

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

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

Thiago de M. Queiroz Moreira

Trabalho preparado para apresentação no VI
Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 2 a 6 de maio de
2016

São Paulo
Abril de 2016

Por que uma instituição se estabelece com maior facilidade em um local do que em outro? Essa questão motiva o presente trabalho, que investiga a criação da Defensoria Pública nos Estados brasileiros a partir de um marco comum, a Constituição de 1988. A hipótese corporativa, segundo a qual instituições e atores do sistema de justiça são essenciais para compreender a criação das Defensorias estaduais, orienta este estudo e procura destacar duas contribuições teóricas: o potencial do institucionalismo histórico para explicar transformações do sistema de justiça e o “pluralismo estatal”, caracterizado aqui pelo ativismo político de atores oriundos da administração pública.

O problema por trás da criação da Defensoria Pública dos Estados

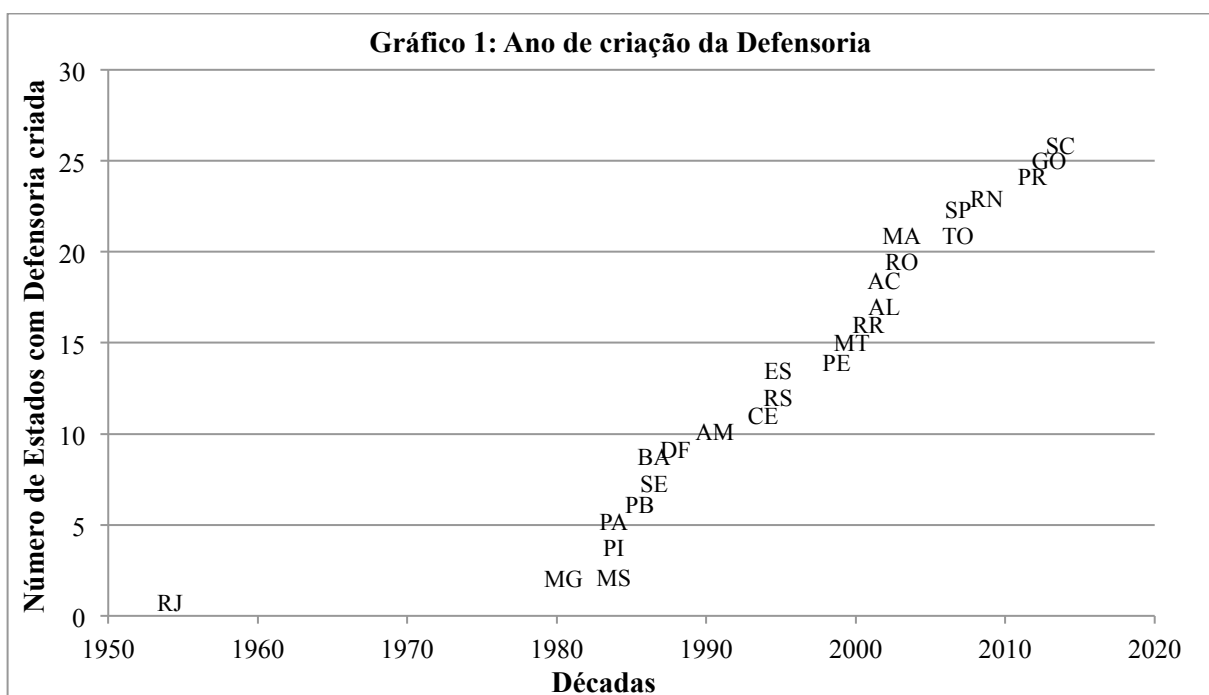
O tema deste artigo é a formação institucional da Defensoria Pública dos Estados (DPE)¹ a partir da promulgação da Constituição de 1988. Apesar de investigar uma instituição do sistema de justiça, este trabalho é estimulado por uma questão relevante à ciência política: por que uma instituição se estabelece com maior facilidade em um local do que em outro?

A Constituição Federal de 1988 determinou que todos os Estados-federados e a União deveriam criar sua própria Defensoria Pública,² uma instituição que passou, então, a integrar o sistema de justiça brasileiro para desempenhar uma política pública específica: oferecer 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 recursos suficientes para contratar os serviços 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 constitucionais, deve ser composta por servidores públicos concursados. Assim, a Constituição definiu um modelo estatal, baseado em advogados concursados e especializados nas questões jurídicas da população carente (Cappelletti e Garth, 1988; Rocha, 2009), para desempenhar a assistência jurídica no atual regime democrático. 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 carentes (Alves, 2006).

¹ O trabalho exclui da análise a Defensoria Pública da União. Esse recorte decorre da escolha de comparar a criação da instituição apenas em unidades federativas iguais, os Estados.

² Artigo 134 da Constituição.

