

Capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo

State capacity in access to justice: a study of the specialized centers of the São Paulo Public Defender's Office

Maurício Buosi Lemes¹   

Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) da FGV Direito São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa as capacidades institucionais instaladas e mobilizadas pelos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo para participação em processos de produção de políticas públicas, entre 2018 e 2021. A abordagem teórica baseia-se na literatura sobre as capacidades estatais para produção de políticas públicas e a metodologia da pesquisa é qualitativa, com dados provenientes de fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) e profissionais do atendimento multidisciplinar desses órgãos. Como resultados, o artigo identifica recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações como dimensões relevantes dessas capacidades institucionais, que precisam ser combinadas na atuação da Defensoria Pública para que possa qualificar e potencializar os resultados de suas ações, e indica alguns desafios para o aperfeiçoamento das suas políticas institucionais. O artigo destaca ainda que a agenda e as estratégias de atuação dos núcleos especializados dependem fortemente do perfil e de certo ativismo da coordenação desses órgãos, o que tende a fragilizar a definição de políticas institucionais articuladas e sob constante processo de revisão, monitoramento e avaliação, além de prejudicar a institucionalização e a consolidação de componentes de capacidades institucionais ao longo do tempo.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Defensoria Pública. Sistema de justiça. Políticas públicas. Capacidades estatais.

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 14/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20851157](https://doi.org/10.5281/zenodo.20851157)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: A pesquisa contou com financiamento da CAPES e da FAPESP (processos no 2021/02397-1 e 2023/17529-6).

Parecer CEP: P.433.2023 (CEPH/FGV).

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Líder de projetos no Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) e professor do curso de Pós-Graduação Lato Sensu (FGV LAW) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da FGV Direito SP, com estágio de pesquisa na Arizona State University.

ABSTRACT

This paper examines the institutional capacities established and mobilized by the specialized centers of the Public Defender's Office of the State of São Paulo in their participation in public policy-making processes between 2018 and 2021. The theoretical framework draws on the literature on state capacities for public policy production, and the methodology is qualitative, based on documentary sources and semi-structured interviews with coordinating public defenders and multidisciplinary staff members. The findings reveal that resources, instruments, and alignments of interpretations and actions constitute relevant dimensions of these institutional capacities of these specialized centers. The paper argues that resources, instruments, and alignments of interpretations and actions — understood as forms of political coordination — must be combined in the Public Defender's Office's activities to enhance and strengthen the impact of its interventions. It also identifies key challenges to improving the institution's internal policies. The research highlights that the agenda and strategic choices of the specialized centers depend heavily on the profile and certain activism of their coordinators, which tends to weaken the establishment of coherent institutional policies under continuous review, monitoring, and evaluation, and hinders the institutionalization and consolidation of components of institutional capacity over time.

Keywords: Access to justice. Public Defender's. Office. Justice system. Public policy. State capacities.

1 Introdução

A Defensoria Pública tem conquistado uma posição de destaque na organização do sistema de justiça e nas políticas públicas de acesso à justiça no Brasil. Constitucionalizada em 1988, a instituição foi originalmente concebida como essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela orientação e assistência jurídica e pela defesa, em todos os graus, dos direitos das pessoas necessitadas, de forma integral e gratuita (Brasil, 1988, art. 134, *caput*). Ao longo das décadas, a instituição vem conquistando e fortalecendo sua autonomia, além de expandir e diversificar atribuições no campo da tutela coletiva.

Embora a Defensoria Pública tenha alcançado um elevado grau de institucionalização nos estados e na União, as divergências internas sobre o modelo de Defensoria persistem e por vezes comprometem seu grau de coesão, inclusive na luta pela afirmação institucional (Arantes; Moreira, 2019). Assim, trata-se de um choque entre perfis institucionais distintos. Por um lado, há interesses corporativos de segmentos da carreira, que buscam aproximar a instituição de um padrão já bastante tradicional de prestação de serviços jurídicos públicos do sistema de justiça. Nesse formato, interesses e direitos sociais são representados, mas o modelo é fechado para a sociedade civil, evitando a interação com atores sociais e não se submetendo a mecanismos de *accountability*. De outro lado, há o projeto de transformar a Defensoria em um espaço de construção coletiva de políticas públicas de acesso à justiça. Até mesmo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP), que foi criada com mecanismos participativos e atingiu o

nível mais expressivo de interação com atores da sociedade civil, é forte a resistência, no interior da carreira, às iniciativas de implementar a participação e o controle de atores sociais nas diretrizes da instituição (Arantes; Moreira, 2019).

Pertencendo ao sistema de justiça, a Defensoria Pública tem experimentado, ao longo do seu processo de construção e consolidação institucional, mudanças no seu arranjo interno direcionadas a promover um atendimento especializado e qualificado de determinados casos que envolvem, muitas vezes, políticas públicas. Considerando-se o perfil de seu público-alvo e para além da sua atuação mais geral, voltada ao atendimento individual em matéria cível e em defesas criminais, a Defensoria Pública tem encaminhado algumas de suas ações, de forma mais específica, para algumas áreas, nas quais os conflitos e as demandas coletivas são mais urgentes, atingindo, de forma mais dramática, a população em situação de vulnerabilidade.

O objetivo deste trabalho² é identificar as dimensões de capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP, a fim de discutir os modos pelos quais tais capacidades são mobilizadas na implementação da política pública de acesso à justiça operacionalizada pela Defensoria, no período compreendido entre 2018 e 2021. A hipótese é de que, considerando a natureza do trabalho coletivo dos núcleos especializados da DPE-SP, tais órgãos potencializam seus resultados na medida em que conseguem combinar e balancear, em suas dinâmicas de atuação, recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações, internas e externas à instituição.

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, sejam extrajudiciais. Contudo, ainda há lacunas teóricas a serem exploradas.

Do ponto de vista do sistema de justiça, os estudos sobre esses atores concentram-se especialmente na atuação de juízes(as) e do Judiciário no campo da judicialização de políticas públicas, sendo ainda escassos os trabalhos voltados para outras instituições e atores do sistema de justiça, como a Defensoria Pública. Pouco se sabe, ainda, sobre a

² Este artigo é fruto da tese de doutorado “O desafio da institucionalização de capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo” defendida e aprovada no Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Agradeço à orientadora Luciana Gross Cunha, e aos membros da banca examinadora: Ana Carolina da Matta Chasin (UNIFESP), Eduardo César Leão Marques (USP), Élide de Oliveira Lauris dos Santos (Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos do Governo Federal) e Lígia Mori Madeira (UFRGS) pelos valiosos comentários e contribuições à pesquisa. A tese encontra-se disponível no Repositório Institucional da FGV: <https://repositorio.fgv.br/items/bc8e4ed8-76f9-41a8-867f-78d1985d079a>. O trabalho foi realizado com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da concessão da Bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa; da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio da concessão de bolsa de Doutorado entre março e julho de 2021; e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por meio da concessão de bolsas de Doutorado e Estágio de Pesquisa no Exterior entre agosto de 2021 e agosto de 2025 (processos FAPESP nº 2021/02397-1 e 2023/17529-6). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

autonomia e a discricionariedade da burocracia pública desses órgãos, e como essa autonomia e discricionariedade afetam sua atuação e, por consequência, a garantia de direitos, as políticas públicas e o próprio acesso à justiça (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 em diferentes níveis, sendo ainda insuficientes as investigações com foco nas capacidades estatais instaladas em instituições do sistema de justiça, como a Defensoria Pública (Vilaça, 2017).

