

**Título do trabalho:** Defensoria Pública e defensores no Brasil: um estudo sobre o acesso à justiça em contexto de judicialização da política

**Autor:** Lígia Mori Madeira

**Endereço eletrônico:** [ligiamorimadeira@gmail.com](mailto:ligiamorimadeira@gmail.com)

**Filiação institucional:** Doutora em Sociologia, Professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Área temática:** Democracia e Desenvolvimento Econômico

**Resumo:**

A pesquisa tem como objeto a defensoria pública e os defensores públicos no Brasil a partir de uma investigação sua atuação e efetividade. O referencial teórico trata de acesso à justiça, judicialização da política e políticas públicas. O tema do acesso à justiça é recorrente no debate sobre a efetividade dos sistemas de justiça, estando vinculado, na Europa, à discussão sobre a expansão dos serviços do Welfare State, enquanto no Brasil o tema desperta o interesse pela via da alternatividade da justiça e do pluralismo jurídico (Santos, 1988). A formação das defensorias públicas no Brasil pode ser um indicativo da ampliação do acesso à justiça formal em um país de cidadania inconclusa (Carvalho, 2008). Busca-se compreender a atuação institucional da defensoria a partir dos estudos sobre judicialização da política (Vianna, 1999), tratando dos vetores da produção de políticas públicas pelo Poder Judiciário e demais órgãos jurisdicionais, construindo espaços deliberativos e a expansão do procedimentalismo judiciário em diversas esferas da vida política (Tate & Vallinder, 1995). Entender a expansão do acesso à justiça e a formação das defensorias públicas como parte desse processo em que os tribunais aparecem como atores políticos centrais (Santos, 2001), limitando e regulando o poder das instituições estatais e funcionando como “espaços públicos em que as políticas públicas são feitas e nos quais os juízes tem estado cada vez mais dispostos a regular a atuação da atividade política” (Motta, 2007). Conclui-se que as defensorias públicas são atores centrais no processo de democratização e asseguramento de direitos no Brasil, especialmente pela prestação de assessoria jurídica aos setores mais baixos da população.

**Palavras-chave:** Reforma do Judiciário; Defensoria Pública; acesso à justiça; democratização; judicialização da política; carreiras judiciais.

**Abstract:**

The aim of this research is to analyze the performance of the Public Defender in Brazil, focusing on the analysis of processes of institutionalization, function, and recent reforms of the Public Defender of the Union and states and the careers of defenders in the country. The theoretical reference deals with the debate on expanding access to justice and the judiciary, the phenomenon of legalization of politics and social relations, and analysis of the justice system and the recruitment and training of careers that make up the Brazilian legal field. In terms of institutionalization and functioning, the data show significant changes towards a recent attempt at consolidation of public advocacy institution in Brazil, this fact is due to constitutional changes and legislative changes after that, in granting and regulating autonomy, eventually changed patterns of operation of the institution in the states, and allowed the creation of the institution at the level of the Union. Therefore, due to an important role of the political mobilization of the institution, other organs of the justice system and society industry, coupled with recommendations of international organizations, we have a whole attempt to set up a public agenda around increasing access to justice as a prerequisite for the consolidation of Brazilian democracy. Despite the obvious institutional changes with respect to the provision of legal services by the public defender's offices, the data show a still precarious situation in terms of attendance of vulnerable groups in Brazil, with the greatest problems being found in states whose indices of human development are smaller. I conclude

that public defenders are leading actors in the democratization process and securing of rights in Brazil, especially for providing legal advice to the lower sectors of the population.

**Key-words:** Justice Reform, Public Defender's Office; access to justice; democratization; judicialization of politics; judicial careers.

## Defensoria Pública e defensores no Brasil: um estudo sobre o acesso à justiça em contexto de judicialização da política

### 1. Introdução

Essa pesquisa tem como objeto de análise a atuação da Defensoria Pública no Brasil, tendo como foco os processos de institucionalização, funcionamento e reformas recentes das Defensorias Públicas estaduais e da União e as carreiras de defensores públicos no Brasil.

Como problema de pesquisa, busca-se compreender: como se deu o processo de institucionalização das Defensorias Públicas nos estados e da União, a partir da edição da Carta Constitucional? Como as Defensorias estaduais lidaram com as modificações oriundas da Emenda Constitucional n. 45/2004, que concedeu autonomia e equiparação com os demais órgãos do sistema de justiça? Tal processo de autonomização foi oriundo de processos e ingerências de organismos internacionais ou uma conquista de mobilização política da categoria? Quais as modificações legislativas adotadas após a EC/45? Em termos de atuação, como se dá o funcionamento das Defensorias Públicas nos estados em relação às diferentes áreas de prestação jurisdicional? Qual seu papel e efetividade na garantia do acesso à justiça aos setores vulneráveis da população? Qual a avaliação que o público-alvo faz dos serviços prestados? Em relação às carreiras de defensores públicos no Brasil, como se estabelecem as relações entre trajetória social, vida acadêmica e inserção profissional no campo jurídico (BOURDIEU, 1998, 2000; MADEIRA, 2007)? Quais as semelhanças e disparidades das carreiras de defensores públicos e outros integrantes do campo jurídico em termos de recrutamento, treinamento, habitus e status? Em relação a aspectos institucionais como senioridade, promoção, aspectos salariais e benefícios, é possível perceber especificidades na carreira? Como se estrutura no campo jurídico a relação dos defensores públicos com os outros integrantes de instituições como o Ministério Público e o Judiciário? É possível estabelecer correlações de força, luta e confrontação entre os atores nas instituições? Existe uma possível relação entre o processo de recrutamento de defensores públicos e a visão que tem do acesso à justiça?

Este trabalho situa-se no âmbito dos estudos judiciais comparados, que sob o olhar da ciência política, tem desenvolvido uma série de investigações sobre o papel das diferentes cortes na América Latina. Especificamente com relação ao Brasil, essa área de investigação vem, desde meados dos anos 1990, discutindo o papel da interação dos processos judiciais com o sistema político democrático, seja em termos do debate sobre a separação de poderes e a judicialização da política, seja pela via dos efeitos em termos de formulação e implementação de políticas públicas (CASTRO, 1997).

Em termos institucionais, os primeiros estudos brasileiros sobre o sistema de justiça focalizaram o Poder Judiciário e seus vários aspectos, como o papel da Corte Constitucional na relação com o sistema político, especialmente os impactos das concessões de liminares na atuação dos Poderes Executivo e Legislativo (CASTRO, 1997; VIANNA ET ALL, 1999; VIANNA ET ALL, 2007); os processos de recrutamento da magistratura brasileira (VIANNA ET ALL, 1997); e as discussões sobre o Poder judiciário e as mudanças e reformas sofridas a partir do processo de democratização no país (SADEK, 1999; 2004). Posteriormente, vários estudos têm-se dedicado a investigar o Ministério Público e suas mudanças institucionais, seu papel na defesa dos direitos difusos e coletivos, a visão e o ativismo de seus membros (ARANTES, 1999); seu papel como ator político e os processos de conquista de autonomia e accountability (CARVALHO E LEITÃO, 2010, 2011).

No entanto, ainda há uma grande escassez de trabalho que se dediquem a investigar os outros órgãos que compõem o sistema de justiça, as demais cortes e as relações dessas outras instituições com os processos de judicialização e ampliação do acesso à justiça no país. Outra vertente ainda pouco explorada no Brasil diz respeito ao papel do Poder judiciário na relação com as políticas públicas (TAYLOR, 2007) e ao papel de atores como o Ministério Público e o Defensor Público como atuantes no processo de implementações de políticas públicas.

Esta pesquisa busca contribuir com esse debate, dando enfoque a uma instituição ainda pouco explorada no âmbito da infra-estrutura da justiça, mas cuja discussão sobre seu papel, sua estrutura e funcionamento são fundamentais no debate sobre a democratização brasileira.

## 2. Referências teóricas

Para análise do objeto da pesquisa é importante refletir sobre os processos e conceitos que lhe servem de referência, como o debate sobre a ampliação do acesso à justiça e do Poder Judiciário, o fenômeno da judicialização da política e das relações sociais, e as análises sobre o sistema de justiça e os processos de recrutamento e formação das carreiras que compõem o campo jurídico brasileiro.

### 2.1 Expansão do judiciário e acesso à justiça no século XX

A história das instituições jurídicas está atrelada às transformações sociais, nesse sentido, a eclosão da modernidade e o surgimento do capitalismo tiveram um grande impacto sobre as funções da justiça e a organização do Judiciário. Um segundo ciclo de expansão que acomete o judiciário a partir da segunda metade do século XX, transformando-o em instância de implementação de direitos sociais e coletivos (ARANTES, 2007, p. 98). Tal processo pode ser analisado a partir de dois enfoques: o primeiro situa a expansão como fruto da crise do Welfare State, enquanto o outro busca compreender o processo de ampliação do acesso à justiça.

O desenvolvimento do Estado social após a II Guerra levou a mudanças significativas no mundo do direito e da justiça, desencadeando a produção de normas constitucionais substantivas, carregadas de direitos sociais como saúde, trabalho, educação, segurança social. Neste modelo, o Estado deixa de ser apenas o responsável pela manutenção da ordem e garantia de liberdades e passa a ser instrumento de redução das desigualdades sociais, por meio da intervenção econômica e prestação de serviços públicos mais abrangentes. Com essas transformações, o Judiciário passa a assumir papéis para além da função de aplicação da lei nos conflitos particulares, sendo acionado para dar efetividade à nova legislação social.

No entanto, a crise do Welfare State agravou o papel do judiciário e suas atribuições em matéria de direitos sociais, uma vez que os Estados perderam boa parte de sua capacidade de promoção de bem-estar social, cedendo a processos liberalizantes, o que resultou em uma maior exigência ao judiciário, cada vez mais exigido em um contexto de escassez de recursos públicos e direitos sociais abundantes (ARANTES, 2007, p. 100) e o surgimento do ativismo judicial está relacionado a fatores como a crise de representação política, a revalorização da sociedade civil, a globalização e seus efeitos sobre a produção e implementação do direito e o agravamento do risco e da crise da esfera pública. Nesse sentido,

O Judiciário também se vê desafiado por demandas de novos movimentos sociais, muitas vezes articulado em defesa de direitos de minorias ou de causas novas como as ambientais ou de consumidores, ou ainda pela revalorização dos mercados e das relações autônomas entre agentes econômicos, que têm no Judiciário o sustentáculo da segurança jurídica dos contratos (ARANTES, 2007, P. 100).

