

O Modelo de Ouvidoria Externa da Defensoria Pública e os Desafios do Acesso à Justiça

The Public Defender's Office External Ombudsman Model and the Challenges of Access to Justice

MAURÍCIO BUOSI LEMES¹

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). São Paulo (SP). Brasil.

LUCIANA GROSS CUNHA²

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). São Paulo (SP). Brasil.

RESUMO: O objetivo do artigo é analisar as características do desenho institucional da ouvidoria externa da Defensoria Pública, refletindo sobre as potencialidades e os limites do modelo, à luz do processo de institucionalização da Defensoria e de alguns marcos conceituais e normativos sobre políticas públicas de acesso à justiça. Dialogamos, teoricamente, com a abordagem sobre movimentos sociais, processos de institucionalização e capacidades institucionais, enfatizando as questões relativas ao encaixe de um órgão de controle externo na estrutura da Defensoria. Trata-se de estudo descritivo e exploratório, em que argumentamos que as políticas institucionais mais amplas precisam estar articuladas e ser responsivas às atribuições da ouvidoria, sob o risco de a Defensoria como um todo desresponsabilizar-se em relação às demandas direcionadas à instituição por meio desse mecanismo de participação social na gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Defensoria Pública; ouvidoria externa; controle e participação social; políticas institucionais; acesso à justiça.

ABSTRACT: The objective of the article is to analyze the characteristics of the institutional design of the external ombudsman office of the Public Defender's Office, reflecting on the potential and limits of the model, in light of the process of institutionalization of the Public Defender's Office and some conceptual and normative frameworks on public policies of access to justice. We theoretically

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7757-8677>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7396-1879>.

dialogue with the approach on social movements, institutionalization processes and institutional capacities, emphasizing the issues related to the fitting of an external control body in the Defensoria structure. This is a descriptive and exploratory study, in which we argue that broader institutional policies need to be articulated and responsive to the duties of the Ombudsman's Office, at the risk of the Public Defender's Office as a whole becoming unaccountable in relation to the demands directed to the institution through this mechanism of social participation in management.

KEYWORDS: Public Defender's Office; external ombudsman; control and social participation; institutional policies; access to justice.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Movimentos sociais, processos de institucionalização e capacidades institucionais; 2 O processo de institucionalização da Defensoria Pública no Brasil e o surgimento do modelo de ouvidoria externa na Defensoria Pública do Estado de São Paulo; 3 O desenho institucional do modelo de ouvidoria externa da Defensoria Pública e os desafios do acesso à justiça; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública conquistou uma posição de destaque na organização do sistema de justiça e nas políticas públicas de acesso à justiça estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, sendo desenhada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com as atribuições de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e 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, [2020]).

A institucionalização da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, consolidada por meio da Lei Complementar nº 988/2006, incorporou a demanda de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil organizada pela criação de uma ouvidoria externa. O órgão, ocupado por pessoa externa à carreira de defensor(a) público(a) e indicada pela sociedade civil, tem a principal atribuição de promover o controle e a participação social na gestão da instituição. Posteriormente, por meio da Lei Complementar nº 132/2009, o modelo de ouvidoria externa foi previsto para todas as Defensorias Estaduais (SÃO PAULO, [2018]; LAURIS, 2013; BRASIL, [2009]).

O objetivo deste artigo³ é analisar as características do desenho institucional da ouvidoria externa da Defensoria Pública, refletindo sobre as

3 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). As opiniões,

potencialidades e os limites do modelo, à luz do processo de institucionalização da Defensoria e de alguns marcos conceituais e normativos sobre políticas públicas de acesso à justiça.

Além dessa introdução, o texto está estruturado da seguinte forma: na seção 1, apresentamos brevemente alguns conceitos que entendemos úteis para pensar, em dinâmicas de interação entre Estado e sociedade civil, processos de institucionalização de demandas de movimentos sociais, com a formação de encaixes e capacidades institucionais. Descrevemos, ainda, as dimensões de capacidades que podem ser utilizadas para avaliar o desenho institucional e as atribuições da ouvidoria externa.

Na seção 2, a partir do campo de estudos da Ciência Política, destacamos alguns elementos referentes ao percurso de constitucionalização da Defensoria Pública na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e de sua institucionalização nos Estados, em especial a resistência de grupos profissionais específicos à existência de uma nova instituição disputando espaço, prerrogativas e atribuições dentro do sistema de justiça⁴. Situamos o modelo de ouvidoria externa como uma inovação institucional surgida inicialmente na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cuja previsão foi posteriormente expandida para todas as Defensorias Estaduais, com a Lei Complementar nº 132/2009.

Em seguida, na seção 3, analisamos as características do desenho institucional da ouvidoria externa da Defensoria Pública, refletindo sobre as potencialidades e os limites do modelo, à luz de alguns marcos conceituais e normativos envolvendo políticas públicas de acesso à justiça.

Por fim, nas considerações finais, retomamos o objetivo central do artigo, destacamos seus principais argumentos e apontamos alguns desdobramentos que se colocam para pesquisas futuras.

1 MOVIMENTOS SOCIAIS, PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

O Brasil experimentou, após a Constituição Federal de 1988, a institucionalização pública estatal de reivindicações oriundas da sociedade ci-

hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

4 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 por meio 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.

vil, como formas de controle e de incidência social sobre políticas públicas, além de instâncias formais de participação. Assim, por meio de interações socioestatais, interesses, valores e agendas sociais têm se transformado em institucionalidades específicas, constituindo capacidades estatais (LAVALLE *et al.*, 2019).

