

# **O desenho e a atuação institucional do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em políticas públicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19**

## **Resumo**

O objetivo do artigo é analisar as atribuições do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo previstas em seu portal eletrônico, refletindo sobre os instrumentos de atuação do órgão à luz da perspectiva teórica das capacidades estatais para produção de políticas públicas. Organizamos tais atribuições e instrumentos de atuação de acordo com os indicadores presentes nos componentes técnico-administrativo e político-relacional de capacidades estatais para produção de políticas públicas, buscando exemplificar o exercício de tais atribuições e instrumentos de atuação por meio de políticas públicas específicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, que busca contribuir com a construção de um modelo analítico de capacidades institucionais para atuação no campo de políticas públicas adequado às especificidades de uma instituição de controle pertencente ao sistema de justiça.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça. Sistema de Justiça. Defensoria Pública. Políticas Públicas. Capacidades estatais.

## **Introdução**

A Defensoria Pública conquistou uma posição de destaque na organização do sistema de justiça<sup>1</sup> e nas políticas públicas de acesso à justiça instituídas no Brasil pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Foi desenhada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e tendo como atribuições, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judiciais e extrajudiciais, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, das pessoas necessitadas e em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 1988).

Desde a promulgação da CF/88, o Brasil tem sido palco de intensa experimentação institucional relacionada aos controles democráticos da Administração Pública e a novas formas de acesso à justiça, o que tem aumentado a influência exercida pelos atores do sistema de justiça sobre a forma e o conteúdo das políticas públicas elaboradas e implementadas pelos governantes (ARANTES e MOREIRA, 2019).

Um arcabouço institucional tem favorecido uma atuação cada vez mais intensa do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública nesse campo. Os elementos deste arcabouço consistem: a) na constitucionalização de direitos sociais e de políticas públicas, que possibilita o questionamento judicial envolvendo demandas de acesso a medicamentos, leitos hospitalares, creches etc.; b) na ampliação do acesso à justiça, por meio de instrumentos jurídicos de garantia dos direitos difusos e coletivos, como a Lei da Ação Civil Pública - ACP (Lei nº 7.347/1985), e do aumento de atores legitimados que podem propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) a partir da CF/88, facilitando o acionamento das instituições judiciais; e c) no protagonismo de instituições do sistema de justiça, que conquistaram papéis político e social centrais na democracia brasileira (OLIVEIRA, 2019).

A Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), traz, como uma de suas atribuições institucionais, “contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais” (artigo 5º, inciso XII).

---

<sup>1</sup> Com base em Moreira (2019a), entendemos sistema de justiça como o conjunto de instituições e de atores cuja finalidade consiste em reivindicar e garantir direitos através de demandas judiciais ou de mecanismos extrajudiciais. Contudo, as relações entre os elementos de tal sistema não são harmônicas, mas marcadas por conflitos e interesses divergentes entre os diferentes atores que o compõem.

Na estrutura institucional da DPESP, aos núcleos especializados<sup>2</sup>, de caráter permanente e dedicados às violações de direitos, compete “propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural” (artigo 53, inciso II) (SÃO PAULO, 2018). A existência de tais núcleos procura atender à necessidade de definição de uma linha de atuação estratégica da instituição diante dos conflitos sociais estruturais (LAURIS, 2013).

Este artigo integra o projeto de pesquisa de doutoramento em desenvolvimento pelo autor<sup>3</sup>, que busca analisar as capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPESP, a fim de discutir os modos pelos quais têm atuado em processos de produção de políticas públicas, bem como os resultados alcançados, no período 2017-2021.

