jurídica gratuita à população carente era feito pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), criada por lei estadual em 1947, que era um sub-órgão da Procuradoria Geral do Estado, instituição prevista para prestar serviços jurídicos ao Governo do Estado.

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim (X) Ano: _____ Não ()

SERGIPE

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *1994*.
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *1986 (ainda não havia sido criada a DPE na Constituição Estadual, mas o contra-cheque ditava Defensor Público)*.
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *1994 – Dr. Renan Pimentel Tavares de Menezes*.

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais.

Como funcionava a assistência judiciária no Estado antes da Constituição de 1988?

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão: *Começou como DAJ (Departamento de Assuntos de Justiça) e depois passou a ser DPE com status de Secretaria de Estado.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X) *A DPE, mesmo quando ainda era DAJ, sempre foi vinculada à Secretaria de Estado da Justiça – SEJUC.*

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X) *Desde antes da Constituição Estadual ter inserido a DPE, o que ocorreria em 1994, já se conhecia o profissional como Defensor Público.*

No período entre a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação da Defensoria Pública estadual, como funcionava a assistência judiciária no Estado? (As respostas aqui podem coincidir com os itens *a*, *b* e *c* acima, caso sejam iguais).

- a) Havia órgão específico para essa função no Estado? Se sim, como funcionava esse órgão e em que ano ele foi criado?

Sim (X) Ano de criação: _____ Descrição sucinta do órgão: *Através do DAJ – Departamento de Assuntos de Justiça, ligado à SEJUC – Secretaria de Estado da Justiça.*

Não ()

- b) A assistência judiciária estava a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio de um setor específico, como, por exemplo, uma Procuradoria de Assistência Judiciária? Em caso afirmativo, em que ano a assistência judiciária se tornou atividade da PGE?

Sim () Ano: _____ Não (X) *A DPE era ligada à SEJUC.*

- c) Havia convênio com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – ou outra forma de colaboração de advogados particulares remunerados pelo Estado – para o desempenho da assistência judiciária? Se sim, desde que ano?

Sim () Ano: _____ Não (X)

TOCANTINS

2) Qual o ano de instalação da Defensoria Pública no Estado? Por favor, informar os anos solicitados nos itens *a*, *b* e *c* abaixo.

- a) ano da primeira lei estadual criando a Defensoria: *2004*
- b) ano em que os primeiros cargos de defensores públicos foram providos no Estado: *2006*
- c) ano em que tomou posse o primeiro Defensor Público-Geral do Estado: *2005*

3) Como era antes da Defensoria Pública do Estado? Por favor, assinalar com X cada resposta e completar as informações adicionais. (*não se aplica*)²¹⁹

²¹⁹ Tocantins fazia parte de Goiás até a promulgação da Constituição de 1988. Sendo assim, considera-se que havia neste Estado, em seu espaço territorial, a mesma estrutura de assistência judiciária que existia em Goiás antes de 1988. A propósito, o site da Defensoria de Tocantins diz que o órgão de assistência judiciária do Estado foi vinculado à PGE em sua origem. Informação disponível em: <http://ww2.defensoria.to.gov.br/pagina/16923>. Acessado em: 07/07/2016.

Anexo C – Dados Complementares do Capítulo 1

A tabela C1 apresenta a criação das Defensorias Públicas estaduais e os indicadores de IDHM dos Estados em três anos diferentes de medição: 1990, 2000 e 2010.²²⁰ Verifica-se que não há relação entre o momento de criação das DPEs e o Índice de Desenvolvimento dos Estados, independente do ano de IDHM considerado. A criação das Defensorias não está, portanto, associada a fatores socioeconômicos dos Estados, constatação esta que é corroborada pela inexistência de correlação entre a idade das DPEs e o IDHM dos Estados.

