

CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO PARA PARTICIPAÇÃO NA REGULAÇÃO JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luciana Gross Cunha¹

Maurício Buosi Lemes²

RESUMO

A Defensoria Pública conquistou uma posição de destaque na organização do sistema de justiça e nas políticas públicas de acesso à justiça instituídas no Brasil pela Constituição de 1988. Foi desenhada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com as atribuições de orientação jurídica, de promoção dos direitos humanos, e de defesa, em todos os graus, judiciais e administrativos, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, das pessoas e grupos sociais em situação de vulnerabilidade. A partir do estudo de caso da política de vacinação da população prisional do estado de São Paulo no contexto da pandemia de Covid-19, este trabalho identifica e caracteriza dimensões de capacidades institucionais técnicas e políticas mobilizadas pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública para a participação na regulação judicial desta política pública. A abordagem metodológica é qualitativa, com dados provenientes de fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com defensores públicos coordenadores do órgão e profissional do atendimento multidisciplinar. Como resultados, o artigo identifica capacidades técnicas como os recursos disponíveis, a articulação interna e o monitoramento e avaliação das ações. Já as capacidades políticas estão associadas à interação com a sociedade civil, à relação com a Administração Superior da DPESP, e à cobrança de instituições responsáveis pela política pública questionada. Argumentamos que tais dimensões de capacidades precisam ser combinadas na atuação da Defensoria Pública, para que possa qualificar e potencializar os resultados de suas ações, e indicamos alguns desafios para o aperfeiçoamento das suas políticas institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: acesso à justiça; Defensoria Pública; sistema de justiça; políticas públicas; capacidades estatais.

¹ Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) | [ORCID](#).

² Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) | [ORCID](#).

INSTITUTIONAL CAPACITIES OF THE SÃO PAULO PUBLIC DEFENDER'S OFFICE FOR PARTICIPATING IN THE JUDICIAL REGULATION OF PUBLIC POLICIES

ABSTRACT

The Public Defender's Office has gained a prominent position within the organization of the justice system and the public policies for access to justice established in Brazil by the 1988 Constitution. It was designed as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, with the responsibilities of providing legal assistance, promoting human rights, and defending – at all levels, both judicial and administrative – the individual and collective rights of individuals and social groups in situations of vulnerability, as a full and free legal aid. Based on a case study of the vaccination policy for the prison population in the state of São Paulo during the Covid-19 pandemic, this paper identifies and characterizes dimensions of technical and political institutional capacities mobilized by the Specialized Center for the Incarceration Situation of the Public Defender's Office in its participation in the judicial regulation of this public policy. The methodological approach is qualitative, drawing on data from documentary sources and semi-structured interviews with public defenders who coordinate the center, as well as a professional from its multidisciplinary support team. As results, the article identifies technical capacities such as available resources, internal coordination, and the monitoring and evaluation of actions. In turn, political capacities are associated with interaction with civil society, the relationship with the High Administration of the São Paulo Public Defender's Office, and the advocacy directed at institutions responsible for the contested public policy. We argue that a combination of these dimensions of capacity is necessary for the performance of the Public Defender's Office in order to enhance the quality and impact of its actions. We also highlight some challenges for the improvement of its institutional policies.

KEYWORDS: access to justice; Public Defender's Office; justice system; public policies; state capacities.

1 INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública conquistou uma posição de destaque na organização do sistema de justiça e nas políticas públicas de acesso à justiça instituídas no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Foi desenhada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com as atribuições de orientação jurídica, de promoção dos direitos humanos e de defesa, em todos os graus, judiciais e administrativos, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, das pessoas e grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

Para além da assistência jurídica gratuita individual nas esferas cível e criminal, a instituição tem intensificado a sua atuação no campo das políticas públicas, tornando-se um ator provocador de *accountability* do sistema político, seja pelo exercício da defesa de sujeitos que cobram medidas efetivas do Estado, seja pelo ajuizamento de ações coletivas contra o Poder Público (Arantes & Moreira, 2019).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), criada por meio da Lei Complementar Estadual n. 988/2006, tem a atribuição legal de contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais. Seus núcleos especializados buscam construir políticas de acesso à justiça especiais focalizadas em eixos de atuação, o que permite que os/as defensores/as públicos/as integrantes desses órgãos participem ativamente da construção de políticas públicas em áreas específicas (Cunha, Lemes, & Ferraro, 2022).

Atualmente, a DPESP conta com dez núcleos especializados: Cidadania e Direitos Humanos, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Situação Carcerária, Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, Promoção da Igualdade Racial e Defesa dos Povos e Comunidades Tradicionais, Defesa da Diversidade Sexual e de Gênero, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor e Segunda Instância e Tribunais Superiores. A existência de tais órgãos procura atender à necessidade de definição de uma linha de atuação estratégica da instituição diante dos conflitos e das desigualdades sociais estruturais (Lauris, 2013).

A literatura nacional já avançou no reconhecimento do acesso à justiça como uma política pública e das instituições do sistema de justiça como atores com poder de veto e de interferência no *policy making*, por meio de suas decisões, sejam elas judiciais ou extrajudiciais. Contudo, ainda há lacunas teóricas a serem exploradas. Do ponto de vista do sistema de justiça, as pesquisas sobre estes atores concentram-se especialmente na atuação do Judiciário (judicialização de políticas públicas), sendo ainda escassos os trabalhos voltados para outras instituições, como a Defensoria Pública (Oliveira, Lotta, & Vasconcelos, 2020). Já os estudos de capacidades estatais para a produção de políticas públicas estão, em geral, voltados a compreender políticas públicas formuladas e implementadas por meio de agências do Executivo, sendo ainda insuficientes as investigações com foco nas capacidades estatais instaladas em instituições do sistema de justiça, como a Defensoria Pública (Vilaça, 2017).

Este trabalho busca contribuir com tal lacuna teórica, jogando luz para o papel que a Defensoria Pública tem desempenhado em processos de produção de políticas públicas. Mobilizando as lentes teóricas de capacidades estatais, nosso objetivo é identificar as capacidades institucionais da DPESP, considerando a previsão legal de participar do planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas de acesso à justiça voltadas aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade atendidos pela instituição.

A pandemia de Covid-19 representou uma das maiores crises³ sanitárias da história recente do Brasil e do mundo, com impactos diretos e indiretos nas políticas públicas e nas relações sociais. Contudo, seus efeitos foram sentidos de modo mais intenso pelas populações em situação de vulnerabilidade, o que agravou as profundas desigualdades sociais e as graves violações de direitos humanos. Como a crise causada pela pandemia trouxe diversas consequências

³ É possível compreender crises como longos períodos de ameaças e incertezas extremas que perturbam sistemas e processos sociais, políticos e organizacionais. Em primeiro lugar, as condições ficam mais extremas porque as crises reforçam problemas de falta de recursos, excesso de demandas, imprevisibilidade e necessidade de rapidez nas decisões. Em segundo, as crises potencializam as ambiguidades e explicitam os limites da regulamentação existente e de experiências prévias para lidar com novos cenários, o que aumenta as incertezas. Por fim, a vivência das crises intensifica o sofrimento – pela imposição de lidar com a morte – e a sensação de risco ao qual estão expostos os/as profissionais da burocracia pública, em decorrência da própria doença e das condições de trabalho (Lotta et al., 2021).

para a Administração Pública, o enfrentamento de suas implicações exigiu a implementação de políticas públicas cujas prioridades foram diminuir o número de mortes, reduzir o contágio e mitigar as diferentes repercussões econômicas e sociais (Lotta *et al.*, 2021; Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas, 2020a).

Diante da pandemia, o acesso à justiça ganhou contornos específicos, em que as barreiras e os desafios envolvidos na prática cotidiana dos/as defensores/as públicos/as multiplicaram-se. A partir desse contexto e das medidas de distanciamento social, o olhar para os/as profissionais que atuam em contato direto com a população vulnerável é crucial para a compreensão das condições de implementação de políticas e de garantia de direitos sociais, como o direito à saúde (Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas, 2020a).

Uma das áreas prioritárias de atendimento dos/as defensores/as públicos/as, em que foi possível perceber um aumento significativo da demanda, refere-se à população em privação de liberdade. Impossibilitadas de receber visitas familiares, em um ambiente de alto risco de contaminação, e em grande medida com comorbidades que representam riscos de complicação da doença, tais pessoas formam um grupo para o qual o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública mostrou-se crucial (Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas, 2020b).

A partir do estudo de caso envolvendo a política de vacinação da população prisional do estado de São Paulo no contexto da pandemia de Covid-19, este trabalho identifica e caracteriza dimensões de capacidades institucionais técnicas e políticas mobilizadas pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) da DPESP para a participação na regulação judicial desta política pública. Nosso argumento neste artigo é o de que, considerando a natureza do trabalho coletivo do NESC da DPESP, para que tal órgão consiga participar da produção de políticas públicas, ele precisa mobilizar e combinar em suas dinâmicas de atuação diferentes componentes de capacidades técnicas e políticas.