Vinte e oito anos após a promulgação da Constituição, é possível observar que há 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 instituições.³ Diante desse cenário, o presente trabalho é motivado pelo problema institucional que marca a criação da Defensoria nos Estados, buscando entender por que, a partir de um marco comum (a Constituição) 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 sistema.⁴



Apesar da previsão constitucional, há Estados que até 2013 não haviam constituído o seu próprio quadro de defensores públicos, enquanto outros só o fizeram

³ Um panorama sobre o desenvolvimento das Defensorias estaduais é fornecido pelo *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, elaborado pelo IPEA (Brasil 2013), e pelos estudos diagnósticos sobre a Defensoria 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, seja por meio de demandas judiciais ou pela via de soluções extrajudiciais dos conflitos.

ao longo da primeira década do século XXI. O gráfico 1 situa a criação de cada DPE ao longo do tempo.⁵

Por se tratar de uma instituição ligada ao sistema de justiça cujos serviços são destinados à população carente, há dois conjuntos principais de estudos sobre a Defensoria Pública. De um lado, trabalhos voltados para área jurídica enfocam as funções legais e a estrutura organizacional da Defensoria (Alves, 2006; Da Rocha, 2013; Souza, 2013; Esteves e Silva, 2014; Corgosinho, 2014). De outro, estudos relacionados à ciência política analisam o papel da Defensoria na promoção do acesso à justiça, geralmente sob a ótica de pressupostos normativos referentes à capacidade da instituição de promover a justiça social e de democratizar o sistema de justiça (Sadek, 2005 e 2008; Cardoso, 2010; Santos, 2011; Madeira, 2012; Marona, 2013). Em linhas gerais, esses estudos focam o potencial da Defensoria para atuar no processo de construção da cidadania e de inclusão social das camadas carentes da população.

Até o momento, poucos trabalhos procuraram analisar a partir de abordagens da teoria política positiva⁶ a institucionalização das Defensorias estaduais.⁷ Esse é o escopo do presente trabalho. O objetivo é mudar o enfoque analítico lançado sobre a Defensoria, afastando-se do importante problema do acesso à justiça para observar outro tema relevante, qual seja, o processo de construção institucional. Concebida como uma política nacional de acesso à justiça, mas submetida aos governos estaduais, a Defensoria Pública pode ser considerada um objeto de estudo singular para a ciência política brasileira, não apenas por sua missão constitucional, mas também por fornecer o cenário ideal para um estudo comparado sobre formação institucional.

⁵ Dados coletados por esta pesquisa a partir de questionário enviado às DPEs e de fontes bibliográficas sobre Defensorias específicas (Alencar, 2011; Picussa, 2013; Silva e Coutinho, 2015). Para definir o momento de criação da instituição, esta pesquisa adotou como critério a ano em que foi instituído um quadro de profissionais reconhecidos como defensores e destinados especificamente à assistência jurídica, dando início à carreira no Estado.

O Amapá não foi inserido na análise, porque a Defensoria desse Estado não se adequa ao modelo instaurado com a Constituição, tendo em vista que lá os serviços são desempenhados por um quadro de advogados particulares livremente nomeados pelo governador (Brasil, 2013).

⁶ Para uma abordagem completa a respeito da teoria política positiva, ver Vincent (2004: 51-65).

⁷ A pesquisa coordenada por Haddad (2011) e o trabalho de Cardoso (2010) se dedicam à formação da Defensoria de São Paulo, abordando o seu processo de construção institucional, 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.

UF	Ano de criação da Defensoria	IDHM ⁸	Faixa de desenvolvimento humano	Partido político	Posição do partido no eixo esquerda-direita ⁹
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	0,66	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	0,74	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	0,69	Médio	PFL	Direita
SP	2006	0,783	Alto	PSDB	Centro
TO	2006	0,699	Médio	PMDB	Centro
RN	2008	0,684	Médio	PSB	Esquerda
PR	2011	0,749	Alto	PSDB	Centro
GO	2012	0,735	Alto	PSDB	Centro
SC	2013	0,774	Alto	PSD/Atual	Centro

A tabela 1 apresenta o ano de criação da Defensoria em cada Estado, o IDHM das unidades federativas e o partido político, bem como a sua posição no espectro ideológico, que estava no governo estadual no momento em que a instituição foi implantada. A partir de tais dados, é possível constatar que a criação da Defensoria Pública não depende diretamente do contexto social, econômico, cultural ou político-partidário dos Estados. Ao comparar as médias de idade das DPEs entre categorias de

⁸ Considera o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos Estados no ano de 2010, conforme dados do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* elaborado pelo IPEA. Dados disponíveis em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>.

⁹ A disposição dos partidos no eixo esquerda-direita foi definida com base em classificações utilizadas nos trabalhos de Carreirão (2006), Kinzo (1990) Figueiredo e Limongi (1999) e Rodrigues (2002). Embora reduza o grau de arbitrariedade, tal classificação não permite identificar de modo mais preciso mudanças de posicionamento ideológico de um ou mais partido ao longo do tempo.

