

Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos Estados*

Thiago de Miranda Queiroz Moreira

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).
São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: thiago.moreira@usp.br, <https://orcid.org/0000-0002-3891-572X>

O PROBLEMA SUBJACENTE À CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DOS ESTADOS

O tema deste artigo é a formação institucional da Defensoria Pública dos Estados (DPE)¹ a partir da promulgação da Constituição de 1988. Apesar de investigar uma instituição 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 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 pessoa que comprovar insuficiência de recursos para arcar com os custos da advocacia privada.² 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,

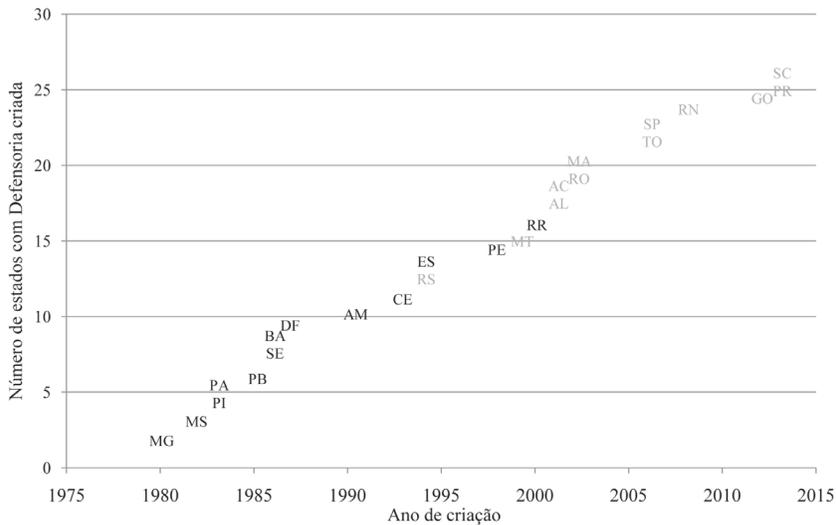
* Agradeço os comentários e sugestões de Rogério B. Arantes, Adrian Gurza Lavalle, Luciana Gross Cunha, Vanessa E. de Oliveira, Débora R. de Almeida, Maria Tereza Sadek, Rodrigo Martins, Jeferson Mariano da Silva, Thiago N. Fonseca, Marcela Tullii e Cassio Oliveira.

pois o texto determinou que lei complementar organizaria a Defensoria Pública da União (DPU) e prescreveria normas gerais para a organização da instituição nas unidades federativas.

Assim, a Constituição estabeleceu que cada estado deveria criar sua 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 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).

Vinte e oito anos após a promulgação da Constituição, observa-se grande heterogeneidade entre as DPES, algo que se verifica tanto em relação ao momento de criação e ao grau de institucionalização, quanto no que diz respeito à organização, autonomia e atuação dessas instituições³. Diante desse cenário, o presente artigo é motivado pelo problema institucional que marca a criação da Defensoria nos estados, buscando entender por que, a partir de um marco comum – a Constituição de 1988 – determinando 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 da Ciência Política, que considera a estrutura institucional do sistema de justiça e as disputas políticas travadas entre atores que compõem esse sistema⁴.

Gráfico 1
Criação das Defensorias Públicas Estaduais



Fonte: Levantamento do autor⁵.

Apesar da previsão constitucional, há estados que até 2013 não haviam constituído seu quadro de defensores públicos, enquanto outros só o fizeram durante a primeira década do século XXI. O Gráfico 1 situa a criação de cada DPE ao longo do tempo. Para definir o momento de surgimento das DPEs, este artigo adota 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 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 implementada⁶. O critério desta pesquisa considera, portanto, 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 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 responsável por uma ampla gama de serviços jurídicos para pessoas carentes, que não se limitam à defesa em juízo⁷. Em regra, os órgãos de assistência judiciária nesses locais sequer eram chamados de Defensoria Pública. Na quarta seção deste artigo, veremos que esses defensores públicos presentes em certos estados foram fundamentais para inserir a Defensoria no texto da Constituição de 1988, pois lutaram para uniformizar no país o serviço de acesso à justiça em torno de uma única instituição pública.

Assim, mesmo que alguns estados indiquem a existência de funções ou mesmo de órgãos semelhantes às DPEs antes de 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 do 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 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 DPE antes de 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. De um lado, trabalhos voltados para área jurídica enfocam suas funções legais e sua estrutura organizacional (Alves, 2006; Esteves e Silva, 2014; Corgosinho, 2014). De outro, estudos relacionados à Ciência Política analisam o papel da instituição na promoção do acesso à justiça, geralmente sob a ótica de pressupostos normativos referentes à tarefa de promover a justiça social e de democratizar o sistema de justiça (Sadek, 2005, 2008; Zaffalon, 2010; Santos, 2011; Madeira, 2012; Marona, 2013; Cunha e Fefferbaum, 2014). Em linhas gerais, esses estudos fazem um balanço entre o potencial da Defensoria para atuar no processo de construção da cidadania no Brasil e os diferentes aspectos – institucionais, organizacionais e de recursos – que ainda limitam sua capacidade de ação.

Até o momento, poucos trabalhos procuraram analisar a institucionalização das Defensorias estaduais a partir da teoria política positiva. Esse é o escopo do presente artigo⁸. O objetivo é mudar o enfoque analítico lançado sobre as DPEs, 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 à Ciência Política brasileira, não apenas por sua missão constitucional de promoção de direitos, mas também por fornecer o cenário ideal para um estudo comparado sobre formação institucional.

Tabela 1
Ano de Criação da DPE, IDH por Estado e Partido no Governo Estadual

UF	Ano de criação da Defensoria	IDH ⁹	Faixa de desenvolvimento humano	Partido político*	Posição do partido no eixo esquerda-direita ¹⁰
RJ	1954	0,761	Alto	PSD/1946	Direita
MG	1980	0,731	Alto	ARENA	Direita
MS	1983	0,729	Alto	PMDB	Centro
PA	1983	0,646	Médio	PMDB	Centro
PI	1983	0,646	Médio	PDS	Direita
PB	1985	0,658	Médio	PDS	Direita
BA	1986	0,660	Médio	PDS	Direita
SE	1986	0,665	Médio	PFL	Direita
DF	1987	0,824	Muito Alto	PMDB	Centro
AM	1990	0,674	Médio	PDT	Esquerda
CE	1993	0,682	Médio	PSDB	Centro
ES	1994	0,740	Alto	PDT	Esquerda
RS	1994	0,746	Alto	PDT	Esquerda
PE	1998	0,673	Médio	PSB	Esquerda
MT	1999	0,725	Alto	PSDB	Centro
RR	2000	0,707	Alto	PTB	Direita
AC	2001	0,663	Médio	PT	Esquerda
AL	2001	0,631	Médio	PSB	Esquerda
MA	2002	0,639	Médio	PFL	Direita
RO	2002	0,690	Médio	PFL	Direita
SP	2006	0,783	Alto	PSDB	Centro

Tabela 1
Ano de Criação da DPE, IDH por Estado e Partido no Governo Estadual (cont.)

UF	Ano de criação da Defensoria	IDH ¹⁰	Faixa de desenvolvimento humano	Partido político*	Posição do partido no eixo esquerda-direita ¹¹
TO	2006	0,699	Médio	PMDB	Centro
RN	2008	0,684	Médio	PSB	Esquerda
GO	2012	0,735	Alto	PSDB	Centro
PR	2013	0,749	Alto	PSDB	Centro
SC	2013	0,774	Alto	PSD/Atual	Centro

Fonte: Levantamento do autor e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

* Partido Social Democrático (PSD); Aliança Renovadora Nacional (Arena); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Social (PDS); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido dos Trabalhadores (PT).

Analisar empiricamente os fatores que interferiram na criação e na consolidação das DPEs constitui uma contribuição importante para a literatura, que, como vimos, tende a destacar o potencial da instituição para promover uma transformação social do Brasil por meio da defesa judicial da população carente (Zaffalon, 2010; Marona, 2013), mas tem constatado que esse potencial não se confirmou na prática. Enquanto Sadek, por exemplo, afirmou que a Defensoria “tem potencial” para reduzir “o grau de exclusão social” alarmante no Brasil (2005:284), uma década depois Cunha e Feferbaum (2014) discutiram as limitações práticas que dificultam a atuação da DPE como um agente transformador da realidade. Conforme este artigo argumenta, compreender os entraves para a institucionalização da Defensoria nos estados permite avançar nesse debate da literatura, pois possibilita observar que a instituição sofreu forte resistência para se inserir no sistema de justiça, especialmente em estados nos quais a atividade que seria sua incumbência estava a cargo de outras carreiras jurídicas. Ademais, é possível constatar que a força motriz a empurrar o desenvolvimento institucional e a expansão da Defensoria está associada à atuação dos próprios defensores públicos e assistentes jurídicos, cujos interesses corporativos revelam-se, portanto, centrais para compreensão dos rumos da instituição e do seu potencial para mudar a realidade brasileira.