Como parte desse esforço de pesquisa, nesse texto, o objetivo é analisar as atribuições do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP previstas em seu portal eletrônico<sup>4</sup>, refletindo sobre os instrumentos de atuação do órgão à luz da perspectiva teórica das capacidades estatais para produção de políticas públicas. Assim, a partir desse campo de estudos usualmente aplicados no âmbito de agências do Executivo, espera-se avançar na construção de um modelo analítico de capacidades institucionais para atuação no campo de políticas públicas adequado às especificidades de uma instituição de controle e de efetivação de direitos pertencente ao sistema de justiça, a DPESP, dotada de garantias de autonomia e independência em relação ao Poder Executivo.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A **seção 1** apresenta os pressupostos teóricos do trabalho, tendo como base o conceito, as dimensões e os indicadores de capacidade estatal, e sua relevância para a compreensão de processos de produção de políticas públicas. A **seção**

---

<sup>2</sup> A DPESP conta atualmente com nove núcleos especializados: Cidadania e Direitos Humanos, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Situação Carcerária, Direitos das Mulheres, Diversidade e Igualdade Racial, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor e Segunda Instância e Tribunais Superiores.

<sup>3</sup> Este texto é parte do projeto de pesquisa em desenvolvimento “A participação dos núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na produção de políticas públicas”, que recebe fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processo FAPESP nº 2021/02397-1), a quem o autor agradece o apoio recebido. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/pt/nucleos-especializados/pagina-inicial-nucleos-especializados/cidadania-e-direitos-humanos>

**2** discute algumas características do processo de institucionalização da Defensoria Pública, destacando a conquista de prerrogativas e de espaços de atuação dentro do sistema de justiça associados à capacidade de influência em políticas públicas. Já a **seção 3** analisa as atribuições do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP previstas em seu portal eletrônico, buscando compreender os instrumentos de atuação do órgão à luz da base teórica proposta, além de exemplificar o exercício de tais atribuições e instrumentos de atuação por meio de políticas públicas específicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19. Por fim, as considerações finais retomam o objetivo central do artigo, destacam seus principais argumentos, e sugerem uma agenda de pesquisa futura, a partir da identificação dos limites do estudo realizado.

## **1. Capacidades estatais e produção de políticas públicas**

Em sentido amplo, capacidade estatal significa a capacidade de decidir, formular e implementar 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).

A análise dos arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil sugere que as capacidades estatais precisam ser analisadas sob duas dimensões. A técnico-administrativa envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos humanos, organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários e adequados para conduzir as ações de governo, além de instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e de estratégias de monitoramento e avaliação das ações (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018).

Já a dimensão político-relacional está associada aos canais e procedimentos institucionalizados de participação social nos processos decisórios de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas

e projetos governamentais. Esta dimensão também abrange mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo e a articulação com os órgãos de controle. Enquanto a dimensão técnico-administrativa pode ser vinculada às noções de eficiência e eficácia, a dimensão político-relacional está associada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018).

Nessa perspectiva, Huerta (2008) também sugere que a análise das capacidades institucionais deve compreender os componentes administrativos e políticos, uma vez que o Estado não é apenas um aparato burocrático, mas também uma arena política na qual se processam interesses e ideologias internas e externas à estrutura organizacional estatal. A capacidade administrativa refere-se às habilidades técnico-burocráticas do aparato estatal requeridas para implementar seus objetivos oficiais. Neste componente, destacam-se duas dimensões: os recursos humanos e a organização.

Sobre os recursos humanos, faz-se referência ao número, variedade e cargos de funcionários; aos fatores organizativos e de procedimentos de recursos humanos, que regulam aspectos como o recrutamento, a promoção, os salários e os postos de trabalho; à formação e à capacitação dos recursos humanos; à concentração de especialistas a partir de recrutamento baseado no mérito e às oportunidades oferecidas para obtenção de promoções e ascensão na carreira profissional; aos sistemas de prêmios e punições; e à capacidade individual dos atores responsáveis pelas tarefas em termos de informação, motivação, conhecimento, compreensão e destreza adquiridas (HUERTA, 2008).

No tocante à organização, põe-se atenção à disponibilidade de recursos financeiros necessários para a realização das tarefas previstas; às responsabilidades, propósitos e funções da organização; à estrutura e distribuição de funções e responsabilidades; à forma da organização; à autoridade jurídica para fazer com que outras instituições cumpram seus programas; aos sistemas de gestão para melhorar o desempenho de tarefas e funções específicas; à relação, coordenação e colaboração intra e intergovernamental; aos tipos e características das políticas e programas que desenham e aplicam; às normas e “regras do jogo” que regulam as relações entre os atores envolvidos (HUERTA, 2008).