IDHM dos Estados, a tabela 2 mostra que o surgimento da Defensoria não depende da estrutura socioeconômica local. Nesse sentido, a correlação entre idade da instituição e IDHM do Estado é praticamente nula,¹⁰ 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 ¹¹	21,58	16,9	19,5
Médio	21,42	8,96	20,5
Geral	21,5	12,94	20

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, onze 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. Essas legendas dominaram as eleições para os governos estaduais em 1982 e 1986, porque possuíam maior organização partidária e estavam territorialmente distribuídas em todo o país, um legado do sistema bipartidário que foi imposto pelo regime militar e extinto somente em 1979. O fato desses 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 MDB era a sua oposição institucionalizada.

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.

¹⁰ A correlação calculada é de -0,00008.

¹¹ A faixa de IDHM definida como “alta” inclui também o Distrito Federal (DF), cujo IDHM é classificado como “muito alto”.

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

Os dados demonstram que aspectos socioeconômicos e regionais dos Estados, bem como fatores relativos à orientação política do governo estadual, não são suficientes para explicar as variações temporais na criação das 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 que estão detalhados na dissertação que deu origem a este artigo (Moreira, 2016 no prelo). Por fim, a última seção enfatiza um aspecto desta abordagem que tem consequências teóricas importantes: atores observados neste estudo são, em sua maioria, oriundos da burocracia pública.

A hipótese corporativa: um olhar para o sistema de justiça

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 e um direito de todo e qualquer cidadão em situação de vulnerabilidade econômica, embora houvesse previsão em textos constitucionais anteriores dizendo que o poder público concederia assistência judiciária¹² 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 brasileiro¹³ 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 para os necessitados deveria ser exercido.

Nesse cenário, ao longo da segunda metade do século XX, seguindo uma tendência de expansão do acesso à justiça comum aos países ocidentais (Cappelletti e Garth, 1988), os Estados brasileiros adotaram suas próprias soluções para tentar garantir condições mínimas de assistência jurídica às pessoas desprovidas de recursos suficientes para suportar honorários advocatícios. Tais soluções iam 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 Procuradoria-Geral do Estado (PGE)¹⁴ 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.

Essas iniciativas podem ser classificadas de acordo com os modelos apresentados pelo clássico estudo de acesso à justiça de Cappelletti e Garth (1988). Os autores definem os modelos de assistência judiciária aos pobres com base nos profissionais responsáveis por essa função, destacando se eles são advogados particulares ou servidores públicos. Dessa forma, o primeiro modelo que apresentam é o “sistema *judicare*”, no qual advogados particulares são pagos pelo Estado para defender juridicamente as pessoas necessitadas. O segundo modelo, que os autores chamam de “advogados remunerados pelos cofres públicos” (1988: 39), é um sistema

¹² As expressões “assistência judiciária” e “assistência jurídica” são muitas vezes utilizadas indistintamente. Contudo, a segunda expressão 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).

¹³ Uma análise sobre a organização e a evolução histórica do Judiciário no Brasil é apresentada por Sadek (1995).

¹⁴ A PGE é a instituição responsável por defender os interesses jurídicos do próprio Estado.

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 jurídica já estavam instituídas em vários Estados. Por isso, a implementação da Defensoria não ocorreu em terreno vazio, mas, ao contrário, teve que disputar espaço já ocupado 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, e 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, 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 jurídica, a implantação da DPE foi retardada.

A partir das informações coletadas por esta pesquisa¹⁵ e da reconstrução histórica da assistência jurídica nos Estados feita por Moraes e Silva (1984), é possível classificar os Estados em dois grupos. O primeiro composto por locais onde havia órgãos específicos para desempenhar a assistência jurídica antes de 1988, mas tais órgãos não tinham o desenho institucional da atual DPE e variavam muito de um Estado para o outro. Neste grupo estão: AM; BA; CE; DF; ES; MG; MS; PA; PB; PE; PI; RJ; RR; e SE. O segundo inclui as unidades federativas que incumbiam a assistência judiciária à PGE e/ou à seção local da OAB. Fazem parte de tal grupo: AC; AL; AP;¹⁶ GO; MA; MT; PR; RN; RO; RS; SC; SP; e TO. Com essa divisão, podemos comparar os dois grupos para saber se a atuação de outros profissionais e instituições incumbidos da assistência jurídica em certos Estados teve impacto sobre a criação da DPE nesses lugares.

¹⁵ Vide nota 5.

¹⁶ O Amapá não foi inserido na análise em razão das considerações apresentadas na nota 4.

Segundo nossa hipótese, o primeiro grupo 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.