Assim, movimentos sociais e organizações da sociedade civil têm arquitetado encaixes institucionais no Estado, ou seja, pontos de acesso, órgãos, regras, prioridades, leis etc., tornando o aparato estatal mais poroso e permeável às suas demandas. Essas configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal e institucionalmente cristalizadas constituem domínios de agência, cujas características definem a capacidade de ação dos atores sociais e estatais em um âmbito específico (LAVALLE *et al.*, 2019).

Neste texto, propomos compreender a ouvidoria externa da Defensoria Pública como um exemplo de encaixe institucional cujas atribuições possibilitam algumas capacidades de ação voltadas à melhoria das condições de acesso à justiça para populações em situação de vulnerabilidade.

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).

As capacidades estatais podem ser analisadas sob duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional, 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 (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018; HUERTA, 2008).

A dimensão técnico-administrativa refere-se às capacidades burocráticas do aparato estatal requeridas para implementar seus objetivos oficiais. Nesse componente, destacam-se a existência e o funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos huma-

nos, organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários e adequados, além de instrumentos de coordenação intra e interinstitucionais e de estratégias de monitoramento e avaliação das ações (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018).

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 outras instituições cumprirem seus programas; aos sistemas de gestão para melhorar o desempenho de tarefas e funções específicas; à relação, coordenação e colaboração intra e interinstitucional; 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 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. Essa dimensão também abrange mecanismos de interação da burocracia com atores do sistema político-representativo e a articulação com os órgãos de controle (PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018).

Assim, 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, estando 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.

Nesse 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 técnico-administrativos e político-relacionais e avançar em direção a um enfoque interativo 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. 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 institucionais (HUERTA, 2008; PIRES e GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018).

2 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL E O SURGIMENTO DO MODELO DE OUVIDORIA EXTERNA NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal de 1988 introduziu a Defensoria Pública no sistema de justiça brasileiro, adotando um modelo estatal de assistência jurídica gratuita, prestada por servidores(as) públicos(as) concursados(as), e uniformizando o serviço de acesso à justiça às pessoas carentes (MOREIRA, 2017).

A constitucionalização de tal arranjo de assistência jurídica deu-se de modo conflituoso, com atores e interesses em disputa durante o processo de inclusão da Defensoria no texto constitucional. Conforme aponta Moreira (2017), a ação política de defensores(as) públicos(as) e de outros(as) servidores(as) ligados(as) à assistência jurídica, exercida frequentemente por meio de associações representativas⁵ da categoria, foi fundamental para constitucionalizar a Defensoria. No entanto, a pretensão desses atores depa-rou-se com a resistência de outras carreiras jurídicas que se opuseram,

5 Em 1984, foi criada a Federação Nacional dos Defensores Públicos (FENADEP), entidade de classe de âmbito nacional, atualmente denominada Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP). Trata-se de um marco importante, uma vez que o projeto nacional de institucionalização da Defensoria ganhou uma entidade organizada para levá-lo adiante e para defender os interesses dos membros da instituição (MOREIRA, 2017).

durante o processo constituinte de 1987/88, à previsão constitucional de uma instituição específica para a prestação de assistência jurídica.

Moreira (2017) identifica três linhas de objeção relacionadas à inclusão da Defensoria no texto constitucional: a primeira traduz disputas corporativas entre defensores(as) públicos(as), que pretendiam institucionalizar a Defensoria como política nacional de acesso à justiça, e outras profissões jurídicas que desempenhavam a assistência judiciária em alguns Estados, como procuradores(as) estaduais e advogados(as); a segunda expressa a resistência de governos estaduais que utilizavam outras modalidades de prestação de assistência judiciária em aceitar a obrigação constitucional de criar a Defensoria; e, por fim, a terceira está relacionada à relutância de procuradores(as) e promotores(as) de justiça em admitir a existência de uma nova instituição no sistema de justiça que pudesse usufruir dos mesmos princípios institucionais, prerrogativas, direitos e garantias conquistados pelo Ministério Público.

Como resultado, a Constituição Federal de 1988 atendeu, de modo parcial, às demandas dos(as) defensores(as) públicos(as): previu que normas gerais orientassem a criação da Defensoria dos Estados, do Distrito Federal e da União, a partir de cargos de carreira com ingresso inicial por meio de concurso público. Contudo, a oposição de outros atores impediu a almejada equiparação ao Ministério Público e deixou a redação constitucional aberta para que Estados adiassem a criação de suas Defensorias e estabelecessem o grau de autonomia que confeririam a elas. Assim, tal previsão constitucional alcançada no processo constituinte de 1987/88 postergou a luta pela consolidação institucional pretendida pelos(as) defensores(as), que continuaria em duas frentes: no plano legislativo federal, a atuação para conquistar autonomia e garantias aos(as) integrantes da carreira; nas arenas estaduais, a batalha para expandir a instituição (MOREIRA, 2017).

Nas arenas estaduais, embora a criação das Defensorias estivesse prevista no texto constitucional desde 1988, há variações expressivas entre os Estados quanto ao momento de criação, ao grau de institucionalização, à organização, autonomia e atuação dessas instituições. Moreira (2019a) argumenta que a Defensoria sofreu forte resistência para se inserir no sistema de justiça brasileiro, especialmente em Estados nos quais havia outros grupos de profissionais jurídicos envolvidos com a prestação de assistência judiciária e preocupados em manter e expandir suas atribuições e prerrogativas institucionais, como procuradores(as) estaduais e advogados(as) remunerados(as) com recursos públicos.