Tabela C1. IDHM dos Estados e criação das DPEs

UF	Ano de criação da Defensoria	IDHM (1990)	Faixa de desenvolvimento humano (1990)	IDHM (2000)	Faixa de desenvolvimento humano (2000)	IDHM (2010)	Faixa de desenvolvimento humano (2010)
RJ	1954	0,573	Baixo	0,664	Médio	0,761	Alto
MG	1980	0,478	Muito Baixo	0,624	Médio	0,731	Alto
MS	1983	0,488	Muito Baixo	0,613	Médio	0,729	Alto
PA	1983	0,413	Muito Baixo	0,518	Baixo	0,646	Médio
PI	1983	0,362	Muito Baixo	0,484	Muito Baixo	0,646	Médio
PB	1985	0,382	Muito Baixo	0,506	Baixo	0,658	Médio
BA	1986	0,386	Muito Baixo	0,512	Baixo	0,660	Médio
SE	1986	0,408	Muito Baixo	0,518	Baixo	0,665	Médio
DF	1987	0,616	Médio	0,725	Alto	0,824	Muito Alto
AM	1990	0,430	Muito Baixo	0,515	Baixo	0,674	Médio
CE	1993	0,405	Muito Baixo	0,541	Baixo	0,682	Médio
ES	1994	0,505	Baixo	0,640	Médio	0,740	Alto
RS	1994	0,542	Baixo	0,664	Médio	0,746	Alto
PE	1998	0,440	Muito Baixo	0,544	Baixo	0,673	Médio
MT	1999	0,449	Muito Baixo	0,601	Médio	0,725	Alto
RR	2000	0,459	Muito Baixo	0,598	Baixo	0,707	Alto
AC	2001	0,402	Muito Baixo	0,517	Baixo	0,663	Médio
AL	2001	0,370	Muito Baixo	0,471	Muito Baixo	0,631	Médio
MA	2002	0,357	Muito Baixo	0,476	Muito Baixo	0,639	Médio
RO	2002	0,407	Muito Baixo	0,537	Baixo	0,690	Médio
SP	2006	0,578	Baixo	0,702	Alto	0,783	Alto
TO	2006	0,369	Muito Baixo	0,525	Baixo	0,699	Médio
RN	2008	0,428	Muito Baixo	0,552	Baixo	0,684	Médio
GO	2012	0,478	Muito Baixo	0,615	Médio	0,749	Alto
PR	2013	0,507	Baixo	0,650	Médio	0,735	Alto
SC	2013	0,543	Baixo	0,674	Médio	0,774	Alto

²²⁰ Dados do *Atlas de Desenvolvimento Humano* elaborado pelo IPEA. Disponível em sítio eletrônico, pelo link: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acessado em: 06/07/2016.

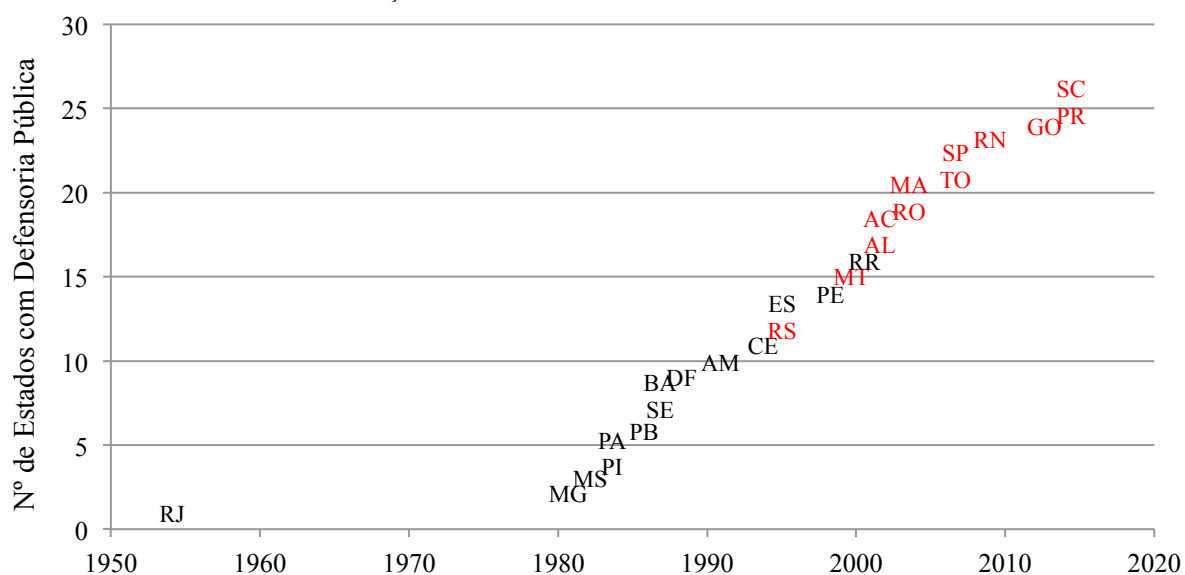
A tabela C2 expõe as correlações calculadas utilizando os três índices, bem como uma média do IDHM dos Estados nos anos de 1990 e 2010. Também foi calculada a correlação entre o tempo (em anos) necessário para instituir a Defensoria nos Estados após 1988 e o IDHM. Em todos os casos, a correlação é nula.

Tabela C2. Ausência de Correlação entre IDHM e criação da DPE

Índice utilizado	Correlação IDHM e idade das DPEs	Correlação IDHM e tempo para instituir a DPE após 1988
IDHM 1990	0,0003	0,0005
IDHM 2000	-0,00006	0,0009
IDHM 2010	-0,00009	0,0004
Média entre IDHM 1990 e IDHM 2010	0,0001	0,0004

Por fim, o gráfico C1 situa a criação de cada DPE ao longo do tempo, a exemplo do Gráfico 1 do primeiro capítulo, só que inclui, dessa vez, o caso do Rio de Janeiro, que criou os primeiros cargos de defensores públicos durante a década de 1950, e marca em vermelho os Estados que submetiam à PGE e/ou aos advogados particulares a assistência judiciária antes da criação da DPE.

