

**CIDADANIA ATIVA E ACESSO À JUSTIÇA: A CENTRALIDADE DA
DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DE DIREITO**

**ACTIVE CITIZENSHIP AND ACCESS TO JUSTICE: THE CENTRALITY OF
THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN THE RULE OF LAW**

**CIUDADANÍA ACTIVA Y ACCESO A LA JUSTICIA: LA CENTRALIDAD DE LA
DEFENSORÍA PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO**

 <https://doi.org/10.56238/sevened2025.035-001>

Daniela Marques do Amaral Almeida

Mestranda em Desenvolvimento Regional
Instituição: Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)
E-mail: danielamarquesamaralalmeida@gmail.com

Arlei Inácio de Almeida

Doutorando em Direito
Instituição: Faculdade Autônoma de Direito (FADISP)
E-mail: arlei_inacio@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo analisa a importância da Defensoria Pública como instrumento fundamental de efetivação da cidadania e do acesso à justiça no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro. A temática parte da constatação de que, embora a Constituição Federal de 1988 reconheça a cidadania como fundamento do Estado, amplas parcelas da população ainda enfrentam exclusão jurídica e social, especialmente no que se refere à garantia de direitos civis elementares. A problematização gira em torno da persistente desigualdade estrutural no acesso à justiça no Brasil, especialmente diante da ausência de instalação e estruturação adequada da Defensoria Pública Estadual em diversas comarcas brasileiras. Soma-se a isso o déficit significativo de Defensores Públicos. Esse cenário compromete a efetividade dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal. Assim, o principal objetivo do artigo é demonstrar como a Defensoria Pública se apresenta como mecanismo essencial para a concretização da cidadania, ao viabilizar o acesso aos direitos fundamentais por parte da população vulnerável. A metodologia utilizada na pesquisa é qualitativo-quantitativa, combinando a análise bibliográfica com o uso de dados empíricos extraídos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025), permitindo uma abordagem integrada entre reflexão teórica e realidade institucional. O referencial teórico adota a concepção tripartite de cidadania - civil, política e social - conforme proposto por Marshall (1963), examinando sua evolução histórica no Brasil, marcada por exclusão e desigualdades estruturais herdadas do período colonial e escravocrata. Entre os principais resultados, destaca-se que a ausência de acesso à justiça implica na negação da própria cidadania e evidencia falhas no cumprimento das normas constitucionais. Ao final, conclui-se que a atuação plena e efetiva da Defensoria Pública são indispensáveis para a consolidação da cidadania no Brasil, sendo necessário ampliar sua presença e estrutura em todo o território nacional para assegurar o princípio da igualdade e a justiça social.

Palavras-chave: Cidadania. Direitos Civis. Defensoria Pública. Acesso à Justiça. Estado Democrático de Direito.



ABSTRACT

This article analyzes the importance of the Public Defender's Office as a fundamental instrument for realizing citizenship and access to justice within the context of the Brazilian Democratic Rule of Law. The theme is based on the observation that, although the 1988 Federal Constitution recognizes citizenship as a foundation of the State, large segments of the population still face legal and social exclusion, especially regarding the guarantee of basic civil rights. The problematization revolves around the persistent structural inequality in access to justice in Brazil, particularly given the lack of adequate installation and structure of State Public Defender's Offices in several Brazilian districts. Added to this is the significant shortage of Public Defenders. This situation compromises the effectiveness of the fundamental rights enshrined in the Federal Constitution. Thus, the main objective of this article is to demonstrate how the Public Defender's Office represents an essential mechanism for realizing citizenship by enabling access to fundamental rights for vulnerable populations. The research methodology is qualitative and quantitative, combining bibliographic analysis with empirical data extracted from the National Public Defender's Office Survey (2025), allowing for an integrated approach between theoretical reflection and institutional reality. The theoretical framework adopts Marshall's (1963) tripartite conception of citizenship—civil, political, and social—and examines its historical evolution in Brazil, marked by exclusion and structural inequalities inherited from the colonial and slavery periods. Among the main findings, it is noteworthy that the lack of access to justice implies a denial of citizenship itself and highlights failures in compliance with constitutional norms. Ultimately, the conclusion is that the full and effective performance of the Public Defender's Office is indispensable for the consolidation of citizenship in Brazil, and that its presence and structure must be expanded nationwide to ensure the principle of equality and social justice.

Keywords: Citizenship. Civil Rights. Public Defender. Access to Justice. Democratic Rule of Law.

RESUMEN

Este artículo analiza la importancia de la Defensoría Pública como instrumento fundamental para la realización de la ciudadanía y el acceso a la justicia en el contexto del Estado Democrático de Derecho brasileño. El tema parte de la constatación de que, a pesar de que la Constitución Federal de 1988 reconoce la ciudadanía como fundamento del Estado, grandes segmentos de la población aún enfrentan exclusión jurídica y social, especialmente en lo que se refiere a la garantía de los derechos civiles básicos. La problematización gira en torno a la persistente desigualdad estructural en el acceso a la justicia en Brasil, particularmente ante la falta de instalación y estructura adecuada de las Defensorías Públicas Estaduales en varios distritos brasileños. A esto se suma la significativa escasez de Defensores Públicos. Esta situación compromete la efectividad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal. Así, el objetivo principal de este artículo es demostrar cómo la Defensoría Pública representa un mecanismo esencial para la realización de la ciudadanía, posibilitando el acceso a los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables. La metodología de la investigación es cualitativa y cuantitativa, combinando el análisis bibliográfico con datos empíricos extraídos de la Encuesta Nacional de Defensoría Pública (2025), lo que permite un abordaje integrado entre la reflexión teórica y la realidad institucional. El marco teórico adopta la concepción tripartita de ciudadanía de Marshall (1963) -civil, política y social- y examina su evolución histórica en Brasil, marcada por la exclusión y las desigualdades estructurales heredadas de los períodos colonial y esclavista. Entre las principales constataciones, destaca que la falta de acceso a la justicia implica una negación de la propia ciudadanía y pone de manifiesto incumplimientos de las normas constitucionales. En última instancia, se concluye que la actuación plena y efectiva de la Defensoría Pública es indispensable para la consolidación de la ciudadanía en Brasil, y que su presencia y estructura deben ampliarse a todo el país para garantizar el principio de igualdad y justicia social.

Palabras clave: Ciudadanía. Derechos Civiles. Defensor del Pueblo. Acceso a la Justicia. Estado Democrático de Derecho.