No Estado de São Paulo, a Defensoria foi criada somente em 2006. Antes, a prestação de assistência jurídica à população carente estava a cargo de outras carreiras jurídicas, como a Procuradoria Geral do Estado – PGE (por meio de um setor específico, a Procuradoria de Assistência Judiciária – PAJ) e advogados(as) particulares remunerados(as) pelo Estado, através de convênio com a seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No final dos anos 1990, a ação política de um grupo de procuradores(as)⁶, insatisfeitos(as) com a falta de estrutura e de autonomia para exercerem a assistência jurídica dentro da PGE, começa a inserir a criação da Defensoria na agenda legislativa estadual, com o apoio de movimentos sociais e de organizações civis de defesa de direitos (MOREIRA, 2019a).

O processo de criação da Defensoria paulista contou com a participação de um conjunto de cerca de 400 entidades politicamente organizadas, que dialogaram, propuseram e reivindicaram dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais os encaminhamentos necessários para a criação de uma instituição “democrática, autônoma, descentralizada e transparente”⁷. Uma inovação importante observada na Lei Complementar Estadual nº 988/2006 é o modelo de ouvidoria externa, cujo cargo, com assento no Conselho Superior, deve ser ocupado por pessoa externa à carreira de defensor(a) público(a) e eleita a partir de listas tríplices formadas pela sociedade civil (CARDOSO, 2013; LAURIS, 2013).

A partir da experiência paulista, a proposta de consolidação de um novo perfil institucional de Defensoria, conduzida por um grupo de defensores(as) públicos(as) com acesso à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, ganhou força política. A Lei Complementar Federal nº 132/2009 reformou a Lei Complementar Federal nº 80/1994, que organiza e prescreve normas gerais relativas às Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União, 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 ação civil pública, 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

6 A proposta de criação da DPESP teve que enfrentar a oposição da OAB. Diante desse conflito, a instituição apenas foi criada em 2006, com a manutenção do convênio da OAB com o Estado, o que impactou significativamente o orçamento da DPESP e tem colocado defensores(as) públicos(as) e advogados(as) particulares em constante disputa por recursos (MOREIRA, 2019a).

7 Essas expressões estão presentes no Manifesto de Criação da DPESP (LAURIS, 2013).

aberta e transparente à sociedade (ARANTES e MOREIRA, 2019). Assim, a previsão do modelo de ouvidoria externa foi expandida para todas as Defensorias Estaduais.

3 O DESENHO INSTITUCIONAL DO MODELO DE OUVIDORIA EXTERNA DA DEFENSORIA PÚBLICA E OS DESAFIOS DO ACESSO À JUSTIÇA

Ao resgatar o percurso de criação das ouvidorias externas das Defensorias Públicas Estaduais, Cardoso (2015) destaca o seu papel como mecanismo de controle e participação social e instrumento facilitador do acesso dos(as) cidadãos(ãs), das organizações não governamentais, dos movimentos sociais e populares à justiça, em um contexto de crescente judicialização dos conflitos e busca por assistência jurídica gratuita no País. Assim, a autora explicita a inovação democrática de se ter, como parte estruturante da gestão da Defensoria, um órgão exclusivamente comprometido com a vocalização e defesa dos interesses dos(as) destinatários(as) dos serviços prestados, incorporando tais vozes na definição das diretrizes político-institucionais.

A ouvidoria externa, enquanto espaço de participação da sociedade civil na estrutura das Defensorias, pode servir não apenas à fiscalização da instituição, mas também ao melhor planejamento de atuação dos mecanismos de acesso à assistência jurídica (CARDOSO, 2015).

Com relação à forma de escolha do(a) ouvidor(a) externo(a), a Lei Complementar Federal nº 132/2009 determina que o Conselho Superior fará a escolha dentre os três nomes de reputação ilibada constantes de lista tríplice formada pela sociedade civil e submetida ao colegiado, para um mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução, e cabendo à Defensoria-Geral a nomeação. O(a) Ouvidor(a)-Geral integra o Conselho Superior como membro nato.

Algumas Defensorias, como as dos Estados de São Paulo e da Bahia, apresentam, em seu desenho institucional, conselhos participativos vinculados às suas próprias ouvidorias, o que pode permitir o aprofundamento e a diversificação da participação social qualificada de modo permanente. São colegiados formados, em regra, por pessoas e/ou representantes de entidades comprometidas com os princípios e as atribuições da Defensoria e que atuam voluntariamente, de modo propositivo e em conjunto com a ouvidoria, empenhando-se na democratização dos espaços participativos e na defesa dos direitos das pessoas usuárias dos serviços (CARDOSO, 2015).

A seguir, descrevemos e analisamos as atribuições da Ouvidoria externa previstas na Lei Complementar Federal nº 132/2009, em seu art. 105-C.

A promoção de atividades de intercâmbio com a sociedade civil refere-se à manutenção de um diálogo constante com organizações da sociedade civil e movimentos sociais que atuam na defesa dos direitos humanos de diferentes setores da população em situação de vulnerabilidade. Tal interlocução pode permitir a canalização de demandas sociais em que a Defensoria tem atribuição para atuar, além de viabilizar a construção conjunta de estratégias políticas e jurídicas de *advocacy* e de litigância estratégica.

O estabelecimento de meios de comunicação direta entre a Defensoria Pública e a sociedade, para receber sugestões e reclamações, adotando as providências pertinentes e informando o resultado às pessoas interessadas, diz respeito à capacidade de a instituição avaliar os serviços prestados e desenvolver respostas adequadas às demandas expressas pelas pessoas usuárias, visando ao aperfeiçoamento de tais serviços e à satisfação do público-alvo. Essa atribuição nos permite pensar o acesso à justiça enquanto um serviço público que deve ser executado segundo critérios de qualidade e de eficiência.