Iniciando a análise empírica, a Tabela 1 traz informações sobre o ano de criação da Defensoria em cada estado, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das unidades federativas e o par-

tido político – incluindo sua posição no espectro ideológico – que estava no comando do governo estadual no momento em que a instituição foi implantada. É possível constatar que a criação das DPEs não dependeu diretamente do contexto social, econômico, cultural ou político-partidário dos estados. Conforme os dados descritos na Tabela 1 indicam, não há relação entre aspectos da estrutura político-social dos estados e o momento de criação da instituição em análise.

Ao comparar as médias de idade das DPEs entre categorias de IDHM dos estados, a Tabela 2 confirma que o surgimento da Defensoria não depende da estrutura socioeconômica local. A correlação entre idade da instituição e IDHM do Estado é praticamente nula¹¹, confirmando que não há relação entre as duas variáveis.

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 ¹²	21,41	17,09	19,5
Médio	21,42	8,96	20,5
Geral	21,5	13,05	20

Fonte: Levantamento do autor e IPEA.

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. Ao todo, 11 siglas partidárias diferentes criaram ao menos uma DPE. São nove partidos distintos se considerarmos ARENA/PDS/PFL como organizações que possuem a mesma origem e que se sucederam no tempo. Durante a transição democrática, PMDB e ARENA/PDS/PFL criaram todas as Defensorias do período. O fato de esses dois partidos terem criado Defensorias 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 Movimento Democrático Brasileiro (MDB) era sua oposição institucionalizada.

Tabela 3
Número de Defensorias Criadas por Partidos

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

Fonte: levantamento do autor.

A partir da década de 1990, à medida que 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, três surgiram com governos de direita e outras sete foram formadas quando um partido de centro estava no comando do estado. A Tabela 3 lista os partidos pelo número de Defensorias criadas. Observa-se, assim, que não há uma relação causal entre projetos de partidos políticos específicos, à esquerda ou à direita do espectro ideológico, e a criação das DPEs. A Defensoria não estava associada à pauta de um determinado partido.

Os dados demonstram que aspectos sociais e regionais dos estados e fatores relativos à orientação política do governo estadual não são suficientes para explicar as variações temporais na criação das DPEs. O problema exige, portanto, uma abordagem própria, que não se limite a observar traços gerais da composição social das unidades federativas. Este artigo sustenta que tal abordagem deve considerar a estrutura institucional e os atores que compõem o sistema de justiça, pois a variação na interação desses componentes endógenos à justiça é o fator-chave para explicar as diferenças quanto ao momento de criação das DPEs. Com esse enfoque, a próxima seção do artigo apresenta a hipótese desta pesquisa e a seguinte discute o argumento teórico que ilumina tal hipótese. A quarta seção traz uma síntese das evidências empíricas e dos estudos de caso conduzidos pela pesquisa que originou este artigo. Por fim, a última seção enfatiza um aspecto desta abordagem que tem consequências teóricas importantes: atores observados neste estudo são oriundos da burocracia pública.

CONFLITOS INSTITUCIONAIS E CORPORATIVOS NA FORMAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Para explicar por que a Defensoria Pública demorou anos para ser criada em certos estados, é preciso analisar a estrutura e o funcionamento do sistema de justiça antes de 1988. Tal organização influenciou interesses e estratégias de grupos diretamente relacionados à prestação jurisdicional – advogados, promotores, procuradores estaduais, defensores públicos e as associações corporativas que representam tais categorias profissionais. Esses atores são essenciais para compreensão do desenvolvimento institucional da Defensoria nos estados e no país de modo geral.

Antes de 1988, a assistência jurídica não constituía uma obrigação estatal ou um direito de todo e qualquer cidadão em situação de vulnerabilidade econômica, embora houvesse previsão em textos constitucionais anteriores de que o poder público concederia assistência judiciária¹³ aos necessitados. Nessa época, ficava a critério de cada estado definir como e em que medida ofereceria tal assistência na forma de um serviço público. Essa autonomia dos estados para fixar seu próprio serviço de assistência jurídica decorria da organização federativa do Judiciário brasileiro¹⁴ e da ausência de uma legislação federal definindo para todo o país de que forma e por meio de qual órgão o acesso à justiça aos necessitados deveria ser exercido.

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 evoluíram em três direções possíveis: instituir um órgão público específico para desempenhar a assistência jurídica, criando em alguns casos as primeiras Defensorias; atribuir essa função a alguma instituição já existente, como a Procuradoria-Geral do Estado (PGE),¹⁵ ou 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. Essa última alternativa não precisava ser adotada isoladamente e, geralmente, era combinada com uma das outras duas formas.

Tais iniciativas 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 por oferecerem serviços jurídicos às pessoas necessitadas. O segundo modelo, que os autores chamam de “advogados remunerados pelos cofres públicos” (1988:39), é um sistema composto por servidores públicos especializados em direitos relativos às pessoas pobres. Por fim, há o modelo misto, que oferece a escolha entre servidores públicos e advogados particulares.

Assim, quando a Constituição de 1988 previu, por meio da Defensoria, um modelo de “advogados servidores públicos” uniforme para todo o país, outras formas de exercer a assistência judiciária já estavam instituídas em muitos estados. Com isso, a implementação da Defensoria não ocorreu em terreno vazio, mas, ao contrário, teve que disputar espaços já ocupados por outras instituições e atores no interior do sistema de justiça. Este artigo defende como hipótese que a atuação política de profissionais responsáveis pela representação de direitos perante o Judiciário, bem como de suas entidades de classe – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e associações dos membros das PGEs e das próprias DPEs –, exerceu influência significativa sobre o desenvolvimento da Defensoria nos estados. Isso porque o encaixe dessa instituição no sistema de justiça dependia (e ainda depende) da definição de suas atribuições, que frequentemente colidem com interesses de outras categorias de operadores do direito.

Com base nessa *hipótese corporativa*, que considera os interesses de carreiras jurídicas, espera-se observar que, nos estados onde havia antes de 1988 outros profissionais do direito – advogados e procuradores estaduais – desempenhando de modo sistemático a assistência judiciária, a implantação da DPE foi retardada.

A partir das informações coletadas por esta pesquisa¹⁶ e da reconstrução histórica da assistência jurídica nos estados feita por Moraes e Silva (1984), é possível classificar as unidades federativas em dois grupos. O primeiro composto por locais onde havia órgãos específicos para desempenhar a assistência judiciária antes de 1988, mas tais órgãos não tinham o desenho institucional da atual DPE e varia-

vam muito de um estado para o outro. Nesse grupo estão Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe.¹⁷ O segundo inclui as unidades federativas que incumbiam a assistência judiciária à PGE e/ou à seccional estadual da OAB. Fazem parte de tal grupo, que aparece em destaque no Gráfico 1, os seguintes estados: Acre, Alagoas, Amapá¹⁸, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins¹⁹. Com essa divisão, 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.

Segundo nossa hipótese, 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 para criar a DPE. Mais do que isso, o primeiro grupo é composto por estados onde havia uma categoria interessada na implantação da Defensoria, a saber, os próprios integrantes dos órgãos específicos de assistência jurídica. Isso porque a Constituição de 1988 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. Essa questão será abordada na próxima seção do artigo.

Tabela 4
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	-

Fonte: Levantamento do autor.

É possível constatar a relação prevista pela hipótese deste artigo no Gráfico 1, que destaca os estados do grupo 2, revelando como tais unidades federativas demoraram mais tempo para criar suas DPEs. A Tabela 4 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 das atuais DPEs, a tabela também apresenta o tempo médio, em anos, necessário para instituir a Defensoria depois de 1988. Devido ao reduzido número de casos e ao peso exercido por *outliers*, é preciso relativizar possíveis conclusões a partir dessas diferenças de médias. Contudo, os dados ilustram a disparidade entre os dois grupos, indicando que as Defensorias do grupo 1 são, em média, mais antigas e, portanto, demoraram menos tempo para serem instaladas após a promulgação da Constituição.

Outra forma de medir o avanço das DPEs é comparar dados que indiquem seu grau de institucionalização nos estados. Reiterando as ressalvas feitas no parágrafo anterior para a Tabela 4 e considerando, ainda, que diferenças quanto à dimensão territorial, ao número de habitantes e à concentração populacional dos estados importam quando analisamos a distribuição e o grau de cobertura das DPEs, a Tabela 5 compara os dois grupos tendo em vista a porcentagem de comarcas não atendidas, em média, pelas Defensorias, bem como o déficit médio de defensores por público alvo da instituição.

Novamente, os dados apontam para o desenvolvimento mais célere das DPEs no primeiro grupo de estados, corroborando a hipótese deste artigo. Esse grupo tem, em média, mais comarcas atendidas por defensores e um déficit menor desses profissionais.

Tabela 5
Comarcas não Atendidas e Déficit de Defensores nos Dois Grupos

	Média de comarcas não atendidas (%)	Desvio Padrão	Déficit médio de Defensores por estado (%) ²⁰	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	-

Fonte: Levantamento do autor e IPEA (Brasil, 2013).