Tabela 4: Diferença de idade (em anos) dos dois grupos de Estados

	Média de Idade da Defensoria	Desvio Padrão	Tempo médio para instituir DPE após 1988	Desvio Padrão
Grupo1	30,14	10,94	2,5	4,12
Grupo2	11,41	5,75	16,58	5,75
Diferença	18,73	-	-14,08	-

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 das diferenças de médias. Contudo, os dados ilustram a disparidade entre os dois grupos, indicando que as Defensorias do grupo1 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 o 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.¹⁷

	Média de comarcas não atendidas (%)	Desvio Padrão	Média do déficit de Defensores por Estado (%) ¹⁸	Desvio Padrão
Grupo 1	45,53	35,70	47,22	27,42
Grupo 2	56,55	36,94	69,06	28,22
Diferença	11,02	-	21,84	-

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

O interesse em identificar o mecanismo causal (Mahoney, 2001; Mayntz 2004) por trás da hipótese corporativa, aliado ao baixo número de casos para análise,¹⁹ conduz este estudo a uma análise qualitativa, cujos resultados são apresentados na quarta seção deste artigo. Antes, veremos a orientação teórica da hipótese corporativa.

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 neo-institucionalismo²⁰ em sua vertente histórica, a qual destaca que as instituições afetam a formação dos grupos de interesse, suas estratégias e até mesmo os seus objetivos (Skocpol, 1985; Thelen e Steinmo, 1992; Immergut, 1998; Pierson e Skocpol, 2002). Autores do institucionalismo histórico chamam atenção para um conjunto de elementos explicativos diretamente associados ao Estado em si. Isso não

¹⁷ Os dados utilizados são do *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (Brasil, 2013).

¹⁸ Para medir o déficit de defensores adota-se a taxa recomendada pelo Ministério da Justiça de 10.000 pessoas com rendimento mensal de até três salários mínimos por defensor público (Brasil, 2013).

¹⁹ São 26 Estados ao todo, incluindo DF e excluindo AP.

²⁰ O prefixo “neo” diferencia essa perspectiva do antigo institucionalismo da ciência política, que comparava de modo estático as estruturas institucionais e jurídicas de diferentes países (Thelen e Steinmo, 1992; Hall, 2003). Para análise das vertentes do neo-institucionalismo, ver Hall e Taylor (2003).

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).

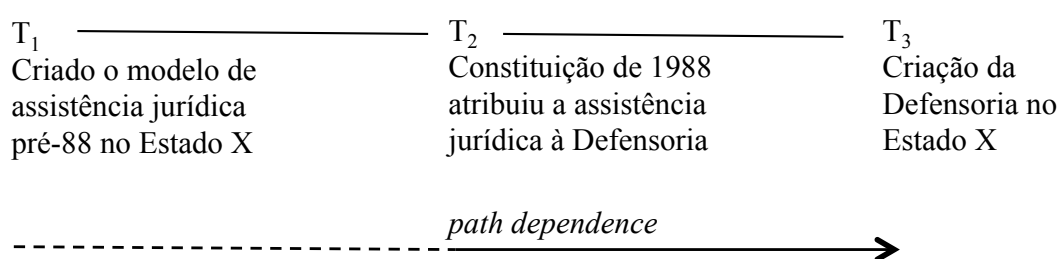
Assumindo a perspectiva do institucionalismo histórico, esta pesquisa procura mostrar que o processo de construção institucional da Defensoria Pública se deparou com um sistema de justiça existente que incluía outros atores preocupados em manter e expandir suas atribuições e prerrogativas. Modelos diferentes 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 empoderamento de uma nova instituição no sistema de justiça.

Boa parte desse argumento está baseado no conceito de *vested interests* (Moe, 2015), já que este estudo constata que certas categorias jurídicas tinham interesse em impedir a criação da Defensoria em alguns Estados, para preservar funções e benefícios que auferiam no modelo de assistência jurídica 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 categorias 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 categorias jurídicas em todos os Estados. No entanto, OAB e PGE não foram obstáculos para criação da Defensoria em todos os lugares. Há Estados em que essas carreiras foram fortemente contra a formação da Defensoria, enquanto há outros em que não se manifestaram ou foram, em certos momentos, um ponto de apoio à nova instituição. Para entender essas variações, é preciso 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

dos modelos de assistência jurídica nos Estados, com a consequente consolidação de *vested interests* em torno deles, e, simultaneamente, observar 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 modelos. Assim, a organização da assistência jurídica 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, modelos de assistência jurídica previamente existentes fixaram atores interessados na sua permanência e isso dificultou o surgimento da Defensoria.

Figura 1 – Estrutura temporal do argumento



Conforme a figura 1 representa, o argumento deste estudo defende a existência de uma causalidade diacrônica, exercida por meio de um processo que se estende no tempo. Sustenta-se que a estrutura de assistência jurídica 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 (T₃): o surgimento de um modelo, baseado na OAB e/ou na PGE, de assistência judiciária neste local (T₁) e a promulgação da Constituição Federal estabelecendo a adoção de outro modelo, estruturado na Defensoria Pública (T₂). Em síntese, ter uma determinada organização de assistência judiciária antes da previsão constitucional para instituir a Defensoria importa, pois dificulta (ou facilita) a criação dessa nova instituição.