1 INTRODUÇÃO

A cidadania é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo composta por direitos civis, políticos e sociais que garantem a participação plena do indivíduo na vida em sociedade. No entanto, apesar de sua consagração constitucional no Brasil (art. 1º, inciso II, da CFB/88), a efetivação desses direitos ainda encontra entraves históricos e estruturais, especialmente no que diz respeito ao acesso à justiça. Nesse cenário, a Defensoria Pública se destaca como instituição essencial para promover a igualdade e assegurar o exercício dos direitos fundamentais, principalmente da população em situação de vulnerabilidade.

A justificativa deste estudo fundamenta-se na persistente desigualdade no acesso aos direitos civis no Brasil, decorrente de uma trajetória histórica marcada por exclusão social, escravidão e coronelismo — fatores que ainda influenciam as estruturas jurídicas e institucionais do país. A ausência de uma Defensoria Pública devidamente instalada e estruturada em diversas regiões, somada ao déficit de Defensores Públicos, compromete a efetividade da cidadania e evidencia o descumprimento dos direitos e garantias previstas na Constituição Federal de 1988.

O objetivo geral do trabalho é analisar a Defensoria Pública como instrumento de efetivação da cidadania e do acesso à justiça no Brasil, dentro da perspectiva do Estado Democrático de Direito. Para alcançar tal propósito, propõem-se como objetivos específicos: examinar a evolução histórica da cidadania no país à luz dos direitos civis; discutir os fatores que contribuem para a desigualdade no acesso à justiça, com foco na ausência de Defensoria Pública devidamente instalada e estruturada em diversas regiões, aliada ao déficit significativo de Defensores Públicos no território nacional; e, por fim, demonstrar a relevância constitucional e social da Defensoria Pública nesse processo de promoção da cidadania; analisar os dados empíricos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025) como instrumento para mensurar a cobertura territorial, o déficit funcional e os impactos da instituição sobre a inclusão jurídica.

A metodologia adotada neste trabalho é de natureza qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa se baseia em revisão bibliográfica, utilizando obras de autores como Marshall (1963), Carvalho (2002), Cappelletti e Garth (1988), além da análise da legislação vigente. Complementarmente, emprega-se uma abordagem quantitativa, por meio da utilização de dados empíricos extraídos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025), que permitem ampliar a compreensão sobre a atuação da instituição e sua efetividade no atendimento à população vulnerável.

Nesse âmbito, calha destacar que a organização do presente artigo segue uma estrutura lógica e encadeada, visando oferecer uma análise aprofundada do papel da Defensoria Pública na efetivação da cidadania e na promoção do acesso à justiça no Brasil, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito.



O artigo está estruturado em cinco seções principais. Após esta introdução, o segundo tópico desenvolve uma leitura histórica do conceito de cidadania no Brasil, com ênfase nos direitos civis e nas contribuições teóricas de autores como T. H. Marshall (1963) e José Murilo de Carvalho (2002).

A partir dessa base teórica, a análise avança para a discussão dos efeitos das heranças estruturais deixadas pela colonização portuguesa, como a escravidão, o analfabetismo e a concentração fundiária. O texto também aborda os impactos do regime militar sobre o processo de consolidação da cidadania no Brasil, evidenciando como tais fatores históricos contribuíram para a persistente fragilização dos direitos civis e para a exclusão de amplas parcelas da população dos mecanismos formais de participação e proteção social.

Nesse cenário, a Defensoria Pública é evidenciada como um mecanismo essencial para transformar os direitos formalmente previstos em realidades concretas, promovendo, assim, a efetivação da cidadania plena.

Na terceira seção, discute-se a relação entre cidadania e acesso à justiça, destacando o papel constitucional da Defensoria Pública. São examinadas ainda a legislação infraconstitucional que regulamenta a instituição, bem como as disparidades existentes em sua estruturação entre os diferentes estados da federação.

A quarta seção aprofunda o debate sobre os desafios de universalização da Defensoria Pública à luz da Emenda Constitucional nº 80/2014 e dos dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025). A quinta seção, por sua vez, apresenta a metodologia adotada e, na sequência, são discutidos os principais resultados obtidos. Por fim, nas considerações finais, são sintetizadas as reflexões desenvolvidas ao longo do estudo, reafirmando a importância do fortalecimento da Defensoria Pública como condição indispensável para a consolidação da cidadania plena e da justiça social no Brasil.

2 UMA LEITURA HISTÓRICA DA CIDADANIA NO BRASIL, À LUZ DOS DIREITOS CIVIS

Neste tópico, busca-se explorar o conceito de cidadania, com ênfase nos direitos civis e nas contribuições clássicas deixadas pelo sociólogo inglês Marshall, referência fundamental nos estudos contemporâneos sobre o tema. Em sua obra “Cidadania, Classe Social e *Status*” (1963), o referido autor propõe a divisão da cidadania em três elementos distintos: civil, político e social, construídos historicamente em momentos sucessivos.

Segundo Marshall (1963, p. 63), a cidadania foi concebida a partir de três momentos distintos:

[...] o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual- liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar



no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Com base nessa estrutura teórica, doutrinadores e juristas passaram a desdobrar a cidadania em três dimensões: direitos civis, políticos e sociais, reconhecendo que a efetivação da cidadania plena exige o acesso equilibrado e garantido às três esferas.

Assim, nos termos preconizados por Marshall (1963, p. 63), ser cidadão implica a titularidade de direitos nas três esferas apontadas, sendo que a exclusão de quaisquer das esferas (civil, política e social) ou a limitação indevida das mesmas fragiliza a cidadania¹.

Marshall ainda destaca que, na Inglaterra, esse desenvolvimento seguiu uma ordem cronológica lógica: os direitos civis consolidaram-se no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX. Esse processo evidencia o caráter histórico da cidadania como construção progressiva dentro do modelo do Estado-nação.

Desse modo, na Inglaterra, essa sequência cronológica do surgimento dos direitos se deu de maneira sequencial, vez que os ingleses, a partir do exercício dos direitos civis, começaram a pleitear o direito de votar e de participar do governo de seu país. Como decorrência desse processo, houve a criação do Partido Trabalhista, responsável pela inserção dos direitos sociais.

No entanto, no Brasil, a evolução da cidadania seguiu trajetória diversa. Houve uma ênfase maior nos direitos sociais, com inversão na sequência de consolidação dos direitos apontada por Marshall. Essa diferença reflete o contexto histórico singular do país e suas especificidades políticas e sociais.

Nesse contexto, Jaime Pinsk e Carla Pinsk (2008, p. 9) pontuam que

[...] cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.

¹ Nessa perspectiva, Carvalho (2008, p. 9) defende que o cidadão pleno seria o titular desses três direitos, ao passo que o cidadão incompleto seria titular de um ou dois desses direitos. Já o não cidadão seria aquele que não fosse titular de nenhum desses direitos.