Já a capacidade política refere-se à interação política que, enquadrada em certas regras e normas, os atores do Estado estabelecem com os setores da sociedade civil e com aqueles que operam em contexto internacional. A capacidade política está associada ao modo como se relacionam os atores políticos entre si, mas também com aqueles

indivíduos e grupos que lutam para envolver-se ativamente em determinados campos da esfera pública. Neste componente, destacam-se algumas dimensões, como: participação política, ou seja, quem participa e de que maneiras; negociação, isto é, a vontade política entre os atores e suas formas de negociação; a luta de poder, quer dizer, o quanto os atores aceitam a distribuição existente de poder (HUERTA, 2008).

Assim, qualquer avaliação sobre capacidades institucionais deve levar em conta os componentes administrativos e políticos e avançar em direção a um enfoque interativo e relacional que permita reconhecer que a construção e o desenvolvimento de tais capacidades dependem não somente da capacidade administrativa do aparato estatal, mas também da relação que este tenha com os grupos sociais e o contexto sociopolítico em que está inserido – capacidade política (HUERTA, 2008).

## **2. O modelo de Defensoria Pública e a atuação no campo de políticas públicas**

Com a criação e institucionalização da Defensoria Pública, o Brasil consolidou a preferência por um modelo público e democrático de acesso à justiça, com um corpo profissional próprio dedicado à informação e consulta jurídicas, judicial e extrajudicial. Tal tarefa de assistência jurídica às pessoas necessitadas tem implicado em inúmeras oportunidades de atuação, que podem ser traduzidas em políticas públicas levadas a cabo pela instituição, tornando-a 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 e MOREIRA, 2019).

Cunha e Feferbaum (2014), ao recuperarem o debate em torno do modelo de assistência jurídica adotado a partir da CF/88, sugerem 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 servidores, do envolvimento e do apoio da sociedade civil e do fortalecimento 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.

Tal modelo de atuação está orientado para identificar situações complexas que requerem soluções coletivas, encaminhando tais problemas até outras instâncias competentes para enfrentá-los, com as quais a Defensoria Pública tenta colaborar para construir uma resolução que considere a complexidade da situação e as possibilidades dos atores envolvidos. Essa forma de ação tem como consequências o estabelecimento de vínculos com outros órgãos que atuam no subsistema de política pública e o estímulo à formação de redes constituídas para agir estrategicamente na promoção do direito (CNJ; SBDP, 2018).

A Lei Complementar Federal nº 132/2009<sup>5</sup> consolidou um novo perfil institucional da Defensoria Pública em todo o país, inovando em três eixos principais: 1) fixou a defesa e a promoção de direitos humanos como missão da Defensoria; 2) priorizou novos mecanismos para tutelar os interesses jurídicos dos grupos sociais atendidos pela Defensoria, sobretudo a ACP, as soluções extrajudiciais de litígios e a educação em direitos; e 3) instituiu a ouvidoria externa da Defensoria, a fim de construir uma instituição mais aberta e transparente à sociedade (ARANTES e MOREIRA, 2019).

Assim, é possível perceber o encaixe da Defensoria Pública no sistema de tutela coletiva de direitos. Através da linguagem do acesso à justiça, a Defensoria tem lutado por afirmação corporativa e institucional, lançando-se à conquista de funções, prerrogativas, autonomia e espaços privilegiados de atuação na estrutura constitucional do Estado e na esfera política da democracia (ARANTES e MOREIRA, 2019). Um desses espaços de atuação, foco de análise deste artigo, é o campo das políticas públicas.

No caso da DPESP, a atuação dos núcleos especializados não se limita aos órgãos judiciais, envolvendo também os formuladores de políticas públicas, os processos legislativos, os formadores de opinião e a sociedade em geral, devendo utilizar-se de diferentes técnicas jurídicas, políticas e sociais. Os núcleos são espaços privilegiados para que se busque uma atuação que leve em conta a interseccionalidade (articulação entre as

---

<sup>5</sup> A Lei Complementar Federal nº 132/2009 reformou a Lei Complementar nº 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados.

categorias de gênero, raça/etnia, classe, geração, entre outras), realizando ações conjuntas entre si; a intersetorialidade, através de ações integradas com diferentes setores responsáveis por políticas públicas; e a interdisciplinaridade, contando com uma equipe técnica formada por assistentes sociais, psicólogos e defensores. Assim, cumprem um papel de facilitar a interlocução entre os grupos sociais organizados e a DPESP (VIEIRA e RADOMYSLER, 2015).

