

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CÁSSIA REGINA DONATO ROMERO
MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA

MELHORIAS NO ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO: ESTUDO DE CASO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE CRISE (COVID-19)

São Paulo

2020

CÁSSIA REGINA DONATO ROMERO
MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA

**MELHORIAS NO ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO: ESTUDO DE CASO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE CRISE (COVID-19)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à
Escola de Administração de Empresas de São
Paulo, da Fundação Getulio Vargas, para obtenção
do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha da Pesquisa: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelis Filho.

São Paulo
2020

Romero, Cássia Regina Donato.

Melhorias no atendimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo : estudo de caso de implementação de políticas públicas em situação de crise (COVID-19) / Cássia Regina Donato Romero, Maria Cláudia Barreto Lima. - 2020.

65 f.

Orientador: Antonio Gelis Filho.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Serviço público. 2. Serviço ao cliente. 3. Desenvolvimento organizacional. 4. Burocracia. 5. São Paulo (Estado). Defensoria Pública. I. Lima, Maria Cláudia Barreto. II. Gelis Filho, Antonio. III. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 35

CÁSSIA REGINA DONATO ROMERO

MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA

**MELHORIAS NO ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE
SÃO PAULO: ESTUDO DE CASO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE CRISE (COVID-19)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à
Escola de Administração de Empresas de São
Paulo, da Fundação Getulio Vargas, para obtenção
do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Gestão e Políticas Públicas

Data de Aprovação

____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Gelis Filho (orientador)
EAESP-FGV

Prof.^a Dra. Gabriela Spanghero Lotta
EAESP-FGV

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho
EACH-USP

Leonardo Elias Moreno da Silva
Diretor Presidente da Via Internet S.A.

Cássia Regina Donato Romero: À Deus e aos meus filhos, Júlia e Pedro

Maria Cláudia Barreto Lima: À minha avó Olga Cortese Barreto (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pela oportunidade de desenvolver este trabalho, em especial à Defensora Pública Gisele Souto Durante e toda a equipe de Servidores da Assessoria da Qualidade do Atendimento e Inovação.

Ao nosso professor e orientador Antônio Gelis Filho, pelas discussões enriquecedoras e pelo suporte e incentivo nessa jornada.

Aos professores do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, pelos ensinamentos valiosos que contribuíram para o nosso desenvolvimento profissional e pessoal. À turma do MPGPP 2018, em especial aos amigos que nos deram grande apoio nos momentos mais difíceis: Andrey Prison, Lívio Rocha, Carolina Senna e Fábio Cervone.

Cássia Regina Donato Romero

Agradeço a Deus, por estar sempre presente em minha vida e me proporcionar a oportunidade de mais um aprendizado.

Aos meus pais Armando Donato e Emília Cologi Donato por toda dedicação, amor e cuidado. As minhas irmãs Grácia e Márcia, meu cunhado Ailton e sobrinho Bruno, pelo apoio em todas as situações. Aos cunhados Mauro Romero e Cláudia Buhamra pelo incentivo.

Ao meu amado esposo Francisco Romero, companheiro de todas as horas, e, aos meus filhos Júlia e Pedro que são a razão da minha vida e maior experiência de amor.

À minha querida amiga Maria Cláudia Barreto Lima, por sua dedicação e amizade.

Por fim, agradeço a Escola da Defensoria Pública do Estado (EDEPE) pelo patrocínio.

Maria Cláudia Barreto Lima

Agradeço aos meus pais, José Roberto e Maria Angelica, que tanto se dedicaram à minha educação e me incentivaram a vencer os desafios impostos pela vida. Aos meus irmãos Marcus Vinicius e Maria Fernanda e minha cunhada Ana Paula, pelo apoio ao longo deste processo. Aos meus queridos sobrinhos, João, Lina e Joaquim.

À minha avó Olga Cortese Barreto (*in memoriam*), meu maior exemplo de mulher forte e batalhadora, grande incentivadora de seus netos e bisnetos.

Às amigas Cláudia Oshiro e Letícia Trombeta, tendo vivido as mesmas dificuldades da vida acadêmica, foram minhas maiores conselheiras nessa trilha.

Por fim, e não menos importante, minha parceira, não só de TCC, mas de todas as horas, Cássia Regina Donato Romero. Obrigada pela amizade, que levarei para a vida toda!

RESUMO

O atendimento ainda é um grande desafio no serviço público, visto a importância da prestação de informações, a qualidade e o tempo para a resolução dos problemas apresentados. Desse modo, este estudo de caso tem como objetivo apresentar as melhorias realizadas no atendimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), analisando a forma de atuação da instituição em tempos de crise, ocorrida em 2020, devido ao COVID-19. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa através de observação interna, entendendo como a instituição aperfeiçoaria seus procedimentos, no intuito de atender os seus usuários e superar os limites de sua atuação. Além da análise efetuada, foi também realizado *benchmarking* por meio de pesquisa sobre o trabalho das Defensorias Públicas dos vinte e seis estados e do Distrito Federal, além da Defensoria Pública da União, com o intuito de identificar melhores práticas que pudessem ser aplicadas na instituição estudada. A partir desse diagnóstico, foram apresentadas ações realizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e feitas considerações a fim de adequar e criar ações para continuidade desse atendimento.

Palavras-Chave: Atendimento público, Defensoria Pública, inovação no atendimento, burocracia de nível de rua

ABSTRACT

In the public sector, service is still a major challenge, considering the importance of providing information, quality and time to solve the problems presented. This case study aims to present the improvements made in service in the Public Defender Office in the state of São Paulo, analysing how the institution operates in times of crisis, that occurred in 2020, due to COVID-19. Therefore a qualitative research was done, through internal observation, understanding how the institution would improve its procedures, in order to serve its users and overcome the limits of its performance. In addition, benchmarking was also carried out, through research on the work of the Public Defender Offices of the twenty-six States of the Federation and the Federal District, in addition to the Federal Public Defender Office, in order to identify the best practices that could be applied in the studied institution. Based on this diagnosis, actions carried out by Public Defender Office in the state of São Paulo were presented, and considerations were made in order to adapt and create actions for the continuity of this service.

Keywords: Public service, Public Defender Office, Service innovation, street-level bureaucrats

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Cadeia de transformações do Programa Saúde da Família.....	28
Figura 2 Observatório Nacional do COVID-19.....	38
Figura 3 App E-defensor.....	39
Figura 4 <i>Chatbot</i> da DPE/BA.....	40
Figura 5 Atendimento <i>online</i> no <i>site</i> da DP-MT.....	41
Figura 6 Estatísticas de Atendimento – período de 18 de março a 31 de julho.....	42
Figura 7 Total de atendimentos remotos por semana da DPRJ.....	43
Figura 8 Atendimentos pelo <i>Chat</i> ao vivo (<i>Live Chat</i>).....	47
Figura 9 Atendimentos – <i>Chat</i> ao vivo.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCSAI	Coordenadoria de Comunicação Social e Assessoria de Imprensa
CTI	Coordenadoria de Tecnologia e Informação
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPE/BA	Defensoria Pública do Estado da Bahia
DPE/RS	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul
DPE-RR	Defensoria Pública do Estado de Roraima
DPESP	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DPMG	Defensoria Pública de Minas Gerais
DP-MT	Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PAJ	Procuradoria de Assistência Judiciária
PGE	Procuradoria Geral do Estado
POP	Procedimento Operacional Padrão
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
PSF	Programa Saúde da Família
URA	Unidade de Resposta Audível

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (DPESP)	13
3 PROPOSTA DE TRABALHO	14
3.1 Situação-problema	14
3.2 Justificativa e objetivos.....	14
3.3 Metodologia	14
3.3.1 Referencial teórico	15
3.3.2 Pesquisa qualitativa	15
3.3.3 <i>Benchmarking</i>	16
4 REFERENCIAL TEÓRICO	17
4.1 Análise de políticas públicas	17
4.2 Ciclo de políticas públicas	19
4.3 A relação entre a formulação e a implementação	20
4.4 Burocracia de nível de rua	24
4.5 Atendimento no serviço público	27
5 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE ATENDIMENTO EFETUADOS PRESENCIALMENTE.....	34
6 BENCHMARKING	37
7 ANÁLISE DA FORMA DE ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM SITUAÇÕES DE CRISE	44
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	49
REFERÊNCIAS.....	52
ANEXOS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O atendimento no serviço público é uma atividade de extrema importância para diagnosticar o problema e propor o melhor tipo de solução àquele usuário, porém para tanto é necessário a qualidade deste serviço não somente em relação às formas de tratamento, mas também às opções apresentadas, onde a instituição deve identificar as necessidades do seu público-alvo, criando opções diferenciadas de atendimento, elevando a qualidade de seus serviços.

Os usuários da instituição analisada, em sua maioria, são pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social em busca de direitos e, portanto, independente da fragilidade enfrentada, precisam de representatividade ao ingressarem com processos jurídicos.