O interesse em identificar o mecanismo causal (Mahoney, 2001; Mayntz, 2004) subjacente à hipótese apresentada, aliado ao baixo número de casos para análise,²² conduziu este estudo a uma análise qualitativa mais detalhada, cujos resultados são sinteticamente apre-

sentados na quarta seção deste artigo. Antes, veremos o argumento teórico que embasa a hipótese desta pesquisa.

IMPACTO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PRÉ-1988: UMA EXPLICAÇÃO *PATH DEPENDENCE*

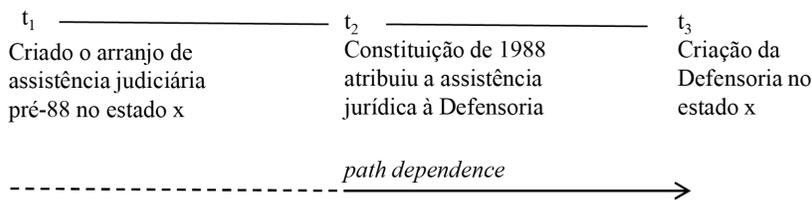
Atores políticos não operam no vácuo, mas sim dentro de um contexto histórico-institucional. Essa é uma crítica importante às teorias focadas apenas nos interesses, recursos e comportamentos dos atores, que foi elaborada sobretudo pela literatura do neoinstitucionalismo²² em sua vertente histórica, a qual destaca que as instituições afetam a formação dos grupos de interesse, suas estratégias e até mesmo seus objetivos (Skocpol, 1985; Thelen e Steinmo, 1992; Pierson e Skocpol, 2002). 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 políticos, mas sim que procuram enquadrar dentro do mesmo modelo explicativo a influência recíproca da estrutura institucional e da atuação dos agentes (Thelen e Steinmo, 1992; Skocpol, 1992). Assumindo a perspectiva do institucionalismo histórico, este artigo 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 nos estados brasileiros antes de 1988, em torno dos quais alguns grupos articularam seus interesses e têm agido para preservar suas funções. Assim, a dificuldade de criação das DPEs é vista aqui como uma consequência da atuação corporativa de alguns grupos de profissionais jurídicos, que frequentemente agiram contra a formação e o fortalecimento de uma nova instituição no sistema de justiça.

Boa parte dessa abordagem está baseada no conceito de *vested interests* (Moe, 2015), já que este estudo constata que certas carreiras jurídicas tinham interesse em impedir a criação da Defensoria em alguns estados para preservar funções e benefícios que auferiam no modelo de assistência judiciária vigente até então. Contudo, se focarmos apenas nos interesses e estratégias dos atores, o que levaria a uma análise típica da *rational choice* (Easton, 1993; 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 interesses dos atores do sistema de justiça comprovam a *hipótese corporativa* apresentada neste estudo – revelam que carreiras jurídicas dificultaram o surgimento da Defensoria em alguns estados –, mas não são suficientes para explicar o problema de pesquisa enfrentado. Afinal, com base apenas nos interesses dos atores, deveríamos observar condutas idênticas das carreiras jurídicas em todos os estados. No entanto, OAB e PGE não foram obstáculos para criação da Defensoria em todos os lugares: há casos em que essas carreiras foram contrárias à 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 considerar o processo histórico de formação da assistência jurídica nos estados.

A explicação ao problema deste artigo requer, portanto, que a dimensão temporal da análise seja ampliada, para capturar o processo mais amplo de formação de arranjos de assistência judiciária nos estados, com a consequente consolidação de *vested interests* em torno deles. Simultaneamente, observa-se que a Defensoria se apresentava como um modelo alternativo, que, dada sua configuração e os objetivos dos defensores públicos, afetava interesses de atores estabelecidos nos outros arranjos institucionais. Assim, 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 locais, arranjos de assistência judiciária previamente existentes fixaram atores interessados na sua permanência e isso dificultou o surgimento da Defensoria.

Figura 1
Estrutura Temporal do Argumento



Fonte: Elaboração própria, com base em argumento do próprio autor.

x, o argumento deste estudo defende a existência de uma causalidade diacrônica, exercida por meio de um processo que se estende no tem-

po. Sustenta-se que a estrutura de assistência judiciária pré-1988 de um estado influenciou durante muitos anos a criação da Defensoria nesse lugar. Essa influência é indireta, 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 num estado (t_3): o surgimento de um modelo, baseado na OAB e/ou na PGE, de assistência judiciária naquele local (t_1) e a promulgação da Constituição Federal estabelecendo a adoção de outro modelo, estruturado na Defensoria Pública (t_2). Em síntese, ter uma determinada organização de assistência judiciária antes da previsão constitucional para instituir a DPE importa, pois dificulta, ou facilita, a criação dessa nova instituição.

Nos estados onde já havia um órgão destinado especificamente à assistência judiciária, a tendência pós-1988 era favorável à criação da DPE: a adesão ao novo modelo constitucional foi mais fácil nesses lugares, pois os membros da própria entidade responsável pela assistência jurídica tinham incentivos para criar e migrar para a Defensoria, uma instituição que almejava ser nacional e que trazia novas garantias (constitucionais) para a carreira. Todavia, nos locais onde a OAB indicava advogados para prestarem a assistência jurídica, esses profissionais se opuseram – e até hoje muitos se opõem – à criação e ao fortalecimento da DPE. Outrossim, em estados que destinavam um setor da PGE para a função, procuradores acabaram atrasando o surgimento da Defensoria.

Portanto, a ordem dos eventos faz diferença e é essencial conhecer o arranjo de assistência judiciária adotado por um estado antes de 1988. Isso significa 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, uma mudança no sistema de justiça de muitos estados. Onde havia arranjo de assistência judiciária prestado pela PGE e/ou pela OAB, essa mudança encontrou maiores dificuldades para ser implementada.

A Figura 1 destaca que a sequência estudada coloca em funcionamento um mecanismo que pode ser caracterizado como *path dependence*. Para não incorrer em imprecisão,²⁴ adota-se neste estudo uma definição estrita de *path dependence*, 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* ou *positive feedback*), nos quais eventos que dispararam passos iniciais em uma direção particular induzem movimentos futuros a seguirem essa mesma direção, de tal modo que, no longo prazo, torna-se extremamente difícil reverter a trajetória (Mahoney, 2000:512-526; 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 alternativas e, assim, os custos de reversão da trajetória tornam-se muito altos para tais atores – que se transformam em ardorosos defensores do *status quo*.

Com essa concepção teórica, este artigo sustenta que há uma relação de causalidade entre o arranjo de assistência judiciária existente nos estados antes de 1988 e a criação das DPEs, em que PGE e/ou OAB desempenhavam de modo institucionalizado essa atividade, o processo de construção da Defensoria encontrou barreiras e constrangimentos maiores. Quando a Defensoria foi prevista na Constituição, a trajetória da assistência jurídica já seguia outro caminho nesses estados, tornando difícil reverter o curso de tais arranjos.

Nesse estudo, o mecanismo de *path dependence*²⁴ opera da seguinte maneira: OAB e/ou PGE obtinham vantagens para exercer a assistência judiciária, ao mesmo tempo que, para os governos estaduais era mais interessante do ponto de vista financeiro manter esse serviço a cargo de tais atores, em vez de criar outra instituição, com todos os custos de uma nova burocracia e de uma nova carreira que almejava obter as mesmas prerrogativas e *status* de juízes e promotores. Assim, tanto as carreiras jurídicas (advogados e procuradores) quanto os governos estaduais tinham fortes incentivos para se reforçarem mutuamente com o objetivo de preservar o arranjo de assistência judiciária vigente e impedir a criação da DPE. O mecanismo de reprodução da trajetória operou, portanto, da mesma maneira quando o serviço de assistência judiciária era exercido por advogados particulares ou por procuradores, mudando apenas o tipo de incentivo gerado aos atores em cada caso. Para os advogados, a questão era de ordem econômica: os recursos pagos pelos cofres públicos eram importantes para os mi-

lhares de advogados inscritos na assistência jurídica, e para a própria seccional estadual da OAB. Para a 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. Afinal, criar e migrar para Defensoria era custoso e arriscado: custoso porque exigia uma árdua campanha política em defesa de outro modelo de assistência jurídica; arriscado porque seria ingressar em uma nova carreira, não mais vinculada aos vencimentos e à estrutura da Procuradoria.

Destaca-se que, nessa explicação, *path dependence* e *vested interest* não são argumentos concorrentes. Na realidade, *path dependence* descreve o mecanismo causal que nos permite compreender os interesses dos atores envolvidos com a assistência jurídica nos estados. Para capturar os interesses da OAB e da PGE, é preciso localizar os incentivos que seus integrantes possuíam em diferentes contextos institucionais. Desse modo, é possível explicar por que advogados e procuradores estaduais não foram uma barreira à criação da DPE em todos os estados, mas foram decisivos para adiar o surgimento da Defensoria em certos locais.

Quadro 1
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>

Fonte: Elaboração própria, com base em argumento do próprio autor.

Em ambos os casos, com a OAB e/ou a PGE gerenciando os serviços de assistência judiciária, o governo estadual tinha incentivos maiores para preservar o *status quo*. O governo é um ator importante nesse processo, 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, 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 DPE como um modelo mais oneroso para o orçamento e, ao mesmo tempo, como uma ameaça para certas carreiras jurídicas que possuem força política. 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. Nos estudos de caso desta pesquisa, constatou-se que o Executivo local só atuou, e muitas vezes após resistir 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.