Assim, em que pese o ideal da cidadania plena seja semelhante, o contexto histórico e a trajetória percorrida para concretizá-la é distinta em cada país. Além disso, a cidadania está profundamente vinculada ao Estado-nação e à história das lutas pelos direitos individuais e coletivos, especialmente a partir da Revolução Francesa de 1789, como aponta Carvalho (2008). As reivindicações cidadãs ocorreram, tradicionalmente, dentro das fronteiras nacionais, sendo a cidadania um ponto de conexão entre o indivíduo e sua nação.

Na verdade, a cidadania envolve identificação com a nação, sendo esse vínculo fundamental para a compreensão da sua prática contemporânea e para os desafios em sua universalização. Corroborando o alegado, Jaime Pinsk e Carla Pinsk (2008, p. 10) afirmam que

[...] a cidadania instaura-se a partir dos processos de lutas que culminaram na Independência dos Estados Unidos da América do Norte e na Revolução Francesa. Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão. Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania, e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Nesse sentido pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia.

Ainda sobre o tema cidadania, mais especificamente sobre direitos civis, Carvalho (2002, p. 9-10) pontua que

[...] direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida como desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. (...). Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando.

Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos(...). Finalmente, há os direitos sociais. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese, eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.



À luz dessas considerações, torna-se necessário analisar a formação histórica da cidadania no Brasil, marcada pelas profundas consequências da colonização portuguesa. A escravidão, o autoritarismo estatal e o domínio latifundiário imprimiram limitações estruturais à construção de uma cidadania plena.

Mesmo após a independência, em 1822, o país mantinha uma população majoritariamente analfabeta, submetida a uma ordem escravocrata e a um Estado absolutista. Como observa Carvalho (2002, p. 18): “À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”.

No que tange ao processo colonizador, ao regime escravocrata e à prevalência do latifúndio como modelo econômico, Carvalho (2002) tece reflexões relevantes que contribuem para uma compreensão crítica e contextualizada do período, as quais serão aprofundadas na sequência da análise.

Segundo Carvalho (2008, p. 21):

[...] escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. Entre escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários. [...]. Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os "homens bons" do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas. [...]. Muitas causas tinham que ser decididas em Lisboa, consumindo tempo e recursos fora do alcance da maioria da população. O cidadão comum ou recorria à proteção dos grandes proprietários, ou ficava à mercê do arbítrio dos mais fortes. Mulheres e escravos estavam sob a jurisdição privada dos senhores, não tinham acesso à justiça para se defenderem. Aos escravos só restava o recurso da fuga e da formação de quilombos. Recurso precário porque os quilombos eram sistematicamente combatidos e exterminados por tropas do governo ou de particulares contratados pelo governo.

Dentro dessa perspectiva, Carvalho (2002, p. 23-25) sintetiza com clareza a exclusão social e política vigente no Brasil colonial, ressaltando que

[...] não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia "repúblicas", isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. [...]. Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional.

Dessa forma, Carvalho (2002) evidencia os impactos duradouros da herança colonial brasileira na consolidação dos direitos civis. De acordo com referido autor (2002, p. 45):



[...] a herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas.

Nesse contexto, percebe-se que a concentração fundiária e o coronelismo, marcantes no período republicano, são resquícios diretos da estrutura herdada do Brasil colonial. Sobre essa persistente herança, Carvalho (2008, p. 56-57) defende que

[...] o coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do "juiz nosso" e do "delegado nosso", expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. O que significava tudo isso para o exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça. O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. Seus amigos e aliados eram protegidos, seus inimigos eram perseguidos ou ficavam simplesmente sujeitos aos rigores da lei. Os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocar-se sob sua proteção.

[...] A lei, que devia ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político.

Diante disso, fica evidente que tanto o poder concentrado nas mãos dos grandes proprietários quanto o sistema coronelista contribuíram para aprofundar desigualdades e fragilizar a cidadania, exigindo intervenções institucionais e políticas que promovessem sua superação.

Posteriormente, com o surgimento da classe operária no Brasil, esperava-se o fortalecimento de uma cidadania mais ativa. No entanto, segundo Carvalho (2002), os operários enfrentavam repressões, tanto dos patrões, quanto do governo. Segundo o autor (2002, p. 60),

[...] sob o ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis. O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Os operários lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria.



Apesar das previsões relativas aos direitos civis nas Constituições de 1891, 1934 e 1937, é importante reconhecer que esses direitos, na prática, não se efetivaram para a maior parte da população. Foi entre 1930 a 1945, que os direitos sociais avançaram com a promulgação de várias legislações, como, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no ano de 1943.

Entretanto, Carvalho (2002, p. 110) alerta que

[...] o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

No período entre 1964 e 1985, com a instauração da ditadura militar, os direitos civis e políticos sofreram severas restrições. Durante esse regime, foram promulgados 17 atos institucionais, sendo o mais incisivo o AI-5, de 13 de dezembro de 1968. Esse ato autorizava a cassação de mandatos eletivos em todas as esferas de governo, suspendia garantias individuais — como o habeas corpus em casos de crimes políticos —, cerceava a liberdade de expressão e imprensa, institucionalizava a prática da tortura e censura, e dispensava o governo de prestar contas à justiça pelas ações cometidas sob seu amparo.

Não obstante isso, o AI-5 cassou 03 (três) ministros do STF (Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal), tendo acarretado a aposentadoria de 02 (dois) ministros, que não concordaram com essa intervenção, abandonando o Colegiado como forma de protesto. Nesse cenário, o Poder Judiciário, guardião dos direitos civis, restou domado e coagido, como bem pontuado por Carvalho (2002).

Após o término do regime militar, em 1985, os direitos civis anteriormente previstos e suspensos durante a ditadura foram progressivamente restabelecidos, com destaque para a liberdade de expressão e de imprensa. Esse processo culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 — conhecida como Constituição Cidadã — que simbolizou a consolidação da democracia brasileira. Resultado direto da redemocratização, esse marco normativo consagrou cláusulas pétreas que asseguram direitos e garantias fundamentais, promovendo avanços significativos, sobretudo no campo dos direitos sociais. A nova ordem constitucional estabeleceu um conjunto robusto de garantias voltadas à proteção da dignidade humana, à inclusão social e à ampliação do acesso à justiça.

Assim, na Constituição Federal Brasileira de 1988, a cidadania foi elevada à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme estabelece o art. 1º, inciso II, transformando-se em um princípio constitucional de elevada relevância para a estrutura jurídica e política do país.