O atendimento deve cumprir o que está determinado no artigo 37 da Constituição Federal, obedecendo os cinco princípios fundamentais da Administração Pública:

1. Legalidade – obedecer e cumprir a lei, que deve ser executada acima de interesses pessoais;
2. Impessoalidade – todos devem ser tratados de forma igualitária, sem discriminações ou julgamentos;
3. Moralidade – atuação de acordo com princípios de ética, regidos por lei;
4. Publicidade – prestação de contas e garantia de transparência nas informações para com a sociedade;
5. Eficiência – oferecer o serviço da melhor forma, utilizando de maneira coerente os recursos, sem desperdícios.

Dessa forma, este trabalho irá mostrar a atuação e o desempenho da instituição em tempos de crise, buscando alternativas para realizar o atendimento jurídico de forma a obedecer aos princípios apresentados e atender as necessidades de seus usuários.

Esta dissertação é dividida em oito capítulos, e tem por objetivo analisar e descrever o processo e as formas de atendimento jurídico em tempos de crise na Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Além da importância do atendimento para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, relatada brevemente nesta introdução, o segundo capítulo apresenta a instituição a ser analisada.

O terceiro capítulo apresenta a situação-problema e detalha as justificativas e objetivos do trabalho analisado. Ainda nessa parte, é apresentada a metodologia utilizada, através dos subitens referencial teórico, pesquisa qualitativa e benchmarking.

O referencial teórico é tratado no quarto capítulo, realizando toda a análise de políticas públicas, transcorrendo o ciclo e relação entre a formulação e a implementação dessas políticas. O atendimento no serviço público e a relevância da burocracia de nível de rua também são caracterizadas nesse item.

No quinto capítulo será apresentada a forma de atendimento presencial e os procedimentos necessários realizados pela instituição para que o serviço seja entregue ao usuário.

No capítulo seguinte, o *benchmarking* foi a ferramenta utilizada para os atendimentos realizados entre todas as Defensorias dos Estados e da União, analisando suas atuações antes e pós crise.

O sétimo capítulo se debruça na forma de atuação da instituição em situações de crise, em especial abordando estratégias e apresentando ferramentas utilizadas para que o atendimento à princípio cem por cento presencial, fosse flexibilizado.

O capítulo seguinte é destinado às considerações finais e recomendações.

Encerra-se o trabalho com as referências e anexos apresentados.

2 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (DPESP)

De acordo com o artigo 134 da Constituição da República, a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com incumbência de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Para representar os direitos da população, os defensores possuem independência funcional que lhes dá a garantia de atuar de forma livre em cada caso.

No Estado de São Paulo, a Defensoria Pública foi criada em 2006, através de Lei Complementar Estadual, nº 988. Foi instituída após mobilização social, “*Movimento pela Criação da Defensoria Pública*”¹, com foco em sensibilizar os parlamentares estaduais mostrando a importância de cumprir a Constituição.

Antes da criação do órgão, o atendimento jurídico era realizado pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), atual Procuradoria Geral do Estado (PGE). Os primeiros 87 profissionais eram Procuradores do Estado que optaram por migrar suas carreiras para a nova instituição.

Atualmente a Defensoria Pública do Estado de São Paulo conta com 772 defensores e 859 servidores, espalhados em 43 cidades, divididos em 66 unidades.

A administração superior é dirigida por um defensor, nomeado pelo Governador, a partir de lista tríplice dos candidatos com mais votos em eleição.

As decisões internas são tomadas por um Conselho Superior, formado por 5 defensores natos e 8 eleitos pela carreira.

A instituição é capaz de realizar a defesa de direitos ao ingressar com ações na Justiça, atuar em processos que estão em andamento, pedir por pessoas que estão sendo processadas e impedir processos novos através de acordos e conciliações entre os envolvidos.

A Defensoria Pública é importante na implementação de políticas públicas, lidando diretamente com os cidadãos; tal atuação caracteriza seus profissionais como burocratas de nível de rua.

Os serviços prestados podem ser utilizados por todas as pessoas que comprovem que não possuem condições financeiras para o pagamento de um advogado particular. Normalmente são atendidas pessoas com renda familiar de até três salários-mínimos.

¹ <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=295307>

3 PROPOSTA DE TRABALHO

3.1 Situação-problema

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) realiza todos os seus atendimentos de forma presencial, através de seus burocratas, sendo que na Capital o agendamento é realizado via Call Center, através de telefone gratuito disponibilizado no site da instituição. Na Grande São Paulo e Interior, não há necessidade de agendamento, somente comparecer à unidade em horário de entrega de senha.

O problema relatado pela instituição é que em situação de crise, isolamento social ou necessidade diferenciada, não há diversidade nos tipos de atendimento, prejudicando grande parte de seus usuários.

3.2 Justificativa e objetivos

Diante deste contexto, o presente trabalho visa estudar melhores práticas na busca de novas formas de atendimento aos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Para tanto, utilizará o *benchmarking*, juntamente com a DPESP, para identificar novos processos e ferramentas que possam ser aplicados.

O objetivo é criar um protocolo de atendimento para a DPESP em situações de crise, podendo ser instaurado como um novo fluxo de processos de atendimento posteriormente, visando dar mais opções aos usuários de seus serviços.

3.3 Metodologia

A metodologia utilizada nesse trabalho foi o *Policy Paper* no intuito de apresentar uma visão geral sobre a importância de uma formulação e implementação de política pública, de atendimento eficiente, onde em meio à crise todos possam ter suas demandas atendidas.

O *Policy Paper*, segundo Eóin Young e Lisa Quinn (2002), é um importante documento para a tomada de decisão, diferente de trabalhos realizados por analistas sem conhecimento da realidade a ser implantada aos usuários.

Essa diferença acontece devido à parceria entre a instituição e as autoras deste estudo de caso. As autoras têm a liberdade de observar, e, através de material analisado (interno ou

externo), apresentar possíveis soluções e, em conjunto com a própria instituição, propor e implantar melhorias *in loco*.

Ainda, de acordo com os autores mencionados acima, ao apresentar a visão geral no *policy paper*, dois pontos devem ser observados:

1. Ferramenta para tomada de decisão:

Uma forma de apresentar os problemas e orientar os valores.

fornecer um argumento compreensivo e persuasivo justificando as recomendações de políticas presentes no artigo e, portanto, atuar como uma ferramenta de tomada de decisão e um convite para a atuação do público-alvo (YOUNG; QUINN, 2002, p. 18, tradução nossa)

Em suma, definir a situação problema a ser solucionada, apresentar alternativas baseadas em acompanhamentos e análises efetuadas e implantar a melhor opção possível.

2. Aplicável, não acadêmico:

Ao se optar por esse tipo de metodologia, fica explícito que o foco é a relação entre o problema e a solução, utilizado neste trabalho em específico, as ferramentas de pesquisa e *benchmarking* como formas de apresentar soluções e não somente como embasamento teórico.

3.3.1 Referencial teórico

O referencial teórico utilizado buscou apresentar o ciclo de políticas públicas, em especial as etapas de formulação e implementação.

Realizou-se também pesquisa bibliográfica sobre o tema do atendimento na defensoria pública, mas, na falta de documentos teóricos sobre o tema, foram utilizados outros exemplos de serviços de atendimento no setor público, de maneira a apresentar como os funcionários que, de fato, aplicam a política pública - a chamada burocracia de nível de rua - atuam perante a população.

3.3.2 Pesquisa qualitativa

A Pesquisa qualitativa é um método exploratório, com o objetivo de identificar um determinado comportamento. Considerada como subjetiva, esta pesquisa procura retratar, aprender e expor determinadas decisões.

Ao invés de constatar índices e percentuais, a pesquisa qualitativa é motivada por práticas, escolhas, sendo de extrema importância em alguns casos, examinar a historicidade da decisão.

Esse trabalho utilizou a pesquisa qualitativa como forma de análise do procedimento de atendimento realizado pela instituição e como método de entendimento da atuação presencial.

Além de compreender o fluxo do serviço atual, interpretar através de observação interna a forma que a Defensoria aperfeiçoaria seus procedimentos de atendimento em situações de crise, no intuito de atender aos seus usuários e superar os limites de sua atuação.

3.3.3 *Benchmarking*

O *benchmarking*, de acordo com definição da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), é um

Método para **comparar** o desempenho de um processo ou produto com o seu **similiar**, que esteja sendo executado de maneira **mais eficaz e eficiente**, dentro ou fora da organização, visando **entender as razões** do desempenho superior, **adaptar** à realidade da empresa e implementar **melhorias significativas** (FNQ, 2015, p. 4, grifos do autor).

Desta forma, este trabalho utilizou-se do *benchmarking* para a observação das melhores práticas e casos de sucesso em organizações semelhantes à estudada, no caso, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Assim, foi pesquisado o trabalho das Defensorias Públicas dos vinte e seis estados e do Distrito Federal, além da Defensoria Pública da União, buscando reconhecer a eficácia e a eficiência das práticas adotadas nessas instituições e compará-las com a instituição estudada, de forma a identificar ações e melhorias que possam ser adotadas na DPESP.