Se a preferência do governo tende a ser constante, o mecanismo de reversão da trajetória é diferente em cada caso. Onde a OAB é dominante, a mudança é provocada por elementos exógenos à estrutura de assistência judiciária estadual – como decisões judiciais proibindo a manutenção do arranjo vigente –, enquanto, nos casos em que a Procuradoria é central, a mudança está relacionada a fatores endógenos, quando os próprios procuradores dedicados à assistência judiciária 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 PGE. Ressalta-se, assim, que o caráter endógeno ou exógeno do mecanismo de reversão da trajetória diz respeito à estrutura estadual de assistência jurídica: onde a PGE exercia essa função, a mudança em direção à criação da DPE foi estimulada por integrantes da própria Procuradoria que prestavam assistência jurídica; já nos estados em que advogados privados estavam incumbidos do atendimento jurídico às camadas populares, não havia um ator no sistema jurídico estadual interessado em e capaz de promover a criação da Defensoria, sendo necessário um choque externo, como uma imposição judicial por parte do Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa diferença quanto ao mecanismo de reversão da trajetória decorre da própria estrutura de cada arranjo institucional. No caso da OAB, a

criação da DPE marcaria a passagem do modelo de advogados privados remunerados pelo Estado para o modelo de servidores públicos. A Defensoria era vista, portanto, como uma ameaça por advogados que recebiam recursos da assistência judiciária. No caso da PGE, a assistência judiciária era mantida por um ténue equilíbrio: a instituição via nesse serviço uma atribuição adicional que lhe conferia certo reconhecimento público, mas mantinha a atividade em segundo plano, sem alocar muitos recursos e servidores para seu funcionamento. Num determinado momento, procuradores destinados a atender a população carente percebem que a PGE ficou restritiva demais à assistência jurídica. Em contraste, observam a evolução da Defensoria em outros estados, expandindo sua abrangência territorial e suas atividades nesses lugares. Logo, a PGE, que antes significava maior estabilidade, passa a ser vista por esses procuradores como local incompatível com suas funções e, assim, a aposta na criação da Defensoria ganha força. Os próprios procuradores da assistência jurídica se tornam, portanto, a força motriz da mudança institucional.

O CONFLITUOSO PROCESSO DE UNIFORMIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA NO BRASIL

Esta seção sintetiza evidências empíricas que confirmam a hipótese e corroboram o argumento apresentado ²⁵. Tais informações foram coletadas em duas frentes de análise qualitativa: pesquisa sobre como a Defensoria se tornou o modelo constitucional de assistência jurídica (t_2 do argumento); estudos de caso em três estados nos quais a DPE foi criada em momentos diferentes e enfrentou conflitos corporativos, a saber, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul. 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.

A primeira Defensoria Pública no país foi instituída no antigo estado do Rio de Janeiro (RJ)²⁶ nos anos 1950. Por décadas, a instituição foi denominada Assistência Judiciária (AJ) e esteve vinculada ao MP estadual, embora constituísse uma carreira independente (Rocha, 2004). Esse vínculo com o Ministério Público na origem da Defensoria fluminense exerceu uma influência importante, pois fez com que a estrutura do MP e a trajetória de autonomia que ele trilhava na época (Arantes, 2002) inspirassem os defensores: seu objetivo durante

as décadas seguintes seria constituir uma Defensoria Pública institucionalmente forte e autônoma, a exemplo do que o Ministério Público estava se tornando. A constante atuação política dos defensores, agindo para implantar esse projeto institucional, produziu mudanças frequentes na estrutura da Defensoria do RJ, que adquiriu autonomia em 1987 (Rocha, 2004:82).

Nos anos 1980, o modelo da Defensoria fluminense foi copiado em outros estados, que naquele momento já possuíam órgãos de assistência judiciária e os adaptaram à organização da DPE. Em 1983, por exemplo, foi criada a Assistência Judiciária do Mato Grosso do Sul (MS). Em entrevista, Suely Pletz Neder, a primeira procuradora-geral da Assistência Judiciária no MS, contou que a obra publicada pelos defensores fluminenses Humberto Moraes e José Fontenelle da Silva (1984) influenciou a implantação da instituição de assistência jurídica sul-mato-grossense. Além disso, os assistentes judiciários do 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). A institucionalização da Defensoria no RJ influenciou servidores públicos responsáveis pela assistência judiciária nesses locais, que passaram a reivindicar a formação de uma instituição autônoma. A partir do intercâmbio entre defensores e outros servidores da assistência judiciária de vários estados, foi fundada em 1984 uma entidade de classe nacional, a Federação Nacional dos Defensores Públicos (Fenadep)²⁶. O projeto de institucionalização da Defensoria ganhou, com isso, uma entidade organizada para levá-lo adiante e para defender os interesses dos membros da instituição, os quais começavam a se reconhecer como uma categoria única espalhada pelo país.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 (ANC), defensores públicos perceberam a janela de oportunidade e atuaram, principalmente por meio das associações de classe, como um grupo de interesse que pretendia inserir a Defensoria no novo texto constitucional, contando com os mesmos princípios institucionais, direitos e prerrogativas que a Constituição iria prever ao MP (Moreira, 2016, 2017). Ao longo dos debates da ANC, constata-se a atuação de defensores e de outros servidores ligados a órgãos estaduais destinados à assistência judiciária, que agiam com esse objetivo de prever na nova Constituição que todos os estados deveriam ter a sua própria DPE (Neder, 2008). Na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério

Público da Constituinte, por exemplo, a defensora sul-mato-grossense Suely Pletz Neder, então presidente da Fenadep, argumentou:

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, 1987, Subcomissão - 5ª Reunião Ordinária:72).

À ambição dos defensores reagiram representantes de outras carreiras jurídicas. Observa-se nos debates constituintes a oposição corporativa de procuradores estaduais e de advogados de certos estados que buscavam manter a assistência judiciária entre suas atribuições. A oposição apresentada pelos constituintes, nesse caso, estava associada ao estado de origem e à estrutura de assistência judiciária existente no local, e não a uma possível posição política dos partidos na ANC (Moreira, 2017). Nesse sentido, Michel Temer, na época deputado federal por São Paulo e membro da PGE paulista, se opôs à constitucionalização da Defensoria, alegando que a função poderia ser bem exercida por procuradores:

(...) apenas me oporia, com a devida vênua, 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, 1987, Subcomissão - 1ª Reunião: 7).

Paralelamente, houve também a oposição institucional de membros do MP, contrários à formação de uma nova instituição em paridade com a sua dentro do sistema de justiça. Plínio de Arruda Sampaio, então deputado federal e promotor paulista, foi uma das principais

vozes do MP a questionar a conveniência de incluir a Defensoria no texto constitucional:

Estamos criando uma instituição que é uma novidade, constituindo enorme transformação no nosso arcabouço constitucional, o Ministério Público. (...). 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 ultraprotégidas, 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, 1987, Subcomissão – 9ª Reunião Extraordinária:239. Ênfase nossa).

Esses embates estiveram presentes ao longo de toda Constituinte. Como resultado, a Constituição atendeu parcialmente às demandas dos defensores públicos: previu a Defensoria organizada em carreira com ingresso inicial por concurso público e conferiu a garantia da inamovibilidade aos seus integrantes. A oposição de outros atores impediu, contudo, a almejada equiparação ao MP e deixou a redação constitucional aberta para que os estados postergassem a implantação das DPEs e definissem o grau de autonomia que concederiam a elas (Moreira, 2017). A consequência dessa previsão constitucional foi postergar a consolidação institucional pretendida pelos defensores e transportar a luta deles para uma batalha travada em duas frentes. A atuação nacional para conferir autonomia à Defensoria e garantias

aos integrantes da carreira continuou no plano federal, mas a batalha para expandir e fortalecer a instituição precisava ser enfrentada também nas arenas políticas estaduais.

Em ambas as frentes, oposições de outras carreiras jurídicas constituíam uma forte barreira ao projeto de consolidação da Defensoria. No plano nacional, membros do MP se opuseram a mudanças legislativas que pretendiam conferir autonomia às DPES²⁸ e legitimar os defensores à tutela de direitos difusos e coletivos. Essas disputas demoraram a ser superadas. A autonomia das DPES só veio com a reforma do Judiciário, em 2004, e a legitimidade para tutela coletiva só foi reconhecida judicialmente em 2015²⁹.

Nos estados, a atuação política dos defensores visava criar a DPE onde ainda não existia e fortalecer a instituição, geralmente cobrando o cumprimento de dispositivos legais, nos locais que já contavam com a Defensoria. Mas a criação da instituição precisava superar a oposição corporativa de outras carreiras jurídicas. O efeito dessa oposição e a adequação do argumento deste artigo foram observados nos estudos de caso, cujos resultados são apresentados, sinteticamente, a seguir.