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em três seções. A seção 2 descreve os procedimentos de coleta e de análise dos dados, bem como o processo de elaboração de um modelo de análise das capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP para participação em processos de produção de políticas públicas. A seção 3 desenvolve o referencial teórico, com o conceito de capacidades estatais, suas dimensões e alguns indicadores. A seção 4 apresenta e analisa os dados qualitativos provenientes de fontes documentais (planos de atuação institucional e relatórios de monitoramento das ações) e de entrevistas semiestruturadas com profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP, apontando para desafios institucionais na atuação desses órgãos à luz do referencial teórico.

2 Aspectos metodológicos

Esse artigo é resultado de uma pesquisa empírica, de abordagem qualitativa, baseada no levantamento, na organização e na análise dos dados documentais coletados dos registros institucionais produzidos pelos núcleos especializados da DPE-SP e na realização e análise de entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuam nesses órgãos.

Os documentos selecionados consistem nos planos de atuação institucional e nos relatórios de monitoramento das ações institucionais implementadas pelos núcleos especializados. Tais documentos foram coletados no portal eletrônico e, quando necessário, solicitados à instituição, sendo disponibilizados por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

As entrevistas foram agendadas com os(as) profissionais dos núcleos especializados por meio de endereço eletrônico, realizadas de forma remota e transcritas com apoio do Microsoft Teams. Por meio de pedido formal, o SIC da instituição disponibilizou uma relação histórica dos(as) defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) e dos(as) profissionais do atendimento multidisciplinar dos núcleos. Para as entrevistas, foram selecionados(as) e contactados(as) profissionais que trabalharam em tais órgãos durante

o recorte temporal da pesquisa (2018-2021). O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir do modelo analítico de capacidades estatais para a produção de políticas públicas, com as categorias pertinentes.

Após submissão e aprovação do formulário de pesquisa, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), a ser preenchido e assinado pelas pessoas participantes, e do roteiro de entrevista pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH-FGV), foram realizadas 26 entrevistas com profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP, compreendendo 18 defensores(as) coordenadores(as) dos nove núcleos existentes e oito agentes sociólogos(as), assistentes sociais, psicólogos(as) e contadores(as).

Abaixo, consta um quadro que organiza os nomes dos núcleos especializados, com as siglas correspondentes (Quadro 1).

Quadro 1: Siglas dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo

Núcleo especializado	Sigla
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos	NCDH
Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência	Nediped
Núcleo Especializado de Infância e Juventude	Neij
Núcleo Especializado de Situação Carcerária	Nesc
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo	Nhaburb
Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores	NSITS
Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial	Nuddir
Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor	Nudecom
Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres	Nudem

Fonte: Elaboração própria.

A fim de garantir o anonimato das pessoas entrevistadas para a pesquisa, adotamos a seguinte identificação:

Quadro 2: Relação de entrevistados(as) e órgãos

Entrevistado(a)	Órgão correspondente
1	NCDH
2	NCDH
3	NCDH
4	Nuddir
5	Nuddir
6	Nuddir
7	Nudecon
8	Nudecon
9	Nudecon
10	Nediped
11	Nediped
12	Nediped
13	Nhaburb

Entrevistado(a)	Órgão correspondente
14	Nhaburb
15	Nhaburb
16	Neij
17	Neij
18	Neij
19	Nudem
20	Nudem
21	Nudem
22	NSITS
23	NSITS
24	Nesc
25	Nesc
26	Nesc

Fonte: Elaboração própria.

O material empírico coletado foi organizado à luz do referencial teórico desenvolvido na seção 3 e analisado nas seguintes categorias:

Componentes das capacidades técnico-administrativas: recursos, planejamento estratégico, pesquisa de campo, articulação interna, monitoramento e avaliação das ações.

Componentes das capacidades político-relacionais: interação com a sociedade civil organizada, cobrança das instituições responsáveis pelas políticas públicas questionadas, interação com o Ministério Público, interação com a rede de serviços, atuação em espaços participativos, espaços institucionais de troca de experiências e atuação conjunta e relação com a administração superior.

Em termos mais específicos e analíticos, essas dimensões de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais podem ser reunidas e organizadas em: recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e de ações, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Sistematização de recursos, instrumentos e articulações políticas

Recursos	Instrumentos	Articulações políticas
Defensores/as Públicos/as	Planejamento estratégico	Articulação interna
		Sociedade civil organizada
Profissionais do atendimento multidisciplinar	Pesquisa de campo	Ministério Público
		Rede de serviços
		Espaços institucionais de participação social
Estagiários/as	Monitoramento e avaliação das ações	Espaços institucionais de troca de experiências e de atuação conjunta entre Defensorias
		Cobrança das instituições

Fonte: Elaboração própria.

3 Capacidades estatais em políticas públicas: delimitando os conceitos e a abordagem teórica

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. Em um sentido mais específico, a capacidade estatal abrange o conjunto de condições, atributos, competências e habilidades necessárias para a implementação de objetivos de políticas públicas (Lotta; Santos, 2024).

No processo de definição de políticas públicas, o Estado exerce uma autonomia relativa, ou seja, detém um espaço próprio de atuação, embora seja permeável a influências internas e externas ao seu aparato. Essa autonomia relativa do Estado e do direito gera determinadas capacidades que criam as condições de ação para a implementação de objetivos de políticas públicas, o que pode ser observado em seus diferentes níveis de institucionalização (Souza, 2006; Bucci, 2019).

A relevância do conceito de capacidade estatal deriva do fato de que a mera vontade dos agentes e dos atores políticos não é suficiente para que objetivos de políticas públicas 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, nos anos recentes, sugere que as capacidades estatais podem ser analisadas ao menos sob duas dimensões. A dimensão técnico-administrativa envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de 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; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018). Já a dimensão político-relacional está associada a habilidades e procedimentos de participação social, de forma articulada, nos processos decisórios de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte a planos, programas e projetos governamentais. Ela também abrange mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo e 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; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Pires e Gomide (2024) destacam a relevância dos arranjos institucionais de implementação para a compreensão dos processos de ativação e desativação de capacidades estatais nas políticas públicas, ou seja, assinalam de quais modos estoques de recursos, competências e habilidades burocráticas e políticas existentes nas instituições são colocados em ação para a consecução de determinados objetivos.

Para tanto, os autores lançam luz sobre os instrumentos de políticas públicas, que são o método identificável e relacional por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Nesse sentido, instrumentos de políticas públicas influenciam diretamente o conteúdo e a forma da ação pública, pois estabilizam a distribuição de posições e os recursos entre os atores, definindo formas particulares de coordenação e de articulação. Assim, os arranjos de implementação definem as competências e os recursos disponíveis para os agentes implementadores e alocam poder no processo de implementação, conformando agenciamentos e modos de ação coletiva entre os atores que participam da política (Pires; Gomide, 2024).

Ao analisarem as relações entre a institucionalidade de uma política pública e a adoção de processos voltados para a avaliação de seus resultados, Queiroz e Capelari (2020) argumentam que políticas públicas cujos desenhos consideram processos voltados à gestão do conhecimento, à aprendizagem e ao aperfeiçoamento das estruturas e dos processos organizacionais possuem maior institucionalidade.