### **3. O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP e seus instrumentos de atuação em políticas públicas**

A partir dos aportes fornecidos pela abordagem teórica das capacidades estatais, é possível analisar a atuação dos núcleos especializados da DPESP em processos de produção de políticas públicas em dois componentes: técnico-administrativo e político-relacional.

No componente técnico-administrativo, são propostas as seguintes questões: a) qual a composição dos núcleos em termos profissionais? b) como tais profissionais são selecionados para atuarem nos núcleos? c) os núcleos oferecem possibilidades de formação e de capacitação para seus profissionais? d) há mecanismos de incentivo e de reconhecimento de práticas exitosas? e) os profissionais são bem informados e motivados para realizarem suas atividades diárias? f) os recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis são suficientes? g) como as funções e responsabilidades dos núcleos são estruturadas e distribuídas entre seus profissionais? h) como se dá a coordenação intraburocrática (os núcleos entre si e dos núcleos com defensores que atuam diretamente com as pessoas assistidas) e interburocrática (entre núcleos e órgãos do Estado responsáveis por políticas públicas)? i) de que modos as ações dos núcleos são formuladas, implementadas, monitoradas e avaliadas?

No componente político-relacional, são propostas as seguintes questões: a) como os núcleos têm viabilizado o diálogo e a participação de atores da sociedade civil organizada na construção de suas políticas institucionais e das políticas públicas em geral? b) de que modos os núcleos têm interagido com atores do sistema político-representativo, com os demais órgãos de controle e com a esfera internacional?

As atribuições e os instrumentos de atuação do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP podem ser organizados nesses dois componentes de capacidade estatal para produção de políticas públicas.



No componente técnico-administrativo, estão compreendidos os seguintes indicadores: instrumentos de coordenação intrainstitucional, instrumentos de coordenação interinstitucional, estratégias de monitoramento e avaliação das ações, e recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

Já o componente político-relacional abarca os seguintes indicadores: mecanismos de interação da burocracia da Defensoria com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, e articulação da Defensoria com outros órgãos de controle e com a esfera internacional.

No componente técnico-administrativo, com relação aos instrumentos de coordenação intrainstitucional, ou seja, dentro da Defensoria, é possível mencionar:

- a) a compilação e a remessa de informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos defensores públicos;
- b) a realização e o estímulo, em colaboração com a Escola Superior da Defensoria, do intercâmbio permanente entre os órgãos de execução e de atuação, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas;
- c) a prestação de assessoria aos órgãos de execução e de atuação da Defensoria;
- d) a contribuição para definição, do ponto de vista técnico, das ações voltadas à implementação do Plano Anual de Atuação.

No indicador relativo à existência de instrumentos de coordenação intrainstitucional, é possível citar o caso do município de São José de Rio Preto no qual, em agosto de 2020, os dados apresentados pela Vigilância Sanitária local revelaram um cenário de rápida elevação da transmissão do coronavírus, com 731 infectados em junho e 9.438 em agosto, além de 248 óbitos.

Diante deste cenário, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, em conjunto o defensor público que atua na cidade, encaminhou ofício à Prefeitura e ao Governo do Estado, com recomendações expressas para o fortalecimento das ações de isolamento social, apontando ainda para a necessidade de revisão da classificação estabelecida pelo Plano São Paulo, com regressão desta região para a fase de alerta máximo, em decorrência do expressivo aumento no número de casos de Covid-19.

Também foram realizadas reuniões com o Poder Público para solicitar explicações sobre os critérios científicos adotados.

Num contexto de agravamento da pandemia de Covid-19 e de falta de medicamentos necessários à intubação de pacientes, realidade vivenciada por diferentes municípios brasileiros, o Núcleo, a partir da emissão de ofícios, solicitou informações às municipalidades sobre a disponibilidade de kit intubação e de oxigênio hospitalar para o tratamento dos pacientes diagnosticados com Covid-19.