O primeiro caso analisado foi o de São Paulo, onde havia antes de 1988 tanto um setor da PGE responsável pela assistência judiciária quanto um convênio com a seccional paulista da OAB para atender a demanda que excedia o serviço da Procuradoria. Na PGE, a função estava a cargo dos procuradores da Procuradoria de Assistência Jurídica (PAJ) e, durante anos, não houve indagação sobre a necessidade de criar a Defensoria em São Paulo, nem por parte dos procuradores (Cunha, 2001) nem por parte da OAB (Almeida, 2005). A esse respeito, Vítores Maximiano, defensor público de São Paulo que fazia parte da PAJ desde 1994, relatou o seguinte:

(...) 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).

A situação muda no final dos anos 1990, quando membros da PAJ se incomodam com a estrutura e a falta de autonomia que possuíam para exercer a assistência jurídica dentro da PGE (Haddad, 2011b). Na entrevista para este artigo, o defensor Renato De Vitto, na época membro da PGE, 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, Vítores Maximiano contou que, com o passar dos anos, os procuradores da PAJ começaram a se 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). Nessa época, o grupo de procuradores da PAJ que começava a se comprometer com a criação da Defensoria conseguiu assumir a presidência do sindicato da categoria (Sindiproesp) com uma pauta ampla em defesa da classe, mas que incluía também a criação da DPE. A partir daí, se organizam em torno do tema Defensoria, se aproximaram de movimentos sociais e lançaram uma campanha pública para pressionar o governo estadual a criar a DPE (Zaffalon, 2010; Haddad, 2011b).

Verifica-se, assim, que os membros da PAJ foram a principal força a favor da criação da DPE paulista, mas isso só ocorreu quando perceberam que poderiam ter mais vantagens – para carreira e para assistência jurídica – fora da Procuradoria. A proposta dos procuradores teve que enfrentar, todavia, a oposição da OAB, por conta das dezenas de milhares de advogados paulistas que prestavam assistência judiciária e recebiam do estado por esse serviço. Diante desse conflito, a Defensoria paulista só foi criada em 2006 e o convênio com a OAB foi mantido no estado mesmo após a formação da DPE, impactando significativamente o orçamento da nova instituição (Zaffalon, 2010) e colocando advogados e defensores em constante rota de colisão por conta da disputa por recursos (Moreira, 2016).

No Rio Grande do Sul, segundo caso analisado, antes da DPE existia a Unidade de Assistência Judiciária (UAJ), que era vinculada à PGE, mas seus membros não eram procuradores. Eles constituíam uma carreira específica submetida à Procuradoria, cujos direitos e venci-

mentos não estavam, contudo, 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. Nesse sentido, Genice Selaimen da Silva, defensora aposentada que foi integrante da UAJ relatou o seguinte:

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: “se vocês querem ser sol, sejam procuradores, porque aqui o sol são os procuradores, vocês não são; vocês são de segunda classe”. Nós ouvíamos isso (...). 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).

Por essa razão, já na década de 1980 diversos membros da UAJ começaram a defender a criação de um órgão independente para assistência jurídica no estado, uma forma de DPE (Silva e Coutinho, 2015), e estreitaram o contato com a Fenadep, chegando inclusive a participar do movimento que pressionava a Assembleia Nacional Constituinte para incluir no novo texto constitucional a Defensoria Pública (Guazzelli, entrevista, 2015; Gonçalves, entrevista, 2015; Silva, entrevista, 2015). Essa campanha cresceu no interior da categoria e passou a exercer forte pressão pela criação da Defensoria no estado.

A relação conflitiva entre a UAJ e a PGE gaúcha indica que é preciso fazer um adendo ao argumento deste estudo: 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: 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 despeito da oposição que a PGE exercia contra os assistentes judiciários gaúchos, a Defensoria do Rio Grande do Sul foi criada em 1994, mais de uma década antes da DPE paulista.

No terceiro caso estudado, Santa Catarina, a assistência judiciária era integralmente desempenhada por defensores dativos, ou seja, advogados particulares remunerados pelo Estado. Esse é o cenário mais difícil para criação da DPE, pois a OAB constitui uma barreira forte e o projeto da Defensoria não encontrava suporte dentro do próprio sistema estadual de assistência judiciária. Não havia uma carreira pública interessada em lutar pela criação da Defensoria Pública no estado. Sem um ator coletivo inserido no sistema de justiça para defender publicamente a formação da DPE, o governo estadual defendia que o modelo dativo adotado era mais econômico e eficiente que a DPE prevista na Constituição de 1988 (Zanotto, entrevista, 2015; Vicari, entrevista, 2015).

Em tais condições, a DPE catarinense só foi criada em 2013, após o STF³⁰ declarar inconstitucional o modelo estadual de assistência judiciária prestada exclusivamente por advogados particulares. A esse respeito, o procurador-geral do estado, João dos Passos, relatou em entrevista:

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 (...) essa interpretação de que tem que ser só desse modo [DPE], que não podia ser o modelo [dativo] 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 (Martins Neto, entrevista, 2015).

Apesar da criação e do crescimento da Defensoria catarinense nos últimos anos (Moreira, 2016), 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 novo convênio destinado a disciplinar e remunerar a assistência judiciária realizada por profissionais liberais, algo que, para os defensores públicos, ameaça o desenvolvimento da DPE.

Os estudos de caso confirmam, portanto, a hipótese e a adequação do mecanismo causal deste artigo. Nos três casos, além dos efeitos produzidos pelos conflitos entre carreiras jurídicas, constata-se que o governo estadual não tinha interesse na criação da DPE quando a assistência judiciária estava a cargo da PGE e/ou da OAB, confirmando a previsão do nosso modelo causal. Entender o problema relativo à criação das DPEs requer, portanto, analisar as disputas políticas entre instituições e atores do sistema de justiça.

CONSEQUÊNCIAS TEÓRICAS: O ATIVISMO POLÍTICO DE ATORES ESTATAIS

Além de enfatizar o potencial do institucionalismo histórico para analisar mudanças importantes do sistema de justiça brasileiro, o argumento desta pesquisa evidencia um fenômeno com consequências teóricas importantes: o ativismo político de atores estatais. Com exceção da OAB, os demais atores relevantes neste estudo são grupos provenientes da burocracia, de certas carreiras do funcionalismo público. Assim, para entender a criação das DPEs nas últimas décadas, é preciso olhar para os interesses e ações de carreiras jurídicas que integram a própria máquina estatal. Os defensores formam, obviamente, a primeira categoria importante nesse sentido, na medida em que o projeto de uniformização da assistência jurídica no país, com base na Defensoria, foi concebido e tem sido levado adiante, sobretudo, pela luta constante dessa categoria. Não obstante, grupos de procuradores são essenciais para a dinâmica de criação da DPE nos locais onde a assistência jurídica estava a cargo de um setor da PGE. Ademais, membros do MP também interferiram no processo mais geral de institucionalização da Defensoria, principalmente quando essa nova instituição buscou conquistar princípios institucionais e funções jurídicas que até então eram restritos ao MP (Moreira, 2016, 2017; Arantes e Moreira, 2016).

Esse comportamento de servidores do próprio Estado indica um fenômeno presente na vida política brasileira ainda pouco explorado teoricamente. A atuação política de atores estatais já foi observada em trabalhos sobre o MP e a política federal (Arantes, 2002, 2010, 2015), sobre o Movimento pela Reforma Sanitarista (Marques, 2010; Dowbor, 2012) e sobre o Tribunal de Contas da União (Fonseca, 2014), entre outros setores da administração pública. Em comum com a presente pesquisa, esses estudos mostram atores da máquina pública agindo politicamente, sobretudo por meio de *lobby* perante as 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 as instituições que integram e as políticas públicas que exercem. 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, invocando um repertório de ações típico de grupos societais.

A constatação desse fenômeno expõe uma lacuna teórica na Ciência Política. 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 societais, isto é, naqueles formados fora do Estado, mas que direcionam suas ações para influenciar decisões públicas que julgam importantes para seus interesses e/ou valores. É assim com o pluralismo (Truman, 1951; Dahl, 1991), o neocorporativismo (Schmitter, 1992; Offe, 1989), as teorias dos movimentos sociais e as teorias da sociedade civil³¹. Cada uma dessas correntes identifica e investiga o comportamento e a influência de atores sociais determinados, deixando fora da análise outros tantos atores. Contudo, os grupos constituídos por servidores públicos, tais quais os observados neste artigo, não são capturados por nenhuma dessas perspectivas 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 societais e esta-

tais (Gurza Lavallo e Szwako, 2015). Todavia, o enfoque dessa literatura em atores oriundos da sociedade tende a capturar a 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 Estado (Abers e Von Bülow, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Silva e Oliveira, 2011). Não entra no radar desses trabalhos o ativismo político de atores constituídos no Estado, que possuem seus próprios projetos e frequentemente voltam-se para a sociedade civil, em busca de apoio de atores sociais a suas demandas.