A avaliação de resultados, em políticas públicas, é relevante porque compreende ações que têm o objetivo de ampliar o conhecimento acerca dos produtos e dos resultados alcançados por uma política pública, indicando se há o alinhamento almejado com os propósitos, os objetivos e as metas institucionais. A avaliação de resultados também procura prover os agentes de políticas públicas com informações acerca das repercussões, esperadas ou inesperadas, que resultaram do processo de implementação, com a finalidade de preservar ou rever não apenas o delineamento adotado, como também as ações de implementação, aperfeiçoando a política a partir do conhecimento auferido (Queiroz; Capelari, 2020).

Conforme argumenta Marques (2017), o conceito de capacidades estatais aponta para elementos centrais de produção de estratégias bem-sucedidas de políticas públicas, em termos técnicos e políticos. Contudo, ao invés de focar e designar um resultado positivo, tal abordagem deve especificar os processos e as condições de sua produção. Assim, segundo o autor, é mais apropriado analisar os elementos e as dimensões que compõem as capacidades de forma relativa e relacional, e não substantivada, uma vez que se trata sempre de recursos em relação a ações de outros atores e instituições.

Para além da análise das estruturas estatais e dos desenhos institucionais de políticas públicas, o conceito de ativismo institucional ajuda a refletir acerca da atuação combativa

da burocracia pública, ao evocar a ideia de contestação e ao explorar o argumento de que a burocracia pública pode ser uma arena privilegiada de lutas em favor da inclusão política e da justiça social. Lutar, no interior das instituições, pode envolver o uso de rotinas institucionais, como a produção de cartilhas, protocolos e relatórios; a realização de reuniões e seminários temáticos e técnicos etc.; além do enfrentamento de resistências. Contudo, tais processos, na maioria das vezes, não são bem-sucedidos, devido às desigualdades de poder existentes entre os vários atores que habitam as instituições (Abers, 2021).

É possível definir o ativismo institucional como uma ação coletiva em prol de projetos que colocam as instituições em questão para transformá-las ou defendê-las contra ameaças percebidas, realizadas por atores (institucionais ou sociais) dentro das instituições. Tal conceito tem o potencial de iluminar o estudo do aparato estatal em pelo menos duas dimensões específicas: uma de visibilidade do papel de atores que podem estar marginalizados e outra de contribuição com os debates sobre a natureza relacional do Estado, ao mostrar que servidores(as) públicos(as) agem juntos(as) na construção de modelos alternativos de políticas públicas e operam em redes sociais, em coalizão com outros atores sociais (Abers, 2021).

4 Capacidades estatais dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo em processos de produção de políticas públicas

À luz do referencial teórico, esse trabalho argumenta que recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações são componentes fundamentais do trabalho dos núcleos especializados da DPE-SP, ao buscarem influenciar processos de produção de políticas públicas para populações em situação de vulnerabilidade. A seguir, são apresentados e analisados os dados qualitativos referentes a esses componentes no processo de trabalho desses órgãos, a fim de identificar e discutir alguns fatores que têm limitado sua capacidade de incidência interna e externa à instituição.

4.1 Recursos

Em termos de quadros de pessoal, os núcleos especializados da DPE-SP são formados por um(a) 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(as). O(a) coordenador(a) principal escolhe os(as) coordenadores(as) auxiliares, preferencialmente entre o corpo de membros colaboradores.

Apenas o(a) coordenador(a) principal e os(as) coordenadores(as) auxiliares são afastados de suas atribuições e funções ordinárias para se dedicarem exclusivamente aos núcleos por um mandato de dois anos com a possibilidade de uma recondução, o que se denomina de remoção qualificada. Os(as) colaboradores(as) acumulam as suas atribuições ordinárias nas unidades com as tarefas do núcleo, sendo afastados(as) uma vez por mês para a atuação junto ao núcleo correspondente.

O processo de escolha dá-se no conselho superior, órgão normativo máximo da instituição, com base em análise de currículo e em um plano de trabalho, apresentados pelo(a) coordenador(a) principal.

Enquanto órgãos colegiados, os núcleos especializados têm seus procedimentos deliberados e decididos pela plenária formada pela coordenação e por membros colaboradores. A Entrevistada 20 relatou que, no Nudem, há uma dificuldade em completar o quadro de defensoras colaboradoras, o que prejudica a capacidade de trabalho do órgão. O Entrevistado 7 também apontou tal dificuldade no âmbito do Nudecom, o que parece ser comum aos núcleos especializados da DPE-SP de modo geral:

Desde 2020, a gente não tem esse quadro completo. E a gente não consegue completar esse quadro na instituição. Isso é um problema nos núcleos de forma geral. A gente já teve épocas que nós tínhamos oito integrantes durante meses. Então há uma defasagem grande entre o número de pessoas que poderiam participar e que ajudam em alguma medida também no trabalho, e aquelas que realmente se interessam, têm disponibilidade de participar dentro da instituição. Então, quem é membro acaba tendo um trabalho muito mais voluntário porque não envolve principalmente nenhuma contrapartida [...] ou mesmo a possibilidade de ter um tempo próprio para realizar as atividades do núcleo. Eu não falo nem contraprestação financeira, eu penso mais em ter condições materiais para que ela possa exercer o trabalho (Entrevistado 7).

De modo geral, os(as) defensores(as) entrevistados(as) relataram que tiveram, enquanto coordenadores(as) dos núcleos especializados, uma experiência muito intensa e desgastante, devido ao alto volume de demandas e trabalho, muitas vezes sem o suporte institucional necessário, fazendo com que defendam a rotatividade das gestões desses órgãos.

Apesar de os núcleos serem espaços de promoção de uma atuação estratégica e especializada da Defensoria Pública, o Entrevistado 7 indicou que a instituição não tem meios e incentivos para garantir que defensores(as) do interior, com maior tempo de carreira, experiência e especialização na área, assumam a coordenação desses órgãos. Por conta disso, é raro haver disputas pela coordenação e gestão dos núcleos, que acabam sendo assumidos por defensores(as) cuja situação material já está mais consolidada na capital.

Além dos(as) defensores(as) públicos(as), os núcleos especializados da DPE-SP contam com profissionais do atendimento multidisciplinar, selecionados(as) por meio de concurso público de caráter permanente, cujas áreas de especialidade variam conforme os núcleos em questão e os(as) estagiários(as) e oficiais de nível médio, responsáveis pelo gerenciamento das funções administrativas.

De modo geral³, as pessoas entrevistadas para a pesquisa relataram como uma deficiência estrutural dos núcleos especializados as limitações de recursos humanos, relativas à falta de analistas técnico-jurídicos, defensores(as) públicos(as) e profissionais do atendimento multidisciplinar compatíveis com a *expertise* temática de cada núcleo. Esse dado ganha relevância quando consideramos que tais órgãos possuem uma atribuição estadual.

A Entrevistada 10 realizou uma crítica a uma lógica presente na Defensoria Pública relativa à contratação e à dependência de estagiários(as) para a realização das atividades finalísticas. Para além da rotatividade dos(as) defensores(as) nas coordenações dos núcleos, os(as) estagiários também têm uma atuação descontinuada.