O trabalho de pesquisa foi feito semanalmente, por meio do acompanhamento de informações e notícias publicadas nos *sites* institucionais de cada uma das Defensorias. Essas informações foram sistematizadas numa planilha de acompanhamento, também feita semanalmente, com o objetivo de demonstrar a evolução das práticas adotadas em cada instituição.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Análise de políticas públicas

A primeira questão que se deve responder é: o que são políticas públicas? Celina Souza (2006), em seu trabalho “Políticas públicas: uma revisão da literatura”, aponta que, em geral, as definições de políticas públicas consideram o todo mais importante do que cada parte ou a soma delas. A autora resume, então, política pública

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, n. 16, p. 26).

Enrique Saravia, em seu texto “Introdução à teoria da política pública”, presente na Coletânea Políticas Públicas – Volume 1, organizada pelo próprio Saravia e Elisabete Ferrarezi (2006), define política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, v.1, p. 28)”. Sob “uma perspectiva mais operacional”, como diz na p. 29, conceitua política pública como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, v.1, p. 29).

Souza resume os elementos principais das políticas públicas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
 A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
 A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
 A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
 A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
 A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, n. 16, p. 36)

Robert H. Salisbury (1995) traz, em seu artigo *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*, a definição de política pública de Carl Friedrich (1963):

um curso de ação proposto de uma pessoa, grupo ou governo dentro de um determinado ambiente que provê obstáculos e oportunidades os quais foram propostos para serem utilizados e superados pela política, em um esforço de atingir uma meta ou realizar um objetivo ou propósito... É essencial para o conceito de política que haja uma meta, um objetivo ou um propósito (FRIEDRICH apud SALISBURY, 1995, p. 35, tradução nossa).

Após as diversas definições e elementos principais das políticas públicas apresentados, pode-se passar à interpretação do que seria a análise de políticas públicas.

Nas considerações finais de seu trabalho, Souza declara

[...] pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, n. 16, p. 40)

Saravia cita Ana Luiza Viana (1996), que destaca que

[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo (VIANA apud SARAVIA, 2006, v. 1, p. 26)

Marta Ferreira Santos Farah (2016) ressalta, em seu artigo “Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do ‘campo de públicas’”, a necessidade de diferenciar o *policy studies*, ou seja, estudo orientado ao conhecimento do processo da política pública, da *policy analysis*, que é mais voltada para a prática da política pública.

Falando especificamente do Brasil, diz a autora:

entendida como *geração e mobilização de conhecimento [...] para subsidiar (ou para influenciar) o processo de política pública, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação* (Farah, 2013a), a análise de políticas ocorre, no Brasil, desde a década de 1930, tendo contado com a participação de profissionais de diferentes formações disciplinares (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a, 2013 b; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013) (FARAH, 2016, v. 50, p. 964, grifos da autora).

Para ela, nos anos 1990, o campo de política pública ainda estava em processo inicial de institucionalização e se fundamentava a partir das *policy studies*. Apenas a partir dos anos 2000, as políticas públicas começam a ter papel central, tanto na pesquisa como na formação, o que deu início ao processo de institucionalização do chamado “campo de públicas”. Este tem como sustentação a *policy analysis*, a análise de políticas públicas.

Stella Theodoulou (1995), em seu artigo “The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point”, enfatiza a existência de diversos modelos explicativos das políticas públicas: “Cientistas políticos vêm utilizando muitas abordagens teóricas em suas análises do desenho de políticas. As abordagens discutidas aqui não são exaustivas, mas são exemplos do que é mais comumente utilizado.” (THEODOULOU, 1995, p. 3, tradução nossa).

Uma dessas tipologias é o chamado ciclo de políticas públicas, objeto do próximo item deste referencial.

4.2 Ciclo de políticas públicas

Em seu artigo, conforme citado no item anterior, Stella Theodoulou menciona a existência de abordagens diversas para a análise de políticas públicas. Uma delas envolve o conceito de ciclo e processo, ou seja, a atividade política aconteceria em fases, levando a novas políticas ou políticas adaptadas. Em uma definição mais clara:

Essa abordagem vê o processo de política como um ciclo deliberativo, organizado, recursivo e administrativo. A criação de políticas públicas é vista como um processo dinâmico em andamento confirmando a importância da política como um sistema de aprendizagem. As políticas são descritas em dois sentidos diferentes mas igualmente importantes: como elas são feitas e como elas podem ser melhoradas. (THEODOULOU, 1995, p. 5, tradução nossa)

Celina Souza define o ciclo de políticas públicas como “[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, n.16, p. 29).

Enrique Saravia, em seu artigo “Introdução à Política Pública”, apresenta os estágios do que define como processo de política pública:

- 1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. [...] designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.
- 2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. [...]
- 3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
- 4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a

política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. [...]

5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

6) O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006, v.1, p. 33, destaques do autor).

Leonardo Secchi (2010), no artigo “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos”, destaca que o ciclo de políticas públicas não reproduz a real dinâmica de uma política pública, pois as etapas se misturam ou as sequências se alternam. Ressalta que, para alguns acadêmicos, a política pública não tem nem um ponto de início nem um ponto final, sendo que seu processo é incerto e as fronteiras entre as fases não são nítidas.

4.3 A relação entre a formulação e a implementação

De acordo com Secchi (2010), a fase de formulação

[...] passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. [...] A formulação de alternativas de solução se desenvolve por escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2010, p. 36).

O autor define o estabelecimento de objetivos como a etapa em que os atores envolvidos no processo de formulação – políticos, analistas de políticas públicas, entre outros – definem os resultados esperados das políticas públicas. A formulação de objetivos claros e concretos permite aferir a eficácia da política pública de maneira mais fácil.

Por sua vez, a etapa de construção de alternativas é caracterizada pelo autor como “[...] o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (SECCHI, 2010, p. 37).

Já a fase de implementação é descrita pelo autor como o momento que sucede a tomada de decisão e antecede a avaliação no ciclo de políticas públicas. Secchi cita O’Toole Jr (2003): “é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processo sociais são convertidos de intenções em ações” (O’TOOLE JR apud SECCHI, 2010, p. 44)

O autor ressalta que os estudos sobre implementação ganharam destaque após a publicação, em 1973, do livro de Pressman e Wildavsky, que trata sobre as falhas de implementação. Os mesmos autores são citados por Carlos Aurélio Pimenta de Faria na Introdução do livro “Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática”, de organização do próprio Faria, apresentando sua definição para a fase de implementação: “[...] processo de interação entre a gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los [...]” (PRESSMAN; WILDAVSKY apud FARIA, 2012, p. 9).

Secchi destaca que

a grande síntese que o livro traz é que a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos (SECCHI, 2010, p. 44).

Assim, o autor prossegue, salientando que estudar a implementação permite, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, visualizar os erros e obstáculos anteriores à tomada de decisão que podem surgir nesta etapa do processo de políticas públicas, resultantes de problemas elaborados de forma equivocada e objetivos mal concebidos.

Ou seja, há um vínculo entre as fases de formulação e implementação. Ana Luiza Viana (1996), em “Abordagens metodológicas em políticas públicas”, traz a interpretação desta relação feita por Robert Hoppe, Henk Van de Graaf e Asje Van Dijk (1985).

[...] Eles ressaltam que as fases de *elaboração do projeto* (ou formulação) e implementação constituem os dois momentos importantes na formação das políticas, sendo fruto de diferentes processos e com diferentes funções sociais. As duas fases, portanto, são distintas, sendo que a de implementação caracteriza-se por mostrar resultados, que servem de ensinamentos para os formuladores. Nesse sentido, a clássica dicotomia entre administração e política pode ser vista, hoje, segundo essa separação entre as fases da formulação e da implementação, pois aquela ocorre em um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder, enquanto esta se define em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas (VIANA, 1996, v.30, p. 13).

Ainda de acordo com a visão destes autores, há problemas críticos na relação formulação-implementação, advindos dos diferentes níveis de conhecimento dos formuladores e implementadores e da falta de conexão destes com o público-alvo. Para eles, o sucesso de uma política pública só é alcançado quando há uma perfeita interação entre estes três atores.

Viana traz a visão de Markku Kiviniemi (1985) para a relação entre formulação e implementação:

[...] a distância cognitiva e ideológica entre os ‘fazedores’ de política e os atores não-governamentais é de tanta importância no processo político; diminuí-la passa a ser uma das tarefas fundamentais dos implementadores. [...] as reações do público-alvo das políticas foram pouco estudadas, pois o foco das análises sempre incidiu sobre o

lado governamental e não sobre a visão da implementação como ação social, identificando os atores não-governamentais apenas como objeto das políticas. Por isso, é recorrente a afirmação pelos implementadores, de que a melhor atitude dos grupos de ‘fora’ é a conformidade.