A contribuição para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública relaciona-se ao estímulo, pela ouvidoria, da implementação de mecanismos de participação popular na gestão da Defensoria, como audiências e conferências públicas e orçamentos participativos, para que as pessoas usuárias dos serviços e representantes da sociedade civil organizada possam monitorar a execução das políticas institucionais, além de propor novos projetos e ações a serem desenvolvidas.

Tais atribuições estão diretamente implicadas com o diálogo da ouvidoria com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e as pessoas usuárias dos serviços. Por meio de canais e procedimentos institucionalizados de participação social nas políticas públicas de acesso à justiça levadas a cabo pela Defensoria, a proposta do modelo é a formação de consensos e coalizões de suporte aos planos, projetos e ações da instituição. Nesse sentido, tais atribuições da ouvidoria podem dotar a Defensoria de capacidades político-relacionais, construindo sua legitimidade social junto ao público-alvo. Por sua vez, a manutenção de um contato permanente com os vários órgãos da Defensoria Pública do Estado, estimulando-os a atuar em permanente sintonia com os direitos dos usuários,

trata da condição da ouvidoria de interagir com os vários órgãos que compõem a Defensoria, como núcleos especializados e unidades regionais, buscando uma atuação integrada e que considere o contexto e as especificidades locais em que a instituição está inserida. Tal atribuição pode fornecer à ouvidoria a capacidade técnico-administrativa de coordenação intrainstitucional, por meio do estabelecimento de fluxos de demandas e de definição de responsabilidades.

A participação, com direito à voz, no Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado garante ao(a) ouvidor(a) presença no Conselho Superior, órgão normativo máximo da instituição, o que pode permitir a vocalização e a aprovação de ações que considerem demandas trazidas por usuários(as) e agentes da sociedade civil organizada. Contudo, há um limite importante, uma vez que a lei não garante participação na deliberação por meio do voto.

Por meio da proposição, aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública do Estado, de medidas e ações que visem à consecução dos princípios institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados, a ouvidoria deve sugerir a formulação de políticas institucionais alinhadas às demandas sociais e aos objetivos e princípios da Defensoria, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados. Novamente, destacamos o acesso à justiça enquanto um serviço público cuja qualidade e eficiência devem estar em constante processo de aprimoramento. No entanto, à luz das capacidades institucionais, há o desafio de monitoramento e de avaliação dos resultados dessas medidas e ações, o que exige recursos humanos, financeiros e organizacionais adequados.

O recebimento e encaminhamento ao Corregedor-Geral de representação contra membros e servidores da Defensoria Pública do Estado, assegurada a defesa preliminar, consiste em uma atribuição da ouvidoria diretamente associada à promoção de mecanismos de responsabilização dos(as) profissionais que compõem a instituição, nos casos em que as ações de tais agentes violem os direitos dos(as) usuários(as), por meio de práticas discriminatórias, por exemplo. A Corregedoria Geral é o órgão responsável pela fiscalização da atividade funcional e da conduta de membros(as) e servidores(as).

Por meio da elaboração e da divulgação de relatório semestral de atividades, que deve conter também as medidas propostas aos órgãos competentes e a descrição dos resultados obtidos, a ouvidoria deve construir e

publicar relatórios periódicos capazes de garantir a transparência e a prestação de contas à sociedade em relação às atividades realizadas, vinculando o cargo de ouvidor(a) a formas de controle social.

Por fim, a coordenação de pesquisas periódicas e a produção de estatísticas referentes ao índice de satisfação das pessoas usuárias, com a divulgação dos resultados, devem permitir à ouvidoria a condução de estudos e levantamentos sobre o grau de satisfação dos(as) usuários(as) com os serviços prestados pela Defensoria. Isso implica conhecer o perfil de tais usuários(as) em termos de renda familiar, raça/etnia, gênero, sexualidade, idade, dentre outros marcadores sociais, as demandas e necessidades jurídicas que trazem à instituição, e como avaliam o atendimento prestado. A produção de tais informações pode permitir um mapeamento mais preciso e criterioso das desigualdades no acesso à justiça, trazendo subsídios para a formulação e implementação de políticas públicas correspondentes. No entanto, à luz das capacidades institucionais, a realização periódica de tais pesquisas exige recursos humanos, financeiros e organizacionais adequados, além do desafio de traduzir os dados gerados em ações institucionais específicas.

Essas atribuições fornecem à ouvidoria instrumentos de coordenação intrainstitucional, por meio da interação com outros órgãos que compõem a Defensoria, como núcleos especializados, unidades regionais e locais, e Administração Superior, estimulando-os a formular e implementar ações compatíveis com os direitos das pessoas usuárias que buscam atendimento. Além disso, a realização periódica de relatórios de atividades e estudos diagnósticos sobre o perfil da população atendida, bem como seu índice de satisfação com os serviços prestados, pode contribuir com a construção de estratégias de monitoramento e avaliação das políticas institucionais criadas.

Contudo, a atuação da ouvidoria dependerá de recursos humanos, financeiros, organizacionais e tecnológicos adequados a cada contexto, uma vez que suas ações precisam alcançar o público-alvo em territórios específicos, o que requer um esforço de descentralização e de incidência das políticas institucionais em nível local (LEMES e SEVERI, 2021).