Dentre as capacidades técnicas identificamos os recursos disponíveis, a articulação interna, e o monitoramento e avaliação das ações. Já as capacidades políticas estão associadas à interação com a sociedade civil, à relação do NESC com

a Administração Superior da DPESP, e à cobrança de instituições responsáveis pela política pública questionada.

Em termos de regulação judicial de políticas públicas, entendemos que o caso estudado lança luz para a interação complexa entre Defensoria Pública, Poder Executivo e Poder Judiciário na judicialização de políticas públicas para grupos em situação de vulnerabilidade, nos ajudando a problematizar as respostas judiciais oferecidas em um contexto de emergência sanitária.

Além desta introdução, o texto está organizado em mais cinco seções. A seção 2 descreve os procedimentos de coleta, de organização e de análise dos dados. A seção 3 apresenta o conceito e as dimensões de capacidades estatais e algumas características do desenho institucional da Defensoria Pública que tem permitido a esta instituição participar da produção de políticas públicas. A seção 4 descreve o caso envolvendo a atuação do NESC na política de vacinação da população prisional do estado de São Paulo, no contexto da pandemia de Covid-19. A seção 5 identifica e caracteriza dimensões de capacidades técnicas e políticas mobilizadas pelo órgão e aponta desafios institucionais colocados à DPESP para um melhor desempenho no campo de políticas públicas, à luz das capacidades estatais técnicas e políticas necessárias para tanto. Por fim, na seção 6, as considerações finais retomam o objetivo geral do artigo e seu argumento central.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica é qualitativa, no formato de estudo de caso, com dados provenientes de documentos administrativos e do processo judicial da ação civil pública ajuizada pelo NESC, além de entrevistas semiestruturadas com dois defensores públicos coordenadores e com um profissional do atendimento multidisciplinar do órgão.

Os documentos administrativos e a petição inicial do processo judicial foram disponibilizados por um dos defensores públicos entrevistados, após solicitação feita pelo autor e autora deste artigo e enviada pelo endereço eletrônico institucional. Os documentos administrativos se referem principalmente aos ofícios

e recomendações encaminhados pelo NESC e demais núcleos especializados da DPESP aos órgãos públicos responsáveis pela política pública questionada. Também nos foi encaminhada a petição inicial do processo judicial da ação civil pública e, por meio dela, buscamos no portal eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo o inteiro teor do processo, com decisões judiciais de primeira e segunda instância.

Já as entrevistas foram agendadas com cada um dos profissionais através de endereço eletrônico, realizadas nos dias 29 de novembro de 2023 e 14 de dezembro de 2023 por meio remoto, e transcritas com apoio do *Microsoft Teams*. O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir do modelo analítico de capacidades estatais para produção de políticas públicas e o projeto de pesquisa foi previamente aprovado pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas. Cada um dos entrevistados concordou em participar do estudo, manifestando seu aceite em um termo de consentimento livre e esclarecido, garantindo-se o anonimato.

3 DESENHOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA OPERACIONALIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Em sentido amplo, capacidade estatal significa a capacidade de decidir, formular, implementar e avaliar políticas públicas, partindo-se do pressuposto de que o Estado é um ator relevante com poder e autonomia relativa para tomar decisões sobre políticas públicas, mesmo sem o apoio de grupos sociais específicos. A importância do conceito deriva do fato de que a mera vontade dos agentes e dos atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Assim, as atribuições do Estado precisam ser complementadas por mecanismos que viabilizem a sua ação, com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Souza & Fontanelli, 2020).

No ambiente político-institucional do Brasil pós-redemocratização, as relações entre os poderes republicanos (Executivo, Legislativo e Judiciário), a

articulação entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a emergência de sistemas de controle da ação pública, o fortalecimento do Ministério Público, a institucionalização da Defensoria Pública, e a formação de canais institucionais de participação social na elaboração de políticas públicas alteraram substancialmente as capacidades estatais. Tais capacidades, formadas a partir desse ambiente, são permeadas por redes e interações entre múltiplos atores, localizados dentro do Estado e na sociedade civil (Gomide, Pereira, & Machado, 2018; Pires & Gomide, 2016).

As capacidades estatais podem ser compreendidas como o conjunto de condições, atributos, competências e habilidades necessárias para a implementação de objetivos de políticas públicas. Elas podem ser analisadas ao menos sob duas dimensões. A dimensão técnica envolve a existência e o funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos humanos, organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários e adequados para conduzir as ações, além de instrumentos de coordenação e de estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já a dimensão política está associada à participação social, ao diálogo com atores da sociedade civil e do sistema político-representativo, e à articulação com os órgãos de controle. Enquanto a dimensão técnica pode ser vinculada às noções de eficiência e eficácia, a dimensão política está associada à ideia de legitimidade na implementação das ações (Gomide, Pereira, & Machado, 2018; Pires & Gomide, 2016).

No caso da Defensoria Pública, algumas condições institucionais têm favorecido a sua participação em processos de produção de políticas públicas:

- a conquista de autonomia funcional e administrativa, uma vez que a Defensoria Pública é a instituição responsável pela promoção do acesso à justiça viabilizado pelo Estado e, muitas vezes, contra o Estado, uma vez que atua em casos de falhas em políticas públicas – especialmente quando os serviços não são adequadamente prestados às populações em situação de vulnerabilidade – e contra arbitrariedades governamentais, com o objetivo de assegurar a oferta de serviços públicos de qualidade, além de prevenir e combater abusos ou práticas discriminatórias na aplicação da lei. Assim, a autonomia e a independência da Defensoria Pública são essenciais para a

estabilidade do regime democrático e para a proteção dos direitos humanos (Buta, Teixeira, & Fernandes, 2022; Madeira, 2014);

- a prerrogativa de requisição de informações e documentos a órgãos e autoridades públicas, que permite que os/as defensores/as possam obter informações e dados para atuarem junto às instâncias administrativas e judiciais, de acordo com os interesses das populações em situação de vulnerabilidade;
- a legitimidade para propositura de ações civis públicas, que permite que os/as defensores/as questionem, no Poder Judiciário, diferentes aspectos das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo. Essa atuação busca responder a falhas estruturais na implementação de políticas públicas, considerando as necessidades de grupos sociais em situação de vulnerabilidade;
- a expansão das atribuições institucionais ao longo das décadas, passando a contemplar a solução extrajudicial dos conflitos, o atendimento descentralizado e multidisciplinar, a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, da mulher em situação de violência doméstica e familiar, e de outros grupos sociais. Essas atribuições também abrangem a atuação nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes em conflito com a lei, visando assegurar às pessoas o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;
- a ouvidoria externa, ocupada por pessoa externa à carreira de defensor/a e eleita pela sociedade civil, com a atribuição de promover o controle e a participação social na gestão da instituição, permitindo que movimentos sociais e organizações da sociedade civil apresentem demandas envolvendo políticas públicas (Lemes & Cunha, 2022).

Para que a Defensoria Pública cumpra a função de participar do planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas de acesso à justiça, estas características do desenho institucional precisam ser combinadas com capacidades técnicas e políticas.

Cunha e Feferbaum (2014), ao recuperarem o debate em torno do modelo de assistência jurídica adotado a partir da Constituição Federal de 1988, propõem uma concepção de Defensoria Pública em que os/as defensores/as assumam um papel de produtores de políticas públicas na área da justiça, em parceria com os Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de promover de forma estratégica casos que possam gerar maior repercussão pela forma como se dá o exercício da cidadania e a defesa de direitos. De acordo com as autoras, tal modelo só será possível por meio da capacitação dos/as servidores/as, do envolvimento e do apoio da sociedade civil, e da repetição de práticas exitosas.

Nessa perspectiva, Moreira (2019) argumenta que o contato mais estreito com a Administração Pública e com outros atores instrui a Defensoria Pública sobre o funcionamento do Estado e as estratégias políticas em andamento. Além disso, a Defensoria também pode assumir um papel informacional relevante, já que, por ser um dos principais veículos de demandas judiciais, pode informar o Poder Público e auxiliar na formulação de soluções de longo prazo.

Ao fortalecer o contato com os responsáveis pela política pública, a Defensoria pode canalizar as demandas para que, em conjunto com outros atores, seja possível construir soluções políticas para problemas complexos, deixando a tentativa de imposição judicial como plano alternativo ou emergencial (Moreira, 2019). Atuando desse modo, a Defensoria se aproxima da concepção sugerida por Cunha e Feferbaum (2014), que vislumbram no órgão a função de produtor de políticas públicas na área da justiça, operando em parceria com outras instituições e atores.

No cenário da pandemia de Covid-19 e dadas as condições estruturais de encarceramento no Brasil, os riscos de contágio e de mortes de pessoas presas, a atuação do NESC da DPESP e as estratégias jurídicas mobilizadas para atender o direito coletivo à saúde da população em privação de liberdade mostra-se um caso emblemático para identificar e caracterizar as capacidades institucionais da DPESP.