Haverá, portanto, equilíbrio entre os participantes quando existir congruência cultural entre os diferentes grupos. Haverá desequilíbrio para os ‘fazedores’ quando a política não for implementada; para os implementadores, quando a implementação for fragmentada; e para os grupos de ‘fora’, quando houver alteração a distribuição dos benefícios da política. Suas conclusões, portanto, apontam para a necessidade de reconsiderar a ideia segundo a qual os governantes são sujeito, e os atores não-governamentais, objeto das políticas públicas (VIANA, 1996, v.30, p. 23).

Já Michael Hill, no texto de 2006, “Implementação: uma visão geral”, constante da Coletânea Políticas Públicas – Volume 2, organizada por Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezzi, faz um alerta para a separação entre as fases de formulação e implementação no ciclo de políticas públicas. O autor vê nisso um problema, pois

a insistência em enfatizar a importância da implementação como processo distinto do de formulação e, portanto, merecedor, por si, de atenção, tem levado a uma ênfase exagerada sobre a diferença entre os dois processos. A tendência tem sido de tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer (HILL, 2006, v. 2, p. 62).

Hill prossegue em sua análise, ressaltando que esse problema pode aumentar conforme a importância que os atores dão a essa distinção. O argumento explicitado pelo autor pode ser visto de duas formas. Primeiro, se as pessoas julgarem essa distinção importante, isto será levado em conta nas suas atividades e, por consequência, essa diferenciação será revelada no estudo empírico das atividades.

Por outro lado, essa distinção também está ligada à separação entre os “fazedores” de políticas, os que têm a responsabilidade de tomarem decisões, e os que apenas colocam em prática as políticas formuladas pelos superiores. Neste caso, as pessoas que detêm o poder tendem a culpar os implementadores caso o resultado das políticas não seja o esperado.

Hill apresenta, então, dois modelos que surgiram ao longo dos estudos sobre implementação: o *top-down* (“de cima para baixo”) e o *bottom-up* (“de baixo para cima”). Sobre o modelo *top-down*, diz o autor: “A perspectiva ‘de cima para baixo’ tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas” (HILL, 2006, p. 63). Neste modelo, o ato da implementação prevê uma formulação anterior do que precisa ser realizado.

Ressalta, então, que muitas questões surgem a partir daí, como quem são os atores envolvidos no processo e que, se não estiverem integrados em um só indivíduo, há a

necessidade de identificar todos eles (2006, p. 64). Prossegue o autor, trazendo à tona as questões de quem tem mais poder e legitimidade, o formulador ou o implementador. Para ele, não é válida a premissa de que formuladores estão no topo político e hierárquico, já que os atos de formulação e de tomada de decisões podem acontecer em qualquer momento do processo político. No entanto, essa distinção dada aos formuladores faz com que exista uma perspectiva de anterioridade do processo de formulação de políticas.

Hill apresenta, então, as críticas ao modelo “de cima para baixo”. Para os objetivos deste trabalho, interessam as críticas sobre a interrelação entre os processos de formulação e de implementação. Assim, o autor destaca que “qualquer sistema em que haja uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas, [...] oferece oportunidades para a promulgação de políticas simbólicas” (HILL, 2006, p. 68). De acordo com Hill, até quando as políticas não são simbólicas, os fenômenos sobre os quais estão baseadas as ações são produtos de negociações e compromissos.

É necessário, então reconhecer, em primeiro lugar, que esse compromisso não é único e para sempre, mas que pode se estender por toda a história da transformação da política em ações. Segundo, que os formuladores de políticas podem estar satisfeitos com essa situação, visto que permite que eles se esquivem de problemas decisórios. Se, então, os implementadores são afastados do processo original de estruturação de políticas, e talvez até pertençam, de fato, a organizações ‘subordinadas’ separadas, eles poderão ser vistos como responsáveis por problemas, inconsistências e por suas soluções impopulares (HILL, 2006, v. 2, p. 68).

No entanto, de acordo com o autor, não é possível afirmar que as decisões que determinam as questões políticas são “[...] invariavelmente tomadas durante o que se convencionou chamar de processo de formulação de políticas. Há, pelo contrário, inúmeras razões para deixá-las para o processo de implementação [...]” (HILL, 2006, v. 2, p. 71). Hill cita, entre essas razões, que os conflitos, na maior parte das situações, só podem ser resolvidos na fase de implementação, quando todos os fatos estão disponíveis. Desta maneira, os implementadores são melhor preparados do que os formuladores para tomarem decisões-chave.

Segundo o autor, tais considerações dão o entendimento de que o processo de elaboração de políticas continua durante a implementação (2006, p. 72). Assim,

esses argumentos levam à perspectiva de que um modelo de implementação de políticas, em que o processo de formulação pode ser visto como uma determinação de ‘metas’ mensuráveis, fornece um fundamento insuficiente para os estudos sobre implementação. Por causa disso, muitos acadêmicos tendem a defender uma perspectiva de ‘baixo para cima’ para o estudo da implementação [...] (HILL, v. 2, 2006, p. 72).

Hill afirma que os defensores do modelo *bottom-up* justificam que, ao contrário do modelo *top-down*, ele está relativamente livre de premissas pré-determinadas, pois há uma

menor probabilidade de se estabelecerem relações de causa e efeito entre atores e agências ou sobre o que deveria se passar entre eles.

Hill enfatiza que essa seria

[...] uma abordagem mais realista sobre como ocorre a implementação, mais do que sobre como a implementação deveria ser controlada. [...] os elementos mais difíceis de controlar são exatamente as coisas que os teóricos da abordagem ‘de cima para baixo’, [...], insistem que devem ser controladas. A realidade, portanto, não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo de interação, com *políticas mutantes e passíveis de mudanças*, uma *estrutura complexa de interações* e um *mundo externo que condiciona* a implementação porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por natureza, *difíceis de controlar*: A análise concentra-se melhor sobre os níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar políticas. (HILL, 2006, v. 2, p. 74, destaques do autor).

O autor conclui que, para ir além dessas duas abordagens, deve-se reconhecer que

[...] haverá diversas formas pelas quais os atores tentarão executar controle prévio sobre o processo de implementação. A preocupação é com a medida em que os atores impõem regras a terceiros. Outro aspecto trata de como a discricionariedade está estruturada, de quão facilmente os atores podem exercitar autonomia. Em última análise, essas são questões de hierarquia e legitimidade [...] (HILL, 2006, v. 2, p. 75).

4.4 Burocracia de nível de rua

Gabriela Lotta e Thais Pavez, no artigo “Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais” trazem essa relação entre formulação e implementação para uma federação, caso do Brasil, e introduzem um ator no processo de implementação: os profissionais da linha de frente ou “burocratas de nível de rua”, destacando que

quando os agentes ‘implementadores da ponta’, ou burocratas de rua, vão realizar suas práticas na entrega dos serviços aos cidadãos, já têm por trás todo o arcabouço institucional das políticas, com as transformações realizadas pela cadeia de atores, que se soma ainda à discricionariedade que adotam no momento da implementação (LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 110).

Para as autoras, há grande diferença nas políticas públicas formuladas e como elas foram colocadas em prática, ou seja, sua implementação. Destacam que isso é ainda mais frequente em federações, onde políticas públicas são elaboradas no nível federal e, em muitas ocasiões, são implementadas no nível local. Assim, as diretrizes gerais elaboradas no nível federal nem sempre são passíveis de aplicação exata no nível local, o que gera um distanciamento entre os planos e os resultados efetivos. No nível local, as políticas públicas acabam sendo adaptadas às suas necessidades e complexidades, ou seja, as políticas são transformadas ao longo da cadeia de atores pela qual perpassam de forma a se adequarem a cada território.

Lotta e Pavez caracterizam a cadeia de atores que existe entre a formulação em nível federal e a implementação local. De acordo com elas,

podemos apontar o conjunto de atores responsáveis pela formulação de regras e normas gerais (normalmente, atores federais em diálogo com representantes de outras instâncias); o conjunto de atores responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação (normalmente locais); há os atores responsáveis por coordenar a implementação; e, por fim, os atores responsáveis por implementar a política pública, que denominamos ‘agentes no nível de rua’, ou *street level bureaucrats*. [...] cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um locus de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis (LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 114).

Michael Lipsky, no capítulo um de seu livro “Burocracia de Nível de Rua: Dilemas do indivíduo no serviço público”, define os burocratas de nível de rua como “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com o cidadão no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho” (2019, p. 37).

De acordo com Lipsky,

Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho (LIPSKY, 2019, p. 37).

O autor ressalta ainda que os burocratas de nível de rua estão no centro da controvérsia política, pois “estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem maior efetividade e responsividade, e as demandas de cidadãos, que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos” (LIPSKY, 2019, p. 38). Segundo o autor, duas razões explicam o motivo desses burocratas serem o foco da controvérsia política.