Apesar das condições institucionais adversas, o Entrevistado 4 apontou um ideal que o move na coordenação do Nuddir, o

De não deixar que a falta de recursos e que a burocracia não nos deixem de fazer o que tem que ser feito assim, sabe? Isso é um mantra que eu fico repetindo aqui, sabe, o tempo inteiro. Olha, a gente também está passando por esse processo de reestruturação novamente. A gente está assim, por exemplo, sem cientista social, sem antropólogo, né, para fazer as visitas nas comunidades. Mas a gente não pode paralisar por isso, né? Não pode deixar que as demandas burocráticas do dia a dia deixem que a gente tome as medidas que são importantes tanto para atuação externa, né, quanto para atuação interna. [...] Para mim ainda [os núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo] realmente os espaços de resistência e os espaços onde a gente consegue fazer alguma incidência né, que modifica algum aspecto mais estrutural da nossa sociedade (Entrevistado 4).

Esse ideal pessoal, fortemente associado a uma atuação mais combativa dos núcleos especializados, remete ao conceito de ativismo institucional desenvolvido por Abers (2021). Esse perfil de trabalho apresenta o desafio de não representar, necessariamente, a institucionalização de políticas voltadas à continuidade das ações do núcleo ao longo do tempo.

³ O NSITS é uma exceção, uma vez que, segundo a Entrevistada 22 e o Entrevistado 23, a estrutura física e de recursos humanos são adequados. O órgão conta com escritórios e servidores em São Paulo e em Brasília para atuação junto aos tribunais superiores.

4.2 Instrumentos

4.2.1 Planejamento estratégico

É possível identificar pelo menos duas fontes de planejamento dos núcleos especializados: o plano de coordenação, submetido para análise do conselho superior no contexto das escolhas de mandatos, e o plano de atuação institucional, originado dos ciclos de conferências, um instrumento de participação da sociedade civil na construção das diretrizes internas. Além dessas fontes, a agenda de atuação dos núcleos também é formada de uma maneira mais difusa, com algumas possibilidades de entrada de demandas, como mídia, mandatos parlamentares, sociedade civil organizada, academia, rede de serviços, *e-mail* e telefone e outras instâncias da própria DPE-SP, como os demais núcleos, as unidades regionais com as solicitações de suporte técnico-jurídico e a ouvidoria externa.

Os núcleos também podem assumir demandas oriundas de locais que ainda não contam com unidades da Defensoria, além de casos individuais cuja complexidade exige um suporte técnico especializado, podendo ser também tratados de forma estratégica e coletiva do ponto de vista da exigência de novas políticas públicas.

Algumas variáveis interferem e limitam o planejamento dos núcleos especializados da DPE-SP, influenciando se conseguirão desenvolver uma atuação mais propositiva ou mais reativa ou mesmo se conseguirão cumprir o planejamento inicialmente formulado.

Segundo a Entrevistada 2, diferentes temas exigem diferentes perfis de atuação. O trabalho do NCDH acaba sendo muito pautado pelas emergências do momento, diante de ocorrências que requerem um atendimento imediato, como manifestações e protestos políticos, operações policiais e desastres socioambientais. Tal característica do trabalho desenvolvido pelo núcleo faz com que muitas outras ações em andamento não tenham continuidade.

Além disso, variáveis como o fechamento ou a abertura de determinadas secretarias do executivo ao diálogo com a DPE-SP, a depender da gestão governamental e das concepções políticas que a orientam, também determinam as possibilidades de diálogo e negociação com o poder público e, assim, o avanço das ações.

4.2.2 Pesquisa de campo

Haber (2024) nomeia como instrumental a pesquisa empírica realizada por uma instituição de justiça, uma vez que sua finalidade está voltada a interesses específicos. No caso da Defensoria Pública, a pesquisa instrumental busca aprimorar a sua atuação nos âmbitos extrajudicial e judicial, diante de diversos órgãos administrativos, judiciais e

cortes internacionais. A pesquisa empírica instrumental permite que a Defensoria fundamente a sua atuação em dados da realidade concreta do território, a serem 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 exercerem sua atribuição institucional de contribuir com o planejamento, a elaboração e a proposição de políticas públicas voltadas a grupos em situação de vulnerabilidade, um dos requisitos fundamentais é a identificação de falhas em políticas públicas que atingem tais grupos. Tais falhas podem envolver, por exemplo, a ausência, a execução inadequada ou a mudança repentina de critérios de acesso a determinadas políticas.

A produção de dados quantitativos e qualitativos acerca do acesso da população a direitos e a políticas é essencial, uma vez que tais evidências podem informar as estratégias jurídicas mais adequadas para lidar com determinados problemas. Segundo a Entrevistada 2, a legitimidade da Defensoria Pública para atuação em políticas públicas vem do atendimento diário, que pode permitir a coleta de dados capazes de qualificar e monitorar a atuação institucional.

Além disso, a presença de atores institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP em territórios marcados por violações de direitos, como a Cracolândia na cidade de São Paulo, unidades prisionais, instituições de longa permanência de pessoas idosas e pessoas com deficiência, áreas com concentração de pessoas em situação de rua e comunidades ameaçadas de remoções forçadas, permite a coleta de informações privilegiadas, por meio da aplicação de questionários e da interação direta com tais grupos e pessoas.

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

O Nesc, em conformidade com a Deliberação nº 296/2014 do Conselho Superior da DPE-SP, tem a atribuição de realizar inspeções periódicas nas unidades prisionais do estado de São Paulo, a fim de monitorar as condições materiais de aprisionamento. 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, que regula o funcionamento dessa política, além de um formulário com questões a serem exploradas durante as inspeções, sugere um maior nível de institucionalização desse instrumento. Os dados organizados nesses relatórios de inspeção têm permitido ao Nesc questionar junto ao Executivo e ao Judiciário as violações sistemáticas de direitos da população prisional, previstos em normas legais e infralegais.

O atendimento individual, nas unidades regionais da DPE-SP, também é uma fonte importante de informações acerca das demandas de acesso à justiça e das pessoas que buscam a instituição, o que pode ser instrumentalizado para aprimorar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas institucionais. O Entrevistado 4 apontou que a sua gestão no Nuddir conseguiu a implementação do quesito raça/cor no sistema de atendimento da Defensoria. No entanto, o preenchimento ainda é baixo e facultativo. Nesse sentido, a Entrevistada 5 destacou a existência de incompreensões e resistências internas à incorporação do quesito raça/cor no sistema de atendimento da Defensoria, que se manifestam por meio de questionamentos como: “Ah, mas é mais um campo para o defensor preencher”; “Isso pode gerar resistência do defensor”; “Não pode ser obrigatório”.

4.2.3 Monitoramento e avaliação das ações

As entrevistas e a análise documental realizadas apontaram a carência de metodologias de monitoramento e avaliação das ações institucionais desenvolvidas pelos núcleos especializados. Embora haja a elaboração de relatórios semestrais de atividades e o monitoramento de alguns temas por meio de escuta das pessoas atendidas, visitas a equipamentos públicos, pesquisa de campo e retornos recebidos pela equipe multidisciplinar dos núcleos no diálogo com a rede de serviços, faltam fluxos internos de gestão das informações capazes de viabilizar estratégias sistemáticas de avaliação institucional.