O fenômeno da judicialização da política pode ser compreendido sob um enfoque sociológico, estando a expansão da justiça e do Judiciário atrelados a aspectos jurídicos e institucionais relacionados ao surgimento de novos tipos de direitos e novas formas de acesso à justiça. “Além das mudanças sociais, políticas e econômicas destacadas pela perspectiva sociológica, o Judiciário teria conhecido importante expansão ao longo do século XX também porque o direito e as regras processuais mudaram muito, colocando a Justiça ao alcance formal dos atores coletivos da sociedade” (ARANTES, 2007, p. 100).

As discussões sobre acesso à justiça têm nas obras de Cappelletti e Garth um marco. Dentre elas encontramos a tese do desenvolvimento do acesso à justiça em três ondas, pressupondo a expansão da oferta dos serviços jurídicos dos setores pobres da população, a incorporação dos interesses coletivos e difusos e a contemplação de mecanismos alternativos de resolução de litígios. Cappelletti e Garth (1988) discutem as mudanças sofridas pelo modelo individualista de direito liberal e a ampliação do acesso à Justiça aos chamados direitos difusos e coletivos, salientando que a partir da década de 1970 surgiram inovações na estrutura judiciária, voltadas a dar soluções mais rápidas e efetivas a casos de menor complexidade ou menor potencial ofensivo, havendo uma tentativa do judiciário em se aproximar da população mais pobre e enfrentar a “litigiosidade contida”.

Um outro enfoque da judicialização da política é dado pela vertente institucional, que focaliza aspectos e arranjos institucionais referentes ao judiciário e sua relação com o meio político. A partir de um conceito desenvolvido por Tate e Vallinder (1995), a judicialização pode ser entendida como

(1) um novo "ativismo judicial", isto é, uma nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais (muitas dessas questões até recentemente ficavam reservadas ao tratamento dado pelo Legislativo ou pelo Executivo); e (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes aos processo judicial e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações (muitas vezes, o judiciário é politicamente provocado a fornecer esses parâmetros) (CASTRO, 1997, p. 1.)

O processo de judicialização (CARVALHO; LEITÃO, 2010) pode ser compreendido como uma despolitização do processo político, pela substituição de um julgamento político de representantes eleitos por um julgamento de não eleitos (CASTRO, 1997); como uma dimensão do ativismo, que expressa o lado politizado da justiça, mas implicando na descrição do quadro institucional e das regras de permitem ou impedem ações políticas por parte dos tribunais (ARANTES, 1999); ou como procedimentalização do direito e ampliação dos instrumentos judiciais como arena pública a propiciar a formação de opinião e o acesso do cidadão às agendas das instituições públicas (VIANNA, 1999).

Para Tate e Valinder, tal processo acomete as sociedades que tenham desenvolvido as seguintes características:

The presence of democracy, a separation of powers system, a politics of rights, a system of interest groups and a political opposition cognizant of judicial means for attaining their interests, weak parties or fragile government coalitions in majoritarian institutions leading to policy deadlock, inadequate public support, at least relative to judiciaries, and the delegation to courts of decision-making authority in certain policy areas all contribute to the judicialization of politics. It seems highly unlikely that judicialization could proceed very far in the absence of these conditions. (Tate e Vallinder, 1995, p. 33).

A partir da caracterização desses fenômenos em âmbito internacional, é interessante compreender como esses processos ocorreram no Brasil.

## 2.2 A expansão do judiciário e do acesso à justiça no Brasil

No âmbito da ampliação do acesso à justiça, a expansão do Poder Judiciário no Brasil deu-se em três ondas: a primeira, entre os anos 1930 e 1940, impulsionada pela tendência duradoura da política brasileira, que gerou desconfiância em relação às instituições político-representativas e à capacidade do regime democrático em atender às necessidades da sociedade, inspirando soluções alternativas do problema e da ordem social e dos conflitos coletivos; a segunda, a partir dos anos 1970, com a atribuição ao Ministério Público, como órgão de Estado, da responsabilidade pela defesa dos interesses difusos e coletivos perante o Judiciário; e a terceira, com a Constituição de 1988 consolidando-se como instrumento para a realização da justiça social e a promoção de direitos, incorporando valores de igualdade social, econômica e cultural, ao mesmo tempo em que consolida a expansão da Justiça rumo à proteção dos direitos coletivos, ampliando também o acesso à justiça, especialmente através de inovações na estrutura judiciária.

Arantes (2007, p. 107, 108) descreve o contexto brasileiro de redemocratização e os novos usos dados à Justiça:

[...] a democracia restabelecida nos anos 80, seguida de uma constituição pródiga em direitos em 1988, com um número cada vez maior de grupos de interesses organizados demandando solução de conflitos coletivos, contrastando com um sistema político pouco majoritário, de coalizões e partidos frágeis para sustentar o governo, enquanto os de oposição utilizam o Judiciário para contê-lo, além de um modelo constitucional que delegou à justiça a proteção de interesses em diversas áreas, refletindo até mesmo o alto grau de legitimidade do Judiciário e do Ministério Público como instituições capazes de receber essa delegação.

Na ciência política, os estudos sobre acesso à justiça situam-se entre as análises sobre o sistema de justiça (SADEK, 2001; SADEK ET ALLI, 1999) e as discussões sobre a judicialização da política e das relações sociais (VIANNA, 1999). Dentre os trabalhos que enfocam o sistema de justiça, a atuação das instituições e as relações existentes entre operadores do direito e partes são aspectos centrais. Na discussão sobre a judicialização aparecem dois vetores (TATE & VALLINDER, 1995): em primeiro lugar a produção de políticas públicas pelo Poder Judiciário, que vira um novo espaço deliberativo

(TAYLOR, 2008); e em segundo lugar a expansão do procedimentalismo judiciário em diversas esferas da vida política.

A judicialização, fruto da fragmentação do Poder Legislativo, faz com que “diversos temas da política, da economia, do comportamento e da moral fossem incorporados pelo Judiciário, fazendo com que o direito se tornasse um recurso cada vez mais utilizado pelos atores sociais” (MOTTA; RIBEIRO, 2007, P. 10).

Verifica-se um deslocamento da cidadania cívica para a cidadania jurídica. “Longe de ser um instrumento enfraquecedor do processo democrático, e de suas instituições representativas, o incremento da participação do direito na vida social se transforma em potencial espaço de inversão de lógicas excludentes, em especial pela constituição de sistemas constitucionais baseados na garantia dos direitos fundamentais” (MOTTA, RIBEIRO, 2007, P. 13).

A ampliação do acesso à justiça trouxe a constatação sobre sua crise, sentida tanto em termos da ineficiência das instituições em responder a crescente demanda por justiça, expressa sobre as funções judiciais e seu papel enquanto organismo encarregado da distribuição da justiça e agência pública prestadora de serviços, quanto em termos políticos, expressa em função das mudanças sofridas pela sociedade brasileira em relação a ajustes econômicos, políticos e sociais, que faz do Judiciário um ente chamado a participar e controlar as relações e atuações dos outros poderes.

No que se refere à demanda, o crescimento nos índices de procura pela justiça estatal está altamente relacionado às taxas de industrialização e de urbanização, que ao aumentar os conflitos, acabam por aumentar a probabilidade de que litígios convertam-se em demandas judiciais, fato ligado também a uma ampliação da consciência de direitos e a credibilidade da máquina judicial.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população. Daí afirmar-se que a grande massa só procura a justiça estatal quando não há alternativa. Nestas circunstâncias, não se trataria de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isso significa que a face do Judiciário conhecida por largos setores de jurisdicionados não é a civil, mas, sobretudo, a criminal (SADEK, 2004, p. 86).

O acesso à justiça no país está relacionado a esta crise de demanda por justiça e às dificuldades de processamento dessa demanda. Sendo assim, as pesquisas sobre a ampliação do acesso à justiça apontam para resultados paradoxais, uma vez que a extensão de acesso a pessoas de baixa renda acabou por levar a excesso de demandas, tratado pelo Judiciário com métodos com efeitos negativos do ponto de vista da ampliação de direitos às parcelas mais baixas da população.

### **3. Defensoria pública no Brasil**

#### **3.1 Processos de institucionalização, funcionamento e reformas recentes da Defensoria Pública**

A história legal da assistência jurídica no Brasil remonta ao período republicano, através do Decreto n. 1030/1890. Posteriormente, no Código Civil de 1916, fica estabelecido que cabe aos estados efetivarem a assistência judiciária. Nas constituições de 1934 e 1946 a assistência judiciária esteve presente, figurando no rol de direitos e garantias individuais. A Lei 1060/50 foi um marco por ampliar a assistência aos necessitados, mas ainda não a estipulava como um dever do Estado, senão como uma concessão. É a partir da edição desta lei que começam a se constituir assistências judiciárias pelos governos estaduais, na maioria das vezes sob a coordenação das procuradorias Gerais dos estados, com cada um definindo um modelo próprio de atendimento. É no contexto autoritário que surgem as primeiras manifestações para a criação das defensorias públicas, o que irá acontecer de forma sistemática apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (RUEDIGER, 2006, p. 6 e 7). O marco legal para esta criação é o artigo 5º. da Constituição Federal de 1988, que estrutura as garantias individuais e o papel da defensoria e do defensor público no processo de constituição do acesso à justiça e da afirmação de direitos.

Os principais sinais mais visíveis da onda cappelletiana no Brasil podem ser verificados no âmbito da própria Constituição Federal de 1988, principalmente, por intermédio dos seguintes institutos: 1.

Assistência judiciária integral aos necessitados (art. 5º. LXXIV); 2. Instituição dos juizados especiais (art. 98); 3. Elevação da Defensoria Pública ao status de instituição essencial ao exercício da função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados (Art. 134); 4. Reestruturação do papel do Ministério Público, incumbindo-lhe de atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (art. 127 e 129). Portanto, a Constituição Federal pode ser inscrita como diploma legal que no princípio da retomada da democracia brasileira tem como intuito efetivar o acesso à justiça a toda a população (MOTTA; RIBEIRO, 2007, p. 8).

A formação das defensorias públicas nos estados, a partir da estruturação de um serviço essencial, institucionalizado, com uma atuação ampla, pode ser um indicativo da ampliação do acesso à justiça formal, apesar do questionamento do papel e da efetividade dessa instituição em um país de cidadania inconclusa (CARVALHO, 2008).

Na fase de consolidação da democracia no Brasil, a Defensoria é vista como a instituição que tem por objetivo a concretização do acesso à justiça e ao Judiciário, sendo vital no processo de efetivação de direitos. No entanto, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha alçado a instituição à condição de função essencial à justiça - juntamente com o Ministério Público e a advocacia pública, com a incumbência da prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos -, a análise da administração e distribuição da Justiça no Brasil evidencia a precariedade do acesso à Justiça.