Há uma abordagem teórica com maior potencial para identificar esse comportamento dos atores estatais. É o próprio institucionalismo histórico, que chama 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 públicos são capazes de formular e implementar estratégias ou políticas distintas daquelas defendidas por grupos sociais (Skocpol, 1985; Marques, 1997). A autonomia dos atores estatais é comumente retratada no institucionalismo histórico pela literatura que estuda insulamento burocrático, a qual destaca a capacidade que certas agências estatais e burocracias têm de influenciar as políticas públicas que lhes são submetidas (Geddes, 1990; Sikkink, 1993; Nunes, 2010). O insulamento retrata, todavia, a discricionariedade e a capacidade dos atores estatais para influenciar a definição de políticas durante o exercício de suas atividades específicas, ou seja, quando desempenham funções que são relativas aos cargos que ocupam. Podemos denominar essa conduta como *ação política interna* dos atores estatais: *interna* pois ocorre dentro da instituição que integram e no exercício de suas funções; *política* dada a sua capacidade de interferência no resultado da política pública³².

Neste artigo, destaca-se algo diferente: categorias de servidores públicos atuam perante as instâncias políticas tradicionais – Congresso Nacional, assembleias legislativas e gabinetes do Executivo – com o objetivo de aprovar medidas legais que alterem as instituições a que estão vinculadas, conferindo-lhes autonomia, prerrogativas e novas funções. Não se trata, portanto, de discricionariedade dos atores estatais no exercício das atividades inerentes ao cargo que possuem, mas sim de *ação política externa*, ou seja, empreendida fora da instituição que a categoria de servidores integra e das atribuições que lhe cabem, e direcionada para canais e atores propriamente políticos. Até onde

este estudo pode constatar, tal tipo de comportamento de servidores públicos, frequente na política brasileira, não foi explorado analiticamente, nem mesmo por autores vinculados ao institucionalismo histórico. O presente artigo propõe denominar a ação política externa como *ativismo político estatal*, ou *ativismo político de atores estatais*, porque seu caráter político não reside apenas na capacidade de interferência no resultado da *policy*, mas principalmente no fato de tais atores agirem politicamente, no plano da *politics*, em defesa de seus próprios objetivos e projetos.

No campo de pesquisa sobre atores do Judiciário, estudos baseados na sociologia das profissões (Bonelli, 2002; Bonelli e Oliveira, 2003) retrataram o processo de profissionalização das carreiras jurídicas no Brasil, baseado na especialização de atividades e na autonomia em relação ao Estado, ao mercado e aos próprios usuários dos serviços jurisdicionais. O enfoque da sociologia das profissões permite observar a expansão da autonomia de certas carreiras jurídicas e o insulamento que alguns grupos profissionais atingiram. Contudo, o comportamento propriamente político desses atores, o ativismo para obtenção de resultados institucionais específicos, não é diretamente analisado por essa abordagem sociológica. Os defensores públicos não fizeram parte dos estudos das autoras, em boa medida porque sequer compunham um grupo profissional comum em todo o país até o início dos anos 2000. Apesar disso, conforme vimos neste artigo, os defensores tinham seu projeto institucional e atuaram politicamente em diversos momentos e arenas políticas para aprovar medidas que permitissem consolidar tal projeto. Os desafios que os defensores enfrentaram para atingir a consolidação e a autonomia institucional estão, inquestionavelmente, associados ao baixo grau de profissionalização de que dispunham em momentos importantes, como, por exemplo, durante a ANC. No entanto, a abordagem da sociologia das profissões não retrata os interesses das carreiras jurídicas e os conflitos por espaços e funções no interior do sistema de justiça.

Outra perspectiva sociológica, adotada por Almeida (2016), parte do conceito de *campo do poder* de Bourdieu para analisar a relação entre atores do sistema de justiça e a política no Brasil, mas explorando como juristas adquirem, a partir dos pontos de contato entre os campos jurídico e político, capitais importantes que lhes permitem alcançar voos mais altos e conquistar posições expressivas no mundo do direito e/ou da política. O enfoque dessa abordagem reside, por-

tanto, nos indivíduos (juristas) e na sua inserção política. O presente artigo, que parte de perspectiva própria da Ciência Política, expõe outro nível de interação entre atores do sistema de justiça e a política: carreiras jurídicas defendem seus projetos institucionais e agem politicamente para implementá-los.

Em trabalho recente, Arantes (2015) ilumina essa questão com o conceito de “pluralismo estatal”. O estudo revela a ambição de carreiras de servidores 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 composto por atores oriundos da sociedade.

Arantes emprega o conceito para se referir especificamente à formação de múltiplas instituições de controle no Estado como consequência da ação dos próprios atores estatais (2015:30). Evidencia, assim, a “pluralização do Estado” como um desenvolvimento institucional decorrente da luta de órgãos e carreiras em busca de afirmação e autonomia (2015:45). Contudo, a ideia de pluralismo estatal parece adequada para capturar não apenas a consequência da atuação dos atores estatais, mas também o próprio ativismo político, na medida em que o paralelo com a teoria pluralista possibilita enxergar associações e carreiras de servidores públicos como atores no jogo político, isto é, como grupos de interesse agindo em defesa de seus próprios projetos. Ademais, o conceito chama atenção para pluralidade de atores estatais e para existência de conflitos entre grupos, estatais e societais, em torno de certas políticas e de determinados projetos institucionais. Por tais razões, propõe-se aqui o emprego mais amplo do conceito de pluralismo estatal, para compreender tanto a pluralização do Estado, com o estabelecimento de múltiplas instituições de controle, quanto o ativismo político dos atores estatais que impulsiona esse processo. Desse modo, ativismo político estatal e pluralismo estatal são conceitos complementares: o primeiro denota um comportamento de certos atores oriundos do Estado, ao passo que o segundo descreve o contexto político em que tal comportamento é difundido, empregado por atores distintos com frequência e com impactos significativos sobre a vida política. Conforme vimos neste artigo, e já foi debatido anteriormente por Arantes e Moreira (2016), mudanças importantes no sistema de justiça brasileiro precisam ser compre-

didadas, em grande medida, à luz da atuação política de atores e órgãos que o integram e buscam afirmação institucional.

Ao realçar o ativismo dos atores jurídicos na construção de seus projetos institucionais, este trabalho visa contribuir com o debate teórico sobre a Defensoria Pública. Enquanto a literatura tem destacado o potencial da instituição para promover a cidadania e a transformação do Brasil por meio da defesa de direitos, mas tende a observar os limites práticos para concretização desse potencial, o presente artigo trouxe novos elementos para reflexão a partir da análise empírica empreendida: a Defensoria precisou enfrentar a resistência de outros atores no sistema de justiça, e o seu desenvolvimento está associado aos interesses dos defensores públicos, cujo projeto institucional nem sempre condiz com as expectativas da literatura sobre o papel da instituição na realidade brasileira. Conhecer esses fatores centrais no processo de construção da Defensoria Pública é fundamental para a reflexão sobre o seu potencial, seus limites e os caminhos alternativos para o futuro da instituição.

(Recebido para publicação em 23 de abril de 2017)

(Reapresentado em 15 de maio de 2018)

(Aprovado para publicação em 6 de dezembro de 2018)

NOTAS

1. A Defensoria Pública da União (DPU) não faz parte da análise. Esse recorte decorre da escolha de comparar a criação da instituição apenas em unidades federativas iguais, os estados.
2. Artigo 134 da Constituição Federal.
3. Panorama sobre as Defensorias estaduais é fornecido pelo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, elaborado pelo IPEA (Brasil, 2013), e pelos estudos diagnósticos realizados pelo Ministério da Justiça (Brasil, 2004, 2006, 2009, 2016).
4. Por *sistema de justiça* entende-se o conjunto de instituições e atores cuja finalidade precípua é reivindicar e assegurar direitos por meio de demandas judiciais ou pela via de soluções extrajudiciais dos conflitos. Essa definição básica não supõe que a relação entre os elementos de tal sistema deva ser harmônica. Na realidade, conforme veremos neste artigo, o sistema de justiça é marcado por conflitos e interesses divergentes entre os diferentes atores que o compõem.
5. Dados coletados a partir de questionário enviado às DPEs e de fontes bibliográficas sobre certas Defensorias (Moraes e Silva, 1984; Alencar, 2011; Picussa, 2013; Silva e

Coutinho, 2015). O gráfico não inclui o Rio de Janeiro, que criou os primeiros cargos de defensores públicos durante a década de 1950. A inclusão desse caso dificultaria a visualização dos dados. O Amapá não foi inserido na análise, porque a DPE desse estado ainda não se adequa ao modelo instaurado com a Constituição de 1988: lá os serviços são desempenhados por um quadro de advogados particulares contratados por livre nomeação do governador (Brasil, 2013). Estados destacados (Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Alagoas, Acre, Roraima, Maranhão, Tocantins, São Paulo, Rio Grande do Norte, Goiás, Paraná e Santa Catarina) atribuíam a assistência judiciária, antes de criarem a DPE, a setores da PGE e/ou à OAB e são importantes para a confirmação da hipótese deste estudo, conforme veremos adiante.