Tal dado sugere, conforme apontam Queiroz e Capelari (2020), uma frágil institucionalidade dos núcleos especializados no escopo de atuação analisado nesse trabalho, uma vez que a DPE-SP, como um todo, parece não ter institucionalizado processos voltados ao fluxo de dados, à gestão do conhecimento e à aprendizagem.

A análise documental dos planos de atuação institucional e dos relatórios de monitoramento sugere que, embora os núcleos especializados encaminhem às unidades de atendimento e aos(as) defensores(as) materiais informativos, manuais de atuação e modelos de peças e petições, não há mecanismos e instrumentos capazes de monitorar o nível de implementação desse ferramental pela carreira jurídica, bem como os resultados alcançados pelo emprego desse instrumental de atuação.

Nesse sentido, o Entrevistado 7 indicou que, apesar dos núcleos especializados elaborarem e fornecerem modelos de peças e petições em temas específicos aos(as) defensores(as) que atuam nas unidades, não há uma coordenação capaz de realizar um mapeamento institucional acerca da utilização desses modelos pelos(as) colegas e nem do grau de sucesso ou de efetividade das teses institucionais da Defensoria nos órgãos executivos e nos tribunais.

O Entrevistado 4 apontou o problema do registro das informações nos procedimentos administrativos do Nuddir. Como consequência, há o risco de perda da memória institucional e de prejuízo para a continuidade das ações:

Um dos problemas que eu enxergo, por exemplo, na nossa questão é, por exemplo, a materialização das informações das nossas atuações, não estão necessariamente em todos os procedimentos administrativos do núcleo. Se você for olhar um por um, ali, talvez não tenha tudo que a gente fez. Mas se você for olhar o nosso relatório semestral, os boletins que a gente produzia, tem muita coisa que a gente fez. Então esse é um exemplo de como, né, a deficiência estrutural faz com que a gente não necessariamente tenha os procedimentos bem alimentados, né? [...]. Então acho que esse é um dado interessante, né, que a gente consegue fazer isso nos boletins e nos relatórios, mas nos procedimentos internos de cada tema, a gente não consegue colocar tudo que a gente fez, senão a gente só faria isso, entendeu? [...] Eu acho que a principal perda que pode acontecer, não é algo que necessariamente acontece, é essa perda da memória institucional, né? Por conta das trocas das coordenações, então, assim, a cada dois anos se troca a coordenação. Historicamente você prorroga os mandatos, então normalmente são $2 + 2 = 4$, mas a cada quatro anos cada núcleo muda a coordenação. Então assim tem uma tarefa, né, acho que para quem chega e quem sai de repassar essas informações e ter essa memória de continuidade, né? Não é porque eu estou aqui hoje atuando em relação ao tema que quem virá depois vai mudar totalmente a atuação. Acho que tem que ter uma perenidade ali, né, nos temas que o núcleo está fazendo para que não fique o interesse individual e vocacionado de cada coordenação: “Ah, eu tenho interesse nesse tema, quero atuar nesse assunto”. Então acho que o principal impacto que pode acontecer é essa perda na memória institucional e na continuidade da atuação, né? [...] Mas eu acho que se isso estivesse materializado, né, nos procedimentos, acho que isso seria mais organizativo, né, não ficaria nessa voluntariedade das pessoas de repassar as informações (Entrevistado 4).

Ao refletir sobre a descontinuidade das ações institucionais ao longo do tempo, a Entrevistada 22 apontou a inexistência de um padrão mínimo de entrega de resultados pelos núcleos especializados, o que prejudica a sua avaliação institucional. A defensora destacou o peso importante do perfil pessoal dos(as) coordenadores/as de núcleos especializados na definição da agenda de trabalho e das estratégias de atuação desses órgãos, o que reforça o argumento de estudos no campo do acesso à justiça e do sistema de justiça acerca da ampla autonomia e discricionariedade desses agentes (Oliveira;

Lotta; Vasconcelos, 2020; Faustino; Batitucci; Cruz, 2023). Contudo, essa autonomia e discricionariedade precisam ser relativas, no sentido de serem inseridas em políticas institucionais sujeitas a um constante processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação pela instituição e pela sociedade.

4.3 Alinhamentos de interpretações e ações

4.3.1 Articulação interna

Do ponto de vista interno à DPE-SP, os núcleos especializados podem desenvolver articulações entre si e com as unidades regionais de atendimento da instituição distribuídas em todo o estado.

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. O Entrevistado 7 argumentou que a coordenação entre núcleos é importante também para evitar conflitos durante a tomada de decisão e a implementação das ações institucionais levadas a cabo pela DPE-SP.

A Entrevistada 19 indicou que a atuação conjunta do Nudem com outros núcleos especializados ocorre em temas transversais, mas destacou o caráter pessoalizado e pouco institucionalizado da formação dessas articulações, com implicações para a capacidade de trabalho dos núcleos em situações emergenciais.

Nesse sentido, o Entrevistado 26 indicou a necessidade de um maior intercâmbio e de uma agenda compartilhada de trabalho entre os agentes multidisciplinares dos núcleos, 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. Conforme outras pessoas entrevistadas indicaram, há diversas iniciativas de trabalho articulado entre os núcleos especializados, mas que ficam restritas a pautas, iniciativas e contextos específicos.

Do ponto de vista interno à instituição, também é necessária a construção de fluxos de atendimento para determinadas demandas complexas, como crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e mulheres grávidas ou mães em situação de rua.

As articulações dos núcleos especializados com as unidades regionais da DPE-SP 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.

As articulações internas dos núcleos especializados com as unidades regionais ainda se mostram frágeis, uma vez que as ações de caráter coletivo, previstas nos planos de atuação institucional, são executadas, em boa medida, somente pelos núcleos, com pouco envolvimento das unidades de atendimento em nível local. Tais articulações ainda podem envolver conflitos decorrentes da autonomia funcional e relativos ao modo de atuação das unidades regionais em casos envolvendo violência institucional contra a população em situação de rua. Para o Entrevistado 3:

Tem essa questão que é a própria questão da autonomia das unidades, né? Autonomia funcional dos próprios defensores e defensoras, tem um pouco isso, assim. O que a gente procura ter bastante cuidado e isso, assim, é o *know how* de cada núcleo, é identificar questões que a gente vê claramente como violação. E a unidade pode achar que não, falar: “não, a polícia, a guarda civil municipal está exercendo o poder de polícia, a prefeitura está exercendo o poder de polícia administrativa que pode exercer”. E a gente, pelo próprio acúmulo da atuação e, sobretudo, pelo contato com movimentos sociais, identifica e fala: “não, isso aí parece que é uma atuação regular, mas é uma violência, não pode acontecer desse jeito, né, entendeu, assim?”. Aí a gente tenta fazer esse tipo de incidência também. [...] Tem lugar, tem lugar que é fácil, que funciona bem, que a pessoa fala: “oh, não estava vendo desse jeito, realmente vamos atuar”. E tem lugar que a pessoa fala: “não, não vejo como um problema”. Aí, assim, é difícil, né, não é um diálogo fácil, diálogo institucional, né? (Entrevistado 3).

Desse modo, a definição de políticas institucionais e estratégias de atuação comuns aos núcleos especializados e às unidades de atendimento da DPE-SP pode encontrar barreiras, como a falta de institucionalização das iniciativas e a resistência de membros da carreira, que se ancoram no princípio da autonomia funcional.