Em um Estado Democrático de Direito, a concretização da cidadania não depende apenas da previsão normativa dos direitos fundamentais, mas, sobretudo, da efetivação desses direitos no



cotidiano da população. Nesse sentido, o direito de acesso à justiça constitui um dos pilares imprescindíveis da democracia substantiva, pois é por meio dele que os indivíduos, especialmente os mais vulneráveis, podem reivindicar e proteger seus direitos, garantir a igualdade perante a lei e exercer plenamente sua condição de cidadãos.

O art. 5º, inciso XXXV, dispõe que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, garantindo a inafastabilidade da jurisdição. Complementarmente, o inciso LXXIV assegura que: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, consagrando o papel da Defensoria Pública como agente indispensável para a democratização do sistema de justiça.

Contudo, no cenário brasileiro, o acesso à justiça ainda é permeado por obstáculos sociais, econômicos e institucionais que limitam, de forma significativa, o alcance da cidadania. A deficiência estrutural do sistema judiciário, os elevados custos envolvidos na prestação de serviços jurídicos e a ausência de uma Defensoria Pública amplamente instalada e devidamente estruturada em todas as regiões do país impedem que grande parcela da população tenha condições reais de reivindicar e exercer seus direitos civis.

Como destaca Carvalho (2002, p. 214-217),

[...] o Judiciário também não cumpre seu papel. O acesso à justiça é limitado a pequena parcela da população. A maioria ou desconhece seus direitos, ou, se os conhece, não tem condições de os fazer valer. Os poucos que dão queixa à polícia têm que enfrentar depois os custos e a demora do processo judicial. Os custos dos serviços de um bom advogado estão além da capacidade da grande maioria da população. Apesar de ser dever constitucional do Estado prestar assistência jurídica gratuita aos pobres, os defensores públicos são em número insuficiente para atender à demanda.

[...]

A parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena, mesmo nos grandes centros. Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes. Há os de primeira classe, os privilegiados, os "doutores", que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social. Os "doutores" são invariavelmente brancos, ricos, bem vestidos, com formação universitária. São empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais e urbanos, políticos, profissionais liberais, altos funcionários. Frequentemente, mantêm vínculos importantes nos negócios, no governo, no próprio Judiciário. Esses vínculos permitem que a lei só funcione em seu benefício. Em um cálculo aproximado, poderiam ser considerados "doutores" os 8% das famílias que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1996, recebiam mais de 20 salários mínimos. Para eles, as leis ou não existem ou podem ser dobradas. Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de "cidadãos simples", de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, têm educação fundamental completa e o segundo grau, em parte ou todo. Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para os fazer valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais. Frequentemente, ficam à mercê da polícia e de outros agentes da lei que definem na prática que direitos serão ou não respeitados. Os "cidadãos simples" poderiam ser localizados nos 63% das famílias que recebem entre acima de dois a 20 salários mínimos. Para eles, existem os códigos civil e penal, mas aplicados de maneira parcial e incerta. Finalmente, há os



"elementos" do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos. São quase invariavelmente pardos ou negros, analfabetos, ou com educação fundamental incompleta. Esses "elementos" são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. Receiam o contato com agentes da lei, pois a experiência lhes ensinou que ele quase sempre resulta em prejuízo próprio. Alguns optam abertamente pelo desafio à lei e pela criminalidade. Para quantificá-los, os "elementos" estariam entre os 23% de famílias que recebem até dois salários mínimos. Para eles vale apenas o Código Penal.

É nesse contexto que a Defensoria Pública desponta como instituição constitucional de extrema relevância, cuja missão principal é viabilizar o acesso à justiça aos indivíduos em situação de vulnerabilidade. Ao promover a assistência jurídica integral e gratuita, a Defensoria atua na construção de uma cidadania ativa, inclusiva e protegida por garantias legais, corrigindo desigualdades históricas e enfrentando as barreiras impostas pelo sistema. Sua atuação não se limita à defesa técnica; ela representa a ponte entre o cidadão marginalizado e o sistema de justiça, assegurando que os direitos formalmente reconhecidos pela Constituição não sejam meras abstrações.

Nesse panorama, José Herval Sampaio Júnior (2008, p. 123) bem destaca a essencialidade da Defensoria Pública:

[...] tem-se que verdadeiramente permitir à população acesso à justiça no sentido de dotar o cidadão mais pobre, que é a maioria esmagadora quem mais necessita da Justiça e quem menos tem acesso de meios que lhe permitam levar suas angústias a esse Poder. Para tanto, a primeira coisa a fazer é de fato instituir em todo o País uma Defensoria Pública que atenda efetivamente a essas pessoas, permitindo que suas querelas não sejam resolvidas por meios espúrios, ou melhor, sem solução e muitas vezes demandando para atividades criminosas, o que emperra a Justiça do outro lado. Aí talvez resida o exemplo mais claro da inefetividade das normas constitucionais, pois esse direito fundamental é previsto expressamente e infelizmente a maioria esmagadora da população não sabe o que é Justiça. Essa figura (Defensor Público), inclusive para mim infelizmente, parece ser personagem de ficção, pois tenho quase dez anos de magistratura e nos Estados em que trabalhei essa figura é meramente simbólica. A previsão da assistência jurídica integral aos necessitados tem que sair do papel a fim de que a isonomia seja assegurada.

Diante do exposto, é possível afirmar que o acesso à justiça constitui elemento essencial para a efetivação dos direitos fundamentais e, sobretudo, para a concretização dos direitos civis, os quais representam a base para o pleno exercício da cidadania no contexto do Estado Democrático de Direito. Sem acesso efetivo aos mecanismos de proteção jurídica, especialmente àqueles voltados à defesa das liberdades individuais, torna-se inviável a materialização da cidadania em sua dimensão substantiva.

Nesse contexto, a ausência de unidades da Defensoria Pública, sua estrutura precária e o déficit de Defensores em diversas regiões do país constituem uma negação concreta do exercício da cidadania. Tal cenário exclui parcelas significativas da população dos benefícios garantidos pela ordem democrática. Afinal, sem o devido acesso à justiça, tornam-se inviáveis a igualdade de direitos, a



liberdade em sua plenitude e a efetiva participação política — elementos indispensáveis à cidadania em sua dimensão substantiva.

Como destaca Sadek (2014, p. 3), qualquer ameaça ao direito de acesso à justiça abala diretamente os alicerces do Estado Democrático de Direito, comprometendo a ideia de um sistema político fundado na supremacia da lei e na dignidade da pessoa humana.

Assim, fortalecer a Defensoria Pública significa fortalecer o próprio Estado Democrático de Direito, assegurando que os direitos deixem de ser meramente formais para se tornarem reais e operantes na vida dos brasileiros. Somente com uma estrutura pública de justiça acessível, bem distribuída e comprometida com a equidade será possível avançar rumo à construção de uma cidadania plena e a uma sociedade verdadeiramente democrática.