6. Paraná é a exceção ao critério desta pesquisa. Em 1991, cinco membros da antiga Procuradoria de Assistência Judiciária do Paraná assumiram cargos de defensores públicos, mas nas duas décadas seguintes a instituição não foi implementada e nenhum outro cargo foi criado (Picussa, 2013). Somente após uma decisão do Supremo Tribunal Federal (AI 598.212/PR) obrigar o governo paranaense a implementar a DPE, novos defensores foram nomeados em 2013. Por isso, considera-se que a DPE do Paraná só foi criada em 2013, já que os cinco cargos iniciais não foram suficientes para implantar a instituição e estimular seu crescimento.
7. Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul eram exceções. Nesses estados existiam órgãos de assistência judiciária 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).
8. Para uma abordagem completa a respeito da teoria política positiva, ver Vincent (2004: 51-65). A pesquisa coordenada por Haddad (2011a) e o trabalho de Zaffalon (2010) se dedicam à formação da Defensoria de São Paulo, mas mais interessados em explorar os novos mecanismos de participação e controle implantados na Defensoria paulista. Madeira (2014) investiga a institucionalização das DPEs, mas com um recorte temporal específico que procura analisar o impacto da reforma do Judiciário sobre a independência das Defensorias. Ao lado da pesquisa de Cunha e Fefferbaum (2014) sobre os limites materiais e o potencial da Defensoria paulista, esses trabalhos avaliam a institucionalização de DPEs, contudo, seguindo temas e questões diferentes dos enfrentados pelo presente artigo.
9. Considera o IDHM dos Estados em 2010, conforme *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* do IPEA, disponíveis em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>. Índices de 1990 e de 2000 apresentam resultados semelhantes quanto à ausência de correlação entre IDHM dos estados e a criação da DPEs.
10. A disposição dos partidos no eixo esquerda-direita foi definida com base em classificações utilizadas nos trabalhos de Carreirão (2006), Kinzo (1990) e Figueiredo e Limongi (1999). Embora reduza o grau de arbitrariedade, tal classificação não permite identificar mudanças de posicionamento ideológico de um ou mais partidos ao longo do tempo.
11. A correlação calculada é -0,0001.
12. A faixa de IDHM “alta” nas tabelas 2 e 3 inclui também o Distrito Federal, cujo IDHM é classificado como “muito alto”.

13. As expressões “assistência judiciária” e “assistência jurídica” são muitas vezes utilizadas indistintamente. Contudo, a segunda se tornou recorrente a partir da década de 1980, substituindo a primeira que é considerada restritiva por transmitir a ideia de que a assistência se limita à defesa perante o Judiciário, sem incluir atividades como a orientação sobre direitos e a solução de litígios por vias extrajudiciais. Para uma definição dos conceitos, ver Marcacini (1996).
14. Para análise sobre organização e evolução histórica do Judiciário no Brasil, ver Sadek (1995).
15. PGE é a instituição responsável por defender os interesses jurídicos do próprio estado.
16. Vide nota 2.
17. Nesse primeiro grupo estão tanto os estados que constituíram quadros de defensores 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, quanto unidades federativas que mantinham órgão específico de assistência judiciária, não submetido à PGE, cujos membros, todavia, não eram considerados e nem se reconheciam como defensores (Amapá, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e Roraima).
18. Amapá não foi inserido na análise, conforme nota 2.
19. No segundo grupo há estados que confiavam a algum setor da PGE a função de prestar serviços jurídicos à população carente (Acre, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins), 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 que remunerava advogados particulares, por meio do credenciamento de profissionais liberais para o serviço.
20. Para medir déficit de defensores, adota-se a taxa recomendada pelo Ministério da Justiça de 10 mil pessoas com rendimento mensal de até três salários mínimos por defensor público.
21. São 26 unidades federativas ao todo, incluindo Distrito Federal e excluindo o Amapá.
22. Prefixo “neo” diferencia essa perspectiva do antigo institucionalismo, que comparava de modo estático estruturas institucionais e jurídicas de diferentes países (Thelen e Steinmo, 1992). Para análise das diferentes vertentes do neoinstitucionalismo, ver Hall e Taylor (2003).
23. *Path dependence* já foi empregado em referência a diversos processos causais, causando imprecisão quanto ao fenômeno explicado pelo conceito (Pierson, 2000:252).
24. Este artigo expõe o mecanismo específico que reforça a trajetória estudada (Pierson, 2004), e busca identificar pontos de inflexão que interferem na sequência causal, alterando o curso da trajetória e produzindo circunstâncias mais favoráveis à mudança institucional, *i.e.*, à criação da DPE.
25. A pesquisa que originou este artigo levantou documentos e realizou 32 entrevistas com pessoas relacionadas à história da Defensoria no país e em quatro estados: Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul .
26. Até 1975 o estado do Rio de Janeiro não incluía a cidade homônima.

27. Hoje essa entidade de classe é denominada Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep).
28. Projeto da Lei Complementar 80/1994 previa autonomia administrativa e financeira à Defensoria. O procurador-geral da República, cargo de chefia do MP Federal, emitiu parecer contrário a essa previsão, o qual foi aceito pelo então presidente Itamar Franco em suas razões de veto à lei.
29. A Lei 11.448/2007 conferiu legitimidade à Defensoria para ajuizar ações civis públicas (ACP). Essa lei foi questionada no Supremo Tribunal Federal (ADI 3943) pela associação de membros do MP (Conamp), que destacou a tutela coletiva como prerrogativa constitucional do Ministério Público. Em 2015, o tribunal decidiu que a legitimidade da Defensoria para ACP não viola a Constituição.
30. Decisão proferida no julgamento da ADI 4270/SC, ação proposta pela Anadep.
31. Para balanço das teorias dos movimentos sociais, ver Alonso (2009). Para análise crítica sobre diversas linhagens teóricas da sociedade civil, ver Gurza Lavalle (1999).
32. Literatura de políticas públicas que estuda “burocracia do nível de rua” também observa a discricionariedade de certos atores estatais, mas nesse caso a análise foca agentes responsáveis pela fase de implementação de políticas (Lipsky, 1980; Lotta, 2010). Como nesses estudos a capacidade dos atores estatais de interferência no resultado da política também ocorre no exercício de suas funções enquanto agentes públicos, esse tipo de comportamento pode ser igualmente denominado como *ação política interna*, em oposição ao fenômeno descrito no presente artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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*, v. 13, n. 28, pp. 52-84.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra Serafim; TATAGIBA, Luciana. (2014), "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula." *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, pp. 325-357.
- ALENCAR, Miguel Henrique T. 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.
- _____. (2016), "Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos." *Lua Nova*, n. 97, pp. 213-250.
- ALONSO, Angela. (2009), *As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate*. *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.
- _____. (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". *Desacatos* 49, pp. 28-47.
- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. (2016), "Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC". In: F. Didier Jr.; J. A. de Sousa (orgs.), *Defensoria Pública - Coleção repercussões do novo CPC*. V. 5.
- ARTHUR, W. Brian. (1994), *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BONELLI, Maria G. (2002), *Profissionalismo e política no mundo do Direito*. São Carlos: EdUFSCar/ Sumaré/ Fapesp.
- _____; OLIVEIRA, Fabiana L. (2003), "A política das profissões jurídicas: autonomia em relação ao mercado, ao estado e ao cliente". *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 34, n. 1, pp. 99-114.
- BRASIL. (1987), "Atas da Assembleia Nacional Constituinte". *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acessado em: 15 de março de 2017.
- _____. Ministério da Justiça. (2004), *Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.

Thiago de Miranda Queiroz Moreira

- _____. (2006), *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____. (2009), *III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. (2013), *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*.
- _____. Ministério da Justiça. (2016), *IV Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. (1988), *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. (2006), "Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina". *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, pp. 136-163.
- 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: M. T. Sadek (org.), *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- _____; FEFERBAUM, Marina. (2014), "Repensando o Papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania". In: A. I. M. R. Ré; G. A. dos Reis (orgs.), *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.
- DE VITTO, Renato Campos Pinto. (2015), Entrevista para: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (108 min.).
- 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. (1993), "Political Science in the United States: Past and Present". In: J. Farr; R. Seidelman (eds.), *Discipline and History: Political Science in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. (2014), *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- 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". *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, 1990, pp. 217-235.
- GONÇALVES, Maria Dinair Acosta. (2015), Entrevista para: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (96 min.).
- GUAZZELLI, Carlos Frederico Barcellos. (2015), Entrevista para: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (96 min.).

Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça

- GURZA LAVALLE, Adrian. (1999), "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova*, v. 47, pp. 121-135.
- _____; SZWAKO, José. (2015), "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*. v. 21, n. 1, pp. 157-187.
- 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: E. Haddad (org.), *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo". In: *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-223.
- KINZO, Maria D. (1990), "O quadro partidário e a constituinte". In: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré.
- LIPSKY, Michael. (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOTTA, Gabriela Spanghero (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. 295 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MADEIRA, Lígia (2012). *A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça*. Trabalho apresentado no 8o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado, 1-4 de agosto.
- _____. (2014), "Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 2, pp. 48-69.
- MAHONEY, James. (2000), "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, v. 29, n. 4., pp. 507-548.
- _____. (2001), "Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method". *Sociological Forum*, v. 16, n. 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: L. Avritzer et al. (orgs.), *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 352-368.
- MARQUES, Eduardo. (1997), "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". In: *BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 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.
- MARTINS NETO, João dos Passos. (2015), Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (34 min.).