Em conjunto com os defensores públicos que atuam na cidade de Bauru, o Núcleo enviou uma recomendação à Diretoria Regional de Saúde (DRS) VI, responsável por este município e outras 68 cidades da região, solicitando às Unidades de Saúde especial atenção quanto à adequada atualização periódica do estoque de medicamentos e do oxigênio hospitalar. A Defensoria Pública recomendou ainda a adequada gestão dos medicamentos utilizados nos procedimentos de intubação, com a atualização do sistema de informações de maneira regular.

Em articulação com o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos expediu ofício, em caráter de emergência humanitária, à Secretaria Municipal de Saúde, à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, recomendando-se diferentes ações, tais como: a ampliação de oferta de vagas nos centros de acolhida; a ampliação das equipes de consultório nas ruas; a realização de exames de detecção de Covid-19 para população em situação de rua; a utilização de espaço públicos para acolhimento emergencial de pessoas em situação de rua com sintomas de Covid-19; a difusão nas áreas urbanas mais precárias de todas as informações sobre isolamento domiciliar e afastamento social; a higienização intensiva de postos de ônibus, escadas, corrimãos, dentre outros equipamentos necessários aos trabalhadores e trabalhadoras que não estão em isolamento domiciliar; o acolhimento emergencial das pessoas moradoras de assentamentos precários considerados inaptos para a garantir os devidos cuidados de proteção contra a Covid-19; a implementação emergencial de serviço de moradia social para acolhimento da população idosa de baixa renda, da população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social e da população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas; dentre outras medidas.

Já quanto aos instrumentos de coordenação interinstitucional, da Defensoria com outros atores e instituições responsáveis por políticas públicas, é possível citar:

- a) a representação da instituição perante conselhos e demais órgãos colegiados, por qualquer de seus membros, mediante designação do Defensor Público Geral do Estado;
- b) a realização e manutenção de intercâmbio e cooperação com entidades e órgãos, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, de defesa dos direitos humanos;
- c) o recebimento de representação que contenha denúncia de violação dos direitos humanos de qualquer pessoa ou entidade pública ou privada, a apuração de sua veracidade e procedência e a notificação às autoridades competentes sobre a coação no sentido de fazerem cessar os abusos praticados por particular ou por servidor público;
- d) o encaminhamento, às autoridades competentes, dos pareceres ou relatórios conclusivos das comissões temáticas do núcleo, em virtude das representações que lhes tenham sido apresentadas sobre violações de direitos humanos, solicitando as providências cabíveis ou propondo medidas pertinentes no âmbito de suas atribuições.

No indicador relativo à existência de instrumentos de coordenação interinstitucional, é possível citar a participação do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos na Plataforma Interinstitucional de Autocomposição de Conflitos decorrentes de Covid-19 (Plataforma Covid-19). A plataforma foi pensada pelo Gabinete de Conciliação do Tribunal Regional da 3ª Região, para encaminhamento de demandas relacionadas à pandemia, criando um espaço de diálogo e articulação entre sociedade civil, Poder Judiciário, órgãos e entidades públicas, a fim de que as demandas relacionadas à saúde fossem devidamente atendidas.

Assim, por meio de reuniões realizadas no âmbito desta Plataforma, representantes da área de saúde do Estado e do Município de São Paulo apresentaram informações sobre o plano de vacinação. Com fundamento no Documento Técnico do Centro de Vigilância Epidemiológica do Estado de São Paulo, houve debates sobre os grupos prioritários e os representantes da área de saúde informaram que seria seguida a tabela de grupos prioritários, conforme o Plano Federal.

Por meio de ofício dirigido ao juiz federal integrante da Plataforma Interinstitucional de Autocomposição de Conflitos do TRF3, o Núcleo apresentou sugestões de medidas para o aprimoramento da política de vacinação, orientadas ao Ministério da Saúde, em conformidade com as deliberações realizadas em audiência no Gabinete de Conciliação do TRF3.

Levando-se em consideração os desafios enfrentados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo no acesso às informações sobre a vacinação de pessoas em situação de rua, o Núcleo apontou divergências de informações na definição da quantidade de pessoas em situação de rua no Estado de São Paulo.