3 ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA: O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A cidadania, enquanto condição que assegura ao indivíduo o pleno exercício de seus direitos civis, políticos e sociais, nos termos preconizados por Marshall (1963).

Conforme aponta Bobbio (2004), cada dimensão de direito expressa por Marshall (1967) corresponde uma concepção de liberdade: “[...] os direitos civis reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade em relação ao estado; os direitos políticos lhe garantem a liberdade no Estado; e os direitos sociais significam liberdade através ou por meio do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 61). Essa abordagem está alinhada aos princípios liberais de cidadania, que buscam preservar as liberdades individuais do cidadão. Mesmo diante das transformações sociais, essa visão ainda permanece viva para diversos estudiosos contemporâneos.

Segundo Benevides (1991, p. 94), no contexto do paradigma liberal, a “[...] cidadania corresponde ao conjunto de liberdades individuais – os chamados direitos civis de locomoção, pensamento, expressão, integridade física, associação etc [...]”.

Sob uma perspectiva democrática, Chauí (1984) entende a cidadania como resultado da conquista e consolidação social e política, fundamentada nos princípios da democracia. Nesse modelo, a cidadania está diretamente associada aos direitos civis e políticos, os quais representam formas essenciais de participação ativa dos indivíduos na vida pública.

Mais do que a titularidade formal de direitos, a cidadania implica a atuação concreta dos sujeitos no interior da sociedade democrática, exigindo a criação e o fortalecimento de espaços sociais de luta — como os movimentos sociais — capazes de promover a ação coletiva, ampliar direitos e incluir grupos historicamente marginalizados.

Nesse contexto, a efetividade da cidadania depende da existência de instituições comprometidas com a distribuição equitativa dos bens jurídicos e com a garantia dos direitos



fundamentais. Entre esses instrumentos, destaca-se o acesso à justiça como um dos pilares imprescindíveis para a realização dos valores constitucionais e para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Cappelletti e Garth (1988), em sua obra seminal *Acesso à Justiça*, destacam que o acesso à justiça constitui o direito mais fundamental dentro de um sistema jurídico moderno, porque é o pressuposto para a realização de todos os outros direitos. Trata-se, portanto, de um direito instrumental, pois é por meio dele que os demais direitos podem ser concretamente efetivados. Assim, o acesso à justiça atua como ponte entre a cidadania formal e a cidadania material, garantindo que os indivíduos não apenas possuam direitos em tese, mas consigam exercê-los na prática. Nesse sentido, referidos autores ponderam que

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12).

Portanto, garantir o acesso à justiça é garantir cidadania. Sem ele, a promessa constitucional de igualdade perde seu sentido, e o Estado de Direito se enfraquece, tornando-se um espaço de privilégios para poucos e de negação de direitos para muitos.

Nesse sentido, assegurar o acesso à justiça representa a condição fundamental para que os indivíduos possam reivindicar, exercer e proteger seus direitos civis, políticos e sociais. Trata-se, além disso, de um componente estruturante do processo de democratização nas sociedades contemporâneas, constituindo-se como expressão concreta da cidadania ativa e inclusiva.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ao instituir a Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático (art. 134, caput, CF/88), reconheceu a necessidade de um órgão estatal especificamente destinado a assegurar o acesso à justiça às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade (social, econômica, jurídica, dentre outras).

O artigo 134 da Constituição Federal apregoa que

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Segundo a doutrina majoritária, a Defensoria Pública integra o núcleo essencial de um Estado Democrático de Direito, consistindo numa garantia fundamental de índole constitucional, incumbida da promoção do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988).

Em âmbito constitucional, a Emenda Constitucional nº 45/2004 garantiu autonomia administrativa e funcional às Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal (art. 134, §2º da



Constituição Federal) e autonomia financeira (art. 168, CF), dando-lhes a iniciativa de lei no tocante à sua organização administrativa, reforçando sua independência institucional e equiparando-as, nesses aspectos, à Magistratura e ao Ministério Público.

Outro marco importante foi a Emenda Constitucional nº 80/2014, conhecida como “Defensoria Para Todos”, que representou um marco significativo na evolução institucional da Defensoria Pública no Brasil. Com sua promulgação, a instituição passou a ocupar um novo patamar constitucional, ampliando sua missão e reforçando seu papel como instrumento de efetivação do acesso à justiça.

Como destaca Caio Paiva (2015), a EC 80/2014 não apenas reafirmou a obrigação do Estado de garantir defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos, como também introduziu importantes inovações: a criação de uma seção própria para a Defensoria Pública no rol das funções essenciais à Justiça, desvinculando-a da advocacia; a explicitação do conceito e da missão institucional da Defensoria; a constitucionalização dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional; e a aplicação, no que couber, de dispositivos do regime jurídico do Poder Judiciário, especialmente no que diz respeito à iniciativa legislativa.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a Lei Complementar nº 132/09, que alterou a LC nº 80/94, consistiu na nova Lei Orgânica da Defensoria Pública, concedendo a esta um novo perfil, tornando-a mais democrática, mediante a inserção de novas funções institucionais e amplos poderes. Nesse viés, a Defensoria Pública se tornou mais próxima do cidadão e passou a ter um papel mais ativo na sociedade.

Além da previsão e da evolução ocorrida no âmbito constitucional, nos termos acima alinhavados, a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei Complementar nº 80/1994, alterada pela Lei Complementar nº 132/2009, detalhou os objetivos e as atribuições desta instituição, evidenciando seu papel na consolidação da cidadania e na promoção da inclusão social.

O artigo 3º-A da LC nº 80/1994 prevê que os objetivos da Defensoria Pública são:

[...]

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
- IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O artigo 4º da LC nº 80/1994, por sua vez, estabelece as funções institucionais da Defensoria Pública:

[...]

- I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;
- II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;



- III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
- IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;
- V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses;
- VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
- VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal](#);
- [...]
- X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
- [...]
- XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;
- [...]

Todo esse arcabouço normativo revela o caráter multifacetado da Defensoria Pública, que não apenas atua na esfera judicial, mas também exerce papel educativo, preventivo e transformador. Sua missão institucional é, portanto, garantir que os direitos previstos na Constituição não permaneçam apenas no plano formal, mas sejam efetivamente acessíveis e exercidos por todos, especialmente pelos grupos historicamente excluídos, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Face ao exposto, resta patente que a Defensoria Pública consiste em instituição propulsora do acesso à justiça, sendo que a universalização desse acesso é *condição sine qua non* para a redução das desigualdades, para a promoção da cidadania, da igualdade, dos direitos humanos, individuais e coletivos, e da justiça social.