Gráfico C1. Criação das Defensorias Públicas estaduais - incluindo o RJ



Anexo D – Artigos sobre a Defensoria Pública nos Anteprojetos e Projetos da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988

Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

Art. 47 - A Defensoria Pública, Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados, podendo atuar, ainda, judicial ou extrajudicialmente, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado.

Parágrafo único - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando, ainda, de autonomia administrativa.

Art. 48 - A Defensoria Pública é organizada, por lei complementar, em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário.

Parágrafo único - Dar-se-á o ingresso na carreira da classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, não podendo os nomeados, após dois anos de exercício, ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral da Defensoria Pública, com fundamento em conveniência de serviço.

Art. 49 - A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública nomeado pelo Presidente da República, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. 50 - Ao Defensor Público, como garantia do exercício pleno e da independência de suas funções, são devidas as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público, aplicando-se-lhes as mesmas vedações.

Art. 51 - Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto neste Capítulo.

Anteprojeto Substitutivo do Relator da Comissão Temática

Art. 108. É instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados.

§1º. Ao Defensor Público são asseguradas as garantias, direitos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público.

§2º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as instâncias

Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Art. 139. É instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados.

§1º. Ao Defensor Público são asseguradas as garantias, direitos, vencimentos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público.

§2º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados.

Primeiro Projeto Substitutivo do Relator – Comissão de Sistematização

Art. 177. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados.

Segundo Projeto Substitutivo do Relator – Comissão de Sistematização

Art. 148. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado o mesmo regime jurídico do Ministério Público, quando em dedicação exclusiva.

Projeto A – Plenário 1º Turno

Art. 155. É instituída a Defensoria Pública para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado aos seus integrantes, quando em dedicação exclusiva, o regime jurídico do Ministério Público.

Projeto B – Plenário 2º Turno

Art. 139. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXVI.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Texto Promulgado na Constituição

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Anexo E – Tabela das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas à Defensoria Pública julgadas pelo STF

nº Ação	Autor	Resultado para Defensoria	Ano de julgamento	Temas discutidos nas ADIs						
				Equiparação com outras carreiras	Concurso Público	Autonomia	Funções da Defensoria	Convênio com OAB	Modelo Federal	Outros temas
ADI138MC/RJ	Associação dos Magistrados Brasileiros	negativo	1990	X						
ADI282MC/MT	Governador do Mato Grosso	negativo	1991		X					
ADI467MC/AM	PGR	negativo	1991	X						
ADI514MC/DF	Governador do Piauí	negativo	1991	X					X	
ADI494MC/MT	PGR	negativo	1991	X	X	X			X	
ADI558MC/RJ	PGR	favorável	1991				X			
ADI304/MA	Associação dos Magistrados Brasileiros	negativo	1995	X						
ADI575/PI	Governador do Piauí	negativo	1999	X		X			X	
ADI1714MC/AM	Governador do Amazonas	negativo	1999	X						
ADI1070/MS	Governador do Mato Grosso do Sul	negativo	2001	X						
ADI2229/ES	Conselho Federal - OAB	favorável	2004		X					
ADI1267MC/AP	Governador do Amapá	favorável	2004		X					
ADI3022/RS	PGR	favorável	2004				X			
ADI1267/AP	Governador do Amapá	favorável	2004		X					
ADI2903/PB	ANADEP	favorável	2005			X			X	
ADI1199/ES	Governador do Espírito Santo	favorável	2006		X					
ADI3043/MG	PGR	favorável	2006							X
ADI3603/RO	PGR	favorável	2006		X					
ADI3643/RJ	Associação dos Notários e Registradores	favorável	2006							X
ADI3569/PE	PTB	favorável	2007			X				
ADI3819/MG	PGR	favorável	2007		X					
ADI3720/SP	PGR	favorável	2007		X					
ADI3700/RN	Conselho Federal - OAB	favorável	2008		X					
ADI230/RJ	Governador do Rio de Janeiro	negativo	2010							X
ADI4246/PA	Governador do Pará	favorável	2011		X					
ADI4163/SP	PGR	favorável	2012			X		X		
ADI4056/MA	PGR	favorável	2012			X				
ADI4270/SC	ANADEP	favorável	2012					X		X
ADI3892/SC	ANADEF	favorável	2012					X		X
ADPF307/DF	ANADEP	favorável	2013			X				
ADI2922/RJ	PGR	favorável	2014				X			
ADPF319/PB	ANADEP	negativo	2014			X				
ADI3943	CONAMP	favorável	2015				X			
ADI5296	Presidência da República	pendente				X				