4 A ATUAÇÃO DO NESC NA POLÍTICA DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 DA POPULAÇÃO PRISIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

A DPESP, pelo NESC, em conformidade com a Deliberação n. 296/2014 do Conselho Superior, tem a atribuição de realizar inspeções periódicas nas unidades prisionais do Estado de São Paulo, a fim de monitorar as condições materiais de aprisionamento. Mesmo durante a pandemia, o NESC continuou realizando as inspeções, com a adoção de protocolos de segurança sanitária.

As atividades de inspeção têm metodologia desenhada pela Defensoria e contemplam: a entrada dos/as defensores/as em todos os locais de aprisionamento (celas, enfermaria, cozinha, setor disciplinar, setor de segurança pessoal, setor de inclusão etc.); o registro, com imagens, das condições da estrutura da unidade e de violações de direitos; conversas em grupos e entrevistas com as pessoas presas; e entrega de ofícios e formulários para a unidade prisional, com questionamentos sobre o dinâmica do estabelecimento, gerenciamento populacional, quantidade de profissionais de saúde, se possui laudos de órgãos externos que autorizem o funcionamento do local (corpo de bombeiros, vigilância sanitária), dentre outras questões.

A primeira inspeção pelo NESC durante a pandemia ocorreu no dia 22 de junho de 2020 e, até o mês de junho de 2021, foram realizadas 32 inspeções (11 inspeções no ano de 2020 e 21 no ano de 2021), em diferentes tipos de unidades prisionais: Centros de Detenção Provisória, Penitenciárias, Centros de Ressocialização, Centros de Progressão Penitenciária. O núcleo levantou dados de 14 relatórios de inspeção já concluídos, os quais foram objeto de denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Com esse material, o NESC elencou uma série de condições estruturais que tornam as prisões paulistas lugares propícios para a contaminação pela Covid-19 e para a ocorrência de graves violações de direitos humanos, contextualizando e justificando a necessidade urgente do cumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 (PNO) ser observado pelo Governo do Estado de São Paulo.

Tais condições incluem superlotação, com estruturas físicas insalubres, mal iluminadas, com pouca ventilação, rachaduras, vazamento de água, fiações elétricas expostas, a maioria sem auto de vistoria do Corpo de Bombeiros, infestação por insetos, vasos sanitários entupidos ou quebrados, o que inviabiliza o cumprimento de medidas de distanciamento social para evitar o contágio pela Covid-19.

Ocorre com frequência a prática ilegal de racionamento de água nas unidades prisionais paulistas inspecionadas durante a pandemia, com o corte fracionado de água, ou seja, a água é liberada por um curto período, em intervalos durante o dia. O corte periódico de água foi confirmado pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) em mais de uma unidade prisional, em respostas a ofícios encaminhados pela Defensoria.

Outra condição dos presídios paulistas que favorece a contaminação pelo vírus da Covid-19 é a ausência de reposição, pouca quantidade e baixa qualidade de itens básicos de higiene pessoal, como sabonete, pasta de dente, papel higiênico, absorventes íntimos para mulheres etc. Outro ponto de destaque é a distribuição irrisória de máscaras de proteção e a ausência de testagem em massa, periódica e contínua.

Nenhuma das unidades inspecionadas pelo NESC possui equipe de saúde completa nos moldes estabelecidos pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), que observa os parâmetros do Sistema Único de Saúde (SUS) para a promoção integral e universal da saúde, contemplando a formação de equipe multiprofissional composta por diferentes profissionais de saúde, como médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, dentistas, psicólogos, assistentes sociais, entre outros. Assim, há o risco à saúde e à vida das pessoas privadas de liberdade, sem assistência médica para problemas de saúde, em grande parte causados pelas próprias condições de aprisionamento, e também sem cuidados mínimos para prevenir a contaminação pela Covid-19.

A situação do sistema prisional reflete a incapacidade de a cidadania formal no Brasil garantir direitos fundamentais para toda a população. Mesmo com o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais na Constituição Federal de

1988 como iguais para todos os brasileiros e estrangeiros no Brasil (CF 1988, artigo 5º), a realidade impõe limitações aos seu exercício. De acordo com José Murilo de Carvalho, uma das explicações para essa situação tem a ver com a construção da cidadania ao longo da história política brasileira. Diferentemente do modelo clássico, em que os direitos civis serviram de base para as reivindicações políticas e sociais, o Brasil viveu uma lógica invertida: os direitos sociais foram priorizados (frequentemente em períodos autoritários), enquanto os direitos civis permaneceram precários e fragilizados, não significando uma conquista real (Carvalho, 2001). No caso de pessoas em situação de restrição de liberdade, esse status é ainda mais limitado. Com esse fundamento, o Ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal, em seu voto-vista na ADPF 347, definiu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro pela sua contínua violação de direitos humanos (Supremo Tribunal Federal, 2023), determinando que os governos federal e estadual elaborassem planos de melhoria obrigatórios para garantir direitos fundamentais para a população em situação prisional.

Outro aspecto sensível que, em plena pandemia de Covid-19, agravou ainda mais essa condição, diz respeito ao corte, pelo governo paulista, no ano de 2020, de R\$14 milhões do atendimento à saúde nas prisões e R\$31 milhões de ações como a aquisição de produtos de higiene. Além dos cortes, houve redução nos investimentos em todas as ações do Programa de Gestão de Reintegração Social da População Penal.⁴

O PNO do Governo Federal previa a prioridade na vacinação (grupo 17) para as pessoas presas, classificando-as como grupo com elevada vulnerabilidade social:

Outro grupo vulnerável é a população privada de liberdade, suscetível a doenças infectocontagiosas, como demonstrado pela prevalência aumentada de infecções transmissíveis nesta população em relação à população em liberdade, sobretudo pelas más condições de habitação e

⁴ Os dados são da Plataforma Justa. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/03/doria-corta-da-saude-prisional-e-engorda-o-caixa-em-ano-de-pandemia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa

circulação restrita. Além da inviabilidade de adoção de medidas não farmacológicas efetivas, nos estabelecimentos de privação de liberdade, tratando-se de um ambiente propenso para ocorrência de surtos, o que pode provocar a ocorrência de casos fora desses estabelecimentos. (Ministério da Saúde, 2021, p. 19)

Segundo a Defensoria, embora o PNO incluía as pessoas privadas de liberdade como grupo prioritário para a vacinação, o governo paulista não vinha priorizando a vacinação da população carcerária.

Em 17 de julho de 2021, pessoas acima de 35 anos estavam se vacinando no Estado de São Paulo. Embora existam aproximadamente 80 mil pessoas acima de 35 anos presas no Estado de São Paulo, conforme a SAP, até o dia 13 de julho de 2021, apenas 18.102 pessoas presas foram vacinadas em São Paulo conforme informações da SAP enviadas em tal data ao Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo.

O PNO determinava também que o planejamento e a operacionalização da vacinação nos estabelecimentos penais deverão ser articulados com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, de acordo com a PNAISP. Assim, caberia ao Governo do Estado de São Paulo operacionalizar a vacinação das pessoas presas.

Entretanto, segundo a Defensoria, o Plano de Vacinação do Governo do Estado de São Paulo não seguia as orientações do Plano Nacional nem as recomendações do Centro de Vigilância Epidemiológica do próprio Estado, responsável pela campanha de vacinação contra a Covid-19, que, em seus 12 documentos técnicos, reconheceu a determinação do Governo Federal em priorizar as pessoas privadas de liberdade na ordem de vacinação, mas não incluiu, na prática, a população prisional nos grupos prioritários.

Diversas tentativas foram empreendidas pelo NESC desde o início do ano de 2021 voltadas a convencer o Governo do Estado acerca da necessidade de vacinar as pessoas presas enquanto grupo prioritário, conforme o Plano Nacional de Imunização, contudo, sem obtenção de êxito. Foram enviados oito ofícios ao Governo do Estado de São Paulo, entre recomendações, pedidos e requisição de informações, parte deles encaminhados para a Secretaria de Saúde e parte para a

Secretaria de Administração Penitenciária. As respostas, em síntese, limitavam-se a dizer que os critérios de vacinação seriam os mesmos aplicados para a população em geral e no Plano Nacional de Imunização.

Em 15 de janeiro de 2021, em ofício enviado à Secretaria Estadual de Saúde, o NESC apresentou justificativas técnicas e requereu que a população prisional e os/as agentes prisionais fossem colocados no grupo prioritário do plano estadual de imunização para vacinação em relação à Covid-19, seguindo-se o plano nacional. A Secretaria respondeu que no âmbito do Estado de São Paulo a vacinação da população privada de liberdade se dará em conformidade ao estabelecido no Plano Nacional de Imunização - PNI.

Em 28 de janeiro de 2021, o NESC e o Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência (NEDIPE) da DPESP encaminharam ofício à Secretaria Estadual de Saúde requisitando informações acerca da prioridade de vacinação contra a Covid-19 em relação às pessoas idosas e pessoas com deficiência encarceradas. A Secretaria afirmou que cumpriria o Plano Nacional de Imunização e que, à época (em 15 de fevereiro de 2021) idosos acima de 80 anos seriam vacinados.