Como parte da crise do Poder judiciário e da justiça, a dificuldade de acesso pela falta de condições materiais de boa parte dos cidadãos, impede o exercício do direito de ação e de defesa, não havendo a possibilidade de obtenção, por grande parcela da população, de serviços de orientação e defesa processual.

Concomitantemente a esse processo de defasagem formal entre as garantias constitucionais e a implementação efetiva de direitos, a Defensoria Pública não despertou, durante todo esse período, um satisfatório interesse por parte dos pesquisadores, o que contribuiu para um verdadeiro obscurantismo em relação à sua atuação, seus números e, especialmente, sua precariedade.

Tal processo começa a ser revertido em meados da década, a partir das constatações sobre a crise do sistema de justiça e no âmbito das discussões da Reforma do Judiciário.

O debate sobre reforma do Judiciário na América Latina está assentado em uma série de premissas, que vão desde a busca de uma justiça mais célere, eficiente e previsível, passando por controle externo do Poder Judiciário, adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e verticalização pela prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula. Tais premissas são orientações dos organismos internacionais como o Banco Mundial, mas no caso brasileiro, levaram a interessantes modificações no sistema de justiça, entre elas a ampliação do debate sobre acesso às populações desprovidas de condições financeiras. “A alteração constitucional trouxe para a pauta de discussões o tema do acesso à justiça e sinalizou que a formulação de políticas judiciais deveria se voltar para aquele contingente de excluídos” (APADEP, 2011, p. 2).

A partir daí, tem-se o desenvolvimento dos primeiros estudos diagnósticos sobre a Defensoria no Brasil e a concessão de autonomia funcional administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária.

O estudo da instituição Defensoria Pública no Brasil deve-se a vários fatores: em primeiro lugar, dentre os países latino-americanos, o Brasil é um dos poucos a estruturar constitucionalmente uma instituição, com carreiras de estado, voltada à prestação de assistência jurídica aos cidadãos que comprovarem hipossuficiência de recursos. Em um país desigual como o Brasil, o critério majoritário de concessão de assistência jurídica estipulado em cerca de 3 salários mínimos faz com que uma parcela de 77% da população esteja apta a utilizar os recursos fornecidos pela Defensoria Pública.

A Defensoria Pública é regida pela Lei Complementar n. 80/ 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas para a sua organização nos Estados. Tal legislação sofre uma série de modificações pela edição de uma nova lei (Lei Complementar n. 132/2009), voltada a regulamentar as modificações oriundas da Emenda Constitucional n. 45/2004.

A partir dessa nova legislação, a Defensoria Pública é instituída como permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, expressão e instrumento da democracia, estando incumbida da orientação jurídica, da promoção de direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Os princípios institucionais de unidade, indivisibilidade e independência funcional foram garantidos pela lei. Além disso, há o estabelecimento de uma série de objetivos que fundamentam a atuação da Defensoria Pública como instituição instrumento da democracia, como a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades, a afirmação do Estado democrático de direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Em relação às funções institucionais, regidas pelo art. 4º. da referida lei, é interessante mencionar, para além da prestação de orientação jurídica e defesa dos necessitados, novas funções ligadas a este novo papel como ente promotor de cidadania e direitos humanos, como por exemplo a representação aos sistemas internacionais, a promoção de ação civil pública e de defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como a defesa de grupos sociais vulneráveis, como crianças e adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais, mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, entre outros. São também funções da nova defensoria pública a atuação em estabelecimentos policiais, penitenciários, de internação de adolescentes, bem como a atuação na preservação e reparação de direitos de vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou outras formas de opressão e violência.

Com relação à conquista e exercício de autonomia, a estipulação de regras relativas à escolha dos Defensores Públicos Gerais da União e dos estados é sinal de uma preocupação com a efetivação de tal garantia. Sendo assim, o art. 6º., que trata dos Defensores públicos da União e o art. 99, que trata dos defensores públicos estaduais, estipulam a nomeação pelo Presidente da República ou governador dos estados, dentre membros estáveis da carreira, escolhidos por lista tríplice formada por voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 anos.

No caso das Defensorias Públicas estaduais, além da autonomia funcional e administrativa, foi concedida a iniciativa para elaboração de proposta orçamentária, abertura de concurso e provimento de cargos, composição dos órgãos de administração, dentre outras prerrogativas de organização.

Assim como os poder Judiciário e o Ministério Público tiveram criados Conselhos Superiores com a EC. 45/2004, a Defensoria Pública também conta com um Conselho Superior da Defensoria Pública da União e previsão de criação de Conselhos Superiores nos estados.

Em termos de garantias de carreira, assim como juízes e promotores de justiça, os defensores públicos contam com independência funcional no desempenho de suas atribuições, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e estabilidade.

As alterações legais trazidas tanto com a Emenda Constitucional n. 45 quanto com a nova redação para a Lei Complementar n. 80/1994 dada pela Lei Complementar n. 132/ 2009 permitem discutir uma série de aspectos com a literatura de ciência política, sendo importante discutir o ganho de independência e autonomia, o papel político das reformas e as conseqüências desse processo na constituição de relações entre as instituições componentes do sistema de justiça no Brasil.

Buscando analisar comparativamente os processos de reforma da Defensoria Pública e do Ministério Público e no Brasil a partir da atuação de grupos de interesses é possível perceber a atuação tanto de atores internacionais quanto de atores domésticos no caso da primeira, diferentemente do processo de autonomização do Ministério Público, cujos estudos atribuem fatores endógenos, de voluntarismo político e construção de instrumentos de luta pela cidadania, somados ao argumento de hipossuficiência da sociedade brasileira em termos de organização da sociedade civil, como explicação.

Assim, se a reforma do Ministério Público ocorreu devido, prioritariamente, a fatores internos, como a organização e luta política das associações de promotores e seu lobby durante a Assembléia Constituinte Nacional (ACN) em 1988, mostrando como “um lobby ativo estratégia de justiça interessa grupos como aqueles formados por juízes, promotores, eruditos, associações advocatícias ou ativistas



de direitos humanos influenciaria positivamente a reforma de instituições de justiça por várias razões” (AGUIAR, 2011, p. 16), no caso da Defensoria Pública o processo legislativo de alteração de sua lei orgânica em 2009, a partir das reformas constitucionais implementadas com a Emenda Constitucional n. 45/2004, revela um interessante processo de mobilização, por um lado, da própria defensoria pública e suas associações, e por outro, de grupos da sociedade civil, de integrantes do sistema de justiça e de organismos internacionais.

Como atores domésticos, a mobilização política das defensorias públicas estaduais e da União, da Associação Nacional de Defensorias Públicas (ANADEP) revelou-se chave para a conquista das alterações legislativas. Também mereceu destaque a participação de outros órgãos integrantes do sistema de justiça, como as associações do Ministério público e de juízes. A grande mobilização de organizações da sociedade civil como ONGs, movimentos sociais, redes de advogados e a Igreja Católica, através da CNBB (confederação nacional de bispos do Brasil) e suas pastorais, especialmente a Pastoral Carcerária, revela a demanda social pela ampliação da atuação das defensorias públicas.

Em relação aos poderes Executivo e Legislativo, o projeto de lei de autoria do primeiro revela seu interesse e apoio, bem como a votação unânime no Senado, a partir de acordos entre as bancadas (com exceção de um senador, que votou contra seu partido, o PMDB), também demonstra o interesse e os ganhos políticos de tal alteração, pelo apelo social e eleitoral da ampliação do acesso à justiça.

Verifica-se também uma grande preocupação de organismos internacionais com a institucionalização de direitos e a ampliação do acesso à justiça, como se depreende do trecho abaixo:

O desenvolvimento de um país e o bem-estar de seus cidadãos é fruto de uma conjunção de fatores: crescimento econômico, provimento e acesso a bens e serviços, à segurança pública, fortalecimento das instituições democráticas e funcionamento ágil e modernizado das estruturas jurídicas do país. Faz parte da missão do PNUD fomentar iniciativas como o fortalecimento das Defensorias Públicas no país. Essas ações são parte do desafio da construção de um aparato institucional que viabilize o acesso universal à justiça, condição essencial de uma agenda de desenvolvimento social para o Brasil (MJ, 2004).

É possível ilustrar também a participação da Onu, cujo relatório sobre a independência dos juízes apontou a necessidade de fortalecimento da defensoria pública de forma a garantir o acesso à justiça, enfocando que a adoção de uma reforma judicial é um passo importante mas não suficiente, sugerindo o monitoramento do impacto da reforma, a autonomia administrativa e financeira e o estabelecimento de Defensorias Públicas nos estados que não a tem (DESPOUY, 2005).

Em termos de mobilização política atual, é interessante verificar o papel desempenhado pelas associações de Defensorias Públicas, tanto no Brasil, com a ANADEP, quanto na América, com a Asociación Interamericana de Defensorias Públicas – AIDEP, no sentido do fortalecimento das defensorias de todos os países membros, tendo como exemplo a experiência brasileira. Tal atuação consubstancia-se nas Regras de Brasília (2011) e seu plano de implementação. Além disso, organismos internacionais como a OEA continuam a incentivar a ampliação do acesso à justiça através de defensores oficiais, inclusive para atuação junto à Corte interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2011).

Tal processo de ampliação de prerrogativas, garantias e, conseqüentemente, empoderamento da Defensoria Pública tem levado a correlações de força e embates com os demais órgãos, especialmente o próprio Ministério Público, que muitas vezes questiona a equiparação em termos organizacionais por esta levar a uma perda de status profissional no interior de um campo simbolicamente dominado pelo Judiciário, mas com uma crescente legitimação do ministério Público.

Como parte desse embate, o processo de escolha de juízes de tribunais de apelação que no Brasil conta com a regra do 1/5 constitucional, permitindo que promotores de justiça e advogados concorram a vagas no Judiciário, vem recebendo a demanda pela ampliação do direito de participação a defensores públicos.

Há toda uma discussão quanto a inserção de um ethos ministerial no judiciário pela inclusão dos promotores de justiça (SILVA, 2011), garantindo maior engajamento, visões pluralistas e sociopolíticas do direito, no entanto, a inserção de defensores e sua visão relativa ao papel do acesso à justiça e a necessidade de prestação jurisdicional aos setores mais vulneráveis da população deve

contribuir muito com o processo de democratização do Poder Judiciário e da própria sociedade brasileira.

### 3.2 A Defensoria Pública em números

Os dados apresentados aqui se referem a três diagnósticos nacionais realizados pelo Ministério da Justiça nos anos de 2004, 2006 e 2009, voltados a conhecer a realidade da instituição incumbida da assistência jurídica no Brasil. A análise seqüencial dos dados revela mudanças significativas na implementação da instituição e na progressiva conquista de autonomia, muito embora os dados revelem ainda a precariedade da instituição na comparação com os outros órgãos que compõem o campo jurídico no Brasil.