Do ponto de vista interno à instituição, há um capital político necessário para o avanço de políticas institucionais, devido à dependência da administração superior para análise, aprovação e encaminhamento para implementação de ações. Segundo o Entrevistado 24, foi feita, há alguns anos, uma proposta de alteração da política institucional de inspeções em unidades prisionais à administração superior, a fim de mobilizar mais defensores(as) nas inspeções e de que não fosse uma política restrita ao Nesc, mas, sim, de toda a DPE-SP. O Nesc continuaria fornecendo o suporte técnico necessário, mas contaria com o auxílio de defensores(as) de todo o estado. Contudo, tais reivindicações encontram-se pendentes de análise e aprovação pela administração superior.

O Entrevistado 1 apontou que, embora o NCDH goze de autonomia para o exercício de suas atribuições, houve, durante sua gestão, cobranças de informações por parte da administração superior e da Defensoria Pública-Geral acerca das ações desenvolvidas, tendo em vista a possibilidade de questionamentos externos. Embora haja algum nível de insatisfação com a atuação do NCDH por parte dessas esferas, o caráter colegiado das decisões tomadas pelo órgão busca dar mais legitimidade e proteção contra tais

questionamentos. Esses constrangimentos à atuação do NCDH também podem estar associados a questões corporativas da própria DPE-SP, como a necessidade de aprovação legislativa do seu orçamento, além de disputas políticas internas.

Assim, para além da coordenação entre núcleos especializados entre si e com as unidades regionais de atendimento, a relação e a coordenação desses órgãos com a administração superior é uma variável importante na capacidade de definição, formulação, implementação e avaliação das políticas institucionais. Apesar da conquista formal e legal de autonomia funcional, as entrevistas realizadas sugerem a existência de meios de constrangimento interno e externo à atuação dos núcleos, o que pode prejudicar a sua capacidade de trabalho articulado.

4.3.2 Interação com a sociedade civil organizada

Para além de instrumentos e instâncias formais de participação e controle social na DPE-SP, como os ciclos de conferências e a ouvidoria externa, a Entrevistada 19 entendeu que os núcleos especializados são os espaços em que os(as) defensores(as) públicos(as) são mais cobrados(as) pela sociedade em relação a atuações específicas. Nesse mesmo sentido, o Entrevistado 4 argumentou que o histórico pessoal de envolvimento do(a) defensor(a) coordenador(a) de núcleo com determinados temas favorece o estabelecimento de articulações externas à Defensoria.

A interação cotidiana com a sociedade civil organizada pode trazer demandas e violações de direitos aos núcleos especializados, a exemplo das denúncias de entidades e 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. Para a Entrevistada 2, a definição dos instrumentos e das estratégias jurídicas de atuação do NCDH busca considerar o protagonismo das vítimas de violações de direitos, endereçando, de forma mais legítima, as suas demandas jurídicas ao sistema político e judiciário.

4.3.3 Interação com o Ministério Público

Em algumas ocasiões, os núcleos especializados da DPE-SP atuam conjuntamente com o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPE-SP), em temas de interesse mútuo. Essa cooperação é vista como potencializadora do trabalho da DPE-SP, podendo aumentar as chances de obtenção de respostas positivas junto ao Judiciário ou ao poder público.

Para além da existência, dentro do MPE-SP, de estruturas especializadas compatíveis com as da DPE-SP — como a Promotoria de Direitos Humanos, o Grupo de Atuação Especial de Educação e os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Tutela

Coletiva (CAOs) — o perfil dos(as) promotores(as) que ocupam tais cargos é visto como fundamental para a formação dessas articulações.

Dessa forma, a atuação conjunta entre núcleos especializados da DPE-SP e órgãos do Ministério Público, tanto no nível estadual quanto federal, parece estar muito associada ao perfil dos(as) promotores de tutela coletiva, importando mais esse aspecto pessoal do que a formação de articulações institucionais em torno de políticas coordenadas entre as instituições.

4.3.4 Interação com a rede de serviços

Os núcleos especializados têm empreendido esforços voltados ao mapeamento da rede de atendimento do estado de São Paulo em relação a diferentes demandas — como mulheres em situação de violência, população negra, comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros/transexuais/travestis, *queer*, intersexuais, assexuais e outras formas de identificação de gênero e/ou orientação sexual (LGBTQIA+), população em situação de rua, pessoas idosas e pessoas com deficiência — com a identificação dos serviços existentes nos campos da saúde, da educação, da assistência social, do trabalho e do lazer. Esse mapeamento envolve pedidos de informações aos Centros de Atendimento Multidisciplinar (CAMs) das unidades regionais da DPE-SP acerca de políticas públicas municipais existentes.

Contudo, segundo a Entrevistada 21, no âmbito do Nudem, nem sempre essa tarefa é alcançada, devido à falta de profissionais e ao volume expressivo de trabalho em outras frentes de demandas. Por isso, uma alternativa tem sido solicitar o apoio de entidades da sociedade civil, como as promotoras legais populares no caso da rede de atendimento à mulher em situação de violência, as quais são mais capilarizadas no território.

Segundo a Entrevistada 10, a implementação de uma das propostas das conferências relativa à atuação da DPE-SP pela ampliação da rede de atendimento de saúde e assistência social para pessoas idosas e pessoas com deficiência envolveu o encaminhamento, pelo Nediped, de ofícios aos municípios com unidades da Defensoria, requisitando informações acerca dos serviços existentes.

O apoio multidisciplinar do núcleo ajudou a organizar as respostas recebidas, a cobrá-las dos municípios que não responderam e a confirmar com os CAMs das unidades se a informação disponibilizada era compatível com os registros internos da Defensoria. A partir desse trabalho, o Nediped criou um mapeamento da rede de atendimento disponível no estado de São Paulo, voltado ao suporte para atuação de todos(as) os(as) defensores(as) e agentes do atendimento multidisciplinar. Contudo, o mapeamento precisa de constante atualização, o que motivou a Entrevistada 10 a assumir o compromisso, enquanto estivesse na coordenação do núcleo, de enviar ofícios de

requisição de informações aos municípios ano a ano, e assim verificar se a rede de serviços estava se ampliando ou não.

A interação dos núcleos especializados da DPE-SP com a rede de serviços tem envolvido ações de mapeamento dos equipamentos e dos serviços existentes no estado, o que, por si só, tem se mostrado desafiador, uma vez que implica uma política constante de fluxo de informações entre núcleos, unidades de atendimento e municípios para que o mapeamento se mantenha atualizado e apoie o trabalho dos(as) defensores(as). Além disso, trata-se de um campo privilegiado de ações extrajudiciais de educação em direitos e capacitação dos(as) profissionais da rede de serviços, considerando as suas dificuldades e os seus limites.

4.3.5 Atuação em espaços institucionais de participação social

Apesar dos limites institucionais dos espaços participativos, como o esvaziamento e a precarização das estruturas de funcionamento, a presença dos(as) defensores(as) públicos(as) e de outros profissionais da DPE-SP em conselhos, fóruns, audiências e comitês permite o estabelecimento de redes de contato com a sociedade civil, parlamentares e gestores que participam desses espaços, com o conhecimento de quais são as lideranças sociais e os atores estatais responsáveis por aspectos técnicos e políticos de interesse dos núcleos. Desse modo, tais espaços funcionam também como uma fonte de demandas de trabalho para os núcleos.