Em 9 de fevereiro de 2021, o NESC e o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) da DPESP requisitaram ao Governo do Estado informações acerca da vacinação de mulheres gestantes, puérperas e lactantes privadas de liberdade. Um ofício foi enviado para a Secretaria de Saúde e outro, com o mesmo conteúdo, para a Secretaria de Administração Penitenciária. Na resposta enviada pela Secretaria de Saúde, apontou-se que, estabelecidas as regras para a imunização contra a Covid-19 pelo ente federal, através do Programa Nacional de Imunização (PNI), os Estados iram executá-las, dentro de sua competência, organizando sua rede e estabelecendo as regras sob seu comando, no respectivo território.

Em 23 de fevereiro de 2021, o NESC e o NEDIPE da DPESP oficiaram novamente a Secretaria Estadual de Saúde, requisitando informações acerca da vacinação contra a Covid-19 em relação às pessoas idosas. Em 9 de março de 2021, a Secretaria respondeu que, até aquele momento, tinham sido vacinadas apenas 61 pessoas com mais de 80 anos.

Em 4 de maio de 2021, quando a vacinação dos agentes penitenciários já havia iniciado, o NESC apresentou justificativas técnicas e recomendações à Secretaria Estadual de Saúde para que a população prisional fosse vacinada e testada. Especificamente, o NESC recomendou: a) que a vacinação contra a Covid-19 para toda a população prisional fosse feita, de forma urgente, como vinha sendo feita a dos agentes de segurança do Estado; b) subsidiariamente, que a vacinação contra a Covid-19 fosse feita, ao menos de forma urgente, para as pessoas presas pertencentes a grupos mais vulneráveis, incluindo-se, ao menos, mulheres grávidas e lactantes, população de lésbicas, gays, bissexuais, transgênero e intersexo (LGBTI), pessoas com deficiência, pessoas com comorbidades e pessoas negras; c) a testagem periódica, regular e massiva para toda a população prisional, ao menos mensalmente, em todas as 178 unidades prisionais do Estado. Em resposta, o Estado disse que seguiria o Plano Nacional de Imunização.

Em relação a tal ofício, como a Secretaria Estadual de Saúde não respondeu os itens “b” e “c”, assim como apresentou informações obscuras e ambíguas em relação ao item “a”, em 31 de maio de 2021, o NESC apresentou justificativas e reiterou a necessidade de resposta ao ofício. Em 4 de junho de 2021, o Centro de Vigilância Epidemiológica reiterou que o Governo do Estado de São Paulo seguiria as orientações do Programa Nacional, assim como apontou que, embora o Programa Nacional de Imunização (PNI) reconhecesse a necessidade de imunização da população privada de liberdade, até aquela data, não teria encaminhado as doses específicas para a vacinação do referido grupo. Ou seja, o Governo do Estado argumentou que não estava vacinando as pessoas presas por falta de encaminhamento das doses.

Por fim, em 8 de junho de 2021, o NESC enviou ofício à SAP, requisitando informações acerca da vacinação de pessoas presas com comorbidades. Especificamente, foram requisitadas as seguintes informações: como estão sendo identificadas as pessoas com comorbidades? Há algum tipo de busca ativa das equipes de saúde das unidades prisionais ou dos respectivos municípios para mapear essa população? Para as unidades prisionais que não possuem médicos, foi pensada alguma estratégia com profissionais de saúde externos para a identificação de pessoas com comorbidades? Os familiares que tiverem laudo

médico atestando a comorbidade ou deficiência podem/devem encaminhar a documentação para a respectiva unidade prisional? As listas de pessoas com comorbidade ou deficiência foram/serão encaminhadas para a Secretaria Estadual de Saúde ou para as respectivas Secretarias Municipais de Saúde? Em caso positivo, após o envio da lista, qual o prazo para a efetiva vacinação? Em quais unidades prisionais já ocorreu a vacinação das pessoas presas com comorbidades? Quantas pessoas presas com comorbidades já foram vacinadas e quantas serão no total?

Após vários dias sem resposta e cobranças do NESC via e-mail e telefone, em 23 de junho de 2021 o Governo do Estado respondeu que, em todas as regiões, estaria ocorrendo a vacinação de pessoas portadoras de comorbidades e até aquele momento teriam sido vacinados apenas 1370 presos. A SAP destacou, ainda, que o cronograma de imunização seguiria os mesmos critérios da população em geral. Isto porque as pessoas presas são contadas como população residente no município sede pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, a população prisional seguiria o calendário de vacinação dos respectivos municípios onde estão localizados os estabelecimentos penais em que as pessoas presas estivessem recolhidas.

Sem obter êxito através dos procedimentos administrativos de resolução do conflito e percebendo que o Governo do Estado não seguiria o Plano Nacional de Imunização, em 18 de junho de 2021, o NESC fez uma reclamação pré-processual no âmbito do Gabinete de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Núcleo de Ações Complexas: Plataforma Covid-19) para tratar da ausência de vacinação para as pessoas presas no Estado de São Paulo, solicitando o agendamento de audiência com a Secretaria de Saúde do Estado e representantes de outros órgãos responsáveis pelas medidas necessárias para que a cobertura vacinal das pessoas presas fosse atingida o mais rápido possível.

A audiência aconteceu no dia 25 de junho de 2021, foi presidida por um juiz federal e teve a presença dos seguintes órgãos: Ministério Público Federal, Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral do Município de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e Secretaria Municipal da Saúde da Capital. Na audiência, foram debatidos

temas importantes com o objetivo de pensar em estratégias para a vacinação das pessoas presas, grupo populacional extremamente vulnerável e suscetível à contaminação da doença e morte. Nesse sentido, uma das deliberações foi que as instituições pudessem encaminhar sugestões acerca da vacinação para a população prisional, o que foi feito pela DPESP em 30 de junho de 2021.

No entanto, o NESC recebeu por escrito, datada de 13 de julho de 2021, a manifestação expressa verbalmente pela Secretaria Estadual de Saúde na audiência, quando o secretário executivo apontou que o Governo do Estado de São Paulo não seguiria mais o Plano Nacional, optando pelo critério etário de vacinação, sem a observação das diversas vulnerabilidades que colocam grupos populacionais mais suscetíveis à contaminação e consequente morte pela doença.

Ainda, o NESC argumentou que os agentes penitenciários, que também estavam inseridos no grupo 17 do Plano Nacional de Imunização, fossem incluídos como prioritários para a vacinação no Estado de São Paulo, conforme recomendação do NESC em janeiro de 2021 ao Governo do Estado de São Paulo, tendo sido vacinados a partir de abril de 2021. Contudo, a população privada de liberdade foi excluída.

Em 17 de julho de 2021, o NESC da DPESP ingressou com uma ACP, com pedido de antecipação de tutela, em face do Governo do Estado de São Paulo, para que fosse obrigado a vacinar as pessoas presas nos presídios paulistas. A ação judicial apresentava como fundamentos jurídicos o direito à saúde, a integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade, previstos na Constituição Federal de 1988, no Código Penal, na Lei de Execução Penal, no Pacto de San José de Costa Rica, de que o Brasil é signatário, nas Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos, e nas regras estatuídas pela própria Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (Resolução SAP -144).

Como pedidos, a ACP requeria a concessão de medida liminar, para que todas as pessoas presas nas unidades prisionais paulistas fossem vacinadas nos termos do PNO do Governo Federal, que previa a prioridade na vacinação (grupo 17) para as pessoas presas, classificadas como grupo com elevada vulnerabilidade social. Subsidiariamente, pedia-se que fossem vacinadas, ao menos, as pessoas

presas que compunham os grupos populacionais que já foram ou estavam sendo vacinados na sociedade em geral (faixa etária, comorbidades, gestantes etc.).

No mérito, o NESC requereu que a ACP fosse julgada procedente, condenando-se o Governo do Estado em danos morais coletivos a serem destinados ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.

Em 21 de julho de 2021, o juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo entendeu configurada grave omissão por parte do ente público estatal, ao não providenciar de forma rápida e ágil a vacinação das pessoas privadas de liberdade, o que denotava flagrante descaso do governo com a população carcerária.

Assim, o juízo deferiu a tutela antecipada de urgência para determinar que fossem adotadas as medidas necessárias para a vacinação de todas as pessoas presas nas unidades prisionais paulistas, nos termos previstos no PNO do Governo Federal, devendo o Estado, no prazo máximo de 48 horas, apresentar o cronograma de vacinação, e no prazo máximo de 15 dias, efetivar a vacinação, comprovando-se nos autos o cumprimento da decisão.

No entanto, a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), em 23 de julho de 2021, atendendo a pedido do Governo do Estado, determinou a suspensão dos efeitos de tutela de urgência concedida em primeiro grau, com o argumento de que a decisão interferia de forma prejudicial a normal execução da política estadual de imunização, retirando da Administração Pública Estadual seu legítimo juízo discricionário de conveniência e oportunidade quanto ao tema.