Os dados dos diagnósticos revelam a existência de uma estrutura extremamente heterogênea entre as defensorias públicas nos estados, apesar do regramento uniformizante proposto pela Constituição e a exigência da criação de defensorias por leis orgânicas. Constata-se também a correspondência entre baixos índices de desenvolvimento humano e baixos investimentos na implementação e atuação das defensorias públicas estaduais.

Os primeiros dados revelavam uma instituição pouco autônoma, uma vez que grande parte das defensorias estava ligada aos poderes executivos nos estados. No primeiro diagnóstico, verificava-se que o chefe da maioria das Defensorias Públicas não possuía controle sobre importantes instrumentos de administração, concepção e implementação de políticas institucionais, como a criação ou extinção de cargos e vencimentos, constatação encontrada tanto no segundo quanto no terceiro diagnóstico.

Com relação à nomeação dos defensores gerais, o primeiro diagnóstico apontava que em uma minoria de estados esta se dava com a participação dos integrantes da carreira. Pelo segundo diagnóstico, este aspecto mudou, contando, a maioria dos estados, com eleições realizadas entre integrantes da carreira. Já o terceiro diagnóstico aponta uma ampliação ainda maior, havendo cerca de 60% de estados com esta modalidade de nomeação.

Com relação à autonomia, em 73% dos casos as defensorias eram instituições vinculadas diretamente ao governador dos estados ou a alguma secretaria estadual. A partir do segundo diagnóstico o quadro se alterou, uma vez que a Emenda Constitucional n. 45/ 2004 garantiu autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária às Defensorias Públicas dos Estados (art. 134, parágrafo 2º. e art. 168 CF):

Passados dois anos da aprovação da emenda constitucional, e, por conseqüência, da aprovação da autonomia das Defensorias, pode-se perceber uma inflexão na consolidação destes órgãos, havendo uma tendência de estruturação da entidade, com a ampliação das atribuições e dos recursos na diversas unidades da Federação (II Diagnóstico, 2006, p. 9).

A partir de 2009 os dados revelaram um avanço, pois apenas duas defensorias ainda encontravam-se subordinadas a secretarias estaduais.

Em decorrência das mudanças legais, ampliou-se o número de defensorias a elaborar suas folhas de pagamento e compor seus órgãos de administração superior, do mesmo modo em que foram ampliados o conjunto de atribuições dos defensores públicos gerais. No entanto, a análise da efetividade de autonomia levando em conta os índices de desenvolvimento humano dos estados **revelam uma maior conquista naqueles com indicadores mais elevados.**

No que se refere à existência de lei orgânica, quase todos os estados cumprem o mandamento constitucional, previsto no art. 134, tendo organizado suas defensorias através de lei complementar.

Com relação à criação, a defensoria pública do Rio de Janeiro é a mais antiga do país, tendo sido criada em 1954, e a de Minas Gerais a segunda a ser criada, em 1981. No entanto, a maior parte das defensorias públicas dos estados foi criada após a Constituição de 1988. Dentre as defensorias mais novas está a de São Paulo, criada em 2006, sucedendo as atividades prestadas pela Procuradoria Geral do Estado em matéria de assistência judiciária.

Em termos de estrutura orçamentária, os recursos das Defensorias Públicas provêm dos orçamentos gerais dos estados e da União.

Com relação aos recursos, em 68% dos estados não havia um fundo destinado ao custeio das defensorias em 2004. Apesar disso, houve uma evolução na dotação orçamentária a partir de 2000,

ressalvadas as disparidades entre os estados e a constatação de que naqueles estados onde a necessidade da defensoria é mais aguda, são menores os recursos à sua disposição. Sendo assim, quanto pior o IDH, menor o volume de recursos destinados ao atendimento do cidadão (Estudo diagnóstico, 2004, p. 37). Pelo diagnóstico de 2006 percebe-se um avanço, uma vez que há uma tendência em se criar receitas vinculadas, de modo a auxiliar na estruturação da instituição. No entanto, embora cerca de 70% das defensorias tenham a possibilidade de elaborar propostas orçamentárias, esse exercício ainda era restrito a 32% das instituições em 2006. Houve uma tendência de elevação dos aportes orçamentários destinados às defensorias, no entanto, a relação com o acréscimo quantitativo da prestação da assistência jurídica revela uma dotação orçamentária insuficiente. Além disso, ainda persiste a distorção de os menores recursos serem disponibilizados entre os estados com piores indicadores sociais.

Com relação à possibilidade de elaboração de proposta orçamentária, 68% das defensorias tinha assegurada em lei essa iniciativa em 2005. Em termos de orçamento destinado às Defensorias Públicas nos diversos estados este correspondeu a R\$ 423.803.654,00. Houve uma evolução grande no orçamento destinado e executado pelas unidades da Federação.

A comparação entre os gastos da Defensoria Pública do Judiciário revelavam, em 2004, uma grande defasagem, sendo cerca de seis vezes menor (Estudo diagnóstico, 2004, p. 40).

**TABELA 1 Gastos em R\$ do Judiciário e Defensoria Pública por habitante**

Estado	Judiciário e outros <sup>1</sup>	Defensoria	%Defensoria/ Judiciário
AC	100,15	11,49	11,47
AL	4,74	1,07	22,63
AM	44,93	3,47	7,72
AP	181,61	1,50	0,83
BA	30,17	0,01	0,05
CE	33,20	1,59	4,78
ES	121,94	3,76	3,08
MA	23,76	0,72	3,04
MG	68,78	1,65	2,40
MS	84,07	11,93	14,19
MT	64,42	2,17	3,37
PA	29,41	3,74	12,71
PB	42,46	0,13	0,31
PE	33,55	1,18	3,53
PI	61,90	2,74	4,43
RJ	133,11	8,40	6,31
RO	115,56	5,99	5,18
RR	132,30	8,17	6,18
RS	74,12	3,58	4,83
SE	83,40	4,90	5,88
TO	41,50	Ni	Ni
Média	71,67	3,91	6,15

Fonte: I Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2004

Pelo diagnóstico de 2006 esta defasagem se mantém, sendo os gastos do Judiciário cinco vezes maiores e os do Ministério Público quase duas vezes maior que os da Defensoria em relação ao orçamento do Estado e na proporção de 71,30; 25,37 e 3,33 em relação ao sistema de justiça (II Diagnóstico, 2006, p. 54).

**TABELA 2 Orçamento executado da Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário em R\$**

Estado	Orçamento executado			Ministério Público/Defensoria	Judiciário/Defensoria Pública
	Defensoria	Ministério	Judiciário		

<sup>1</sup> Gastos da função judiciária e outros incluídos.

	Pública	Público		Pública	
AC	4.650.108	24.181.941	63.078.114	5,2	13,6
AL	4.263.940	48.013.123	114.702.642	11,3	26,9
AP	480.000	40.140.641	93.888.656	83,6	195,6
AM	9.862.780	72.144.325	161.973.722	7,3	16,4
BA	5.546.727	148.714.138	552.861.325	26,8	99,7
CE	10.340.393	77.351.404	267.716.178	7,5	25,9
ES	8.751.144	105.219.100	344.784.337	12,0	39,4
MA	3.502.738	97.192.084	209.769.108	27,7	59,9
MT	7.643.884	75.979.134	294.424.584	9,9	38,5
MS	21.920.752	79.020.806	185.233.207	3,6	8,5
MG	24.641.177	372.203.917	1.131.474.886	15,1	45,9
PA	17.815.745	97.982.148	228.174.272	5,5	12,8
PB	503.158	59.232.140	168.034.618	117,7	334,0
PE	8.135.599	144.817.318	321.356.452	14,1	39,5
PI	7.659.270	36.849.221	119.882.423	4,8	15,7
RJ	110.040.430	260.905.936	1.388.416.855	2,4	12,6
RN	-	64.006.583	188.181.247	-	-
RS	77.626.617	366.991.822	1.101.369.649	4,7	14,2
RO	7.500.329	68.549.528	167.062.239	9,1	22,3
RR	3.580.110	15.180.362	33.333.007	4,2	9,3
SE	6.671.991	48.656.571	138.268.788	7,3	20,7
TO	...	30.189.240	61.531.559	...	...

Fonte: Diagnóstico II Defensoria Pública no Brasil, 2006

Os dados de 2009 revelam que, na comparação entre a execução orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública dos estados, em media esta foi de 22% do executado pelo MP e cerca de 8% do executado pelo Poder Judiciário (III Diagnóstico, 2009, p. 84).

TABELA 3 Orçamento executado da Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário

Estado	Orçamento Executado			Ministério Público/Defensoria Pública	Judiciário/Defensoria Pública
	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário		
AC	8.194.141,69	35.695.777,982	104.093.279,00	22,96	7,87
AL	6.556.450,00	80.408.776,063	186.364.103,00	8,15	3,52
AM	22.148.595,38	107.078.787,78	243.140.596,00	20,68	9,11
AP	502.653,68	84.673.696,613	110.764.202,00	0,59	0,45
BA	42.724.642,29	262.392.824,402	1.559.054.022,00	16,28	2,74
CE	36.971.441,62	199.136.409,14	478.370.600,00	18,57	7,73
ES	17.622.592,00	136.288.113,39**	481.538.219,00	12,93	3,66
MA	8.847.692,48	170.280.771,82**	322.038.070,00	5,20	2,75
MG	131.323.154,02	678.838.152,16**	1.967.147.078,00	19,35	6,68
MS	30.399.467,50	198.571.877,283	327.063.612,00	15,31	9,29
MT	66.021.766,29	121.807.333,81**	473.394.684,00	54,20	13,95
PA	59.370.886,19	140.050.548,09***	383.093.670,00	42,39	15,50
PB	33.908.715,40	85.582.000,00**	285.362.402,00	39,62	11,88
PE	1.833.267,00	178.898.315,89	509.812.355,00	1,02	0,36
PI	22.211.648,43	61.715.075,33***	159.446.340,00	35,99	13,93
PR	Indisponível	336.244.323,00	714.906.698,00	Indisponível	Indisponível
RJ	256.918.953,71	582.646.900,00	1.857.962.992,00	44,10	13,83
RN	3.937.927,66	81.360.322,42***	306.188.311,00	4,84	1,29

RO	16.339.985,52	102.071.121,57	217.134.206,00	16,01	7,53
RR	8.512.031,76	22.612.787,24***	58.767.472,00	37,64	14,48
RS	81.806.340,03	508.086.128,38	1.212.198.824,00	16,10	6,75
SC	Indisponível	230.894.119,31***	669.058.775,00	Indisponível	Indisponível
SE	12.459.275,00	85.160.000,00	210.381.324,00	14,63	5,92
SP	427.870.117,00	1.208.281.382,47	4.597.543.991,00	35,41	9,31
TO	10.572.407,75	36.311.771,72***	132.104.435,00	29,12	8,00
União	97.480.790,00	5.020.878.314,32***	19.067.795.839,00	1,94	0,51

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Em relação a convênios, cerca de 60% das defensorias públicas dos estados tinham parcerias com faculdades de direito e a OAB para a prestação de assistência jurídica gratuita em 2004. Este número foi ampliado para 64% em 2006. Já em 2009 há uma redução para cerca de 46%. Os estados que tem convênio com faculdades de direito são: São Paulo, Paraíba, Alagoas, Paraná, Sergipe, Maranhão, Piauí, Espírito Santo, Rondônia e Pernambuco.