Segundo o Entrevistado 3, a inserção das equipes multidisciplinares dos núcleos especializados, em espaços participativos, é importante para a formação de redes de contato com atores da sociedade civil e do Estado. Mais do que o conhecimento formal e institucional dos fluxos de funcionamento da rede de serviços, o desenvolvimento de redes de relações a nível pessoal é importante para o trabalho dos núcleos.

O Entrevistado 24 apontou que um limite importante desses espaços consiste no fato de que os atores presentes podem ser muito engajados com seus temas de interesse. Contudo, não exercem um papel de liderança dentro de seus próprios órgãos de atuação, tendo uma capacidade reduzida de aprovar diretrizes, trazer mudanças e fornecer respostas às questões em discussão.

Assim, embora haja limites consideráveis do ponto de vista do poder decisório dessas institucionalidades participativas nas questões e problemáticas em debate, a presença de profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP nesses espaços tem exercido um papel de legitimação política e social desse órgão como um ator capaz de contribuir com as políticas públicas, além de permitir a construção de vínculos de confiança com atores da sociedade civil e do Estado.

4.3.6 Espaços institucionais de troca de experiências e atuação conjunta entre Defensorias

Os(as) defensores(as) públicos(as) entrevistados(as) para a pesquisa mencionaram a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) e o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege) como os principais espaços de interlocução entre pares para troca de experiências e atuação conjunta.

Ambas as instâncias possuem comissões temáticas que podem ser integradas por membros dos núcleos especializados da DPE-SP e de outros estados. Segundo o Entrevistado 1, enquanto o Condege está mais voltado para a articulação e padronização da atuação das Defensorias, a Anadep concentra esforços em pautas corporativas e associativas voltadas ao Legislativo federal.

O Entrevistado 4 apontou que o trabalho articulado do Nuddir com Defensorias de outros estados enfrenta um desafio relacionado à autonomia das instituições, uma vez que os núcleos especializados da DPE-SP contam com um elevado grau de autonomia em comparação com outras Defensorias estaduais, que podem depender de autorização da chefia institucional para levar adiante determinadas ações.

Segundo a Entrevistada 22 e o Entrevistado 23, por meio de um termo de cooperação, o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (Gaets) reúne órgãos com escritórios de representação em Brasília, incluindo a DPE-SP, a fim de atuarem conjuntamente em estratégias de *advocacy* nos tribunais superiores e construïrem teses alinhadas aos interesses do público-alvo da instituição.

4.3.7 Cobrança das instituições

Na arena legislativa, além da participação em audiências públicas e comissões parlamentares de inquérito, os núcleos têm apresentado pareceres e notas técnicas a projetos de lei e recebido dos parlamentares demandas de atuação.

De modo geral, os núcleos buscam 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, pareceres técnicos, recomendações, pedidos de providências, e termos de ajustamento de conduta. Apenas quando tais tentativas extrajudiciais se mostraram frustradas, houve o recurso de ajuizamento de ações civis públicas, com a judicialização da política pública.

A Entrevistada 10 indicou alguns limites dos instrumentos extrajudiciais de atuação da Defensoria Pública junto ao poder público. Além de ainda não ser uma instituição muito conhecida no campo da tutela coletiva, os instrumentos disponíveis parecem ter uma

capacidade limitada de causar pressão e constrangimentos sobre os atores, quando comparados com o inquérito civil do Ministério Público ou até mesmo com sua atuação contra a improbidade administrativa. Segundo ela, a Defensoria também não conta com o poder de convocar autoridades para reuniões. Apesar disso, vem conquistando o reconhecimento de outros atores acerca da sua capacidade de contribuir com as políticas públicas. A prerrogativa de requisição de informações e a legitimidade para judicialização são componentes importantes dessa equação.

Nesse sentido, o Entrevistado 4 argumentou que, apesar da boa receptividade das equipes técnicas das secretarias e das gestões governamentais aos núcleos especializados, nem sempre os pedidos são atendidos, devido ao seu caráter não prioritário para o governo vigente:

Muitas vezes é isso, o movimento está cobrando a implementação da Lei 10.639, de forma prioritária, para o estado, que o Estado capacite, que tenha a política permanente de combate ao racismo, mas racismo não necessariamente é um tema prioritário para quem está na gestão pública naquele momento (Entrevistado 4).

A Entrevistada 5 também argumentou que, muitas vezes, a dificuldade do diálogo do Nuddir com o Executivo está no fato de que os atores com os quais o núcleo interage não são os que têm poder decisório sobre determinada ação de política pública.

A judicialização da política pública é vista pelos(as) defensores(as) entrevistados(as) com muitas ressalvas, devido a fatores como a demora e a inadequação de um processo judicial para discutir políticas públicas, o caráter impositivo de uma decisão judicial, o risco de criação de jurisprudência negativa, a postura conservadora, a falta de capacitação técnica e a resistência do Judiciário paulista em determinados temas.

Assim, a judicialização é percebida como última estratégia a ser mobilizada, quando as possibilidades de negociação junto ao poder público foram esgotadas. Segundo o Entrevistado 1, do ponto de vista do gestor público, judicializar uma demanda de política pública pode significar uma condição mais cômoda, uma vez que o ônus da decisão passa a ser do Judiciário. Contudo, para a Entrevistada 2, a judicialização também impõe o dever de o poder público dialogar com a Defensoria no processo judicial e fazer algumas concessões. Assim, o campo judicial precisa ser acionado de forma estratégica, sendo combinando com articulação e pressão política e incidência no debate público.

Alguns desafios podem ser identificados na atuação dos núcleos especializados da DPE-SP no campo de políticas públicas. Do ponto de vista da interação entre eles, é importante fortalecer uma articulação permanente entre planos de atuação, de modo a instituir uma agenda conjunta capaz de contemplar os temas de políticas públicas de interesse das populações em situação de vulnerabilidade, considerando as suas interseccionalidades. Isso pode ajudar a diminuir a pontualidade e a fragmentação das ações institucionais

desenvolvidas, com a forte dependência de quem ocupa a coordenação do órgão em determinado momento.

É possível perceber uma falta de institucionalização das prioridades temáticas e uma frágil definição de políticas institucionais articuladas, o que faz com que o perfil de atuação dos núcleos dependa significativamente do perfil dos(as) defensores(as) públicos que estão na coordenação do órgão em determinado momento, condicionando o estabelecimento de articulações intrainstitucionais e parcerias interinstitucionais. Segundo o Entrevistado 3, essa característica dificulta o estabelecimento de fluxos institucionalizados de trabalho.

Na perspectiva do acesso à justiça como uma política pública, as ações institucionais também carecem de métodos sistemáticos de acompanhamento e avaliação, com metas e indicadores quantitativos e qualitativos. Para tanto, faz-se necessário aperfeiçoar a produção, o processamento e a gestão das informações e dos dados. O Sistema DOL (Defensoria *Online*), ao privilegiar o registro dos atendimentos individuais e não ser pensado também para a tutela coletiva, força os núcleos especializados a se valerem de outras plataformas de registro das informações, não necessariamente compatíveis entre si. Além disso, a instituição deve fortalecer a sua capacidade de coleta de dados relativos às características das pessoas e das demandas jurídicas que são endereçadas a ela.