Em nossa perspectiva, as atribuições da ouvidoria da Defensoria Pública previstas na Lei Complementar nº 132/2009 podem ser compreendidas, à luz das capacidades institucionais, em duas dimensões: a político-relacional e a técnico-administrativa. As capacidades político-relacionais

desse órgão de controle externo podem viabilizar a participação popular e o diálogo com a sociedade civil organizada, o que implica meios para a construção de legitimidade social da instituição junto à população assistida. Já as capacidades técnico-administrativas estão associadas à interação da ouvidoria com os demais órgãos que estruturam a Defensoria, como núcleos especializados, unidades regionais e locais, e Administração Superior, estimulando a formulação e implementação de políticas institucionais alinhadas às demandas e necessidades jurídicas do público-alvo, muitas vezes vocalizadas por meio da ouvidoria.

O modelo de ouvidoria externa com tais atribuições adquire ainda maior relevância no contexto da pandemia de Covid-19, com a alteração significativa das condições de trabalho dos(as) profissionais das Defensorias e os efeitos dessa mudança no atendimento à população em situação de vulnerabilidade, que pode ter sérias dificuldades de acesso e operacionalização dos meios virtuais de prestação do serviço. O Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas realizou pesquisa que buscou mapear os impactos da pandemia nos(as) profissionais das Defensorias Públicas e na garantia do direito de acesso à justiça, recomendando justamente a “ampliação da articulação com demais organizações públicas e entidades da sociedade civil, visando estender a rede de atenção ao cidadão vulnerável” (NEB-FGV, 2020, p. 11).

O conceito multidimensional de acesso à justiça previsto na Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) traz parâmetros relevantes para a ação das instituições do Estado na promoção do acesso à justiça. Embora essa Recomendação tenha sido elaborada no marco normativo dos direitos humanos das mulheres, o documento traz algumas diretrizes mais concretas para pensarmos o significado mais amplo de acesso à justiça.

São elas: justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios e prestação de contas. Em linhas gerais, a justiciabilidade refere-se ao acesso irrestrito à justiça, bem como à educação em direitos dos sujeitos, para que possam reivindicá-los; a disponibilidade exige o estabelecimento, a manutenção e o financiamento das estruturas físicas do sistema de justiça em áreas urbanas, rurais e remotas; a acessibilidade requer que o sistema de justiça seja seguro, acessível do ponto de vista físico e econômico e adaptado às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade/discriminação; a boa qualidade estabelece que o sistema

de justiça adéque-se aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade, e proporcione, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas. Além disso, busca que o sistema de justiça seja contextualizado, dinâmico, participativo, aberto a práticas inovadoras e leve em consideração as demandas por justiça social; a provisão de remédios solicita que o sistema de justiça ofereça aos sujeitos que o procuram proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que possam sofrer; e a prestação de contas do sistema de justiça prevê que o Estado desenvolva mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar se as políticas de promoção do acesso à justiça estão de acordo com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios. Tais mecanismos incluem a auditoria e a revisão periódica da autonomia, eficiência e transparência das instituições do sistema de justiça.

Dentre tais componentes do direito de acesso à justiça, argumentamos que três estão mais associados às atribuições previstas no desenho institucional do modelo de ouvidoria externa: a acessibilidade, ao requerer que as políticas institucionais da Defensoria adéquem-se às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade e discriminação; a boa qualidade, ao estabelecer que a Defensoria seja contextualizada, dinâmica, participativa, aberta a práticas inovadoras e leve em consideração as demandas por justiça social; e a prestação de contas, ao prever que a Defensoria desenvolva mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar se as políticas de promoção do acesso à justiça estão de acordo com os demais princípios. Tais componentes exigem que a instituição promova mecanismos de participação e de controle social sobre as suas políticas institucionais.

Assim, o modelo de ouvidoria externa com as capacidades institucionais anteriormente analisadas nas suas atribuições tem o potencial de contribuir com a melhoria das condições de acesso à justiça das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade que buscam a Defensoria, ao articular o campo das demandas sociais com a esfera das políticas de atendimento e de prestação de serviços.

Durante o processo de instalação das ouvidorias, a Defensoria Pública viu-se diante de desafios operacionais vinculados à implementação de órgãos de fiscalização externa, de promoção da qualidade dos serviços prestados e de articulação permanente com os movimentos sociais. Cardoso (2015) elenca alguns dos desafios prévios na condução dos primeiros processos: apropriar-se do novo instrumento de participação social; difundir

institucionalmente seus valores e desafios, enfrentando, muitas vezes, resistências internas; regular o tema, definindo, por exemplo, quais os requisitos para a habilitação das candidaturas; empreender, caso necessário, mudanças legislativas na esfera estadual que amparem e viabilizem a criação do órgão e dos cargos correspondentes; propagar externamente o conceito de ouvidoria, apresentando à sociedade como um todo, aos movimentos sociais e aos conselhos de direitos o novo mecanismo; estruturar um colégio eleitoral formado exclusivamente pela sociedade civil que, depois de se apropriar do tema, poderá compor a lista tríplice; fazer, diante da lista formalizada e submetida ao Conselho Superior, a escolha e nomeação daquele(a) que for eleito(a) para conduzir o primeiro mandato do novo órgão.

As ouvidorias externas da Defensoria Pública têm sido mobilizadas estrategicamente por diferentes movimentos sociais. Firmino (2020) analisou a presença e a agência de mulheres negras na Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado da Bahia. A autora argumenta que a agência e as experiências de mulheres negras no sistema de justiça, trazidas em coalizão com outros projetos de justiça social de grupos subordinados, abrem um espaço multidimensional de interlocução direta entre o sistema de justiça e movimentos sociais, produzindo um conhecimento específico e estratégico fundamental para a concretização da participação popular em um modelo externo de ouvidoria.