A primeira razão é apresentada pelo autor na seção “Conflito sobre o escopo e o conteúdo dos serviços públicos”. De forma resumida, trata-se do fato de o escopo dos serviços prestados pelo Estado ter aumentado no que tange o bem estar social, e estes serviços são prestados por burocratas de nível de rua, por exemplo, segurança, educação e saúde públicas. Esses novos serviços advindos do bem estar social devem ser protegidos como direitos dos cidadãos e, considerando este aspecto, o papel dos burocratas de nível de rua é crucial. Eles podem assegurar a prestação desses serviços de forma direta ou podem atuar como mediadores entre os cidadãos e esses novos benefícios, quando estes direitos não podem ser proporcionados.

Assim, quando se fala em reforma de políticas de bem estar, faz-se necessário discutir a atuação dos burocratas de nível de rua, que estão intimamente ligados a essas políticas.

Já a segunda razão é discutida na seção “Conflito sobre as interações com o cidadão”. Diz respeito ao imediatismo da interação entre os burocratas de nível de rua com os cidadãos, pois a política pública entregue a este último é, muitas vezes, urgente e pessoal. Os burocratas de nível de rua devem, na maior parte dos casos, tomar decisões no ato, causando impacto direto em suas vidas. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua são redistributivas e, ao mesmo tempo, alocativas. Isto porque, quando estabelecem que um cidadão é elegível a determinado benefício, conforme aumentam ou diminuem a disponibilidade deste à população de baixa renda, estão, de maneira implícita, regulando o nível de redistribuição que recairá sobre as classes mais abastadas.

No segundo capítulo do livro, o autor trata de um aspecto extremamente importante no trabalho dos burocratas de nível de rua: “[...] a discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações” (LIPSKY, 2019, p. 55).

Ainda assim, eles devem se submeter às regras, regulamentos e diretivas estabelecidas por seus superiores, as elites políticas e os gestores administrativos e políticos (2019, p. 56). Assim deve ser para que se mantenham as dimensões fundamentais da política pública no nível de rua, mantendo, em certo nível, o grau de padronização da política.

Afirma o autor que, em teoria, muitos problemas sumiriam se a discricionariedade fosse eliminada, então por qual motivo ela mantém-se como um atributo do trabalho dos burocratas de nível de rua (2019, p. 58)? A resposta é que determinadas características dos trabalhos efetuados por eles envolvem tarefas de alta complexidade, sendo que as normas e diretrizes estabelecidas pelo alto escalão não são capazes de apresentar soluções para todas as situações.

Lipsky aponta três razões para isto:

Primeiro, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos.

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações. Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados. [...]

Uma terceira razão pela qual a discricionariedade não pode ser eliminada baseia-se mais sobre a função dos trabalhadores de nível hierárquico inferior que interagem com os cidadãos do que com a natureza de suas tarefas. A discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar. Tanto para os funcionários como para os clientes, a manutenção da discricionariedade contribui para a legitimidade do serviço social, embora os burocratas de nível de rua de nenhuma forma estabeleçam os limites da intervenção do Estado (LIPSKY, 2019, p. 59).

Retomando Lotta e Pavez, elas afirmam que ainda há uma carência de teorias e estudos que analisem todo o desenvolvimento do processo de formulação e implementação, até chegar aos “implementadores da ponta”, os burocratas de nível de rua, que tanta influência têm sobre os resultados das políticas públicas.

4.5 Atendimento no serviço público

Nesta seção, a partir de dois exemplos, pretende-se mostrar como é o atendimento no serviço público, prestado pelos burocratas de nível de rua. O primeiro artigo, de Gabriela Lotta e Thais Pavez, já foi citado na seção anterior e trata do atendimento prestado pelos Agentes Comunitários de Saúde dentro do Programa Saúde da Família. O segundo artigo é de autoria de Marina de Oliveira e Cynthia de Carvalho e apresenta a implementação de uma política educacional por professores e diretores escolares.

Lotta e Pavez, ressaltam que

Reconhecendo a especial importância da ação do agente implementador ‘da ponta’, destacada convincentemente pela literatura e em estudos empíricos, é necessário descrever as dinâmicas de implementação e relacionais para a identificação de padrões e mecanismos inseridos na execução de políticas públicas em áreas de alta concentração de pobreza e segregadas (LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 117).

Assim, buscaram analisar o Programa Saúde da Família, em especial as dinâmicas de implementação dos Agentes Comunitários de Saúde, observando como eles influenciam o acesso da população de uma área de alta concentração de pobreza aos serviços de saúde pública.

Para as autoras, o Programa Saúde da Família (PSF) é um dos resultados do processo de coordenação federativa tratado na seção anterior, ou seja, é elaborado no nível federal e implementado no nível local, o que implica em algumas adaptações.

De acordo com o Ministério da Saúde, o programa visa a garantia de atenção básica por meio da prestação dos serviços nos próprios domicílios dos cidadãos. Com isto, busca-se a humanização do atendimento, abordando a saúde no contexto social em que a população está inserida, assim como intervir nos fatores de risco das residências.

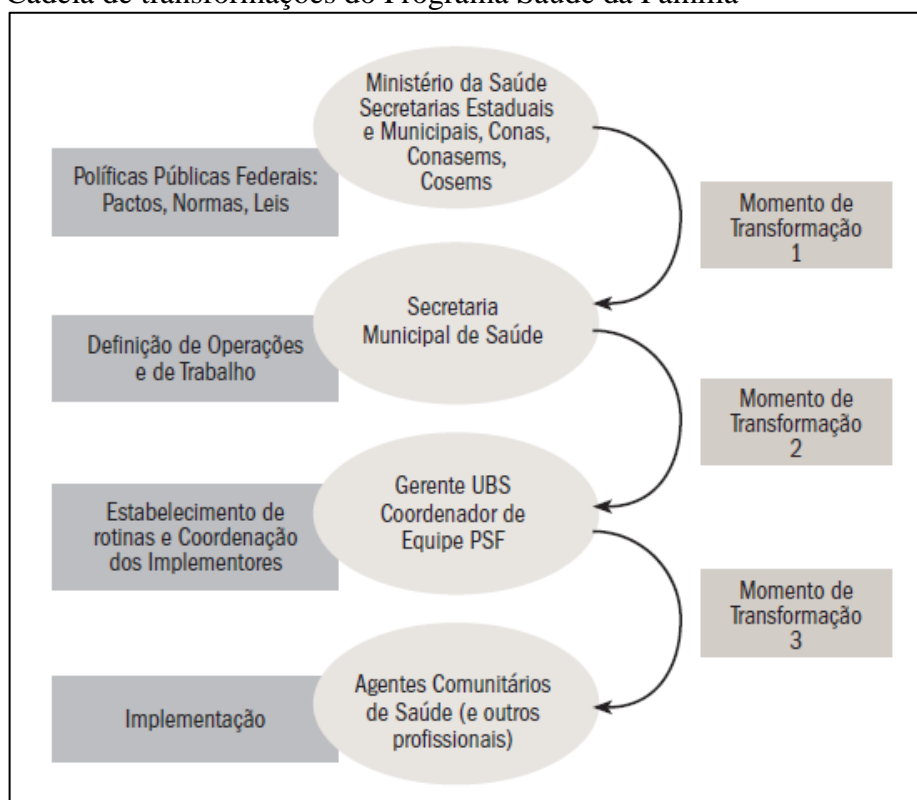
Assim, o programa é formado por equipes de profissionais responsáveis por uma determinada área geográfica, que engloba de 600 a 800 famílias. As equipes são constituídas por um médico, um auxiliar de enfermagem, um enfermeiro-coordenador da equipe e de quatro a seis Agentes Comunitários de Saúde.

O Agente Comunitário de Saúde (ACS) é considerado a figura central do PSF, devendo cumprir alguns requisitos, como ter mais de 18 anos, ter ensino médio completo e ser morador

do bairro no mínimo por dois anos. Tanto o processo seletivo como o treinamento dos ACS ficam a cargo dos municípios.

Ao longo do processo de formulação e implementação, a política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas transformações são consequência do próprio processo que liga formulação à implementação, momento em que entram os ACS. A partir do funcionamento do programa, as autoras desenharam o esquema apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Cadeia de transformações do Programa Saúde da Família



Fonte: LOTTA; PAVEZ, 2010.

Os ACS têm grande importância por serem

[...] os elos finais da cadeia de implementação. Dessa forma, analisar como esses agentes transformam e adaptam as políticas é essencial na medida em que eles influenciam o acesso da população a direitos e benefícios governamentais e são o canal pelo qual a população consegue acessar a administração pública, pois interagem continuamente com a população em seu trabalho (LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 119).

São, portanto, burocratas de nível de rua.

Um fato de grande importância ressaltado por elas é que, como os ACS são burocratas e pertencem à comunidade, isso amplia sua capacidade de discricionariedade para adaptar as

políticas conforme necessário (2010, p. 119). Comparando as práticas previstas por lei e as que não o são, chegaram à conclusão de que, “em média, 36% das práticas desempenhadas pelos ACS estão previstas na legislação (definidas nas portarias e leis federais que regem o programa), enquanto cerca de 64% não estão previstas” (LOTTA apud LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 120).