4 A DEFENSORIA PÚBLICA E O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Como já explicitado, a Emenda Constitucional nº 80/2014 estabeleceu a obrigatoriedade da presença da Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais do país no prazo de oito anos, observando a demanda pelo serviço e a densidade populacional, com vistas a universalizar o acesso à justiça e assegurar a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Apesar desse imperativo constitucional, os dados evidenciam um cenário de profundo descumprimento estrutural. Segundo a *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública*,



[...] atualmente, o território brasileiro possui 2.563 comarcas regularmente instaladas. Diante do insuficiente quantitativo de Defensores(as) Públicos(as), apenas 1.334 comarcas são regularmente atendidas pela Defensoria Pública, representando 52,0% do quantitativo total. Em virtude do esforço institucional para garantir o acesso à justiça para todos, outras 200 comarcas são atendidas em caráter parcial ou excepcional pela Defensoria Pública, representando 7,8% do quantitativo total. Dentro do quantitativo indicado, 32 comarcas estão localizadas no Estado do Piauí, sendo atendidas de forma parcial/excepcional por intermédio do projeto Defensoria Itinerante, que atua nas causas criminais, causas cíveis *lato sensu* de natureza consensual e nos procedimentos relativos a registros públicos de pessoas naturais; além disso, as referidas comarcas são contempladas por ações estratégicas periodicamente levadas a efeito pela DPE-PI. Outras 74 comarcas estão localizadas no Estado de São Paulo, sendo prestada assistência jurídica pela DPE-SP na execução de medidas socioeducativas e execução penal, bem como nas causas coletivas relativas à regularização fundiária, habitação, urbanismo e questões agrárias. No estado de Pernambuco, outras 38 comarcas são atendidas em caráter parcial/excepcional por intermédio do Núcleo Digital da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, instituído pela Resolução CS/DPE-PE nº 05/2022. No estado da Bahia, outras 44 comarcas são atendidas de forma parcial/excepcional, havendo a atuação por substituição cumulativa e atuação restrita às causas de natureza criminal. No Espírito Santo e no Paraná, o atendimento prestado nas comarcas de Barra de São Francisco (ES), Cruzeiro do Oeste (PR) e Piraquara (PR) também ocorre em caráter parcial, sendo a assistência jurídica restrita à execução penal e ao atendimento de adolescentes internados em execução de medidas socioeducativas. Outrossim, também são identificadas áreas de atuação parcial/excepcional em Minas Gerais (comarcas de Carmo do Paranaíba e Presidente Olegário) e Paraíba (Itaporanga, Monteiro, Patos e Sousa).

No estado de Goiás, a DPE-GO vem atuando junto às duas Varas de Garantias, criadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, sediadas na comarca de Goiânia e com competência e jurisdição nas Comarcas de Goiânia, Hidrolândia, Leopoldo de Bulhões e Itaberaí (Resolução TJE/GO nº 248/2024). Além disso, para tentar suprir a ausência de cobertura territorial, a DPE-GO vem desenvolvendo o Projeto Defensoria Itinerante, que vem levando assistência jurídica para pessoas necessitadas em 30 (trinta) municípios, dentro dos quais 23 (vinte e três) ainda não possuem unidades da Defensoria Pública instalada de forma permanente. A DPE-GO criou, também, o Núcleo de Atendimento Extrajudicial (NAE), que realiza o atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade em todo o Estado de Goiás, realizando conciliações de forma remota e operando o Programa Meu Pai Tem Nome. Em janeiro de 2024, a DPE-GO instalou, ainda, o Núcleo Especializado em Situação Carcerária e Política Criminal (NESC), sediado no município de Goiânia, com abrangência estadual e enfoque em tutela coletiva (Portaria Gabinete/DPG DPE-GO nº 079/2024). No mesmo mês, a DPE-GO passou a atuar de forma permanente nas audiências de custódia de todo o estado de Goiás, incluindo as comarcas do interior que não possuem unidades da Defensoria Pública regularmente instaladas.

[...]
Não obstante o trabalho de extensão desenvolvido em vários estados, a insuficiência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública ainda impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT, fazendo com que 1.029 comarcas não sejam atendidas pela Defensoria Pública, representando 40,2% do total. Nestas comarcas, a assistência jurídica continua sendo prestada de maneira suplementar por advogados(as) dativos(as), que recebem remuneração individualizada por cada caso concreto, fixada com base em tabela de precificação específica ou com base na tabela geral de honorários advocatícios das respectivas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil. Conforme levantamento realizado pela Pesquisa sobre o Sistema Suplementar de Advocacia Dativa Remunerada no Brasil 2024, além de contrariar o modelo público imposto pelo texto constitucional, o sistema de advocacia dativa se revela extremamente mais dispendioso para os cofres públicos, representando verdadeiro paradoxo administrativo-financeiro na gestão da política pública de assistência jurídica brasileira.

[...]. (Defensoria Pública, 2025, *online*).

Ainda de acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública:

[...] apenas 12 unidades federativas a cobertura de atendimento da Defensoria Pública abrange plenamente todas as comarcas (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Mato



Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins).

Nos estados de Pernambuco e Piauí, em virtude dos projetos de extensão desenvolvidos pela Defensoria Pública, a cobertura de atendimento também consegue abarcar todas as comarcas, embora a assistência jurídica seja prestada em caráter parcial/excepcional pela DPE-PE e pela DPE-PI, em 29,2% e 50,8% das comarcas dos respectivos estados.

Portanto, em 15 estados a cobertura jurídico-assistencial da Defensoria Pública ainda se encontra insuficiente para abranger todas as comarcas, revelando flagrante omissão estatal em relação ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 80/2014 (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe)

[...]. (Defensoria Pública, 2025, *online*).

A análise dos dados acima evidencia um cenário de profunda desigualdade na cobertura territorial da instituição, que compromete gravemente o cumprimento da Emenda Constitucional nº 80/2014 e, conseqüentemente, a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

Embora iniciativas pontuais como os projetos itinerantes, núcleos digitais e atuações especializadas revelem esforços relevantes das Defensorias Estaduais, ainda prevalece uma lacuna estrutural que inviabiliza a universalização do serviço e perpetua a exclusão jurídica de amplas parcelas da população.

Além disso, a permanência da advocacia dativa como solução suplementar e mais onerosa evidencia não apenas um descompasso com o modelo constitucional previsto, mas também um paradoxo na administração dos recursos públicos voltados à política de assistência jurídica.

Acompanhando essa desigualdade na cobertura territorial, verifica-se a existência de um preocupante déficit de profissionais no país. De acordo com dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025), o Brasil conta com 7.520 Defensores Públicos Estaduais, número visivelmente inferior ao necessário para atender, com efetividade, a demanda jurídica da população vulnerável. Essa carência compromete o alcance do direito fundamental de assistência jurídica integral, especialmente nas comarcas desassistidas ou mais afastadas.