Nos Estados onde já havia um órgão destinado especificamente à assistência jurídica, 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 modelo de assistência judiciária adotado pelo 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 o modelo de assistência jurídica prestado pela OAB e/ou pela PGE, 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,²¹ 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 disparam os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos futuros a seguirem essa mesma direção, de tal modo que, no longo prazo, torna-se extremamente difícil reverter a trajetória (Mahoney, 2000: 512-26; Pierson, 2000; 2004). Isso ocorre porque os benefícios conferidos pela atividade e/ou estrutura institucional vigente aos principais atores envolvidos crescem com o tempo em comparação com as alternativas e, assim, os custos de reversão da trajetória se tornam muito altos para tais atores – que se transformam em ardorosos defensores do *status quo*.

Com essa concepção teórica, este trabalho sustenta que há uma relação de causalidade entre o modelo de assistência jurídica existente nos Estados antes de 1988 e a criação das DPEs. Onde OAB e/ou PGE desempenhavam de modo institucionalizado essa atividade, o processo de construção da Defensoria encontrou

²¹ A expressão *path dependence* já foi empregada em referência a diversos processos causais, gerando imprecisão quanto ao fenômeno explicado por este conceito (Pierson, 2000: 252).

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 modelos.

Neste estudo, o mecanismo de *path dependence* específico²² opera da seguinte maneira: OAB e/ou PGE obtinham vantagens para exercer a assistência jurídica, ao mesmo tempo em que, para os governos estaduais era mais interessante do ponto de vista financeiro manter esse serviço a cargo de tais atores, ao invés de criar outra instituição, com todos os custos de uma nova burocracia e uma nova carreira que almejava obter as mesmas prerrogativas e status de juízes e promotores. Assim, tanto as carreiras jurídicas (advogados e procuradores) quanto os governos estaduais tinham fortes incentivos para se reforçarem mutuamente com o objetivo de preservar o modelo de assistência jurídica vigente e impedir a criação da DPE.

O mecanismo de reprodução da trajetória opera, portanto, da mesma maneira quando o serviço de assistência jurídica é 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: era importante para os milhares advogados inscritos na assistência jurídica, e para própria seção estadual da OAB, os recursos pagos pelos cofres públicos. 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.

Tabela 6: síntese do mecanismo causal

Entidade destinada a prestar AJ no Estado	Incentivo para manter o status quo	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>

²² Para que o processo de *path dependence* tenha força explicativa, este artigo expõe o mecanismo específico que reforça a trajetória estudada (Pierson, 2004), e busca identificar os pontos de inflexão que interferem na sequência causal, alterando o curso da trajetória e produzindo circunstâncias mais favoráveis à criação da DPE.

Em ambos os casos, o governo estadual tinha incentivos maiores para preservar o *status quo*. Os governos são atores importantes nesse processo, tendo em vista que o Executivo estadual detém exclusividade para iniciativa legal de vários temas e que seus projetos legislativos costumam ser aprovados na Assembleia (Tomio e Ricci, 2010). Não obstante, os governos tendiam, em regra, a se posicionar contra a criação da Defensoria quando havia no Estado outro modelo de assistência jurídica em funcionamento. Isso porque percebiam a Defensoria como uma estrutura mais onerosa para o orçamento e como uma ameaça para certas carreiras jurídicas que possuem força política. Assim, a vontade política dos governadores não pode ser vista como uma condição suficiente para explicar o problema enfrentado nesta pesquisa. Na realidade, a distribuição de forças entre os atores do sistema de justiça estadual constitui o fator determinante para colocar, ou impedir por muito tempo que se colocasse, o tema da criação da DPE na agenda legislativa estadual.

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 jurídica estadual – como decisões judiciais proibindo a manutenção do modelo vigente –, enquanto que, nos casos em que a Procuradoria era central, a mudança está relacionada a fatores endógenos, quando os próprios procuradores dedicados à assistência jurídica decidem que criar e migrar para uma nova instituição será mais vantajoso – não apenas para eles, mas também para as condições do serviço em si – do que permanecer na PGE.

Essa diferença quanto ao mecanismo de reversão da trajetória decorre da própria estrutura de cada modelo. 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 jurídica e pela seção estadual da OAB. No caso da PGE, a assistência jurídica era mantida por um tênue 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 funcionários para seu funcionamento. Num determinado momento, procuradores destinados a atender a população carente percebem que a PGE ficou restritiva demais para a assistência jurídica. Em contraste, observam a evolução da Defensoria em outros Estados, expandido significativamente 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.

Conflitos no processo de uniformização da assistência jurídica

Esta seção apresenta evidências que sustentam a hipótese corporativa e corroboram o argumento apresentado.²³ Tais informações foram coletadas em duas frentes de análise: - pesquisa sobre como a Defensoria se tornou o modelo constitucional de assistência jurídica (T₂ do argumento); - estudos de caso em três Estados (SP, RS e SC), nos quais a DPE foi criada em momentos diferentes e enfrentou conflitos corporativos.