**TABELA 4 Convênios com faculdades de direito**

	2003	2005	2009
Sim	83,30	93,80	83,33
Não	16,70	6,30	16,67

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Em termos de áreas de atuação, diferentemente de alguns países latino-americanos, em que a assistência jurídica restringe-se às áreas penais, no Brasil a Defensoria Pública é responsável pela atuação em todas as áreas do direito. A maioria das defensorias nos estados presta atendimento “in loco” em unidades prisionais, em unidades de internação e em delegacias de polícia.

Percebe-se também a criação recente de núcleos especializados<sup>2</sup>, voltados a oferecer uma defesa a determinados segmentos específicos da população; defesa coletiva de interesses (cerca de 70% dos estados); e atuação na tutela de interesses meta individuais ou ajuizamento de ações civis públicas (cerca de 30% dos estados). Todavia, essa instituição ainda tem uma cobertura em termos quantitativos.

**TABELA 5 Existência de Núcleos Especializados**

Núcleos Especializados	Existência (%)
Direitos do Consumidor	56,0
Direitos Humanos	36,0
Regularização Fundiária	24,0
Direitos do Idoso	44,0
Mulher	40,0
Criança e Adolescente	56,0
Sistema Prisional	16,0

Fonte: Diagnóstico II Defensoria Pública no Brasil, 2006

**TABELA 6 Número de defensores públicos que trabalham em núcleos especializados**

Núcleos Especializados em atividade	F
Criança e Adolescente – medida sócio-educativa	19
Execução Criminal	19
Criança e Adolescente – civil	18
Direitos do Idoso	17
Direitos do Consumidor	16
Flagrantes	16

<sup>2</sup> Direito civil em geral, família, fazenda pública, registros públicos, juizados especiais cíveis, varas criminais, execuções penais, tribunais do júri, juizados especiais criminais, infância e juventude, direitos coletivos, direitos humanos, direitos do consumidor, direitos do idoso, flagrantes, regularização fundiária, segunda instância e tribunais superiores, juizado e vara especial de violência doméstica e familiar contra a mulher, direito previdenciário, justiça militar.

Juizado ou Vara especial de Violência Doméstica e familiar contra a Mulher	16
Varas criminais	16
Segunda Instância e tribunais superiores	15
Direito civil em geral	14
Família	13
Direitos Humanos	14
Tribunal do Júri	12
Juizados especiais cíveis	12
Juizados especiais criminais	9
Direitos Coletivos	9
Regularização Fundiária	8
Outros	5
Registros Públicos	5
Direito Previdenciário	1
Justiça Militar	1

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Para exemplificar tais mudanças, estudos sobre o funcionamento das defensorias públicas em estados como São Paulo e Rio de Janeiro apontam para tendências democráticas nas instituições. Estudos sobre a defensoria pública no rio de Janeiro mostram que sua formação está ligada as duas ondas que caracterizam o acesso à justiça, com a ampliação dos serviços jurídicos aos setores pobres e com a proteção a direitos coletivos e difusos. A atuação da defensoria pública no Rio de Janeiro, segundo pesquisas recentes, tem-se destacado pela proteção e defesa dos direitos humanos, especialmente contra os abusos do Estado. Esta atuação dá-se por meio dos núcleos especializados, como o SISPEN (sistema penitenciário), CDEDICA (crianças e adolescentes) e NUDEDH (direitos humanos). Há também atuações voltadas à proteção de mulheres, idosos e deficientes físicos, bem como núcleos voltados à proteção de direitos coletivos. No RJ, entretanto, a atuação do núcleo de direitos coletivos sofre resistência de outros operadores do direito, especialmente magistrados (Motta, Ribeiro, 2007, p. 19). Percebe-se uma atuação com foco em direitos humanos, consolidando-se como instrumento democrático-popular no exercício da cidadania (Soares, 2009, p. 1).

Através da análise dos números apresentados, é possível perceber um esforço de implementação dos preceitos legais previstos na nova lei complementar, havendo um processo de ampliação da autonomia e uma maior preocupação com grupos vulneráveis, no entanto, ainda revelam-se grandes defasagens entre a necessidade real de acesso à justiça por parte dos setores mais baixos e por moradores dos estados de menores IDHs e as garantias estabelecidas em lei.

### 3.3 Defensores públicos no Brasil

Após explicitar os aspectos teóricos e o contexto estrutural da instituição objeto de pesquisa, a segunda parte do texto volta-se a tratar especificamente dos defensores públicos no Brasil. Como já salientado, a pesquisa tem por objetivos investigar as relações entre origem social, trajetória acadêmica, formação jurídica e inserção profissional do campo jurídico de defensores públicos, visando compreender (a) a formação das carreiras profissionais de defensor público em comparação com outras carreiras que compõem o campo jurídico em termos de recrutamento, perfil, formação e habitus e em relação a aspectos institucionais, como ascendência, aspectos salariais, vantagens, benefícios, status; (b) os processos de embate e luta com outros poderes, especialmente o Poder judiciário e o Ministério Público, as correlações e disparidades em termos de força, a reprodução ou ruptura com padrões tradicionais; e (c) o reflexo da seleção dos operadores da defensoria pública e a visão que têm do acesso à justiça.

Estando em uma fase preliminar, a pesquisa ainda não avançou em todos esses aspectos, uma vez que a investigação em profundidade desse objeto requer a realização de pesquisa qualitativa, a partir de instrumentos como entrevistas e grupos focais, que serão aplicados em breve. Por ora, é possível fazermos algumas inferências, a partir dos dados quantitativos apresentados nos diagnósticos

realizados pelo Ministério da Justiça e que permitem uma caracterização inicial da estrutura da Defensoria Pública em relação a seus operadores e, na próxima seção, das origens, trajetórias e visões dos defensores públicos quanto à sua atuação profissional.

Sendo assim, é importante descrever os números relativos ao universo dos defensores públicos no Brasil.

Em 2004 o número de defensores públicos na ativa era de 3154, havendo uma vacância de cerca de 41%. Na comparação entre o número de habitantes em termos de defensores e juízes havia cerca de 1,86 defensores para cada 100.000 habitantes, enquanto dispúnhamos de 7,7 juízes por 100.000 em 2004. A maior concentração de defensores estava nos estados com maiores índices de desenvolvimento humano. Na comparação com o número de magistrados, havia, por exemplo, uma relação de cerca de um defensor a cada três juízes no estado do RS, pertencente ao quartil dos estados de maior IDH.

Em relação ao número de cargos, em 2006 houve uma ampliação para 6575 cargos de defensores públicos, sendo o número de defensores em atividade de 3624, mantendo-se a relação assimétrica entre o número de defensores e a população alvo. Já em 2008 o número de cargos era de 7177, mantendo-se a tendência de ampliação de cargos entre os estados com IDH mais elevado. O número de defensores na ativa era de 4515. “Nota-se que há uma considerável renovação dos quadros da Defensoria pública, no entanto, pode-se também observar que houve uma tendência de aumento no número de cargos providos e uma tendência de queda no de cargos vagos” (III Diagnóstico, 2009, p. 108). A realização de concursos é a responsável por esta ampliação ao longo dos anos, especialmente nos estados de IDH alto.

Em termos de remuneração, não há um padrão nacional, havendo também uma grande disparidade entre os salários de defensores e promotores de justiça, sendo o salário inicial destes cerca de 100% maior e o salário final cerca de 250% maior que o daqueles (II Diagnóstico, 2006, p. 75)

**TABELA 7 Remuneração Inicial e Final dos Defensores Públicos e Procuradores**

Estado	Ministério Público		Defensoria Pública			
	2004		2005		2009	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
AC	11.350,17	22.111,25	3.500,00	5.950,00	8.000,00	16.000,00
AL	12.576,31	17.251,46	6.494,39	8.910,00	10.873,62	13.318,19
AM	9.842,50	11.479,80	8.019,00	11.000,00	10.200,00	13.800,00
AP	n.i.	n.i.	1.703,39	2.923,03	n.i.	n.i.
BA	15.634,29	22.000,00	6.573,22	9.020,60	10.852,37	14.199,51
CE	14.507,19	22.111,25	5.338,34	8.136,22	n.i.	n.i.
ES	n.i.	n.i.	13.800,00	15.000,00	16.236,96	18.710,51
GO	18.009,75	22.111,25	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
MA	13.056,47	22.111,25	5.109,74	6.037,70	14.819,81	16.921,01
MG	18.957,64	22.111,25	3.160,32	3.877,54	6.580,00	10.002,30
MS	13.270,35	22.111,25	7.000,00	15.915,00	11.954,25	25.972,74
MT	17.910,11	22.111,25	6.561,00	10.000,00	8.293,00	12.640,99
PA	16.119,10	22.111,25	2.361,81	2.734,09	10.296,41	19.187,34
PB	14.507,20	22.111,25	1.827,07	2.434,88	5.600,00	7.543,00
PE	12.859,85	17.640,40	2.995,00	4.200,00	3.748,06	4.988,54
PI	11.457,72	19.403,75	8.849,76	10.756,94	14.000,00	16.700,00
PR	14.507,19	22.111,25	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
RJ	19.900,13	22.111,25	6.373,84	7.062,46	19.820,04	21.961,33
RN	14.507,19	22.111,25	3.381,34	4.638,24	n.i.	n.i.
RO	18.009,76	22.111,25	7.260,00	8.580,00	8.400,00	14.000,00
RR	16.119,10	22.111,25	7.500,00	9.075,00	11.000,00	14.641,00
RS	10.884,00	22.111,25	5.296,10	6.289,10	7.141,06	8.480,00
SC	16.208,78	22.111,25	4.689,25	5.210,20	5.829,87	6.477,54

SE	14.507,18	22.111,25	4.607,69	10.176,00	5.045,42	11.142,72
SP	10.806,00	22.111,25	5.020,00	7.797,47	8.663,95	11.648,20
TO	18.009,75	22.111,25	7.813,00	9.762,98	14.549,53	18.260,00

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Em matéria de cobertura, o primeiro diagnóstico revelava que quanto pior o IDH mais baixa era proporção de comarcas atendidas, constatando-se uma maior ausência de defensores exatamente nos locais onde sua atuação era mais necessária, pela presença de piores indicadores de escolaridade, renda per capita e longevidade. O primeiro diagnóstico revelava que o grau de cobertura dos serviços estava restrito a cerca de 40% das comarcas, sendo o maior percentual de comarcas desassistidas concentradas nos estados com os piores indicadores sociais. Os dados de 2006 mantêm este percentual, uma vez que houve uma ampliação no número de comarcas, revelando que a ampliação dos serviços da Defensoria Pública não acompanhou o ritmo de ampliação do número de comarcas (II Diagnóstico, 2006, p. 78).