Ainda, segundo a Presidência do TJSP, a decisão gerava risco de desorganização no cronograma estadual de vacinação na medida em que, indevidamente, determinava que fossem imunizados antecipadamente grupos ou pessoas que estavam sendo imunizados de acordo com os critérios etários estabelecidos no Programa Nacional de Imunização ou no Programa Estadual de Imunização. Assim, estaria configurada a lesão à ordem pública, entendida como ordem administrativa geral, equivalente à execução dos serviços públicos e ao devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.

A Presidência do TJSP argumentou que a determinação para imediata imunização de determinadas pessoas ou grupos interferia na coordenação da estratégia do programa de imunização do Governo do Estado, gerando risco de grave lesão à saúde pública. Em seguida, a Defensoria reiterou nos autos da ACP o pedido subsidiário, relativo à vacinação, ao menos, das pessoas presas que compunham os grupos populacionais que já foram ou estavam sendo vacinados na sociedade em geral (faixa etária, comorbidades, gestantes etc.).

5 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS TÉCNICAS E POLÍTICAS MOBILIZADAS PELO NESC E DESAFIOS ENVOLVIDOS NO CASO DA SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

O caso da situação da população prisional do estado de São Paulo durante a pandemia de Covid-19 nos possibilita identificar e caracterizar as capacidades institucionais da Defensoria Pública, a partir da atuação do NESC.

A fim de ingressar com uma ACP no TJSP reivindicando a priorização da população prisional do estado no plano estadual de imunização, o NESC mobilizou capacidades institucionais técnicas e políticas.

As capacidades técnicas mobilizadas são:

- 5.1. os recursos disponíveis;
- 5.2. a articulação interna;
- 5.3. o monitoramento e avaliação das ações.

Já as capacidades políticas estão associadas à:

- 5.4. interação com a sociedade civil;
- 5.5. relação com a Administração Superior da DPESP;
- 5.6. cobrança de instituições responsáveis.

RECURSOS DISPONÍVEIS

Em termos de quadros de pessoal, o NESC é formado por um defensor/a público/a coordenador/a principal e dois defensores/as públicos/as coordenadores/as auxiliares, além de um grupo de defensores/as públicos/as

colaboradores. O/a coordenador/a principal escolhe os/as coordenadores/as auxiliares preferencialmente dentre o corpo de membros/as colaboradores. Apenas o/a coordenador/a principal e os/as coordenadores/as auxiliares são afastados de suas funções ordinárias para dedicarem-se exclusivamente ao núcleo, o que se denomina de remoção qualificada, por um mandato de dois anos, com a possibilidade de uma recondução.

Os/as membros/as colaboradores cumulam as suas atribuições ordinárias com as tarefas do núcleo, sendo afastados/as uma vez por mês para a atuação junto ao órgão especializado. O processo de escolha desses integrantes se dá no Conselho Superior, órgão normativo máximo da instituição, com base em análise de currículo e de um plano de trabalho apresentado pelo/a coordenador/a principal. Enquanto órgãos colegiados, os núcleos especializados da DPESP têm seus procedimentos deliberados e decididos pela plenária formada pela coordenação e membros/as colaboradores. Além dos/as defensores/as públicos/as, o NESC conta com profissionais do atendimento multidisciplinar, de caráter permanente, das áreas de sociologia e assistência social, estagiários/as e oficiais de nível médio, responsáveis pelo gerenciamento das funções administrativas.

Como indicado acima, para a realização desse estudo de caso foram entrevistados três profissionais do NESC, que relataram como uma deficiência estrutural do órgão as limitações de recursos humanos, relativas à falta de defensores/as públicos/as para a realização das inspeções em unidades prisionais, e de profissionais do atendimento multidisciplinar compatíveis com a expertise temática do núcleo. Esse dado ganha destaque quando consideramos que tal órgão tem uma atribuição estadual, desenvolvendo ações que devem abranger todo o estado de São Paulo.

Para além dos quadros de pessoal, um instrumento importante de atuação do NESC é a pesquisa instrumental. Haber (2024) nomeia como instrumental a produção de dados a partir da realidade pelas instituições do sistema de justiça, uma vez que sua finalidade está voltada a interesses específicos, buscando aprimorar a atuação destas instituições. No caso da Defensoria Pública, a pesquisa instrumental significa apoiar a construção de estratégias nos âmbitos extrajudicial e judicial, diante de diversos órgãos administrativos, judiciais e cortes

internacionais. A pesquisa empírica instrumental permite, nesse sentido, que a Defensoria fundamente sua atuação em dados produzidos para subsidiar o processo de tomada de decisões da instituição e para qualificar a sua atuação estratégica, fortalecendo o direito ao acesso à justiça em diferentes vertentes.

A fim de exercer a função de participar do planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas voltadas a grupos sociais em situação de vulnerabilidade, um dos requisitos fundamentais é a identificação das políticas públicas que atingem tais grupos e suas eventuais falhas. Essas falhas podem envolver, por exemplo, a ausência, a execução inadequada, ou a mudança repentina de critérios de acesso a determinadas políticas públicas.

A identificação das políticas públicas e suas eventuais falhas depende da produção de informações de variados tipos, como: verificação dos arranjos jurídico-institucionais que organizam e estruturam determinados serviços e políticas públicas, definindo aspectos como objetivos, orçamento, atribuições e responsabilidades de gestores e burocratas, canais de participação e controle social etc.; mapeamento das necessidades e das demandas jurídicas de determinados grupos em contextos específicos; e caracterização do perfil de tais pessoas e grupos com dados socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e orientação sexual, deficiência, origem territorial etc.

As inspeções nas unidades prisionais têm produzido relatórios com informações capazes de apontar problemas e falhas estruturais em políticas públicas voltadas à população prisional. A existência de uma deliberação do Conselho Superior da DPESP que regula o funcionamento desta política institucional de inspeções, além de um formulário com questões a serem exploradas durante as inspeções, sugere um maior nível de institucionalização.

Os dados organizados nestes relatórios de inspeção têm permitido ao NESC questionar no Executivo e no Judiciário paulistas as violações sistemáticas de direitos da população prisional previstos em normas legais e infralegais, como acesso a água, alimentação adequada, e equipes mínimas de saúde. Apesar da produção de intensa carga probatória envolvendo tais violações, o comportamento judicial predominante tem sido o indeferimento dos pedidos formulados pelo NESC. Segundo um dos coordenadores do órgão:

A gente produziu um relatório de todas as inspeções que a gente fez de 2014 a 2019. Então, a partir dos relatórios dessas inspeções, verificando como é que estava a questão de todos os direitos. Então, como é que era a alimentação, o fornecimento de alimentação, o horário, quantidade, o banho, como é que era, tem racionamento de água, não tem, saúde, tem equipe mínima de saúde, não tem, tal. Então, de 2014 a 2019 são mais de 100 relatórios ali e a gente coloca como é que estava sendo ou não a garantia dos direitos. E depois dos pedidos, o que foi ali ou não deferido pelo Judiciário. E ali você vai ver o retrato de violação sistemática de todos os direitos ali, em relação a todos os direitos que foram analisados, há violação de todos os direitos. [...] Mas é uma minoria quase irrisória de deferimento dos pedidos através dos juízes corregedores nesses pedidos de providência, né? Então, apesar de se verificar essa ilegalidade, vamos supor, apesar da gente verificar ali um racionamento de água na unidade prisional, há situações em que presos recebem, por exemplo, dois minutos de água por dia, cada pessoa presa, né, por dia, ali. E apesar da gente mostrar isso através de dados, através da fala das pessoas presas, de documentos, os juízes entendem ali ou pela legalidade disso, ou se omitem na legalização, na efetivação desse direito, né? Mesma coisa em questão, em relação à alimentação, né? A gente tem uma norma do CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária, órgão nacional vinculado ao Ministério da Justiça, que prevê, por exemplo, cinco refeições diárias para as pessoas presas, né? A LEP traz o direito à alimentação. Não, não traz ali com minúcias, né, mas o CNPCP, que é o órgão responsável por fazer isso, traz, e também a quantidade, variedade, enfim, de alimentação. Nenhuma unidade prisional em São Paulo fornece cinco refeições. Em todas as inspeções que a gente faz, faz esses pedidos de providências. A gente faz o pedido para que sejam fornecidas ali cinco refeições. [...] E apesar disso, todos esses pedidos são também negados, né? Então isso são exemplos aqui. Nenhuma tem equipe mínima de saúde, nos termos aí também da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Privada de Liberdade, a gente sempre faz esse pedido também,

sempre é negado. Enfim, isso para mostrar o quê? Esse retrato dos pedidos que são feitos, a forma com que a gente tenta instrumentalizar, né, as violações, então, tentar ali essa carga probatória em relação às violações, indo até a unidade prisional, fazendo toda a inspeção, passando ali horas e horas dentro da unidade prisional. No entanto, o que a gente percebe é que quando chega até o Judiciário, que seria ali o órgão para efetivar esses direitos, infelizmente é negado. (Entrevista realizada em 29 de novembro de 2023)

No caso estudado, para a sua atuação no que diz respeito à vacinação da população encarcerada no estado de São Paulo durante a pandemia de Covid-19, o NESC a partir das inspeções produziu dados que foram utilizados na sua atuação extrajudicial e judicial a fim de garantir o direito dessas pessoas.