As autoras continuam sua análise, chamando atenção para o fato de que

uma análise mais acurada dessas práticas nos levou a perceber que cerca de 5% delas são exercidas por todos os ACS, ou seja, são realmente fruto de decisões do programa que padronizam as ações. Já os outros 95% de práticas são adaptações de exercícios de discricionariedade que não levam a padrões e, portanto, são reflexos de decisões dos ACS. Assim, percebemos que, em termos dinâmicos, os ACS realizam um processo de mediação ligado a adaptar a forma como interagem com as famílias, seja por meio de mecanismos de interação, seja pela adaptação de suas práticas (LOTTA; PAVEZ, 2010, v. 15, p. 120).

Destacam ainda que o fato de pertencerem à comunidade permite que os ACS as conectem às políticas públicas, pois possuem ambas as linguagens – o que permite o diálogo entre as partes envolvidas – e conhecem o cotidiano das pessoas – o que torna mais fácil inserir as práticas de saúde em seu cotidiano (2010, p. 120).

O segundo estudo apresentado encontra-se no livro “Implementando desigualdades – Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas”, de organização de Roberto Rocha Pires. É o capítulo 23, intitulado “Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional”, de autoria de Marina Meira de Oliveira e Cynthia Paes de Carvalho.

Buscam retratar “o problema histórico dos altos índices de repetência e distorção idade-série existente no sistema educacional brasileiro, intensificado a partir da ampliação do acesso à escola durante a segunda metade do século XX (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 549)”. A democratização buscou a inclusão de setores da população que até o momento não tinham acesso à educação formal. No entanto, essa ação acabou resultando em novos processos de exclusão, uma vez que os alunos recém-incluídos foram os que passaram a apresentar os problema de repetência e defasagem idade-série.

De acordo com as autoras, é importante levar em consideração que o fracasso escolar pode ser considerado uma das razões para a perpetuação de nossa histórica desigualdade social. Para solucionar tal problema, relatam que algumas iniciativas foram tomadas, entre elas as políticas de correção de fluxo, que são o objeto de estudo do artigo (2019, p. 549).

Elas visam recuperar o atraso escolar de alunos que tenham, no mínimo, dois anos de distorção idade-série, o que normalmente é resultado de múltiplas reprovações. Os alunos são

colocados em turmas especiais, onde é aplicada uma metodologia de ensino alternativa, com o objetivo final de preparar esses alunos para retornarem às turmas regulares de níveis mais avançados, eliminando a distorção idade-série e corrigindo sua trajetória escolar.

A política tem também, como finalidade, “[...] a busca por maior equidade no tratamento daqueles alunos que se encontram em situação mais vulnerável, e que frequentemente acumulam processos de exclusão também anteriores à entrada na escola (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 549)”.

No entanto, estudos apontam problemas na implantação deste programa, apesar de que esta continua ocorrendo em diversos estados e municípios do país (2019, p. 550). Relatam as autoras que um dos problemas que afetam a implementação são “as dinâmicas relacionais entre os agentes implementadores e o público-alvo” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 550).

Para seu estudo, Oliveira e Carvalho escolheram acompanhar uma política de correção de fluxo numa escola de grande porte da rede pública do município do Rio de Janeiro, baseando-se nas impressões dos agentes implementadores (diretores e professores) (2019, p. 550). Realizaram entrevistas com 32 indivíduos da escola, sendo duas diretoras, treze professores, dois inspetores, seis alunos das turmas de correção de fluxo e nove alunos de turmas regulares.

O objetivo era averiguar como processos de categorização e julgamento incidiam sobre os alunos com atraso escolar e como esses processos resultavam em discricionariedade na atuação dos profissionais.

As autoras apontam que diversas pesquisas têm acompanhado a questão do fracasso escolar e a política de correção de fluxos e que tais estudos apontam que, apesar de terem contribuído para a redução das taxas de distorção idade-série, há uma priorização do foco socializador/disciplinador do que de fato do ensino e da aprendizagem.

Muitas causas poderiam explicar a dificuldade de uma implementação bem-sucedida do programa, como a falta de recursos materiais e pedagógicos, apoio e monitoramento insuficientes por parte dos formuladores da política, e problemas com os próprios alunos, como absenteísmo, evasão, agressividade e violência. No entanto, a principal delas foi a resistência dos agentes escolares às turmas, sobretudo devido à indisciplina e desmotivação dos alunos participantes do projeto.

Apontam então o fato de que os agentes escolares, como implementadores de políticas, tinham sua atuação centrada no cidadão-usuário, e a discricionariedade seria uma característica comum de seu trabalho na linha de frente, tendo, no entanto, como base, a identidade construída do aluno, ou seja, eram envolvidos nesse processo juízos e valores mais morais do que legais.

Assim, no caso em estudo, as autoras procuraram incorporar

dois focos de atenção que mereceriam mais ênfase na literatura, de acordo com Lotta (2014): o olhar sobre a cadeia dos agentes envolvidos nesse processo e o olhar sobre seus valores, que impactam a construção de suas práticas e o exercício da discricionariedade (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 555).

Quanto à discricionariedade, buscaram “identificar a existência de lógicas e cursos de ação diferentes para alunos/cidadãos-usuários considerados mais ou menos ‘merecedores’” (2019, p. 555).

De acordo com o estudo, em 2009, iniciou-se a implantação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro, visando corrigir um dos principais problemas da educação: a distorção idade-série – “segundo dados oficiais do censo escolar de 2009, o atraso escolar atingia quase 40% dos alunos do sexto ano da rede municipal do Rio de Janeiro” (2019, p. 556).

Como forma de solucionar o problema, foi desenhado o Programa Reforço Escolar, que pretendia atuar em duas frentes, quais sejam: a prevenção de novas repetências e atrasos aplicando aulas de reforço aos alunos considerados mais necessitados, e a recuperação do atraso dos que já tinham passado pelo fracasso escolar. Os projetos de correção de fluxo, objeto do estudo, inserem-se na segunda frente. Seu objetivo era a alfabetização e aceleração da aprendizagem dos alunos defasados. Ao longo da implementação da política, o número de turmas desse tipo, conhecidas nas escolas como “turmas de projeto”, foram aumentando cada vez mais.

A escola escolhida para o estudo, de acordo com a percepção dos entrevistados, era inflada e carente de recursos, apresentando dificuldade de realizar sua função pedagógica e, dado este cenário, o projeto de correção de fluxo constituía uma demanda adicional de trabalho (p. 558). Neste contexto, deve-se levar em conta ainda mais as dimensões ética e valorativa, pois os implementadores da política, ao alocar e distribuir os recursos escassos fazem avaliações morais e meritocráticas de cada possível usuário. Na política em questão, esses julgamentos são feitos sobre os alunos com atraso escolar, que são o público-alvo da política.

De fato, é possível verificar, nos relatos da equipe gestora sobre o público-alvo, uma ideia predominantemente negativa em relação aos “alunos de projeto” (2019, p. 558).

A fala da diretora adjunta, que encontra eco na percepção de diversos professores, permite-nos traçar três perfis identitários comumente atribuídos aos chamados ‘alunos de projeto’. Esses perfis pressuporiam a existência de três problemas distintos, localizados nos próprios alunos: um problema cognitivo (dificuldade de aprendizagem), um problema emocional (indisciplina, mau comportamento) e um problema moral (preguiça). Entre eles, o problema comportamental é ressaltado como o mais frequente, bem como aquele que oferece menor chance de superação, visto que

a atuação dos agentes estaria bastante limitada. De fato, a fala sugere que, à exceção possível dos alunos que teriam apenas uma dificuldade de aprendizagem, não haveria muito a ser feito para ‘salvar’ os alunos ‘menos merecedores’, concentrados nas turmas de projeto (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 559).

As autoras citam Maynard-Moody e Musheno (2003), para quem,

os agentes da linha de frente – ainda que de forma inconsciente (ou subconsciente) – avaliariam os cidadãos-usuários de modo a atribuir-lhes títulos simbólicos de mais ou menos ‘merecedores’. Entre os diferentes parâmetros que são levados em conta nesse processo, estão as chamadas necessidades genuínas, isto é, o quão necessário o serviço seria para o usuário (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 560).

Assim, o que leva os diretores e professores a julgarem um aluno mais ou menos “merecedor”? De acordo com a opinião de Oliveira e Carvalho,

[...] as necessidades genuínas poderiam ser identificadas, por exemplo, naqueles alunos que apresentam um elevado grau de atraso escolar e/ou dificuldade de aprendizagem. Contudo, é importante observar que esse critério pode não ser suficiente para tornar o aluno ‘merecedor’ de uma atenção ou tratamento diferenciado, visto que ele poderia vir a ser considerado ‘não merecedor’ a depender da causa do seu problema. Dessa forma, caso a sua defasagem idade-série não tivesse sido oriunda, por exemplo, de um ingresso tardio no sistema de ensino, mas, sim, de múltiplas repetências, esse aluno poderia ser tido como ‘menos merecedor’. Ao passo que a entrada tardia na escola costuma ser um indicador de falta de oportunidades, o fracasso escolar traduzido em repetência é comumente atribuído à ‘falta de vontade de estudar’ do aluno. No entanto, uma vez que esse aluno se mostrasse motivado a mudar sua situação, cooperando com o trabalho dos agentes para tanto, poderia vir a ser ‘reavaliado’ por parte desses últimos (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 561).