Diante dessa divergência, o Núcleo sugeriu ao Ministério da Saúde maior transparência quanto aos critérios adotados no dimensionamento das quantidades de doses vacinais para grupos específicos de todos os estados e municípios da federação. Esta medida tinha como objetivo evitar o subdimensionamento da vacinação para algumas categorias, gerando prejuízos à imunização de determinados grupos, inclusive prioritários para vacinação contra a Covid-19. Nesse sentido, o Núcleo solicitou maior transparência em relação à previsão de remessas de vacinas da União aos Estados e Municípios, para grupos populacionais específicos, incluindo as hipóteses de prioridade vacinal previstas no Plano Nacional de Imunização.

O Núcleo também encaminhou outro ofício à Plataforma, com sugestões direcionadas à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, relacionadas à vacinação da população em situação de rua, como: a inclusão da população em situação de rua no cronograma vacinal do estado; o estabelecimento de pontos de vacinação em locais que a população em situação de rua frequenta; a atuação conjunta com a Secretaria Municipal de Saúde e a Assistência Social para o atendimento das pessoas com dificuldade de locomoção; a realização de campanhas, para informação sobre a importância da vacinação e da necessidade de imunização completa, direcionadas especificamente à população em situação de rua; e a priorização da aplicação da vacina Janssen para este grupo, tendo em vista se tratar de vacina de dose única.

Com relação à garantia de leitos hospitalares, o Núcleo expediu ofício direcionado ao Secretário de Estado de Saúde, ao Secretário Municipal de Saúde de São Paulo, à Coordenadora substituta do Centro de Contingência de Coronavírus e à Diretoria Técnica do Centro de Vigilância Sanitária, recomendando a adoção de diferentes medidas urgentes, na área da saúde, para combate à pandemia de Covid-19, tais como: transparência nos critérios de elegibilidade para acesso a leitos de UTI e respiradores; estabelecimento de plano gerencial com critérios para requisição de leitos de UTI da rede privada de hospitais; e coleta de dados sobre casos suspeitos de contaminação, ainda que não submetidos a teste, para fins de planejamento da política de saúde emergencial.

Com referência às estratégias de monitoramento e avaliação das ações, é possível mencionar:

- a) a promoção de investigações e estudos sobre a eficácia das normas asseguradoras dos direitos humanos, consagrados na Constituição Federal, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1969), bem como demais tratados e convenções ratificadas pelo Brasil;
- b) a proposição, monitoramento e avaliação das questões relativas a direitos humanos dentro do âmbito das atribuições da Defensoria Pública, e a representação às autoridades competentes, no sentido de apurar e fazer cessar qualquer ato de violação;
- c) a coleta e organização de dados relativos a violações dos direitos humanos no Estado de São Paulo, bem como a promoção ou realização de pesquisas sobre as causas de violações desses direitos com vista a subsidiar a proposição de medidas que façam cessar as referidas causas de violação.

No tocante aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, é possível citar a solicitação à Administração Superior da Defensoria Pública, por intermédio do Coordenador do Núcleo, dos recursos humanos e materiais necessários ao cumprimento pleno das suas atribuições.

No componente político-relacional, quanto aos mecanismos de interação da burocracia da Defensoria com atores do sistema político-representativo, é possível mencionar:

- a) a apresentação e o acompanhamento das propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa afeitas à área de direitos humanos;
- b) a elaboração de parecer e opinião em projetos de Lei que estejam em tramitação no Poder Legislativo que tratem da temática de direitos humanos.

Com referência aos canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, é possível citar:

- a) a informação, conscientização e motivação da população carente, inclusive por intermédio dos diferentes meios de comunicação, a respeito de seus direitos e garantias fundamentais, em suas respectivas áreas de especialidade, em coordenação com a assessoria de comunicação social e a Escola Superior da Defensoria Pública;
- b) a atuação em conjunto, sempre que houver possibilidades e em parceria com a sociedade civil e órgãos públicos que atuem em favor dos direitos humanos;
- c) a promoção e o incentivo da constante e a efetiva participação da sociedade civil na divulgação e no aperfeiçoamento das questões inerentes aos direitos humanos.