ARTICULAÇÃO INTERNA

Do ponto de vista interno à DPESP, os núcleos especializados podem desenvolver articulações entre si e com as unidades regionais da instituição distribuídas em todo o estado de São Paulo. As articulações entre núcleos especializados permitem a qualificação da atuação em temas complexos, uma vez que dados e informações de diferentes núcleos temáticos podem ser necessários para fundamentar determinadas estratégias de atuação.

Durante a pandemia de Covid-19, a fim de sustentar a priorização da população prisional para a vacinação, o NESC mobilizou em suas manifestações e questionamentos junto às secretarias do Executivo e ao Judiciário, dados e informações provenientes dos Núcleos Especializados de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) e de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência (NEDIPED), dada a heterogeneidade desta população e a necessidade de consideração das especificidades de cada grupo, com suas camadas de vulnerabilidade diante do contexto de emergência sanitária.

Em entrevista realizada com um dos responsáveis pelo atendimento multidisciplinar do NESC no dia 14 de dezembro de 2023, foi apontada a

necessidade de um maior intercâmbio e de uma agenda compartilhada de trabalho entre os agentes multidisciplinares dos núcleos especializados, a fim de que todos os órgãos possam contar com o conhecimento especializado de diferentes áreas, como sociologia, psicologia, assistência social etc., não ficando os/as profissionais restritos a um único núcleo. Já os defensores públicos entrevistados em 29 de novembro de 2023 durante a realização do estudo de caso objeto deste artigo, indicaram que existem diversas iniciativas de trabalho articulado entre os núcleos especializados. No entanto, tais iniciativas carecem de um maior nível de institucionalização, ficando restritas a pautas e contextos específicos e dependendo significativamente da voluntariedade e de certo nível de ativismo dos/as coordenadores/as de núcleos em determinado momento.

As articulações dos núcleos especializados com as unidades regionais da DPESP podem assumir uma via de mão dupla, no sentido de que os núcleos oferecem suporte técnico-jurídico aos/as defensores/as públicos/as que atuam na ponta, e os defensores/as públicos/as das unidades também podem informar aos núcleos especializados dados acerca de pedidos que fazem envolvendo políticas públicas. Como exemplo, podemos citar para o contexto do caso objeto de estudo, o encaminhamento ao NESC de provas acerca da ausência ou da disponibilização de alimentação inadequada nas unidades prisionais, por parte dos/as defensores/as atuantes nas unidades.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES

Segundo um dos defensores coordenadores do NESC, em entrevista realizada em 29 de novembro de 2023, o monitoramento e a avaliação das ações implementadas pelo órgão enfrentam o desafio da descentralização e da regionalização da atuação dos núcleos especializados, que têm atribuição para atuar em todo o território do estado de São Paulo, o que exige uma maior articulação com os/as defensores/as públicos/as que atuam nas unidades regionais da DPESP.

Assim, a política de inspeção em unidades prisionais levada a cabo pelo NESC, por exemplo, enfrenta a dificuldade de monitoramento e da fiscalização das

condições materiais do aprisionamento em um menor intervalo de tempo, uma vez que o tempo necessário para que uma mesma unidade prisional seja visitada e inspecionada duas vezes pelo NESC é de cerca de quatro anos. Nas palavras do defensor público entrevistado em 29 de novembro de 2023:

Então a gente passa por essas três fases, digamos assim, de verificar a ausência de direitos, que em regra a gente faz com as inspeções. Penso que a única forma, de fato, da gente conseguir ver isso, não tem outra forma de a gente verificar o que está acontecendo dentro do sistema prisional, se não for entrando no sistema prisional. E essa é a inspeção que a gente faz. Depois, tenta-se administrativamente, [...] judicialmente, como todas as inspeções que a gente faz pedido ao juiz corregedor ou através de ações civis públicas, *habeas corpus* coletivos, enfim. E depois ganhando, né, seria a efetivação desse direito. [...] E aí seria também de novo, tendo que voltar lá para verificar essas garantias. E aí é sempre a dificuldade, né, porque a própria inspeção a gente consegue fazer em cada unidade prisional, hoje, mais ou menos a cada quatro anos. Então, se a gente visita uma unidade prisional hoje, a gente vai visitá-la de novo a cada quatro anos, depois de quatro anos. Unidades mais afastadas, infelizmente, um período maior, né, um período maior. A gente conseguiu visitar, fazer inspeção em todas as unidades, acabar com isso em, salvo engano, em junho de 2022. A política começou em 2014, a gente demorou sete anos para conseguir fazer inspeção em todas as unidades prisionais, né? Em que pese algumas já tivessem ido duas, três vezes, algumas são de acesso mais difícil, uma localização onde a gente tem menos defensores, então, necessita também de levar defensores até essa região. (Entrevista em em 29 de novembro de 2023)

Este fato pode ter impactado a atuação do NESC durante a pandemia de Covid-19, e mais especificamente, na instrumentalização da sua estratégia para participação na política pública do estado de São Paulo de vacinação da população em situação de vulnerabilidade.

INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL

A DPESP possui mecanismos institucionais para a interação com a sociedade civil. A Lei Complementar n. 988, de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, determina que essa interação acontece ao menos por meio de dois mecanismos: a possibilidade de participação das pessoas nas sessões públicas do Conselho Superior da Defensoria Pública, que se reúne semanalmente (artigo 29, §4º), e a participação nas conferências estaduais e pré-conferências regionais, cujas propostas aprovadas informam o plano de atuação da DPESP (artigo 6º, III e §3º).

Para além desses instrumentos formais de participação social na DPESP, segundo os defensores entrevistados, a interação cotidiana com a sociedade civil pode trazer demandas e violações de direitos da população prisional ao NESC, a exemplo das denúncias de entidades de familiares de pessoas presas, que têm um contato mais frequente com essas pessoas e acessam informações sobre violações e falhas de políticas públicas do sistema prisional. Entidades da sociedade civil organizada também podem fornecer ao NESC dados relevantes para a construção de estratégias conjuntas de atuação, como o ingresso de ações judiciais.

RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA DPESP

Do ponto de vista interno à instituição, há um capital político necessário para o avanço de políticas institucionais, como a ampliação das inspeções nas unidades prisionais, devido à dependência da Administração Superior para análise, aprovação e encaminhamento para implementação de ações. Mesmo tendo produzido informações relevantes durante a pandemia de Covid-19, em entrevista realizada com um dos coordenadores do NESC, foi nos dito que é importante a participação de mais defensores/as nas inspeções das unidades prisionais, e que foi feito um pedido à Administração Superior de alteração da política institucional neste sentido, a fim de que essa não fosse uma política restrita ao NESC, mas de toda a DPESP. De acordo com essa solicitação, o NESC continuaria fornecendo o

suporte técnico necessário, mas contaria com o auxílio de defensores/as de todo o estado.

Ainda, o entrevistado aponta que a realização de inspeções em dias de visitas nas unidades prisionais, a fim de constatar violações de direitos de familiares de pessoas presas, e o fortalecimento das inspeções ordinárias, são demandas da sociedade civil direcionadas à DPESP por meio das conferências. Contudo, tais reivindicações encontram-se pendentes de análise e aprovação pela Administração Superior:

E o que eu tenho observado, não só aqui no núcleo de situação carcerária, como nos outros núcleos, é: os núcleos acabam fazendo a parte deles, mas as propostas não avançam, que elas ficam aí dependendo de órgãos da Administração Superior. Então, essa é a regra dessas atuações. E eu citei essa questão das inspeções de visita, mas também uma outra proposta era o fortalecimento das próprias inspeções ordinárias. E aí tem uma proposta já parada há três anos, que está hoje no Conselho Superior com a segunda subdefensoria, que é um órgão de administração, e não avança, né? Então, assim... E aí é até preocupante, né? Porque assim, claro, a Defensoria, entendo que é hoje, talvez dentro do sistema de justiça, o órgão mais plural, o órgão mais aberto, mas do que se observa é que foi feito ali não só um gasto, mas gerou uma esperança na população, das propostas que foram levadas nas pré-conferências, foram votadas na conferência, foram submetidas aí ao Conselho e não se avança. Então, se a gente pegar as propostas que foram levadas, aquelas que dependeram da Administração em algum ponto, o que eu vejo é ausência de avanço, infelizmente. Então, assim, essa crítica eu faço internamente aqui na Defensoria porque é uma chateação interna também. Então eu acho que isso teria que avançar por tudo, não pela questão jurídica, porque está na lei, enfim, mas também por todos esses outros aspectos aí. (Entrevista realizada em 29 de novembro de 2023)

Outro exemplo apontado pelo outro coordenador, entrevistado em 29 de novembro de 2023, é a disputa do NESC com a Administração Superior da DPESP relativa à paralisação e à continuidade da política de inspeção em unidades prisionais no contexto da pandemia de Covid-19, uma vez que demoraram meses para que a política fosse retomada pelo órgão, mesmo em um contexto de emergência sanitária e de fortes preocupações relativas à saúde coletiva da população carcerária. Em suas palavras, “quando começou a pandemia né, aquela coisa toda, ninguém sabia o que era, né, a gente demorou três meses para voltar a fazer inspeção e só fizemos porque atropelamos o defensor geral também, não queria que fizéssemos, enfim.”