Outro importante fator de discricionariedade seria a análise, por parte dos agentes implementadores, da capacidade de resposta aos esforços realizados por eles. Segundo Maynard-Mood e Musheno (2003), “grande parte dos trabalhadores de nível de rua assume a postura daquele que ‘sabe avaliar melhor’ as necessidades e as chances realistas de sucesso dos diferentes cidadãos-usuários” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 561). No caso estudado, pode-se exemplificar com a avaliação de agentes escolares, segundo os quais, alguns alunos “não teriam mais ‘jeito’ ou pelos quais ‘não se pode fazer mais nada’. como o caso daqueles que chegam a uma idade avançada e estão prestes a terminar o ensino fundamental sem terem sido devidamente alfabetizados.” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 561).

Em suas considerações finais, as autoras enfatizam que

Os casos reconstruídos anteriormente – que indicam uma aparente diferença no atendimento aos alunos, seja na oferta de um reforço escolar individualizado ou na tentativa de extensão/restricção dos critérios de elegibilidade da política – sugerem que as lógicas de ação dos implementadores vão além da obediência estrita às diretrizes formais. [...] incentivos morais parecem permear o exercício discricionário dos agentes. Esses processos de julgamento, classificação e seleção [...] podem ter efeitos

excludentes, uma vez que os alunos considerados ‘não merecedores’ frequentemente são aqueles que já acumulam processos de exclusão anteriores à escola. [...] mesmo na implementação de políticas destinadas à compensação de desvantagens de grupos historicamente desfavorecidos, diversos são os fatores que podem contribuir para uma eventual (re)produção de desigualdade (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 567).

5 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE ATENDIMENTO EFETUADOS PRESENCIALMENTE

Por meio de análise qualitativa, efetuada in loco, foi possível verificar os procedimentos realizados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo para atender presencialmente o seu público-alvo.

A instituição tem forma diferenciada de atuação no primeiro atendimento ao comparar Capital com as demais cidades do Estado de São Paulo.

Para usuários com residência nas cidades de São Paulo, Guarulhos e Campinas, a orientação é ligar para o número gratuito 0800 773 4340, entre 7h e 19h, com funcionamento de segunda a sexta-feira e será direcionado para um *Call Center*, onde serão colhidas informações sobre a principal necessidade do cidadão, informando os critérios de renda e realizando o primeiro agendamento.

O fluxo que demonstra o funcionamento desse primeiro atendimento em São Paulo está disponível no site da instituição, conforme pode ser observado no Anexo 1.

Vale ressaltar que além das opções de agendamento nas três cidades, a URA (Unidade de Resposta Audível ou atendente eletrônica), informa:

- Modos de cancelamento ou reagendamento de atendimento;
- Possibilidade de manifestações na Ouvidoria;
- Casos trabalhistas – o usuário deve procurar sindicato da categoria;
- Casos de aposentadoria pelo INSS - orienta a procurar Defensoria Pública da União, acessando o site www.dpu.gov.br;
- Para atendimento criminal adulto – orienta procurar a Defensoria Pública no Fórum Criminal, localizado na Barra Funda, informando endereço específico;
- Para atendimento em casos de adolescentes acusados ou condenados - orienta procurar a Defensoria Pública da Infância e Juventude, informando endereço específico.

Para os demais casos, as datas de agenda são disponibilizadas de acordo com a urgência do caso concreto, podendo variar de dois dias a um mês.

Após ser informado sobre a data, horário e local de atendimento disponível, o usuário deve aguardar SMS contendo relação de documentação necessária para realização de cadastro e avaliação financeira.

Para as cidades de Guarulhos e Campinas, os atendimentos são realizados na própria unidade agendada; porém, para São Paulo, o atendimento é triado em único endereço,

localizado na Rua Boa Vista, 150 - Centro. Nessa unidade, chamada por Divisão de Atendimento Inicial Especializado ao Público, os usuários recebem uma senha ao ser confirmado o seu agendamento e realizam cadastro e avaliação financeira com os Oficiais de Atendimento.

Após avaliação financeira, se constatado através de documentos apresentados que o usuário tem condições de pagar um advogado particular, ele é denegado, podendo recorrer e apresentar novos documentos que comprovem sua vulnerabilidade financeira.

Aos usuários que necessitem apresentar novos documentos para finalizar a avaliação financeira, será marcado um retorno para término da segunda etapa do fluxo.

Para o usuário já comprovado, ele é direcionado para o primeiro atendimento jurídico, realizado por estagiários de Direito e supervisionado por Defensores Públicos.

Nesse atendimento, os estagiários entendem a demanda e orientam sobre a lista de documentos para a abertura de processo, em que o usuário receberá uma folha impressa com todas essas informações e uma etiqueta com data de retorno, horário e endereço de uma das unidades da Defensoria, de acordo com a região onde reside.

As localidades na Capital são divididas da seguinte forma:

- Regional Norte-Oeste, composta pelas unidades: Lapa, Santana, Nossa Senhora do Ó, Pinheiros e Butantã;
- Regional Leste, composta pelas unidades: Penha, Tatuapé, São Miguel Paulista, Itaquera e Vila Prudente;
- Regional Sul, composta pelas unidades: Santo Amaro e Ipiranga;
- Regional Central, composta pelas unidades: Cível, Família, Fazenda Pública, Jabaquara e Polos (Cível e Família).

A Regional Central é a única composta por polos, onde o papel é realizar o primeiro atendimento jurídico e, após número de processos definido, encaminhar para atendimento em continuidade nas demais unidades da própria regional.

Para as unidades da Defensoria, localizadas na Grande São Paulo e Interior, o processo de triagem acontece de forma diferenciada, pois não conta com o serviço de *Call Center*; sendo assim, o usuário pode comparecer na unidade de segunda a quinta-feira, em horário de entrega de senha, que normalmente acontece das 7h às 8h30, sem necessidade de agendamento.

O usuário que retirar a senha no dia já terá seu cadastro preenchido e realizada a avaliação financeira, sendo remarcado o retorno somente para documentação incompleta.

O atendimento jurídico acontece de forma similar, pois após essa primeira verificação, o usuário é encaminhado para atendimento com o estagiário de Direito, supervisionado por um Defensor Público.

O segundo atendimento realizado pela Instituição é parecido em todas as unidades. Conhecido como atendimento de banca, ele acontece no período da tarde, de segunda a quinta-feira, para casos que já tem um número de processo instituído, com decisão em andamento.

Normalmente os usuários podem comparecer sem necessidade de agendamento para obter informação do andamento do processo e/ou por solicitação de um Defensor Público, para apresentação de novas documentações pertinentes ao caso.

Além do acompanhamento presencial efetuado por este grupo, a instituição disponibiliza, aos seus Servidores e Estagiários, Procedimento Operacional Padrão (POP), detalhando o fluxo de atendimento interno, como forma de viabilizar a recepção aos usuários dos serviços. Esse fluxo pode ser observado no Anexo 2.

Informações sobre atendimento ao usuário da Defensoria Pública também estão disponíveis no *site* da Instituição, contendo a relação com os locais de atendimento (endereço das unidades), os tipos de serviço, documentos necessários, panfletos informativos, sendo possível também sanar dúvidas através do Canal Fale Conosco.

Vale ressaltar que todos os cidadãos que comparecem para um atendimento presencial, são recebidos inicialmente por Oficiais de Atendimento e, posteriormente, podem ser atendidos por Estagiários de Direito e Defensores Públicos. Esses três tipos de funcionários, dentro de seus papéis, atuam como burocratas de nível de rua com discricionariedade diferenciada.

Foi observado através de visitas para implementação e capacitação sistêmica que, como estudado no Referencial Teórico, por mais que a Instituição tenha padrões definidos de atendimento, a discricionariedade é exercida em graus diversos, conforme a localidade e a proximidade do burocrata com o cidadão.

6 BENCHMARKING

O *benchmarking*, conforme já descrito anteriormente, é a observação das melhores práticas e casos de sucesso em outras organizações semelhantes ao objeto de estudo, com a finalidade de melhoria da própria organização. É importante ressaltar que o *benchmarking* não se trata de mera cópia ou imitação, mas sim de aprendizagem, tendo, inclusive, espaço para inovações.

Existem alguns tipos de *benchmarking*. Neste trabalho, utilizou-se o *benchmarking* de processos, isto é, “comparação de resultados e práticas para melhorar e implantar novos processos, considerando as melhores práticas”. (FNQ, 2015, p. 6).