A primeira Defensoria Pública foi instituída no antigo estado do Rio de Janeiro,²⁴ nos anos 1950. Por décadas, a instituição foi denominada de 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 influenciou a formação da instituição, pois fez com que a estrutura do MP e a trajetória de autonomia que ele trilhava na época inspirassem os defensores públicos. O objetivo dos defensores passou a ser, logo no início, constituir uma Defensoria forte, autônoma (financeira e administrativamente) e presente em todo o país, igual ao MP.

Nos anos 1980, o modelo da Defensoria fluminense foi copiado em outros Estados, que na época já possuíam um órgão de assistência jurídica e o adaptaram de maneira semelhante à DPE. A partir do intercâmbio entre defensores e outros servidores que exerciam a assistência jurídica em vários Estados, foi fundada em 1984 uma entidade de classe nacional, a Federação Nacional dos Defensores Públicos (FENADEP).²⁵ O projeto de institucionalização da Defensoria ganhou, assim, uma entidade organizada para levá-lo adiante e para defender os interesses dos membros

²³ Uma descrição detalhada de tais evidências empíricas encontra-se na dissertação que deu origem a este artigo (Moreira, 2016 no prelo). Esta pesquisa levantou documentos e realizou 45 entrevistas com pessoas relacionadas à história da Defensoria no país e em determinados Estados.

²⁴ Até 1975 o Estado do Rio de Janeiro não incluía a cidade homônima, que correspondia ao Estado da Guanabara.

²⁵ Atualmente esta entidade de classe é denominada como Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP).

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 (Neder, 2008). À ambição dos defensores reagiram outras categorias jurídicas. É possível observar nos debates constituintes (Brasil, 1987) a oposição corporativa de procuradores estaduais e de advogados que buscavam manter a assistência jurídica sob suas atribuições. 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 (Moreira, 2016 no prelo). Como resultado desses embates, a Constituição atendeu parcialmente as 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.

A consequência dessa previsão constitucional foi transformar a luta dos defensores numa 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 travada 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 legislativa que pretendiam conferir autonomia às DPEs²⁶ e legitimar os defensores à tutela de direitos difusos e coletivos.²⁷ Essas disputas demoraram a ser superadas. A autonomia das

²⁶ A LC 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.

²⁷ A Lei 11.448/2007 conferiu legitimidade à Defensoria para ajuizar ações civis públicas (ACP). Essa lei foi questionada no STF pela associação de membros do MP (CONAMP), que destacou a tutela coletiva como prerrogativa constitucional do Ministério Público. Em 2015, o STF decidiu (ADI 3943) que a legitimidade da Defensoria para ACP não viola a Constituição.

DPEs só veio com a reforma do Judiciário, em 2004, e a legitimidade para tutela coletiva só foi reconhecida judicialmente em 2015.

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. 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 jurídica, quanto um convênio com a OAB para atender a demanda que excedia o serviço da Procuradoria. Na PGE, a função estava a cargo dos procuradores da PAJ (Procuradoria de Assistência Jurídica) e, durante anos, não houve indagação sobre a necessidade de criar a Defensoria em São Paulo. A situação muda no final dos anos 1990, quando membros da PAJ se incomodam com a estrutura e a pouca autonomia que possuíam para exercer a assistência jurídica dentro da PGE. Nessa ocasião, esse grupo de procuradores consegue 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 (Cardoso 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 jurídica e recebiam do Estado por esse serviço. Diante desse conflito, a Defensoria paulista só foi criada em 2006.

No Rio Grande do Sul, segundo caso estudado, a Unidade de Assistência Jurídica (UAJ) era vinculada à PGE, mas seus membros não faziam parte da carreira de procurador. Por essa razão, os incentivos institucionais para permanecer na Procuradoria eram menores em comparação com a PAJ paulista, e já na década de 1980 alguns membros da UAJ começaram a defender a criação de um órgão independente para assistência jurídica, uma forma de DPE (Silva e Coutinho, 2015).

Essa iniciativa encontrou resistência na PGE e dentro da própria UAJ, e só pode ser concretizada em 1994, quando foi aprovada a LC 80/1994, que organizou a Defensoria em todo país e conferiu, assim, maior segurança para quem pretendia migrar para nova instituição.

No terceiro caso estudado, Santa Catarina, só havia assistência jurídica desempenhada por 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 encontra suporte dentro do próprio sistema estadual de assistência jurídica. Por isso, a DPE catarinense só foi criada após uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF),²⁸ em 2012, que declarou inconstitucional o modelo de assistência jurídica prestado exclusivamente por advogados particulares.