COBRANÇA DE INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS

A partir da identificação de falhas nas políticas públicas para a população em situação de vulnerabilidade, os núcleos especializados da DPESP podem mobilizar diferentes estratégias jurídicas, nas esferas extrajudicial e judicial.

Segundo os defensores públicos entrevistados no dia 29 de novembro de 2023, de modo geral, a partir dos relatórios de inspeção em unidades prisionais, o NESC busca desenvolver, sempre que possível, tentativas extrajudiciais de negociação e solução de demandas junto ao poder público, por meio de instrumentos de interlocução como reuniões de exposição de motivos, ofícios de requisição de informações, e recomendações. No campo judicial, a atuação mais recorrente é o pedido de providências ao juízo corregedor de determinada unidade prisional, com vistas a solucionar questões específicas, com o encaminhamento da demanda à Secretaria de Administração Penitenciária e à direção da unidade prisional. Apenas quando tais tentativas se mostraram frustradas, há a estratégia de ajuizamento de ações civis públicas, com a judicialização da política pública.

Um dos defensores entrevistados destacou a importância do recurso de capital político junto ao próprio Judiciário, diante de uma série de constrangimentos político-institucionais à atuação do NESC, por estar enfrentando as políticas públicas do governo do estado de São Paulo, no que diz respeito, especificamente, à política destinada à população em situação de privação de

liberdade. O capital político, assim, parece ser um dos aspectos relevantes da capacidade institucional da DPESP, ao menos no caso aqui analisado:

Então quando eu falo capital político, é um pouco isso. Claro, o Ministério Público tem muitos anos, os tribunais aí têm muitos anos, a Defensoria tem 17 anos e meio em São Paulo, enfim, daqui a dois meses faz 18. Mas é muito diferente, né? Então, por exemplo, vai, você ganha ação civil pública, cara, a gente ganha uma liminar, como a da vacinação, por exemplo. A gente não comemorava. A gente falava: “olha, legal e tal”. [...] Porque a gente sabia que amanhã o secretário, o governador já tinha falado com o presidente do tribunal, ia ter a suspensão de segurança (...), esse instituto é ditadura, porque assim, [...] você mostra por A mais B que você tem o direito, né? Seja a água, a vacina e tal. Aí vem o governador, liga lá para o presidente do tribunal, né? [...] Mas aí tem suas limitações, internas, externas, políticas, institucionais. Com pessoas que não são pessoas, né? (Entrevista realizada em 29 de novembro de 2023)

Este entrevistado argumentou que as pessoas em privação de liberdade não são vistas pelas autoridades competentes como sujeitos de direitos. No caso da priorização da população prisional no plano estadual de imunização contra a Covid-19, a falta de responsividade do poder público aos pedidos e solicitações do NESC exigiu a judicialização da demanda. Mesmo com intensa carga probatória e a urgência de tomada de decisão, a Presidência do Judiciário paulista, na segunda instância, suspendeu a liminar que incluía a população carcerária como prioridade no plano de imunização, por meio da mobilização do instituto da suspensão de segurança.

Este caso parece não ser uma excepcionalidade, uma vez que dialoga com os achados de pesquisas recentes sobre a atuação institucional da Defensoria Pública e a resistência do Judiciário a determinadas demandas que envolvem a população prisional. Souza (2020) analisou a judicialização de políticas públicas através de ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância entre 2009 e 2017. Em matéria carcerária, as ações (total de 26) pleitearam assistência social e

médica, fornecimento de água e energia, transferência de pessoas presas em razão de superlotação ou melhorias das instalações dos presídios.

As respostas do Judiciário paulista a essas ACPs foram, em sua maioria (73%), de improcedência aos pedidos formulados pela Defensoria. Os argumentos utilizados nessas decisões judiciais consistem, principalmente, na não comprovação de omissão ou ilegalidade na conduta do Estado, no princípio da discricionariedade da Administração na alocação de recursos e na execução da política pública, na separação dos poderes, e nas consequências diretas no sistema prisional de todo o estado de São Paulo. Assim, há resistência do Judiciário em julgar procedentes demandas que influenciariam o planejamento e a execução de políticas públicas (Souza, 2020).

Já no contexto da pandemia de Covid-19, Vasconcelos, Machado e Wang (2020) examinaram a Recomendação n. 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), emitida em 17 de março de 2020 e que recomenda que juízes e juízas adotem diferentes medidas para reduzir o risco de infecção por Covid-19 nas prisões. Ao testarem o impacto da Recomendação nº 62 nas 6.771 decisões judiciais em *habeas corpus* (HCs) proferidas pelo TJSP e publicadas em diários oficiais entre 01 de dezembro de 2019 e 04 de maio de 2020, as autoras e o autor argumentam que o impacto foi baixo, uma vez que a maioria dos HCs foram decididos contra demandantes (quase 90% das 371 decisões da amostra aleatória estatisticamente relevante do estudo).

A mera citação da Recomendação n. 62, em geral, não levou o Tribunal a conceder liberdade antecipada ou prisão domiciliar às pessoas presas, mesmo quando tais pessoas afirmam integrar algum dos grupos de risco ou que seu suposto delito não envolveu violência ou grave ameaça – fatores que deveriam favorecer a concessão dos pedidos em HCs, de acordo com a Recomendação n. 62. Assim, nesse caso específico, o estudo de Vasconcelos, Machado e Wang (2020) mostrou que o TJSP subestimou os riscos de contágio associados ao confinamento em instalações precárias e superlotadas, como as penitenciárias brasileiras.

No caso específico da vacinação contra a Covid-19 da população prisional do Estado, os entraves encontrados pelo NESC no âmbito extrajudicial ou administrativo podem estar relacionados a um maior nível de conflito político em

torno dos possíveis cursos de ação na resposta à pandemia, o que, na avaliação de Lotta *et al.* (2021), comprometia o tempo de resposta e a coordenação entre os entes federativos, tendo prejudicado a capacidade dos/as defensores/as de atuarem na garantia do direito à imunização.

É possível definir o conflito político como disputas entre atores com diferentes visões sobre a política pública. Um dos elementos que caracterizam o conflito é a alta politização: enquanto existe a expectativa de que as lideranças governamentais eleitas tomarão decisões que colocarão a segurança da população em primeiro lugar, na prática tais líderes levam em consideração os custos econômicos e políticos das regulações, que variam de modo significativo de acordo com as bases eleitorais, os seus interesses e valores (Lotta *et al.*, 2021).

No campo da saúde, como é o caso analisado neste artigo, mesmo em momentos excepcionais da pandemia de Covid-19, as normativas federais orientam as normativas locais, cabendo ao Executivo Federal atuar como coordenador do sistema (Lotta *et al.*, 2021). Na política pública de vacinação contra a Covid-19, o Governo do Estado de São Paulo deveria observar a diretriz do PNO, que estabelecia a população carcerária como um dos grupos prioritários de imunização.

Naquele momento, os discursos dissonantes entre o presidente da República, os/as cientistas e os governadores produziram um cenário marcado por posições contraditórias e disputas em torno das medidas de isolamento social, da necessidade do uso de máscaras, da indicação de tratamentos precoces contra a Covid-19, da obrigatoriedade da vacina, dentre outros aspectos (Lotta *et al.*, 2021). Nesse ambiente de conflito político, o trabalho dos/as defensores públicos/as parece ter sido limitado, por um lado, pelas tentativas frustradas de negociação com as secretarias estaduais para cumprimento do PNO quanto à priorização da população carcerária na imunização contra a Covid-19, e por outro, por um Judiciário paulista resistente a interferir em decisões de política pública tomadas pelo Executivo local, mesmo quando violadoras do PNO.

Apesar disso, a mobilização pelo NESC da prerrogativa de requisição de informações e documentos a órgãos e autoridades públicas como o governo do estado de São Paulo, por meio das Secretarias de Saúde e de Administração Penitenciária, e, posteriormente, o ingresso de uma ação civil pública para a revisão

e realinhamento da política pública de vacinação contra a Covid-19 com o objetivo de garantir o direito à saúde da população em situação prisional, indicam a atuação do NESC na produção de dados e no planejamento e proposição de uma mudança na política pública, demonstrando a sua capacidade institucional, ainda que com as fragilidades e os desafios indicados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou identificar e caracterizar dimensões de capacidades institucionais técnicas e políticas mobilizadas pelo NESC da DPESP para a participação na regulação judicial da política pública de vacinação contra a Covid-19 da população prisional.