No indicador relativo à existência de canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, é possível mencionar a participação do Núcleo em reuniões para o desenvolvimento de estratégia territorial de vacinação no distrito de Sapopemba, na cidade de São Paulo, em conjunto com organizações da sociedade civil, lideranças comunitárias, Instituto Pólis e Instituto Butantan.

O Núcleo também participou de audiência pública da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, que debateu o plano de remoção de famílias da região da Cracolândia, durante a pandemia de Covid-19.

Por fim, sobre a articulação da Defensoria com outros órgãos de controle e com a esfera internacional, é possível mencionar:

- a) a coordenação do acionamento de Cortes Internacionais;
- b) o estabelecimento de permanente articulação com núcleos especializados afins de defensorias públicas de outros Estados e da União para definição de estratégias comuns em assuntos de âmbito nacional e para intercâmbio de experiências.

No indicador relativo à articulação do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos com outros órgãos de controle, é possível citar a participação do Núcleo em diversas reuniões com outros atores do sistema de justiça, debatendo diferentes questões associadas à saúde, à vacinação e aos grupos prioritários, tanto no âmbito da Plataforma Covid-19 desenvolvida pelo TRF3, quanto no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Na temática da vacinação, em conjunto com outros integrantes do Comitê Covid-19 da Defensoria Pública, do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, o Núcleo participou de discussões que reiteraram a importância da imunização das pessoas em situação de vulnerabilidade social, destacando a necessidade da abordagem das dimensões racial, de renda e territorial no estabelecimento dos critérios para vacinação.

Assim, houve a emissão conjunta, entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública da União e Ministério Público do Estado, de ofício à Prefeitura da Cidade de São Paulo e à Secretaria Municipal da Saúde, em que foram realizados questionamentos sobre: a forma de controle e de monitoramento da vacinação; os dados sobre a aplicação de segundas doses de vacinas contra a Covid-19 e as estratégias de busca ativa para vacinação; a forma de divulgação da vacinação em territórios com maior vulnerabilidade social; os dados sobre a quantidade dos postos de vacinação e sua forma de distribuição nos bairros com maior taxa de mortalidade; as eventuais medidas para ampliação do acesso da população à vacinação (tais como instalação de postos de vacinação em terminais de ônibus, trem e/ou metrô ou outros espaços públicos e ampliação dos horários para o período noturno), além de outras indagações.

O Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos também participou de uma recomendação administrativa, de modo conjunto entre MPF, MPSP, DPU e DPESP, por meio da qual foram indicadas ações à Caixa Econômica Federal, tais como: a realização de curso de capacitação de todos os gerentes e funcionários das agências da Caixa Econômica Federal, com treinamento e sensibilização para o atendimento humanizado às pessoas em situação de rua; contratação de, ao menos um(a), assistente social devidamente capacitado(a) no atendimento e esclarecimentos à pessoa em situação de rua, em todas as agências das regiões da cidade de São Paulo com maior concentração desta população, conforme Censo de 2019; a disponibilização, em todas as agências da cidade de São Paulo, de locais e espaços em tamanho e quantidades adequados, especialmente às pessoas em situação de rua e que carregam os seus pertences pessoais, para que possam guardar seus objetos e não sejam impedidas de ingressar na agência; dentre outras medidas. Após tentativas de solução extrajudicial, foi necessário o ingresso com Ação Civil Pública contra Caixa Econômica Federal e União.

No indicador relativo à articulação da Defensoria com a esfera internacional, o Núcleo produziu um memorando, com informações para elaboração de resposta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre as medidas cautelares

adotadas para proteção dos direitos à vida e à integridade pessoal do Padre Júlio Renato Lancellotti, defensor dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, e de Daniel Guerra Feitosa, pessoa em situação de rua.

As informações apresentadas pelo Núcleo revelaram o agravamento dos riscos do trabalho do Pe. Júlio no contexto da pandemia de Covid-19. Com o aumento do quadro de exclusão da população em situação de rua e, conseqüentemente, da intensificação das ações tomadas pelo Pe. Júlio para garantir a essa população condições mínimas de subsistência, o Núcleo apontou o aumento da sua vulnerabilidade enquanto defensor de direitos humanos. O memorando apresentado sugeriu omissão estatal na tomada de medidas efetivas e necessárias para a proteção da integridade pessoal do Pe. Júlio.