Os dados do terceiro diagnóstico reproduzem as análises anteriores, demonstrando a representação de cerca de 41% das comarcas, mas em termos de atendimento, há um dado interessante revelando um maior número de atendimentos nos estados com IDH mais baixos.

A soma e a combinação dessa série de dados apontam a presença de um círculo vicioso: quanto maior o número de cidadãos carentes, menos defensorias, menores recursos, menor procura pelos serviços e maiores custos. Esse círculo vicioso, certamente, atua no sentido de contaminar e dificultar o pleno desenvolvimento daquilo que Cappelletti e Garth denominaram de “primeira onda de acesso à justiça” – a universalização do acesso à Justiça, graças à assistência judiciária gratuita. Era, o princípio da igualdade e a efetivação de direitos tornam-se inoperantes na ausência ou na deficiência de serviços de assistência jurídica integral e gratuita à população desprovida de meios econômicos para pagar advogado ou as custas de um processo judicial (Estudo diagnóstico, 2004, p. 74).

Em termos de atuação, o estudo de 2006 revelou um incremento no número de atendimentos proporcionalmente superior ao aumento do quadro de defensores, indicando o aumento da produtividade em termos quantitativos.

### **3.4 Recrutamento de defensores públicos: quem são e o que pensam os defensores públicos no Brasil**

O estudo das carreiras que compõem o campo jurídico é relativamente novo no Brasil, tendo sido iniciado na década de 1990 por alguns autores da ciência política como Werneck Vianna, que investigou trajetórias e recrutamento de magistrados, Maria Teresa Sadek, que investigou promotores de justiça, delegados de polícia e relações entre atores do campo, bem como no âmbito da sociologia das profissões, com Maria da Glória Bonelli.

Estes estudos acreditam ser a origem social uma variável imprescindível para compreender os padrões de mobilidade, os processos de recrutamento de elites e suas mudanças de padrões em uma sociedade como a brasileira, marcada por profundas desigualdades.

No que se refere especificamente às carreiras jurídicas, é importante investigar, assim como fez Vianna na pesquisa sobre magistrados, a possível compatibilidade entre o perfil do operador e a democratização da prática jurídica, uma vez que estudos demonstram o quanto a procura pelas carreiras jurídicas e demais profissões qualificadas da administração pública constituíram-se em grande mercado ocupacional para camadas médias e jovens de origem subalterna que tiveram acesso ao ensino universitário.

No recrutamento dos integrantes do Poder Judiciário, verifica-se a existência de dois processos, o ingresso cada vez maior de mulheres e de jovens. No entanto, o processo de feminilização da magistratura, somado à juvenilização é reflexo das mudanças ocorridas no sistema educacional e no mercado de trabalho, muito mais do que uma política do próprio poder judiciário, sendo interessante verificar em que medida tais processos são encontrados também na constituição das carreiras de defensores no Brasil.

A pesquisa de Vianna sobre a magistratura revela que o recrutamento por concurso permitiu o ingresso na carreira de profissionais com menos de 30 anos, implicando em uma juvenilização dissociada de qualquer mecanismo de socialização previa para o exercício profissional.



[...] nesse quadro, o perfil social do juiz, distante das elites fundadoras do país, coincide com um campo jurídico franqueado à inovação, inclusive por estar sob a influência de novas escolas de pensamento que têm dominado o debate internacional e revitalizado o humanismo jurídico, após décadas de supremacia das correntes kelsenianas (VIANNA ET. ALL, 1997, p. 91).

No entanto, verifica-se também, no caso da magistratura, a procura do Judiciário por integrantes de outras instituições do campo jurídico, que convertem suas trajetórias profissionais, trazendo composições plurais à corporação, uma vez que as perspectivas doutrinárias e as opções valorativas foram realizadas em processo de socialização no campo jurídico, mas em situação de externalidade à cultura organizacional do juiz (VIANNA, 1997, p. 65).

Embora tenha havido uma permeabilidade das elites à incorporação de setores originários de estratos médios e inferiores da população, atualmente tem havido uma elevação na participação de setores médios educados nos concursos mais recentes, o que revela uma lenta reapropriação da atividade por setores educados, de origem social mais elevada, especialmente das novas elites que fizeram sua trajetória associada ao ingresso no curso superior (VIANNA, 1997, p.101)

Apesar disso, cerca de 60% dos magistrados é responsável pelo corte na situação familiar de origem, provindo de cultura familiar sujeita a transformações bruscas, não sendo portador de visão de mundo sedimentada e socialmente homogênea, uma vez que transitou em diferentes ambientes culturais, o que favorece uma maior sensibilidade a processos de mudança social, enquanto 30% reproduz sua origem no estrato das elites

No Brasil, a incorporação de novos segmentos sociais à elite não estaria implicando uma confirmação de valores e de sistemas de orientação já consagrados, gerando, além de uma heterogeneidade quanto à origem de seus membros, uma tendência à conformação plural de concepções de mundo (VIANNA ET ALL, 1997, p. 8).

No caso dos magistrados, tal consequência seria reforçada pela falta de um processo de socialização secundário e dos modos como as corporações exercem controle sobre a das elites profissionais:

A corporação [...] desconhece recursos formais que, sob a condução da sua hierarquia, venham a expor cada novo juiz à cultura da sua instituição. Daí que, predominantemente pela via da magistratura, a alta burocracia do Estado se apresente bastante permeável às correntes de opinião que se expressam na sociedade; existindo apenas o breve hiato de um concurso público entre o bacharel em direito e o juiz investido de soberania (VIANNA ET. all, 1997, p. 11).

Segundo Vianna, há um interessante processo de segmentação no processo de recrutamento das elites jurídicas no Brasil, que acaba por dividir em eixos distintos as carreiras públicas e privadas.

Segundo este autor, no caso da magistratura, o reduzido índice de aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, vacância são fruto de uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado no número de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios sobre o prestígio e as deferências típicas de um grupo pequeno e homogêneo. Quanto à mentalidade, o judiciário não difere de outras instituições igualmente fechadas e com traços aristocráticos (VIANNA ET. ALL, 1997, P. 89).

No caso dos defensores públicos brasileiros, é interessante notar este mesmo processo de mudança em relação ao recrutamento e ao perfil demográfico dos operadores. No entanto, o fato de a carreira não proporcionar, tanto em termos salariais quanto em termos de status e reconhecimento um padrão similar ao da magistratura, contribui para que haja distinções e especificidades.

Os dados sobre o perfil dos defensores públicos no Brasil revelavam a presença de uma maioria de membros do sexo feminino (54,5%), com média de 43 anos, casados (64%) e de cor branca (80%). As escolaridades dos pais revelavam baixos índices de grau universitário, o que demonstrava um processo de mobilidade social ascendente. Entre os casados, havia predominância de cônjuges e companheiros com grau universitário (68,4%) e um baixo número de filhos, se comparado a média dos pais (Estudo diagnóstico, 2004).

Dados mais recentes revelam poucas mudanças no perfil demográfico dos defensores, uma vez que houve uma leve preponderância de membros do sexo masculino (50,1%), mantendo-se casados (60,4%), e de cor branca (77,3%), com idade média de 39 anos. Com relação aos pais, houve um

aumento em termos de escolaridade, sendo o ensino superior a mais encontrada entre pais (22,43%) e mães (27,18%), seguidos do ensino médio completo de pais (12,69%) e mães (22,19%). Entre os casados, mantêm-se a predominância de cônjuges com ensino superior completo ou pós-graduação (mais de 85%) e entre um ou dois filhos.

**TABELA 8 Gênero dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Gênero	Defensor Público (%)
Masculino	45,5
Feminino	54,5

Fonte: I Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2004

**TABELA 9 Gênero dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Gênero	Defensores Públicos da União		Defensores Públicos Estaduais	
	f	%	f	%
Masculino	157	65,4	10	50,1
Feminino	83	34,6	10	49,6
Sem resposta	0	0,0	6	0,3
Total	240	100,0	20	100,0
			64	

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

**TABELA 10 Faixa etária dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Idade	Defensores Públicos da União (%)	Defensores Públicos Estaduais (%)
Menos de 30	33,33	19,09
30 to 34	43,33	24,66
35 to 39	15,42	16,96
40 to 44	4,17	10,32
45 to 49	2,08	7,46
50 to 54	0,42	8,33
55 to 59	0,83	7,22
Mais de 60	0,42	0,42

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

**TABELA 11 Cor ou raça dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Cor	Defensores Públicos da União		Defensores Públicos Estaduais	
	f	%	f	%
Amarelo	26	10,8	23	1,1
Branco	162	67,5	1596	77,3
Indígena	1	0,4	4	0,2
Negro	9	3,8	46	2,2
Pardo	35	14,6	372	18,0
Sem resposta	7	2,9	23	1,1
Total	240	100,0	2064	100,0

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

**TABELA 12 Estado Civil dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Estado Civil	Defensores Públicos da União		Defensores Públicos Estaduais	
	f	%	f	%
Solteiro	101	42,1	619	30,0
Casado/União Estável	128	53,3	1246	60,4
Separado/Divorciado	7	2,9	168	8,1
Sem resposta	0	0,0	16	0,8
Total	4	1,7	15	0,7

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

**TABELA 13 Grau de instrução do cônjuge dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Grau de instrução	Defensores Públicos da União		Defensores Públicos Estaduais	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Sem instrução formal	0	0,0	1	0,0
Ensino Fundamental incompleto	1	0,4	10	0,5
Ensino Fundamental completo	0	0,0	14	0,7
Ensino médio incompleto	0	0,0	24	1,2
Ensino médio completo	5	2,1	104	5,0
Ensino superior incompleto	4	1,7	105	5,1
Ensino superior completo	51	21,2	549	26,6
Pós-graduação (especialização/aperfeiçoamento)	65	27,1	423	20,5
Mestrado	7	2,9	68	3,3
Doutorado	0	0,0	27	1,3
Pós-Doutorado	0	0,0	4	0,2
Sem resposta	107	44,6	735	35,6
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>100,0</b>	<b>2064</b>	<b>100,0</b>

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

A partir dessa primeira caracterização é interessante perceber o quanto o recrutamento dos defensores também sofre um processo de elitização, selecionando operadores vindos de famílias mais escolarizadas, no entanto, a feminilização não é tão intensa, ao mesmo tempo em que as médias de idade revelam a presença de profissionais já experimentados no mercado de trabalho, muito mais do que a magistratura e o recrutamento de jovens saídos da Universidade. Tal processo incidirá, como veremos, nas visões dos operadores quanto à sociedade em geral e a atuação em uma instituição voltada aos setores carentes da população.