Entretanto, há resistências na carreira jurídica ao modelo. O IV e último Relatório Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil⁸, coordenado pelo Ministério da Justiça por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário e publicado em 2015, levantou as visões de integrantes da instituição sobre temas relacionados à carreira, à instituição e ao sistema de justiça em geral.

Com relação a medidas em curso ou em discussão que têm a Defensoria Pública como alvo, os(as) defensores(as) estaduais demonstraram-se altamente favoráveis à atuação na tutela dos direitos coletivos (97,7% de

8 O Diagnóstico levou em consideração a aplicação de questionários aos(as) defensores(as) públicos(as) de todas as unidades da Federação, incluindo aqueles vinculados(as) às Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal e dos Estados. A coleta de dados permitiu o alcance de 48,8% (2.699) dos(as) defensores(as) públicos(as) estaduais e 64,5% (354) dos(as) defensores(as) públicos(as) federais, incluindo os(as) respectivos(as) Defensores(as) Públicos(as)-Gerais. Assim, quatro tipos de público-alvo foram alcançados: defensores(as) públicos(as) federais, Defensor Público Geral-Federal, defensores(as) públicos(as) estaduais e Defensores(as) Públicos(as) Gerais-Estaduais. Ao todo, 3.051 defensores(as) públicos(as) estaduais e federais participaram da pesquisa. A amostra alcançada a partir das respostas dos defensores públicos brasileiros permitiu uma representatividade estatística bastante significativa (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2015).

aprovação), à utilização dos meios extrajudiciais de solução de conflitos (97,9% de aprovação), à equiparação da remuneração da Defensoria Pública às carreiras do Ministério Público (96,7% de aprovação), à ampliação da atuação nas áreas preventivas e educativas (95,3% de aprovação) e à Emenda Constitucional nº 80/2014⁹, também conhecida como PEC das Comarcas (93,7% de aprovação). As medidas com os maiores índices de aprovação dizem respeito não apenas ao escopo de atuação da Defensoria Pública, mas também ao reforço de uma identidade institucional da Defensoria junto às demais instituições do sistema de justiça (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2015).

Contudo, os(as) defensores(as) estaduais revelaram-se reticentes em relação a medidas como criação de ouvidorias externas na instituição (67,5% de aprovação) e participação da sociedade civil na definição das prioridades de atuação (61,6% de aprovação). O relatório questiona os motivos de uma resistência aos órgãos de fiscalização externa, uma vez que os(as) próprios(as) defensores(as) sinalizaram a importância de um sistema de justiça mais integrado (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2015).

Entre os(as) defensores(as) federais, com relação a medidas em curso ou em discussão que têm a Defensoria Pública como alvo, praticamente todos(as) os(as) defensores(as) foram favoráveis à equiparação da sua remuneração à dos(as) membros(as) do Ministério Público (99,7%). Outras cinco medidas também contaram com a adesão massiva dos(as) defensores(as), sendo que, em todas elas, houve uma posição favorável em mais de 95% dos casos: a atuação da Defensoria Pública na tutela dos direitos coletivos (98,6%); a utilização de meios extrajudiciais de solução de conflitos (97,7%); a Emenda Constitucional nº 80/2014 (97,5%); uma maior atuação nas áreas preventivas e educativas (96%); e a realização de audiências públicas com a sociedade civil (96%). No entanto, com relação a temas que chamaram a atenção devido ao menor percentual de respostas favoráveis, destaca-se a criação de ouvidoria externa, com 68% de respostas favoráveis a essa medida. Assim como entre os(as) defensores(as) estaduais, embora os(as) defensores(as) federais desejassem um sistema de justiça mais integra-

9 A Emenda Constitucional nº 80/2014 deu um novo perfil constitucional à Defensoria Pública, explicitando sua missão e seus princípios institucionais. A Emenda ainda obrigou o Poder Público a disponibilizar defensores(as) públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais no prazo de oito anos, priorizando regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2015).

do, ainda se mostraram reticentes quanto a mecanismos de controle externo, como a ouvidoria (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2015).

O modelo de ouvidoria externa foi ainda questionado no Supremo Tribunal Federal pelo Partido Social Liberal (ADI nº 4.608), que postulou a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Complementar nº 132/2009 proibindo integrantes da carreira de serem nomeados para o cargo de ouvidor-geral. Embora o STF tenha mantido as regras para escolha do(a) ouvidor(a) nas Defensorias Públicas, a ação judicial proposta é mais um elemento de resistência a formas de controle externo na Defensoria.

De acordo com um levantamento mais recente feito por Zufelato, Firmino e Lemes (2021), as ouvidorias externas estão implementadas atualmente em 14 Defensorias Estaduais¹⁰, de um total de 27, o que sugere uma resistência em uma parcela expressiva dos Estados na implementação do modelo. A tabela abaixo apresenta um mapeamento dos Estados em que foi possível identificar as ouvidorias externas, dos Estados que não apresentaram previsões legais e nem criaram as ouvidorias externas e dos Estados que, apesar de apresentarem previsões legais, não instalaram suas ouvidorias externas.