Ainda, em parceria com a organização de direitos humanos Conectas, o Núcleo realizou uma denúncia junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos envolvendo violações dos direitos de pessoas em extrema situação de vulnerabilidade social que habitam a região da Cracolândia, em São Paulo.

### **Considerações finais**

O objetivo do estudo foi analisar as atribuições do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP previstas em seu portal eletrônico, refletindo sobre os instrumentos de atuação do órgão à luz da perspectiva teórica das capacidades estatais para produção de políticas públicas.

Organizamos tais atribuições e instrumentos de atuação de acordo com os indicadores presentes nos componentes técnico-administrativo e político-relacional de capacidades estatais para produção de políticas públicas.

O exercício de tais atribuições e instrumentos de atuação pelo Núcleo em políticas públicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 sugere o desenvolvimento de capacidades estatais nos componentes técnico-administrativo e político-relacional. No componente técnico-administrativo, foi possível perceber a implementação de estratégias: a) de coordenação intrainstitucional, em que o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos articulou-se com outros núcleos especializados e com defensores públicos de unidades específicas para a realização de ações específicas; b) de coordenação interinstitucional, principalmente por meio da participação do Núcleo na Plataforma Interinstitucional de Autocomposição de Conflitos decorrentes de Covid-19 (Plataforma



Covid-19), um espaço de diálogo e articulação entre sociedade civil, Poder Judiciário, órgãos e entidades públicas, a fim de que as demandas relacionadas à saúde fossem devidamente atendidas.

No componente político-relacional, foi possível observar a implementação de estratégias: a) de promoção da participação da sociedade em processos decisórios de políticas públicas, em que o Núcleo atuou em conjunto com organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias; b) de articulação com outros órgãos de controle pertencentes ao sistema de justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública da União, a fim de questionar aspectos de políticas públicas específicas; e c) de acionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, envolvendo riscos a defensores de direitos humanos e violações a direitos de populações vulneráveis

Em termos de agenda de pesquisa futura, é importante realizar esse levantamento no âmbito dos outros núcleos especializados que compõem a DPESP, bem como produzir mais dados quantitativos e qualitativos acerca do exercício de tais atribuições e das capacidades estatais produzidas no cotidiano da instituição.

## Referências

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. de M. Q. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Opinião Pública, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100097](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100097). Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2021.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm). Acesso em: 30 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. Relatório Analítico Propositivo. Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais. **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva.** CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CUNHA, L. G.; FEFERBAUM, M. **Repensando o papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania.** In: RÉ, A. I. M. R.; REIS, G. A. S. dos. (org.). Temas Aprofundados - Defensoria Pública. Salvador: Editora JusPODIVM, 2014, v. 2, p. 17-21.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, p. 85-104. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_burocra\\_cia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocra_cia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

HUERTA, A. R. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.** Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006). Acesso em: 28 jun. 2022.

LAURIS, E. **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 em Pós-Colonialismo e Cidadania Global. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, FEUC, 2013.

MOREIRA, T. de M. Q. **Defensoria Pública e Judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico.** In: OLIVEIRA, V. E. de (org.). Judicialização de Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 123-149.

MOREIRA, T. de M. Q. **Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos Estados.** Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 4, 2019a. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582019000400202&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582019000400202&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 28 jun. 2022.

OLIVEIRA, V. E. de. **Apresentação.** In: OLIVEIRA, V. E. de (org.). Judicialização de Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 15-39.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200121](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121). Acesso em: 28 jun. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006.** 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, [2018].

Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. **Capacidade estatal e burocrática**: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. de (orgs.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020, p. 45-69. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403\\_implementacao\\_politica\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403_implementacao_politica_web.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

VIEIRA, V. A.; RADOMYSLER, C. N. **A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças**: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. Revista Direito GV, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 455-478, jul./dez. 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322015000200455&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322015000200455&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 28 jun. 2022.