Além disso, comparativamente, o quadro de Promotores(as)/Procuradores(as) é 75,3% maior e o de membros do Poder Judiciário (Juizes/Desembargadores/Ministros) supera os Defensores Públicos em 141,4%, conforme aponta a mesma pesquisa (Defensoria Pública, 2025, *online*).

Essas disparidades funcionais refletem não apenas a priorização institucional desequilibrada entre os órgãos do sistema de justiça, mas também revelam um obstáculo concreto à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Em especial, dificultam o atendimento das populações em maior situação de vulnerabilidade, que dependem da Defensoria Pública Estaduais para reivindicar seus direitos, acessar bens jurídicos e participar efetivamente da vida civil e política.

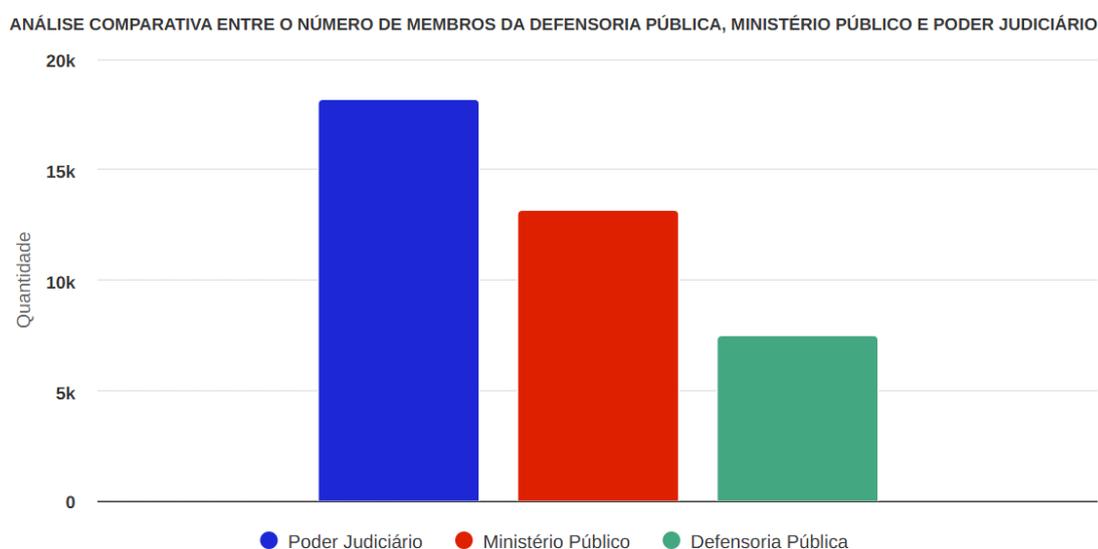
Dessa forma, o déficit de Defensores Públicos não é uma mera limitação administrativa, mas sim um problema estrutural com implicações diretas sobre a cidadania e a justiça social. Superá-lo

exige investimentos públicos contínuos, políticas de fortalecimento institucional e compromisso governamental efetivo com a ampliação da cobertura territorial da Defensoria Pública e com o preenchimento de seus quadros funcionais.

Sem acesso efetivo à justiça, os direitos civis tornam-se meramente formais, os sociais se fragmentam, e a participação política é esvaziada — o que contradiz os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e reforça o alerta de que a universalização da Defensoria é uma demanda urgente e inadiável.

Nesse cenário, vale destacar a Análise Comparativa extraída da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025, *online*), que evidencia de forma expressiva a discrepância funcional entre os órgãos que compõem o sistema de justiça — especialmente entre a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, o que compromete a equidade na prestação jurisdicional (conferir Figura 1).

Figura 1. Análise comparativa dos membros do sistema de justiça no Brasil



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025, *online*).

Em suma, a desigualdade na cobertura territorial e no quadro funcional da Defensoria Pública no Brasil representa um dos principais entraves à efetivação do direito de acesso à justiça e, por consequência, à consolidação da cidadania plena e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Assim, apesar dos avanços institucionais conquistados nas últimas décadas, os dados revelam que a Defensoria ainda enfrenta limitações estruturais profundas, tanto em sua distribuição geográfica quanto na composição de seu corpo de membros.



Dito disso, conclui-se que o inadimplemento do artigo 98, §1º do ADCT configura não apenas uma falha institucional, mas uma ameaça direta à cidadania e à justiça social, exigindo atuação política e orçamentária urgente para que os direitos sejam efetivamente garantidos a todos, especialmente àqueles que se encontrem em situação de vulnerabilidade.

5 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica qualitativa e quantitativa, combinando análise teórica com dados empíricos para examinar a relação entre Defensoria Pública, acesso à justiça e cidadania no Estado Democrático de Direito brasileiro.

O estudo é de natureza exploratória e descritiva, voltada à compreensão dos fatores institucionais e históricos que influenciam a construção da cidadania no Brasil. Parte-se da análise dos fundamentos que estruturam o acesso à justiça e da identificação das barreiras sociais, econômicas e institucionais que ainda limitam esse direito, com foco na atuação da Defensoria Pública como instrumento constitucional voltado à garantia de direitos, à promoção da inclusão jurídica e social dos grupos vulneráveis.

No plano qualitativo, a investigação baseia-se em revisão bibliográfica, com destaque para obras de referência como *Cidadania, Classe Social e Status* (Marshall, 1963) e *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (Carvalho, 2008). Também são considerados artigos doutrinários e dispositivos da legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, especialmente a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 80/2014, e a Lei Complementar nº 80/1994, com suas alterações posteriores.

A dimensão quantitativa é explorada por meio da análise de dados extraídos da *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025)*. Tais dados permitem avaliar a cobertura territorial da Defensoria Pública, o quadro funcional da instituição e as desigualdades regionais persistentes na prestação de assistência jurídica gratuita no Brasil.

Por fim, reconhece-se como limitação do estudo a dependência de dados secundários disponíveis e atualizados até 2025, bem como a ausência de entrevistas com Defensores e com cidadãos atendidos, o que poderia enriquecer a perspectiva empírica. Ainda assim, a triangulação entre bibliografia especializada, legislação e dados estatísticos oferece uma base sólida para sustentar os argumentos desenvolvidos no presente artigo.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados empíricos extraídos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025) revela um cenário de desigualdade estrutural na cobertura territorial e funcional da Defensoria Pública



no Brasil. Das 2.563 comarcas existentes no território brasileiro, somente 1.334 são regularmente atendidas pela Defensoria Pública, o que representa um total de 52,0% do quantitativo total.