- MAXIMIANO, Vítore André Zílio. (2015), Entrevista para: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (82 min.).
- MAYNTZ, Renate. (2004), "Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena". *Philosophy of the Social Sciences*, v. 34, n. 2, pp. 237-259.
- MOE, Terry M. (2015), "Vested Interests and Political Institutions". *Political Science Quarterly*, n. 130, pp. 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.
- MOREIRA, Thiago de M. Q. (2016), A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça. 298 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. (2017), "A Constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça". *Opinião Pública*. v. 23, n. 3, pp. 647-681.
- 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. 2, p. 221-233.
- _____. (2015), Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Brasília. 1 arquivo .mp3 (60 min.).
- 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.
- 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". *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, pp. 251-67.
- _____. (2004), *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". In: I. Katznelson; H. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693-721.
- 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.
- SADEK, Maria Tereza. (1995), "A organização do poder judiciário no Brasil". M. T. Sadek (org.), *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça

- _____. (2005), "Efetividade de direitos e acesso à justiça". In: P. Bottini; S. R. T. Renault (coords.), *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.
- SANTOS, Boaventura de S. (2011), *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.
- SCHMITTER, Philippe. (1992), "The consolidation of democracy and representation social". In: *American Behavioral Scientist*, v. 35, pp. 422-449.
- SILVA, Genice Selaimen da. (2015), Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Porto Alegre. 1 arquivo .mp3 (65 min.).
- _____; COUTINHO, Anne. (2015), *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADep.
- 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". *Sociologias* (UFRGS), v. 13, pp. 86-124.
- SIKKINK, Kathryn. (1993), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, v. 32, n. 128.
- SKOCPOL, Theda. (1985), "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: P. Evans; D. Ruesschmeyer; T. Skocpol (orgs.), *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.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. (1992), "Historical institutionalism in comparative politics". In: S. Steinmo; K. Thelen; F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de L.; RICCI, Paolo. (2010), "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais". *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, pp. 193-217.
- TRUMAN, David. (1951), *The Governmental Process: political interests and public opinion*. New York: Knopf.
- VICARI, Márcio Luiz Fogaça. (2015), Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (31 min.).
- VINCENT, Andrew. (2004), *The nature of political theory*. London: Oxford University Press.
- ZAFFALON, Luciana. (2010), *Uma Fenda na Justiça: as inovações democráticas construídas na Defensoria Pública*. São Paulo: Hucitec.
- ZANOTTO, Adriano. (2015), Entrevistador: T. M. Q. Moreira. Florianópolis. 1 arquivo .mp3 (39 min.).

RESUMO

Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos Estados

Por que uma instituição se estabelece com maior facilidade em um local do que em outro? Essa questão motiva o presente artigo, 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. Apesar de prevista no texto constitucional, a Defensoria encontrou fortes dificuldades para se estabelecer em alguns estados. A partir de dados coletados sobre a criação dessa instituição em todo o país e de entrevistas realizadas com atores centrais no processo de formação da Defensoria Pública, este artigo apresenta e avalia empiricamente a hipótese corporativa, segundo a qual instituições e atores do sistema de justiça são essenciais para compreender mudanças importantes na organização e funcionamento desse sistema, tal como a criação das Defensorias estaduais (DPEs). O argumento do artigo, baseado no institucionalismo histórico e amparado nas evidências empíricas analisadas, demonstra que arranjos institucionais anteriores a 1988 em determinados estados, que atribuíam a advogados particulares e/ou procuradores estaduais a função de assistência judiciária, fixaram atores interessados na permanência de tais arranjos, em contraposição à criação da DPE. Em outras palavras, a criação da Defensoria enfrentou constrangimentos maiores em certos estados por causa do tipo de arranjo institucional de assistência judiciária previamente existente. Essa abordagem do artigo evidencia uma constatação teórica importante: o ativismo político de atores oriundos da administração pública, que agem para implementar seus próprios projetos institucionais.

Palavras-chave: Defensoria Pública; mudança institucional; estudo comparado; ativismo político; pluralismo estatal

ABSTRACT

Institutional Disputes and Corporate Interests in the Justice System: Deadlocks in the Creation of the Public Defender's Office in the States

Why is an institution more easily established in one location than in another? This question motivates the present work, which investigates in comparative perspective the creation of the Public Defender's Office (an institution designed to provide legal assistance) in Brazilian states. Although stipulated in the 1988 Federal Constitution, it took many years to forge the Public Defender's Office in some states. Based on data collected about the establishment of this institu-

tion throughout the country and on interviews with pivotal actors, this article presents and empirically assesses the corporate hypothesis that justice system institutions and actors are essential to understand the important changes in the organization and functioning of this system, such as the creation of the State Public Defender's Office (DPEs, in the Portuguese acronym). The article's argument, based on historical institutionalism and supported by the empirical evidence analyzed, demonstrates that pre-1988 institutional frameworks in certain states, which assigned the role of providing legal aid to private lawyers or the State Attorney General's Office, induced the formation of collective actors interested in the permanence of such arrangements, as opposed to the foundation of the DPEs. In other words, the establishment of the Public Defender's Office faced major constraints in certain states because of the type of pre-existing institutional legal aid frameworks. The approach of the article highlights an important theoretical finding: the political activism of actors from the public administration, who act to implement their own institutional ambitions.

Keywords: Public Defender's Office; institutional change; comparative studies; political activism; state pluralism

RÉSUMÉ

Différends Institutionnels et Intérêts des Entreprises dans le Système de Justice: Impasses dans la Création du Bureau du Défenseur Public aux États

Pourquoi une institution est-elle plus facilement implantée dans un lieu que dans un autre? Cette question motive le travail actuel, qui examine dans une perspective comparative la création du Bureau du Défenseur Public (une institution destinée à fournir une assistance juridique) dans les États brésiliens sur la base d'un point de repère commun, la Constitution de 1988. Bien que prévu dans le texte constitutionnel, le Bureau a trouvé des fortes difficultés à s'installer dans certains États. À partir des données recueillies sur la mise en place de cette institution dans tout le pays et d'entretiens avec des acteurs centraux du processus de formation du Bureau du Défenseur Public, cet article présente et évalue de manière empirique l'hypothèse selon laquelle les institutions et les acteurs du système de justice sont indispensables pour comprendre les changements importants dans l'organisation et le fonctionnement de ce système, tels que la création des Bureaux du Défenseur Public aux États. L'argument de l'article, fondé sur l'institutionnalisme historique et étayé par les preuves empiriques analysées, montre que les arrangements institutionnels antérieurs à 1988 dans certains États (qui assignaient à des avocats et / ou à des procureurs privés le rôle d'aide judiciaire) ont consolidés des acteurs intéressés par la permanence de tels arrangements, par opposition à la création du BDP. En d'autres termes,

la création du médiateur s'est heurtée à des contraintes majeures dans certains États en raison du type d'arrangement d'assistance institutionnelle préexistant. Cette approche de l'article met en lumière une conclusion théorique importante: le militantisme politique des acteurs de l'administration publique qui agissent pour mettre en œuvre leurs propres projets institutionnels.

Mots-clés: Bureau du Défenseur Public; changement institutionnel; étude comparative; activisme politique; pluralisme d'état

RESUMEN

Disputas Institucionales e Intereses Corporativos en el Sistema de Justicia: Impases en la Creación de la Defensoría Pública en los estados

¿Por qué una institución se establece con mayor facilidad en un lugar más que otro? Esa pregunta motiva el presente trabajo, que investiga en perspectiva comparada la creación de la Defensoría Pública (institución concebida para prestar asistencia jurídica) en los estados brasileros a partir de un marco común, la Constitución de 1988. A pesar de que se encuentra prevista en el texto constitucional, la Defensoría encontró fuertes dificultades para establecerse en algunos estados. A partir de datos recolectados sobre la creación de esa institución en todo el país y de entrevistas realizadas con actores centrales en el proceso de formación de la Defensoría Pública, este artículo presenta y evalúa empíricamente la hipótesis corporativa, según la cual instituciones y actores del sistema de justicia son esenciales para comprender cambios importantes en la organización y funcionamiento de ese sistema, tal como la creación de las Defensorías estaduais (DPE). El argumento del artículo, basado en el institucionalismo histórico y amparado en las evidencias empíricas analizadas, demuestra que acuerdos institucionales anteriores a 1988 en determinados estados, que atribuían a abogados particulares y/o procuradores estaduais la función de asistencia judicial, fijaron actores interesados en la permanencia de tales acuerdos, en contraposición a la creación de las DPE. En otras palabras, la creación de la Defensoría enfrentó limitaciones mayores en ciertos estados por causa del tipo de acuerdo institucional de asistencia judicial previamente existente. Este abordaje del artículo evidencia una constatación teórica importante: el activismo político de actores oriundos de la administración pública, que actúan para implementar sus propios proyectos institucionales.

Palabras clave: Defensoría Pública; cambio institucional; estudio comparado; activismo político; pluralismo estatal.