Os estudos de caso confirmam, portanto, a hipótese corporativa e a adequação do argumento deste artigo. Para entender o problema por trás da criação das DPEs, é preciso analisar as disputas políticas entre instituições e atores do sistema de justiça.

Pluralismo estatal? Ativismo político (externo) dos atores estatais

Além de enfatizar o potencial do institucionalismo histórico para analisar mudanças institucionais do sistema de justiça, 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 de funcionários públicos. Como vimos, para entender a criação das DPEs ao longo das últimas décadas, é preciso olhar para os interesses e ações de carreiras jurídicas que integram a própria máquina estatal. Os defensores públicos 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 levado adiante, sobretudo, pela luta constante dessa categoria. Não obstante, grupos de procuradores são essenciais para entender a dinâmica de criação da DPE nos locais onde a assistência jurídica estava a cargo de um setor da PGE. Ademais, membros do Ministério Público também interferiram no processo mais geral de institucionalização da Defensoria, principalmente quando esta nova instituição buscou conquistar princípios institucionais e funções jurídicas que até então eram restritos ao MP.

²⁸ A decisão foi proferida no julgamento da ADI 4270/SC. Caso semelhante ocorreu no Paraná, com a decisão do STF no julgamento do AI 598212.

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, estes exemplos mostram atores da máquina pública agindo politicamente, sobretudo por meio do 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 a instituição que integram e a política pública que lhes compete exercer. Para aprovar tais projetos, esses atores estatais se organizam em associações, buscam o apoio de movimentos sociais e lideranças políticas, realizam lobby e defendem publicamente seus objetivos, frequentemente em oposição aos interesses e projetos sustentados por outros grupos. Em poucas palavras, esses atores formados no interior do Estado fazem política, invocando um repertório de ações típico de grupos sociais.

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 sociais, 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; 2005), o neocorporativismo (Schmitter, 1992; 1993; Offe, 1989), as teorias dos movimentos sociais e as teorias da sociedade civil.²⁹ 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.

Há uma abordagem com maior potencial para identificar esse comportamento dos atores estatais. É o próprio institucionalismo histórico, que chama atenção para a

²⁹ Para um balanço das teorias dos movimentos sociais, ver Alonso (2009). Para uma análise crítica sobre as diversas linhagens teóricas da sociedade civil, veja Gurza Lavalle (1999).

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; Skkink, 1993; Nunes, 2010). O insulamento retrata, todavia, a capacidade dos atores estatais de 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 *ativismo político interno* dos atores estatais, pois ocorre dentro da instituição que integram e no exercício de suas funções. 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 independência dos atores estatais no exercício das atividades que lhes são inerentes em razão do cargo que possuem, mas sim de *ativismo político externo*, ou seja, empreendido fora da instituição que a categoria de servidores integra e das atribuições que lhe cabe exercer, e direcionado para os canais e atores propriamente políticos. Até onde este estudo pode constatar, tal tipo de ativismo de servidores públicos, frequente na política brasileira, não foi explorado analiticamente nem mesmo por autores vinculados ao institucionalismo histórico.

Em trabalho recente, Arantes (2015) ilumina essa questão com o conceito de “pluralismo estatal”. O trabalho 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 político composto por atores oriundos da sociedade. O autor define pluralismo estatal como “surgimiento y desarrollo de nuevos órganos en el Estado, liderados por elites burocráticos o de carreras públicas

especiales, volcados no hacia la representación de grupos sociales, sino a la realización de metas constitucionales e institucionales específicas” (2015: 30).

Arantes emprega o conceito para se referir mais especificamente à formação de múltiplas instituições de controle no Estado como consequência da ação das próprias carreiras públicas. 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 ativismo político externo em si, 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 sociais, em torno de certas políticas e de determinados projetos institucionais. Por tais razões, defende-se aqui um emprego mais amplo do conceito de pluralismo estatal, para compreender tanto a pluralização do Estado, com o estabelecimento de múltiplas instituições de controle, quanto o ativismo político externo dos atores estatais que impulsiona esse processo. Conforme vimos neste artigo, e já foi debatido alhures (Arantes e Moreira, 2016), mudanças importantes no sistema de justiça são explicadas, em grande medida, pela atuação política de atores e órgãos que o integram e buscam afirmação institucional.

Bibliografia

- ALENCAR, Miguel Henrique Tinoco de (2011). *A Defensoria Pública do Estado do Amazonas e a promoção dos direitos fundamentais*. 152 f. Dissertação (Mestrado em ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- ALONSO, Angela (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: *Lua Nova*, v. 76, p. 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”. In: *Desacatos 49*, septiembre-diciembre 2015, pp. 28-47.
- ARANTES, Rogerio; MOREIRA, Thiago (2016). “Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC”. In: DIDIER JR, Fredie, SOUSA, José Augusto de (Org.). *Defensoria Pública - Coleção repercussões do novo CPC*. Vol. 5.
- ARTHUR, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BRASIL (1987). “Atas da Assembleia Nacional Constituinte”. In: *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.
- _____, Ministério da Justiça (2004). *Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, Ministério da Justiça (2006). *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, Ministério da Justiça (2009). *III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- _____, 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.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon (2010). *Uma Fenda na Justiça: as inovações democráticas construídas na Defensoria Pública*. São Paulo: Hucitec.
- CORGOSINHO, Gustavo (2014). *Defensoria Pública – Princípios Institucionais e Regime Jurídico*. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes.
- CARREIRÃO, Yan de Souza (2006). “Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações me Santa Catarina”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, abril/maio, pp. 136-163.