Ouvidoria Externa	Número	Unidades da Federação
Possui Ouvidoria Geral Externa	14	AC, BA, CE, DF, MA, SP, PI, PR, RJ, RO, RS, MT, PA, PB
Sem previsão na legislação própria e não tem Ouvidoria Geral Externa	6	AM, MG, PE, RN, SE, TO
Previsto em lei ou regimento interno, mas não criou Ouvidoria Geral Externa	7	AL, AP, ES, GO, MS, SC, RR

Tabela elaborada com informações retiradas dos *sites* institucionais, leis e regulamentos internos das Defensorias Públicas Estaduais.

Fonte: Zufelato, Firmino e Lemes (2021).

Com o propósito de discutir e atuar pela expansão do modelo de ouvidoria externa, difundindo a proposta de gestão democrática entre as demais Defensorias Estaduais e instituições do sistema de justiça, foi criado o Conselho Nacional de Ouvidorias das Defensorias Públicas, que reúne todas as ouvidorias externas do País. Desde 2017, o Conselho passou a adotar o *slogan* “Sem ouvidoria externa não há democracia na justiça” (FIRMINO, 2020).

10 Recentemente, a Defensoria Pública da União (DPU) abriu edital para o processo de formação de lista tripartite constituída pela sociedade civil para o cargo de ouvidora ou ouvidor durante o biênio 2022/2024.

Arantes e Moreira (2019), ao analisarem a experiência brasileira recente de expansão de instituições de controle do Poder Público e de promoção do acesso à justiça, situam a Defensoria Pública como um ator do sistema de justiça que fez do discurso de defesa de direitos das pessoas necessitadas o valor normativo capaz de sustentar sua busca por desenvolvimento e afirmação corporativa e institucional, lançando-se à conquista de funções, prerrogativas e autonomia na estrutura constitucional do Estado e na esfera política da democracia. Ainda que tal instituição seja pública, a cada passo de autonomia que conquista, tende a tornar-se mais pertencente à respectiva carreira jurídica e menos sujeita a mecanismos externos de controle e de participação social.

Apesar das variações presentes na formação da instituição em cada Estado, é possível apontar que, na sua história de institucionalização, a Defensoria Pública tem enfrentado uma disputa interna associada ao conflito entre dois projetos institucionais que permeiam a categoria profissional dos(as) defensores(as). Por um lado, por décadas os(as) defensores(as) espelharam-se na trajetória de êxito do Ministério Público, buscando consolidar uma Defensoria Pública autônoma e, em grande medida, insulada das influências da sociedade, capaz de atuar com independência para representar os direitos e interesses da população sem recursos para pagar por um(a) advogado(a) particular. Tal projeto de institucionalização foi defendido pelos(as) defensores(as) na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e durante a década de 1990, no processo que culminou na promulgação da Lei Complementar nº 80/1994, que dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União e delineia normas gerais para as Defensorias Estaduais (ARANTES e MOREIRA, 2019).

Por outro lado, a experiência de criação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo, liderada por um grupo da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ) em parceria com movimentos sociais, fez emergir um novo projeto institucional, com uma concepção de Defensoria aberta à participação e ao controle social, por meio de mecanismos institucionais permeáveis às demandas e propostas de organizações da sociedade civil que atuam em nome de setores das populações vulneráveis que compõem o público-alvo da instituição (ARANTES e MOREIRA, 2019).

Apesar de tal inovação no plano legislativo, os dados sistematizados pelo IV e último Relatório Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil sugerem que uma parcela relevante dos(as) defensores(as) públicos(as) tem sido resistente à implementação de canais que pretendem abrir a instituição para

que os atores sociais possam apresentar suas sugestões, reivindicações e críticas. 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 modelo já bastante tradicional do sistema de justiça, em que interesses e direitos sociais são representados, mas 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 e de reivindicação de direitos (CUNHA e FEFERBAUM, 2014; ARANTES e MOREIRA, 2019; MOREIRA, 2019).

Essa tensão entre diferentes projetos vem conduzindo as transformações no percurso de consolidação da Defensoria, inclusive em termos de implementação do modelo de ouvidoria externa, que parece representar um ponto de inflexão na identidade institucional, uma vez que desafia uma concepção de sistema de justiça fechado ao campo social. A luta da categoria profissional dos(as) defensores(as) públicos(as) por melhores condições de autonomia, trabalho e exercício funcional também é fortalecida e legitimada na medida em que a Defensoria conquista o apoio da população atendida pelos serviços jurídicos prestados.

Em nossa perspectiva, as políticas institucionais da Defensoria precisam estar articuladas e ser responsivas às atribuições da ouvidoria, sob o risco de a instituição como um todo desresponsabilizar-se em relação às demandas direcionadas por meio desse mecanismo de participação social na gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos analisar as características do desenho institucional da ouvidoria externa da Defensoria Pública, refletindo sobre as potencialidades e os limites do modelo, à luz do processo de institucionalização da Defensoria e de alguns marcos conceituais e normativos sobre políticas públicas de acesso à justiça.

Consideramos a ouvidoria externa da Defensoria Pública uma experiência inovadora em termos de democratização do acesso à justiça e de participação e controle social no sistema de justiça, um espaço institucional historicamente resistente ao diálogo e à interação com a sociedade civil organizada. Propomos compreender a ouvidoria da Defensoria Pública como

um exemplo de órgão de controle externo e de encaixe institucional, cujas atribuições possibilitam algumas capacidades de ação voltadas à melhoria das condições de acesso à justiça para populações em situação de vulnerabilidade, tornando a estrutura da instituição mais permeável e responsiva às demandas da sociedade civil organizada.

Conforme buscamos argumentar, uma parcela relevante de Defensorias Estaduais ainda precisa instalar suas ouvidorias externas, havendo resistência corporativa ao modelo no interior da carreira jurídica.