Outro desafio refere-se à descentralização e à capilarização da atuação dos núcleos, uma vez que têm atribuição para atuar em todo o território do estado de São Paulo, o que exige uma maior articulação com as unidades regionais de atendimento da DPE-SP. Nesse sentido, a Entrevistada 10 apontou que a saúde e a assistência social são políticas públicas cuja portas de entrada são municipais, o que impede uma atuação centrada unicamente no Nediped. Segundo ela,

Uma coisa que a gente não tem na Defensoria, que a gente não tem ainda definição das defensorias de tutela coletiva nessas unidades. E isso torna uma dificuldade de pulverização dessas atuações. [...] A gente não conseguiu resolver como implicar as unidades nessa atuação, que é uma atuação mais coletiva. Então, assim, não dá para tudo ficar nas costas dos núcleos, não é? [...] Então, assim, eu acho que a gente precisaria assim discutir um pouco como é que a gente pode, de fato, organizar essa atuação a ponto de também permitir essa capilaridade, que é uma reivindicação também da sociedade civil. Toda a conferência eles trazem isso, que os núcleos precisam ser interiorizados, mas não é os núcleos que precisam ser interiorizados, né? É a Defensoria que precisa ser interiorizada e a atribuição de tutela coletiva ser pulverizada (Entrevistada 10).

Embora haja iniciativas de articulação entre núcleos especializados desses órgãos com as unidades de atendimento, as ações carecem de um maior nível de institucionalização em torno de políticas institucionais comuns, uma vez que se mostram pontuais, fragmentadas e descontínuas ao longo do tempo.

Para além dos instrumentos jurídicos formalmente previstos, como a prerrogativa de requisição de informações e documentos a órgãos públicos e à ação civil pública, a capacidade de mobilização, pelos núcleos especializados, de tais instrumentos jurídicos e das próprias previsões normativas depende de recursos, instrumentos e articulações políticas. Conforme indicou a Entrevistada 2:

[...] os instrumentos jurídicos não estão necessariamente prontos para o tipo de demanda que a gente leva, então isso é complexo, assim, de conseguir que o que a gente tem à disposição de fato faça frente ao desafio que a gente precisa levar, sabe? [...] Daí a gente vai fazendo também esse trabalho de articulação política para que o instrumento jurídico seja potencializado.

A participação dos núcleos especializados da DPE-SP, na produção de políticas públicas voltadas a grupos sociais em situação de vulnerabilidade, requer que tais órgãos desenvolvam capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, que podem ser traduzidas em recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações, internas e externas à instituição.

5 Considerações finais

O objetivo desse artigo foi identificar as dimensões de capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP, a fim de discutir os modos pelos quais tais capacidades são mobilizadas na implementação da política pública de acesso à justiça operacionalizada pela Defensoria, no período compreendido entre 2018 e 2021. A abordagem metodológica foi qualitativa, com dados fornecidos por fontes documentais (planos de atuação institucional e relatórios de monitoramento de ações) e entrevistas semiestruturadas com defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) de núcleos e profissionais do atendimento multidisciplinar.

O artigo confirmou a hipótese inicialmente formulada de que, considerando a natureza do trabalho coletivo dos núcleos especializados da DPE-SP, tais órgãos potencializam seus resultados na medida em que conseguem combinar e balancear, em suas dinâmicas de atuação, recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e ações, que se retroalimentam. Assim, tais componentes de capacidades estatais não são isolados ou estanques, uma vez que são interdependentes e mutuamente constitutivos.

Em termos mais específicos, a partir do modelo teórico-analítico de capacidades estatais e do material empírico coletado e organizado, essas dimensões de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais puderam ser reunidas e organizadas em: recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e de ações.

Se a Defensoria Pública não é capaz de, por si só, implementar políticas públicas sob atribuição e responsabilidade do Executivo, sua atuação, por meio da política pública de acesso à justiça, pode causar constrangimentos e cobranças dos atores estatais responsáveis, o que em si pode produzir tensões interessantes que podem gerar mudanças no comportamento dos atores envolvidos nos ciclos de políticas públicas.

Dado o caráter altamente processual, negocial, conflituoso e complexo dos processos de produção de políticas públicas, contribuir com eles demanda dos núcleos especializados da DPE-SP tempo e ações institucionais específicas e contínuas.

Assim, a pesquisa destacou que a agenda e as estratégias de atuação dos núcleos especializados dependem fortemente do perfil e de certo ativismo da coordenação desses órgãos, o que tende a fragilizar a definição de políticas institucionais articuladas e sob constante processo de revisão e monitoramento, além de prejudicar a consolidação de componentes de capacidades institucionais ao longo do tempo.

É possível afirmar que, na Defensoria Pública, ao menos em São Paulo e a partir do estudo dos seus núcleos especializados entre 2018 e 2021, apesar da existência de recursos, instrumentos e articulações políticas, dimensões relevantes de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, faz-se necessária uma maior institucionalização e instrumentalização desses componentes, principalmente no que diz respeito ao número de servidores(as) — defensores(as) públicos(as), corpo técnico e de atendimento — dos quadros da DPE-SP envolvidos(as), à articulação interna dos órgãos da instituição e à sua articulação externa com os demais atores que participam dos ciclos de políticas públicas.

Em termos de agenda de pesquisa, são necessários estudos que investiguem eventuais modos pelos quais a DPE-SP pode influenciar políticas institucionais de outras Defensorias Públicas estaduais, em espaços formais como o Condege, a Anedepe ou os Gaets, ou mesmo informais, mapeando atores relevantes e impactos dessas articulações no desenho e no desempenho da Defensoria Pública brasileira.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. *In*: ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021. p. 17-51.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago 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/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 21 maio 2026.

FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. Defensorias públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2314, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Y3nRKHbjH64q6W8Hb4MhfPM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 85-104. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ebdb6afa-16f8-4875-981c-55f08acf6b1e/content>. Acesso em: 21 maio 2026.

HABER, Carolina Dzimidas. O papel da produção de dados na atuação da defensoria pública na tutela coletiva. **Revista temática: tutela coletiva**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://revistadedireito.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/4d629395c4a645f58f1633adafa78779.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

LOTTA, Gabriela; SANTOS, Jaedson Gomes dos. **Capacidades estatais: uma revisão da bibliografia voltada às políticas de educação**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/capacidades-estatais-uma-revisao-da-bibliografia-voltada-as-politicas-de-educacao,97a0297b-b8a2-4348-95cd-937d2f9f3e25>. Acesso em: 21 maio 2026.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/VqZ6nVHHthS5gYXNjxsFRFh/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Governador Valadares, v. 7, n. 1, p. 181-195, abr. 2020. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/425>. Acesso em: 21 maio 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. 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://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 21 maio 2026.

QUEIROZ, Lúcia de Fátima Nascimento de; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 433-447, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/zLxC3rQBZL6GWSJw8bTTChf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **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://repositorio.fgv.br/items/9aa8c059-7500-448e-9dfe-51909f8add63>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 21 maio 2026.

VILAÇA, Luiz. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50855>. Acesso em: 21 maio 2026.