Outro dado interessante em relação às origens familiares é que não há a preponderância das “famílias públicas” encontradas em outras carreiras do campo jurídico como a magistratura, uma vez que os pais têm diferentes tipos de ocupação, tanto no setor público quanto privado.

É interessante notar que, em termos de formação, a maioria dos defensores (60,6%) concluiu o Bacharelado em Direito em universidades privadas, confirmando os estudos de Vianna quanto à democratização do acesso às carreiras jurídicas pela expansão do ensino superior no Brasil. Quanto à formação pós-graduada, quase 70% dos defensores realizou cursos, sendo de cerca de 7% o percentual de defensores atuando como docentes em universidades.

**TABELA 14 Distribuição de freqüências quanto ao Bacharelado dos Defensores Públicos da União e dos Estados**

Diploma de Bacharelado	Defensores Públicos da União		Defensores Públicos estaduais	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Faculdade/Universidade Pública Estadual	25	10,4	247	12,0
Faculdade/Universidade Pública Federal	86	35,8	552	26,7
Faculdade/Universidade Privada	128	53,3	1251	60,6
Sem resposta	1	0,4	14	0,7
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>100,0</b>	<b>2064</b>	<b>100,0</b>

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Em relação ao ingresso na carreira, mais da metade dos entrevistados realizou concurso (62,7%), tendo prestado outras provas antes de ingressar na defensoria pública (Estudo diagnóstico, 2004). Nos últimos anos o percentual de defensores ingressante na carreira através de concurso subiu para cerca de 82% e o número de concursos realizados subiu para cinco.

Pelos dados do diagnóstico de 2004, 85% dos defensores realizaram outra atividade profissional antes de ingressar na carreira, a maioria em atividades na área jurídica (71,7%), sendo

baixo o percentual de recrutados com familiares na defensoria (11,5%) ou em outros órgãos do sistema de justiça como a magistratura (19%) e o Ministério Público (16,1%).

Em sendo uma carreira relativamente nova no Brasil, somada a um processo de modernização que coloca o interesse público cada vez mais como regra frente a critérios patrimonialistas e clientelistas, é interessante perceber o quanto as carreiras de defensores parecem manter-se alheias a heranças familiares na constituição de uma nobreza de Estado. Tal fato comprova-se uma vez que nos estados com menores índices de desenvolvimento humanos estão os maiores números de defensores com parentes no campo jurídico, indicando que “o recrutamento é mais endógeno nos estados em que são piores os níveis educacionais e mais exógeno nos estados com os melhores indicadores de qualidade de vida” (Estudo diagnóstico, 2004, p. 101).

Em relação à visão dos defensores públicos, os dados dos diagnósticos revelam que a busca pela carreira deu-se pela possibilidade de advogar para pessoas carentes (93,3%), seguida da estabilidade no emprego (92,9%) e da possibilidade de realizar um trabalho social (89,5%).

**TABELA 15 Índice de importância na decisão de ser Defensor Público entre os Defensores Públicos da União e dos Estados**

Fatores importantes na decisão de ser Defensor Público	Defensores Públicos da União	Defensores Públicos estaduais
Parentes/conhecidos que trabalham ou trabalharam na Defensoria Pública	8,33	11,97
Professores na faculdade	8,33	11,43
Oportunidade de desenvolver um trabalho social	89,58	80,72
Estabilidade de cargo público	92,92	86,68
Remuneração	81,67	63,37
Prestígio e reconhecimento	47,08	40,16
Possibilidade de defender os direitos das pessoas carentes	93,33	89,87
Falta de opção no mercado de trabalho	6,25	7,17
Não aprovação em outros concursos públicos	15,42	14,97
Não abertura de outros concursos públicos	5,83	7,12
Ter estagiado na Defensoria Pública	22,92	26,16
Outros	7,50	4,75

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Estes dados confirmam a hipótese de uma busca cada vez maior pelo ingresso nas carreiras públicas, o que revela uma concorrência cada vez maior nos concursos e uma escolha profissional muito centrada na preocupação com a estabilidade dada pelas profissões estatais. No entanto, a vocação pela atividade com pessoas carentes e o papel social desempenhado pela instituição são fatores fundamentais para a busca pela carreira.

Já quanto às características valorizadas para um bom exercício profissional estão o saber técnico jurídico (97,9%) e a independência funcional (95,3%), sendo a titulação acadêmica e o engajamento nas causas corporativas os fatores de menor importância.

Em relação ao prestígio das carreiras jurídicas, a magistratura e o ministério público federais despontam como as principais carreiras (com notas próximas de 9,0), seguidas da magistratura e do ministério público estadual (com notas maiores de 8,5), posteriormente situam a defensoria pública e a advocacia geral da união (notas próximas de 7,0), na seqüência a procuradoria do estado e a polícia federal (notas próximas de 6,5). Dentre as carreiras de menor prestígio situa-se a policia civil (com nota 4,0).

**TABELA 16 Prestígio Social das Carreiras Jurídicas, por média de notas**

	Defensores Públicos da União	Defensores Públicos estaduais	Total
Advocacia Geral da União	5,7	6,8	6,7
Advocacia Privada	4,7	5,7	5,6
Defensoria Pública	6,0	6,9	6,8

Magistratura Estadual	8,0	8,7	8,7
Magistratura Federal	8,9	9,0	9,0
Ministério Público Estadual	8,3	8,6	8,6
Ministério Público Federal	9,0	8,9	8,9
Procuradoria de autarquias	5,2	5,9	5,8
Procuradoria do Estado	5,8	6,4	6,3
Procuradoria municipal	5,1	5,4	5,4
Polícia Civil	3,3	4,0	3,9
Polícia Federal	6,2	6,4	6,3

Fonte: I Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2004

**TABELA 17 Índice de prestígio em relação às Carreiras Jurídicas entre os Defensores Públicos da União e dos Estados**

	Defensores Públicos da União	Defensores Públicos dos estados
Advocacia Privada	11,25	19,91
Advocacia Pública federal	47,50	56,49
Defensoria Pública	50,00	55,47
Magistratura estadual	87,50	88,76
Magistratura federal	95,00	91,23
Ministério Público estadual	90,42	88,81
Ministério Público federal	95,00	90,89
Procuradoria de autarquias	37,92	39,24
Procuradoria do estado	49,17	56,10
Procuradoria Municipal	25,00	28,20
Delegado de Polícia civil	19,17	25,48
Delegado de Polícia federal	80,42	73,93

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

É visível a existência dentro do campo jurídico brasileiro de um escalonamento entre carreiras públicas que está relacionado a critérios como autonomia, reconhecimento e aspectos salariais. Nesse sentido, a magistratura aparece como a mais desejada das profissões, seguida pelo Ministério Público que, apesar de uma constituição recente, conseguiu galgar posições no sentido de legitimar-se entre o rol de carreiras mais importantes e de prestígio. As diferenciações em termos de status entre as carreiras públicas federais e as estaduais também são interessantes de perceber. Na outra ponta estão as carreiras policiais, tidas como as menos prestigiadas e com as piores condições de trabalho.

Tal reconhecimento não se restringe aos integrantes do campo, sendo percebido entre a população em geral, conforme demonstram as pesquisas de Sadek.

Em termos de confiabilidade, os defensores consideram a Defensoria Pública (92,5%), o Ministério Público (87%) e o Poder Judiciário (71,2%) como as instituições com os melhores índices, em oposição às polícias civil (12,6%) e militar (17%).

**TABELA 18 Índice de confiabilidade de algumas Instituições entre os Defensores Públicos da União e dos Estados**

Avaliação quanto à confiabilidade a cada uma das Instituições	Defensoria Pública	
	União	Estados
Polícia Civil	8,75	12,65
Polícia Militar	14,17	16,91
Polícia Federal	72,08	67,05
Ordem dos Advogados do Brasil	44,17	50,34
Advocacia Pública	70,00	67,10
Defensoria Pública	91,67	92,59
Poder Judiciário	65,00	71,22
Ministério Público	80,83	77,96
Imprensa	27,08	35,22

Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, 2009

Apesar do escalonamento em termos de prestígio, no quesito confiabilidade a Defensoria desponta em primeiro lugar na visão de seus integrantes, o que revela um grande reconhecimento quanto ao papel e a forma de execução das atividades na instituição.

A percepção das diferentes carreiras por parte dos defensores está relacionada também com a busca por mobilidade. Sendo assim, chama a atenção o fato de que cerca de 30% dos defensores gostariam de exercer outra carreira jurídica. Tal descontentamento é maior nas defensorias mais antigas, estando atrelado diretamente aos vencimentos, pois entre os defensores que têm vencimentos menores o percentual é de 40%, enquanto para os de vencimentos mais altos o percentual cai para 10 pontos.

As notas dadas às diferentes carreiras jurídicas indicam que a Defensoria pública não é vista pelos entrevistados no ápice da hierarquia de reconhecimento social. Isto poderia significar um estímulo para procurar por outras carreiras, especialmente por aquelas de maior prestígio. É claro que o movimento ou a intenção de abandonar a carreira não se explicariam apenas pelo maior ou menor prestígio de uma instituição. Outros aspectos são levados em consideração. Mas o prestígio, e tudo que uma maior deferência pública envolve, é uma variável importante (Estudo diagnóstico, 2004, p. 109).

Outras carreiras jurídicas são almeçadas por cerca de 30% dos defensores estaduais e quase 50% dos defensores da União, sendo que quase 40% dos defensores está se preparando para ingressar em outra carreira, sendo a magistratura federal e o MPF os órgãos mais requisitados. Entre os motivos para a escolha de outras carreiras estão a falta de estrutura de trabalho, os baixos salários e a falta de prestígio da carreira.

Em relação às áreas de atuação, os defensores acreditam atuar de forma mais eficiente nas áreas de família, criminal e tribunal do júri, enquanto a atuação é vista como mais deficiente nos segundo e terceiro graus de jurisdição. Entre os problemas apontados para a distribuição da prestação jurisdicional estão a insuficiência de quadros da defensoria pública e a estrutura do Poder Judiciário, seguidos da atuação dos magistrados, do excesso de formalismo, do ensino jurídico de má qualidade, dos baixos salários dos defensores, e da atuação dos advogados.