Além da cobertura territorial, os dados apontam para um déficit expressivo no quadro funcional. O Brasil conta com apenas 7.520 defensores públicos estaduais, número insuficiente para atender à demanda nacional.

A discussão desses resultados, à luz da literatura especializada, aponta o acesso à justiça como elemento central para a efetivação da cidadania. Assim, a ausência da Defensoria Pública em diversas regiões do país representa não apenas uma falha administrativa, mas uma negação concreta dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos civis, cuja efetividade depende da existência de instituições jurídicas acessíveis e estruturadas.

Embora iniciativas como projetos itinerantes, núcleos digitais e atuação especializada demonstrem esforço institucional para ampliar o alcance da Defensoria, tais medidas ainda não são suficientes para suprir a lacuna deixada pela ausência de unidades permanentes. A manutenção da advocacia dativa como solução suplementar, além de mais onerosa para os cofres públicos, revela um paradoxo na gestão da política pública de assistência jurídica, contrariando o modelo constitucional previsto.

Dessa forma, os resultados obtidos corroboram a premissa fundamental do estudo: a desigualdade no acesso à justiça e a ausência de instalação e estrutura adequada da Defensoria Pública em muitos estados comprometem a eficácia dos direitos e garantias fundamentais para grande parte da população, impedindo a realização da cidadania em sua plenitude e fragilizando os pilares do Estado Democrático de Direito.

7 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender, com profundidade, o papel estruturante da Defensoria Pública na consolidação da cidadania e na efetivação do acesso à justiça no Brasil. Partindo da concepção clássica de cidadania proposta por Marshall (1963), que a divide em dimensões civil, política e social, foi possível demonstrar que o exercício pleno desses direitos depende diretamente da existência de instituições capazes de garantir sua concretização — sendo a Defensoria Pública uma das mais relevantes nesse processo.

O presente estudo teve como objetivo central analisar a Defensoria Pública como instrumento de efetivação da cidadania e do acesso à justiça no Brasil, ao viabilizar os direitos e garantias fundamentais por parte da população vulnerável, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito.

A partir da revisão teórica e da análise de dados empíricos, foi possível identificar que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha elevado a cidadania à condição de fundamento do Estado,



persistem desigualdades estruturais significativas que comprometem a materialização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos civis e sociais, para grande parte da população brasileira.

Além disso, a pesquisa evidenciou que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído à Defensoria Pública a missão de assegurar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 134, caput), a realidade institucional brasileira ainda está marcada por profundas desigualdades.

A Emenda Constitucional nº 80/2014, que estabeleceu a obrigatoriedade da presença da Defensoria em todas as unidades jurisdicionais no prazo de oito anos, permanece descumprida, revelando uma lacuna grave entre o texto constitucional e sua aplicação prática.

Entre os principais achados, destaca-se o déficit funcional e territorial da Defensoria Pública no país, o que compromete diretamente a efetividade dos direitos civis e sociais, configurando uma negação prática da cidadania.

Os dados empíricos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2025, online) reforçam esse diagnóstico, ao revelar que 40,2% das comarcas permanecem sem atendimento da instituição e que o número de defensores públicos é significativamente inferior ao de membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, evidenciando um desequilíbrio funcional no sistema de justiça, o que compromete a capacidade de atendimento à população vulnerável.

Além disso, a manutenção da advocacia dativa como solução suplementar — mais onerosa e menos estruturada — evidencia um paradoxo na gestão da política pública de assistência jurídica, contrariando o modelo público previsto constitucionalmente.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui ao reforçar a concepção de cidadania como fenômeno histórico e multidimensional, conforme proposto por Marshall (1963), e ao destacar o acesso à justiça como direito instrumental para a concretização dos demais direitos fundamentais, conforme defendido por Cappelletti e Garth (1988).

Do ponto de vista teórico, o artigo reafirma o entendimento de Cappelletti e Garth (1988) de que o acesso à justiça é o direito mais fundamental em um sistema jurídico moderno, pois é por meio dele que todos os demais direitos podem ser efetivados. Sem acesso à justiça, os direitos civis tornam-se meramente formais, e a cidadania permanece incompleta. A Defensoria Pública, nesse contexto, não é apenas uma instituição jurídica — é um agente de transformação social, que atua na correção de desigualdades históricas e na promoção da inclusão.

Portanto, a principal contribuição deste estudo reside na demonstração de que o fortalecimento da Defensoria Pública é condição indispensável para a realização da cidadania plena e para a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático. Isso exige não apenas o cumprimento das normas constitucionais, mas também a adoção de políticas públicas efetivas, investimentos estruturais e compromisso político com a justiça social. Somente com uma Defensoria Pública estruturada,



autônoma e presente em todo o território nacional será possível garantir que os direitos fundamentais deixem de ser promessas normativas e se tornem realidades concretas na vida dos brasileiros.

Em termos práticos, os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade premente de formulação e implementação de políticas públicas eficazes que priorizem o fortalecimento institucional da Defensoria Pública. Para isso, é indispensável ampliar sua estrutura administrativa, expandir significativamente o número de defensores públicos e assegurar sua presença em todas as unidades jurisdicionais do território nacional. Tais medidas são essenciais não apenas para superar os déficits históricos de cobertura e funcionalidade, mas, sobretudo, para garantir a igualdade jurídica entre os cidadãos, promover a efetivação da cidadania substantiva e viabilizar o acesso à justiça como instrumento de justiça social no Estado Democrático de Direito.

Assim, conclui-se que o fortalecimento da Defensoria Pública não é apenas uma exigência constitucional, mas uma medida estratégica para consolidar os pilares democráticos do Estado brasileiro, garantindo que o direito de ter direitos seja efetivamente assegurado a todos os cidadãos.



REFERÊNCIAS

BENEVIDES, M. V. de M. A Cidadania Ativa. São Paulo, Editora Ática, 1991.

BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Tradução [de] Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus. 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp132.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. Acesso à justiça. Tradução [de] Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, J. M. de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia. São Paulo, Editora Moderna, 1984

DEFENSORIA PÚBLICA (Brasil). Análise nacional. In: DEFENSORIA PÚBLICA. Pesquisa Nacional Defensoria Pública. [Brasília, DF], 2025. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

PAIVA, C. EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à Defensoria Pública. Consultor Jurídico. São Paulo, 6 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-06/tribuna-defensoria-ec-802014-perfil-constitucional-defensoria-publica/>. Acesso em: 18 jun. 2025.

PINSK & PINSK. História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2008.

SADEK, M. T. A. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. Revista USP, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014.



SAMPAIO JÚNIOR, J. H. Processo constitucional: nova concepção de jurisdição. São Paulo: Método, 2008.