- DAHL, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza Editorial.
- _____ (2005). *Who Governs? – Democracy and power in an american city*. 2ª ed. New Haven: Yale University Press.
- DOWBOR, Monika Weronika. *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: FARR, J.; SEIDELMAN, R. (Ed.). *Discipline and History: Political Science in the United States*. 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”. In: *Comparative Politics*, vol. 22, n. 2, 1990, p. 217-235.
- GURZA LAVALLE, Adrian (1999). “Crítica ao modelo da nova sociedade civil”. In: *Lua Nova*, v. 47, p. 121-135.
- HADDAD, Eneida (Org.) (2011a). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- HADDAD, Eneida (2011b). “Os desígnios do estado e a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. In: HADDAD, E. (Org.) . *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- HALL, Peter (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 373-404.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). “As três versões do neo-institucionalismo”. In: *Lua Nova*, nº 58, pp. 193-223.

- IMMERGUT, Ellen (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". In: *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34.
- KINZO, Maria D. (1990). "O quadro partidário e a constituinte". In: LAMOUNIER, B. (org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré.
- MADEIRA, Lígia (2012). *A Defensoria Pública no Brasil: implementação, funcionamento e efetividade do acesso à justiça*. Gramado: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).
- _____ (2014). "Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 2, jun-set, pp. 48-69.
- MAHONEY, James (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". In: *Theory and Society*, vol. 29, Nº 4. aug., pp. 507-548.
- _____ (2001). "Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method". *Sociological Forum*, vol. 16, nº. 3 (Sep.), pp. 575-593.
- MARCACINI, Augusto Tavares Rosa (1996). *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense.
- MARONA, Marjorie (2013). "Defensorias Públicas". In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 352-368.
- MARQUES, Eduardo (1997). "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". In: *BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 43, pp. 67-102.
- MARQUES, Fernando Gonçalves (2010). *A assembleia nacional constituinte e a política de saúde no Brasil*. 121 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MAYNTZ, Renate (2004). "Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena". *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 34, No. 2, pp. 237-259.
- MOE, Terry M. (2015). "Vested Interests and Political Institutions". *Political Science Quarterly*, 130: 277–318. doi: 10.1002/polq.12321
- MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle Teixeira (1984). *Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris.

- MOREIRA, Thiago de M. Q. (2016, no prelo). *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça*. Dissertação (mestrado em Ciência Política), defesa prevista para maio de 2016. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- NEDER, Suely Pletz (2008). “Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988”. In: *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série Coleções Especiais - Obras comemorativas, n.º 2, p. 221-233.
- 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”. In: *The American Political Science Review*, vol. 94. Nº 2, jun., 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: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (Eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693–721.
- ROCHA, Alexandre L. (2009). *A Exclusão Legal da População Carente*. Brasília: Thesaurus.
- 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, Amélia Soares da (2013). *Defensoria Pública – Fundamentos, Organização e Funcionamento*. São Paulo: Atlas.

- RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp.
- SADEK, Maria Tereza (1995). “A organização do poder judiciário no Brasil”. In SADEK, M. T. (org.) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- _____ (2005). “Efetividade de direitos e acesso à justiça”. In: BOTTINI, P.; RENAULT, S. R. T. (Coord.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva.
- _____ (2008). “A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro”. São Paulo: *APADEP em Notícias*, p. 2 - 2, 30 jul.
- 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*, vol. 35, março/junho, p. 422-449.
- _____ (1993). *Some propositions about civil society and the consolidation of democracy*. Viena: Institut fur Hohere Studien, setembro.
- SILVA, Genice Selaimen da; COUTINHO, Anne (2015). *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*. Brasília: ANADEP.
- SIKKINK, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista”. In: *Desarrollo Económico*, vol. 32, n. 128.
- SKOCPOL, Theda (1985). “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D.; Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37.
- _____ (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.) (2013). *I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça*. Brasília: ANADEP.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven (1992). “Historical institutionalism in comparative politics”. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism*. New York: Cambridge University Press, p. 1-32.

TOMIO, Fabrício Ricardo de L.; RICCI, Paolo (2010). “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais”. In: *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217.

TRUMAN, David (1951). *The Governmental Process: political interests and public opinion*. New York: Knopf.

VINCENT, Andrew (2004). *The Nature of Political Theory*. Grã-Bretanha: Oxford University Press.