Segundo os dados do primeiro diagnóstico, realizado previamente à Emenda Constitucional n. 45 e, portanto, antes da decretação da autonomia das defensorias públicas, na visão dos defensores a melhora da instituição requeria a concessão de autonomia, a legitimação da instituição para o ajuizamento de ações coletivas, e a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos e apoio multidisciplinar. Em relação às reformas, salientam a necessidade de haver distribuição paritária de vagas do quinto constitucional entre membros do MP, advogados e defensores, a positivação do princípio da celeridade processual, a instituição de quarentena para os magistrados e a instituição do Conselho Nacional de Justiça, que controle o Judiciário. Quanto aos assuntos polêmicos, apoiavam a federalização dos crimes contra os direitos humanos, a instituição do porte de arma para defensores, rejeitando a instituição de pena de morte e prisão perpetua e as sumulas de efeito vinculante.

Com relação à crise no sistema de justiça brasileiro, os defensores apontavam a falta de recursos materiais, a estrutura e o excesso de formalismo do Judiciário, percebendo sua atuação como a menos responsável pela crise.

Pelos dados do terceiro diagnóstico, os defensores apontam uma grande concordância com a autonomia funcional, administrativa e orçamentária, bem como a legitimação para a atuação em ações coletivas, o apoio multidisciplinar e o uso de meios alternativos de resolução de conflitos; já medidas como o controle externo da Defensoria Pública, a participação da sociedade civil na definição das prioridades de atuação e a presença de um ouvidor não integrante dos quadros de carreira despertam a discordância dos defensores.

Em termos de democratização do acesso à justiça, a maioria dos defensores acredita desempenhar seu papel no processo de transformação social, sendo a aproximação com a sociedade civil vista como muito importante pelos defensores públicos. Em termos de avaliação do serviço prestado, cerca de 85% dos defensores consideram a qualidade do trabalho como boa ou ótima, apesar de considerarem excessivo o volume de trabalho sob sua responsabilidade, apontando como problemas a falta de servidores de apoio, a falta de espaço para atendimento ao público e espaço físico em geral, a falta de estagiários e de sistemas informatizados.

#### 4 Conclusões

A pesquisa revela mudanças significativas na consolidação da instituição defensoria pública no Brasil, demonstrando, apesar disso, as disparidades entre as instituições que compõem o sistema de justiça no país, seja em termos de estrutura e funcionamento, seja em termos orçamentários.

É fundamental investigarmos mais os processos de constituição de autonomia, identificando em que medida fatores endógenos, de voluntarismo institucional, são responsáveis pelas conquistas recentes em termos de independência, ou, em sentido inverso, se tal processo decorre muito mais de fatores externos, de ingerências e determinações de organismos internacionais que são vistos pelos governos como obrigações de execução. Nessa mesma linha, é preciso compreender os significados dessa conquista para a classe, e principalmente seus efeitos no processo de democratização do acesso à justiça no país.

É preciso investigar melhor os usos feitos pela população brasileira da assistência jurídica gratuita, nesse sentido, analisar a população de baixa renda como beneficiária de uma política pública que precisa ser avaliada em termos do atendimento no fornecimento de um serviço essencial, que é o acesso à justiça, definindo as atuações nas diferentes áreas. Sendo assim, é interessante verificar que, se nas áreas cíveis o nível de atuação é muito maior, há uma grave carência na assistência judiciária em matéria penal no Brasil e os índices de encarceramento de população pobre, de presos provisórios e de presos cuja sentença condenatória já se extinguiu, mas continuam encarcerados por falta de movimentação processual é parte disso. Verifica-se também uma carência no atendimento às novas demandas, apesar da criação de núcleos especializados, sendo ainda é precário o atendimento em matérias de direitos coletivos e em ações em sede recursal.

O debate sobre o acesso a justiça e o papel de uma instituição como a Defensoria brasileira está apenas iniciando, é preciso intensificar as análises, buscando compreender melhor os processos e suas conseqüências. Nesse sentido, acreditamos que investigações sobre instituições do sistema de justiça precisam pautar-se pela análise das estruturas e do funcionamento das instituições, mas cremos que o conhecimento sobre recrutamento das carreiras e o jogo vivenciado no interior do campo é fundamental.

Em relação a esse aspecto, verifica-se que a hipótese inicial, de que a origem social e o *habitus* condicionam o desenvolvimento de uma trajetória acadêmica marcada por uma preocupação com questões sociais e a necessidade de ampliação de acesso à justiça por parte dos setores mais vulneráveis da população não se confirma, havendo sim uma socialização secundária dentro da instituição, que será responsável pelo desenvolvimento de uma visão crítica em relação à estrutura da justiça, ao formalismo e à atuação dos operadores do direito, somada a uma percepção quanto à importância da expansão do acesso à justiça como um meio para a democratização e a transformação da sociedade brasileira.

Não obstante a crítica quanto à atuação dos demais poderes, há na visão dos defensores públicos uma expectativa quanto à ascensão profissional pela mobilidade e ingresso nas carreiras públicas de maior prestígio e reconhecimento. Sendo assim, ao mesmo tempo em que criticam a magistratura e o Ministério público, almejam ingressar nessas carreiras pelas melhores condições profissionais que proporcionam. E nesse aspecto, o pertencimento à Defensoria Pública, muito embora o reconhecimento de seu papel social, faz dos operadores agentes com posições medianas dentro de um campo jurídico dominado por carreiras tradicionais e de heranças nobiliárquicas.

Não obstante essa consideração, é fundamental entender a expansão do acesso à justiça e a formação das defensorias públicas como parte de um processo no qual as cortes aparecem como atores políticos, limitando e regulando o poder das instituições governamentais e funcionando como espaços onde políticas públicas são feitas. Nesse sentido, é possível concluir que defensores públicos são atores centrais do processo de democratização e asseguramento de direitos no Brasil, especialmente por prover assistência legal aos setores majoritários da população.

#### REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Azul. *Reforms to the Public Prosecutor's Office in Brazil, Mexico, and Chile*. Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- AIDEF. Asociación Interamericana de Defensorias Publicas. Plan estratégico para la implementación 100 reglas de Brasília sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 2011. Disponível em: [http://www.aidef.org/wtksite/Plan\\_Estrategico\\_100\\_Reglas\\_de\\_Brasilia-AIDEF.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/Plan_Estrategico_100_Reglas_de_Brasilia-AIDEF.pdf)
- APADEP. Associação paulista de Defensores Públicos. *A Defensoria Pública como Instrumento de Consolidação da Democracia*. São Paulo, 2011. Available at: <http://www.apadep.org.br/artigos/a-defensoria-publica-como-instrumento-de>.
- ARANTES, Rogério. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *RBCS*, v. 14, n. 30, fev, 1999.
- ARANTES, Rogério. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Ed. Unesp, 2007, p. 81-116.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOURDIEU, Pierre; TEUBNER, Gunter. *La fuerza del derecho*. Bogotá: Ed. Uniandes, 2000.
- BRASIL, Republica Federativa. Lei Complementar n.80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm)
- BRASIL, República Federativa. *Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Ministério
- BRASIL, República Federativa. *II Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Ministério da Justiça: 2006.
- BRASIL, República Federativa. *III Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Ministério da Justiça: 2009.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, 6 (2), jul-dez, São Paulo, 2010, p. 399-422.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. *Procuracy Office and Independence: Which factors explain the independence of the Brazilian Procuracy Office (Ministério Público)?* Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.
- DESPOUY, Leandro. Recomendações do Relatório Especial sobre a independência dos juízes e advogados, 2005. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_relator\\_onu\\_despouy\\_independencia\\_juizes.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_relator_onu_despouy_independencia_juizes.pdf)
- KAPISZEWSKI, Diana; ALEXANDER, John Seth; NYENHUIS, Robert. *Electoral Courts in Latin America*. Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- LEIRAS, Marcelo; GIRAUDY, Agustina; TUNÓN, Guadalupe; WAGNER, Lucila. Who wants an independent court? Political competition and Supreme Court instability in the Argentine provinces (1984-2008). Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- LIMA, Sídia Porto. *Judicial Activism and Electoral Structure: An Essay about Legislative Activity by the Electoral Tribunal in Brazil*. Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- MADEIRA, Lígia Mori. *Getting access to justice in context of judicialization of politics: a study on the role and effectiveness of the Public Defender's performance in Brazil*. Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- MADEIRA, Lígia Mori. O direito nas teorias sociológicas de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 19-39, junho 2007.
- MOTTA, L. E; RIBEIRO, L. M. A Defensoria Pública do Rio de Janeiro no contexto da judicialização. *Comum*, v. 13, n. 29, p. 5-26, jul/dez 2007.
- MOTTA, Luiz Eduardo. Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil. *Achegas.net*, n. 36, jul/ago 2007. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/36/eduardo\\_36.pdf](http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf)
- MOTTA, Luiz Eduardo. Estado e a sociedade na concepção de mundo do defensor público do Rio de Janeiro. *Achegas.net*, jan/jul, 2009. Available at: [http://www.achegas.net/numero/41/luiz\\_eduardo\\_41.pdf](http://www.achegas.net/numero/41/luiz_eduardo_41.pdf)
- OEA - Organização dos Estados Americanos. AG/RES. 2656 (XLI-O/11) Garantias de acesso à justiça: o papel dos defensores públicos oficiais, 2011. Disponível em: [http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG\\_RES\\_2656\\_pt.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf)
- RUEDIGER, M. A.; MOTTA, L. E.; RICCIO, V. O acesso à Justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. *Cadernos EBAPE.BR*, v.4, n.2, jun. 2006.
- SADEK, M. T. (Org.). *Acesso à Justiça*. Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SADEK, M. T. ; FAISTING, A. L. ; KERCHÉ, F. ; BONELLI, M. G. . *O Sistema de Justiça*. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.
- SADEK, M.T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.
- SADEK, M.T. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1997.
- SANTOS, Boaventura. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, Eliezer Gomes da. The Brazilian Ministério Público, Human Rights and Democracy: another look at the topics "judicialization of politics". Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011



- SOARES, Thais. A Defensoria Pública de São Paulo: um modelo em construção. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/SoaresThais.pdf>
- TATE, C. N.; VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, Rio de Janeiro, 2007, p. 229-257.
- TAYLOR, Matthew. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. *ABCP*, 2008. Disponível em: [http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22\\_7\\_2008\\_17\\_25\\_31.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_25_31.pdf)
- VIANNA, L W.; CARVALHO, M. A.; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro : Revan, 1999.
- VIANNA, L W.; CARVALHO, M. A.; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro : Revan, 1997.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann and SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo soc.* [online]. 2007, vol.19, n. 2, pp. 39-85. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12/05/2011.