A partir do modelo teórico de capacidade estatal como a capacidade de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, propomos a análise de duas dimensões de capacidades estatais: técnicas e políticas. A dimensão técnica envolve a existência e o funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos humanos, organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários e adequados para conduzir as ações, além de instrumentos de coordenação e de estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já a dimensão política está associada à participação social, ao diálogo com atores da sociedade civil e do sistema político-representativo, e à articulação com os órgãos de controle.

Para o caso estudado neste artigo, dentre as capacidades técnicas, identificamos e caracterizamos os recursos disponíveis, a articulação interna, e o monitoramento e avaliação das ações. Já dentre as capacidades políticas, mapeamos e especificamos a interação com a sociedade civil, a relação do NESC com a Administração Superior da DPESP, e a cobrança de instituições responsáveis pela política pública questionada.

Os instrumentos jurídicos de atuação da Defensoria Pública nos campos administrativo e judicial precisam ser combinados com capacidades técnicas e políticas, para atingir o objetivo institucional de contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas voltadas aos grupos sociais em

situação de vulnerabilidade atendidos pela instituição. Se a instituição não é capaz de, por si só, implementar políticas públicas sob atribuição do Executivo, sua atuação, por meio de política pública de acesso à justiça, pode causar constrangimentos e cobranças dos atores estatais responsáveis, o que em si produz tensões interessantes que podem gerar alterações no comportamento dos atores envolvidos.

A fragilidade e a precariedade do exercício da cidadania para a população prisional implicam a violação sistemática e cotidiana dos seus direitos fundamentais, em decorrência de uma inversão da construção histórica dos direitos civis, políticos e sociais, e do não reconhecimento dessas pessoas enquanto titulares do *status* do direito a ter direitos (Somers, 2008). A cidadania plena exige uma base sólida de direitos civis, que dependem de uma justiça acessível e disponível para proteger o indivíduo contra o arbítrio e a violência. Nessas condições, a intervenção estratégica da Defensoria Pública, mediante a política de acesso à justiça, é ainda mais crucial.

À luz dos dados coletados pela análise documental e pelas entrevistas com profissionais do NESC no estudo do caso envolvendo a política de vacinação da população encarcerada durante a pandemia de Covid-19, é possível sustentar que, considerando a natureza do trabalho do NESC da DPESP, tal órgão alcança resultados mais interessantes em termos de participação em processos de produção de políticas públicas na medida em que consegue combinar e balancear, em sua dinâmica de atuação, diferentes componentes de capacidades técnicas e políticas.

No caso analisado, a atuação do NESC envolveu a requisição de informações, documentos e esclarecimentos aos órgãos envolvidos na definição da política pública de vacinação contra a Covid-19 e na priorização de populações em situação de vulnerabilidade, como as pessoas encarceradas, além da judicialização da política pública de vacinação do estado de São Paulo, por meio da ação civil pública junto ao TJSP. Tal comportamento evidencia a instrumentalização das capacidades institucionais da DPESP quanto à participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política pública. No entanto, dada a resistência do Tribunal, mais especificamente de sua Presidência em segunda instância, o NESC

teve sua atuação obstaculizada, o que exige maior operacionalização das capacidades políticas da instituição.

Neste sentido, é possível afirmar que na Defensoria Pública, ao menos em São Paulo e a partir do caso em questão, apesar da existência de componentes de capacidades técnicas e políticas, faz-se necessária uma maior instrumentalização, principalmente no que diz respeito ao número de servidores/as - defensores/as públicos/as, corpo técnico e de atendimento - dos quadros da DPESP envolvidos/as, à articulação interna dos órgãos da DPESP, e à articulação externa da DPESP com os demais atores que participam do ciclo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Arantes, R. B., & Moreira, T. de M. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1), 97-135. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>
- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Fernandes, A. S. A. (2022). Quando a autonomia é necessária para o desempenho: defensoria pública do Brasil. *Revista de Administração Pública*, 56(4), 488-507. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220047>
- Carvalho, J. M. (2001). *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cunha, L. G., & Feferbaum, M. (2014). Repensando o papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania. In A. I. Ré, & G. A. S. dos Reis (Orgs.), *Temas aprofundados - Defensoria Pública* (pp. 17-21). Volume 2. Salvador: Editora JusPODIVM.
- Cunha, L. G., Lemes, M. B., & Ferraro, L. P. (2022). O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19. *Suprema: Revista de Estudos*

Constitucionais, 2(2), 233-275.

<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/170>

Gomide, A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 85-104). Brasília: IPEA/ENAP.

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf

Haber, C. D. (2024). O papel da produção de dados na atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva. In *Revista Temática: Tutela Coletiva* (pp. 77-95). Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Estudos Jurídicos.

Lauris, E. (2013). *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Pós-Colonialismo e Cidadania Global, Universidade de Coimbra].

Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. (1994, 12 de janeiro). 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp80.htm

Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006. (2006, 9 de janeiro). Organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>

Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. (2009, 7 de outubro). 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.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm

Lemes, M. B., & Cunha, L. G. (2022). O modelo de ouvidoria externa da Defensoria Pública e os desafios do acesso à justiça. *Revista Direito Público*, 19(102), 319-342. <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6343>

- Lotta, G. S. et al. (2021). O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, e243776.
<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkJhC6MPXp/?lang=pt>
- Madeira, L. M. (2014). Institutionalisation, reform and independence of the Public Defenders's Office in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 48-69.
<https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100011>
- Ministério da Saúde. (2021). *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19* (11ª ed.). Brasília: Ministério da Saúde.
<https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Vacinacao/Plano%20Nacional%20de%20Operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Vacina%C3%A7%C3%A3o%20contra%20a%20Covid-19%20-%20PNO%20-%2011%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Moreira, T. de M. Q. (2019). Defensoria Pública e judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico. In: V. E. de OLIVEIRA (Org.), *Judicialização de políticas públicas no Brasil* (pp. 123-149). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getulio Vargas. (2020a). *A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas*. Nota Técnica. 1ª fase. <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel06-defensoria-covid-19-v4-1.pdf>
- Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getulio Vargas. (2020b). *A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas*. Nota Técnica. 2ª fase. <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/11/relatorio-profissionais-da-defensoria-2-rodada-7.pdf>
- Oliveira, V. E., Lotta, G., & Vasconcelos, N. P. (2020). Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 7(1), 181-195.
<https://reedrevista.org/reed/article/view/425>
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121
- Somers, M. R. (2008). *Genealogies of citizenship knowledge, markets, and the right to have right*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Souza, C. C. R. (2020). O papel dos defensores públicos na consolidação dos direitos coletivos em São Paulo (Brasil). *Revista Temas Sociológicos*, 26, 227-255.
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello et al. (Orgs.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp. 45-69). Brasília: IPEA.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403_implementacao_politica_web.pdf
- Supremo Tribunal Federal. (2023). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/decisao-stf-adpf.pdf>
- Vasconcelos, N. P., Machado, M. R., & Wang, D. W. L. (2020). Covid-19 nas prisões: um estudo das decisões em *habeas corpus* no Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1472-1485.
<https://doi.org/10.1590/0034-761220200536>
- Vilaça, L. (2017). De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. *Sociedade e Cultura*, 20(1), 61-82. <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/50855/24869>

Luciana Gross Cunha: É mestre e doutora em Ciência Política pela USP e professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP). Desenvolve pesquisas sobre Justiça Climática, acesso à justiça e desigualdades, performance e administração das instituições do sistema de justiça. É coordenadora do Núcleo de Constituição e Justiça e do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflito (NAJUPMESC) da FGV Direito SP. É pesquisadora sênior do Núcleo de Justiça Racial e Direito da FGV Direito SP. É presidente do conselho editorial da Revista Direito GV. Integra o Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. E-mail: Luciana.Cunha@fgv.br.

Maurício Buosi Lemes: Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Mestre em Ciências (Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FDRP/USP, com estágio de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC). Atualmente, é doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP), com Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), na Linha de Pesquisa: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social. Realiza projeto de pesquisa sobre acesso à justiça e a atuação dos núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na produção de políticas públicas, com estágio de pesquisa na T. Denny Sanford School of Social and Family Dynamics da Arizona State University. Participa do Núcleo de Justiça e Constituição, do Núcleo de Acesso à Justiça, Processo e Meios de Solução de Conflito, e do Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação, da FGV Direito SP. Também auxilia na coordenação do Grupo de Estudos em Formação Docente e Metodologia do Ensino do Direito, sediado na FDRP/USP. E-mail: mauriciobuosilemes@gmail.com.

Data de submissão: 31/07/2025

Data de aprovação: 24/05/2026