O desenho institucional da ouvidoria externa da Defensoria Pública previsto na Lei Complementar Federal nº 132/2009 dialoga com marcos conceituais e normativos de políticas públicas de acesso à justiça. Do ponto de vista da Recomendação nº 33 da CEDAW, os componentes de acesso à justiça relativos à acessibilidade, boa qualidade e prestação de contas das instituições do sistema de justiça estão fortemente associados com as atribuições e capacidades do modelo.

Essas atribuições também podem dotar a ouvidoria de capacidades técnico-administrativas, vinculadas principalmente à coordenação intrainstitucional com os demais órgãos da Defensoria, buscando uma atuação integrada e compatível com os direitos dos(as) usuários(as), e político-relacionais, ligadas à interação e ao diálogo com a sociedade civil.

Pertencendo ao sistema de justiça, a Defensoria Pública é uma instituição em que as configurações de distribuição de poder e de recursos disponíveis estão em disputa pelos atores da carreira jurídica e da sociedade civil, por meio de diferentes projetos institucionais mobilizados ao longo do processo de formação e consolidação institucional.

Nesse sentido, as políticas institucionais mais amplas desenvolvidas pela Defensoria precisam estar articuladas e ser responsivas às atribuições da ouvidoria, sob o risco de a Defensoria como um todo desresponsabilizar-se em relação às demandas direcionadas à instituição por meio desse mecanismo de participação social na gestão.

Em termos de agenda de pesquisa futura, consideramos necessários estudos aprofundados sobre o funcionamento e a dinâmica interna de cada ouvidoria existente, a fim de analisar como elas têm exercido suas atribuições legalmente previstas, bem como as possíveis conexões com as disputas de poder dentro de cada 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/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?lang=pt>. Acesso em: 23 maio 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. Acesso em: 23 maio 2022.
- 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. Acesso em: 23 maio 2022.
- CARDOSO, L. Z. L. Fendas democratizantes: mecanismos de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à justiça. In: RÉ, A. I. M. R. (org.). *Temas aprofundados – Defensoria Pública*. Salvador: JusPodivm, v. 1, p. 33-65, 2013.
- CARDOSO, L. Z. L. Sistema de justiça e democracia: as Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas como paradigma. In: FILHO, A. E.; FRIGO, D.; MEDEIROS, E. de L.; PRIOSTE, F. G. V.; e PIVATO, L. C. F. (org.). *Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p. 86-116. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2015/07/Justi%C3%A7a-e-Direitos-Humanos-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.
- COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES. Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. 3 de agosto de 2015.
- 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: JusPodivm, v. 2, p. 17-21, 2014.
- FIRMINO, I. F. C. *Re(Ori)entando o sistema de justiça através do pensamento feminista negro: uma análise interseccional da agência de mulheres negras na Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado da Bahia*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, FDRP/USP, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-25112021-193628/pt-br.php>. Acesso em: 23 maio 2022.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, p. 85-104, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, n. 30, p. 119-134, otoño 2008. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006. Acesso em: 23 maio 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.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínio de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.) *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

LEMES, M. B.; SEVERI, F. C. Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos Ciclos de Conferências. *Revista de Informação Legislativa*, v. 58, n. 229, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197. Acesso em: 23 maio 2022.

MOREIRA, T. de M. Q. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 3, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rMvxvccB5ZNV6ZTNhJddDWz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2022.

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: Fiocruz, p. 123-149, 2019.

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?pid=S0011-52582019000400202&script=sci_arttext. Acesso em: 23 maio 2022.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA BUROCRACIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (NEB-FGV). *A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais das Defensorias*

Públicas. 2ª fase. 2020. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/11/relatorio-profissionais-da-defensoria-2-rodada-7.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

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. Acesso em: 23 maio 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/alteracao-lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 23 maio 2022.

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. In: GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G. S. (org.). Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>. Acesso em: 23 maio 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 (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: IPEA, p. 45-69, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403_implementacao_politica_web.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

ZUFELATO, C.; FIRMINO, I. F. C.; LEMES, M. B. Mapeamento dos serviços e das formas de participação social na gestão das Defensorias Públicas brasileiras. In: ALVES, V. (org.). *Acesso à Justiça nas Américas*. Rio de Janeiro: Fórum Justiça, 2021. Disponível em: <https://accesstojusticeamericas.org/pb/library/>. Acesso em: 23 maio 2022.

Sobre o autor e a autora:

Maurício Buosi Lemes | *E-mail:* mauricio.lemes@alumni.usp.br

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Mestre em Ciências (Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FDRP/USP, com estágio de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC). Atualmente, é doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), com Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), na Linha de Pesquisa: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social. Realiza projeto de pesquisa sobre acesso à justiça e a atuação dos núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no campo de políticas públicas. Participa do Núcleo de Justiça e Constituição e do Grupo de Estudos e Extensão em Acesso à Justiça e Desigualdades, da FGV Direito SP. Também auxilia na coordenação do Grupo de Estudos em Formação Docente e Metodologia do Ensino do Direito, sediado na FDRP/USP. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/7315748786761507>.

Luciana Gross Cunha | *E-mail:* luciana.cunha@fgv.br

Mestre (1999) e Doutora (2004) em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Professora da Graduação e do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), desde 2004. Integrante do Núcleo de Constituição e Justiça da FGV Direito SP, desenvolve pesquisas sobre a *performance* das instituições do sistema de justiça e sua conexão com o ambiente político, administração da justiça e acesso à justiça. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4966250654143157>.

Data de submissão: 31 de março de 2022.

Data de aceite: 20 de junho de 2022.