O *benchmarking* foi efetuado por meio de pesquisa sobre o trabalho das Defensorias Públicas dos vinte e seis estados e do Distrito Federal, além da Defensoria Pública da União com o intuito de identificar melhores práticas que pudessem ser aplicadas na Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP).

A pesquisa foi efetuada semanalmente, por meio de consulta aos *sites* institucionais de cada Defensoria, devido à situação de pandemia, recolhendo informações e notícias. Estes dados foram organizados em uma planilha de acompanhamento, também atualizada semanalmente, para identificar o processo de evolução das práticas adotadas em cada instituição.

O trabalho de pesquisa durou vinte semanas no total (24 de março a 13 de agosto). Em todas as defensorias, o atendimento presencial foi suspenso logo na primeira semana de acompanhamento. A partir deste momento, cada uma optou por diferentes práticas para dar continuidade ao atendimento à população. Apresenta-se aqui alguns dos casos acompanhados.

A Defensoria Pública da União (DPU) estabeleceu plantão presencial apenas para casos de risco à vida, à liberdade, prazo em curso ou outras em que possa ocorrer perecimento de direito durante todo o período de acompanhamento. Estabeleceu plantão telefônico e tratou de casos individuais via aplicativo *WhatsApp*. O telefone da instituição ficou disponível apenas para retirada de dúvidas. Além disso, a DPU criou o Observatório Nacional do COVID-19 (figura 2), com o objetivo de receber denúncias sobre violações de direitos pelo poder público contra particulares decorrentes da COVID-19, e estabeleceu um Comitê Gestor de Crise.

Figura 2 – Observatório Nacional do COVID-19

Defensoria Pública da União

Formulário COVID-19

dpu.def.br/observatorio-covid-19

AppsFGV Ambiente Virtu...Aluno On-Lineintra.eaesf.fgv.brLinkedIn Brasil: entr...Escola Virtual GovTCCCasa de ensinoAnálise de Pol PúblConcursosTerceiro Setor

Observatório Nacional COVID-19

Formulário: Observatório Nacional COVID-19

ATENÇÃO:

O Observatório Nacional COVID-19 NÃO se destina a denúncias contra particulares (indivíduos e estabelecimentos comerciais, por exemplo). Para registrar denúncias relativas a fraudes no recebimento do auxílio financeiro emergencial ou outros benefícios, sugerimos acessar os canais do Ministério Público Federal (<http://www.mpf.mp.br/mpfservicos>).
Leia, também, as instruções abaixo atentamente antes de enviar sua comunicação.

Tendo em vista a pandemia do novo coronavírus e a necessidade de garantir os direitos da população, o Gabinete do Defensor Nacional de Direitos Humanos da DPU criou o Observatório Nacional COVID-19. O objetivo é receber denúncias sobre quaisquer violações pelo poder público decorrentes da COVID-19, tais como saúde, previdência social, assistência social, moradia e outros direitos afetados pela pandemia.

O QUE É?
O Observatório Nacional COVID-19 é canal de livre acesso da população para que sejam reportadas quaisquer violações de direitos pelo poder público em decorrência da pandemia da COVID-19.

O QUE SERÁ FEITO COM A MINHA COMUNICAÇÃO?
As comunicações serão registradas e catalogadas para embasar atuações coletivas da Defensoria Pública da União e propiciar à Instituição o conhecimento das demandas sociais afinentes à pandemia.

O QUE EU POSSO REGISTRAR NO OBSERVATÓRIO NACIONAL COVID-19?
Toda e qualquer notícia de violação de direitos atribuídas ao poder público, em decorrência da pandemia da COVID-19, tais como saúde, previdência social, assistência social, moradia e outros.

O QUE EU NÃO POSSO REGISTRAR NO OBSERVATÓRIO NACIONAL COVID-19?
– Comunicações não ligadas à pandemia COVID-19;
– Denúncias em face de particulares, inclusive de natureza trabalhista. Para questões trabalhistas, sugere-se que sejam acessados os canais do Ministério Público do Trabalho ([link](#));
– Dúvidas ou consultas, inclusive consulta processual de procedimentos já instaurados na Defensoria Pública da União;
– Boatos, fake news ou qualquer outra notícia que não seja do conhecimento concreto e/ou específico do comunicante;
– Informações sabidamente falsas;
– Mensagens ofensivas, racistas, misóginas, LGBTifóbicas, xenofóbicas ou que, de qualquer outra forma, viole direitos humanos.

A COMUNICAÇÃO REGISTRADA É GARANTIA DE QUE A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO VAI ATUAR EM MEU FAVOR?
Toda informação trazida no Observatório Nacional COVID-19 será registrada e catalogada para que a Defensoria Pública da União possa planejar sua atuação coletiva.
No entanto, não é possível requerer assistência jurídica individual por meio do Observatório Nacional COVID-19. Para que a DPU possa atuar em seu favor individualmente, é necessário buscar a Unidade da DPU mais próxima de sua residência ([link](#)).

VOU RECEBER RESPOSTA DA MINHA COMUNICAÇÃO?
As comunicações serão todas registradas e catalogadas, mas não serão necessariamente respondidas individualmente.

Espaço destinado ao registro de denúncias da população sobre quaisquer violações do Poder Público decorrentes da COVID-19. O(A) colaborador(a) deve descrever a violação, com o máximo de detalhes, identificando o local e o momento da ocorrência, assim como seus responsáveis.

Nome Completo:

E-mail:

Celular:

Apenas números

Recebe Whatsapp

☐ Sim ☒ Não

Gênero:

☐ Masculino ☐ Feminino ☐ Outro

Trans

☐

Idade:

Cor/Raça

☐ Branco ☐ Preto ☐ Pardo ☐ Indígena
☐ Amarelo

Escolaridade:

Estado:

Cidade/Município:

Qual sua nacionalidade?

☐ Brasileira
☐ Outra

Especifique qual país:

Inserir sua Notícia:

Clique em File > New Document para iniciar a digitação ou colar seu texto!

FileEditViewFormat

↶↷FormatsBIL≡≡≡

≡≡≡≡≡≡

P

(Máximo de 2.000 caracteres)

Autorização:

☐ Sim ☒ Não
Autoriza divulgação da identidade do(a) colaborador(a)
(exceto contatos, que sempre serão mantidos em sigilo)

* Campos obrigatórios.

Declaração * ☐

Declaro que as informações prestadas neste formulário são verdadeiras e assumo inteira responsabilidade pelos dados fornecidos.

Anexar arquivos relevantes:

Escolher arquivos

Nenhum arquivo selecionado

Tipo: PDF, Imagens, Documentos, Planilhas (Tamanho máximo de 20MB)
Para envio de mais de um arquivo, este deverão estar no mesmo diretório do seu computador.

Enviar

Powered by ChronoForms - ChronoEngine.com

Fonte: *Site* institucional da DPU. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/observatorio-covid-19>

Na Região Norte, destacam-se os processos adotados pela Defensoria Pública do Estado de Roraima (DPE-RR). Inicialmente, o órgão manteve todos os atendimentos por telefone e e-

mail, mas, já na segunda semana, modificou o procedimento, estabelecendo atendimento presencial apenas quando estritamente necessário e atendimento telefônico e por *WhatsApp* para casos urgentes e com risco de perecimento de direitos. Estabeleceu também videoconferências por *WhatsApp*, que foram gravadas e anexadas aos processos dos indivíduos atendidos, e criou o App E-defensor (figura 3) para acompanhamento dos casos por parte dos usuários e conversa com defensores por *chat*.

Figura 3 – App E-defensor



Fonte: Site institucional da DPE-RR.

Quanto ao plano de retomada do atendimento, foi definido que ele ocorrerá em três etapas. Na primeira etapa, serão retomados o trabalho interno e as atividades essenciais da área administrativa. Serão atendidos presencialmente somente casos urgentes, quando não for possível aguardar a modalidade remota ou caso o usuário não possua acesso a meios eletrônicos. Estabeleceu-se, como restrições, que apenas 25% dos servidores trabalharão presencialmente a cada dia, com carga horária de, no máximo, cinco horas. Na segunda etapa, serão retomados os atendimentos presenciais com agendamento, levando em consideração as regras de distanciamento social mínimo, evitando concentração de pessoas no mesmo horário e mantendo

rodízio na escala de funcionários. Por fim, a terceira etapa está prevista para ocorrer somente quando for decretado o fim da pandemia, com a normalização de atividades presenciais e retorno dos defensores, servidores, residentes e estagiários, exceto aqueles do grupo de risco.

No Nordeste, várias práticas chamaram atenção. Na Bahia, por exemplo, foi implementado um *Chatbot* no *Facebook* para atendimento e agendamento *online* (figura 4), além de atendimento da Ouvidoria por videoconferência. Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí adotaram a prática de fazer *lives* no aplicativo *Instagram*, com o intuito de informar os cidadãos, não somente sobre o atendimento durante a pandemia, mas também sobre outros assuntos, como violência contra mulheres e crianças.

Figura 4 – *Chatbot* da DPE/BA (em destaque)

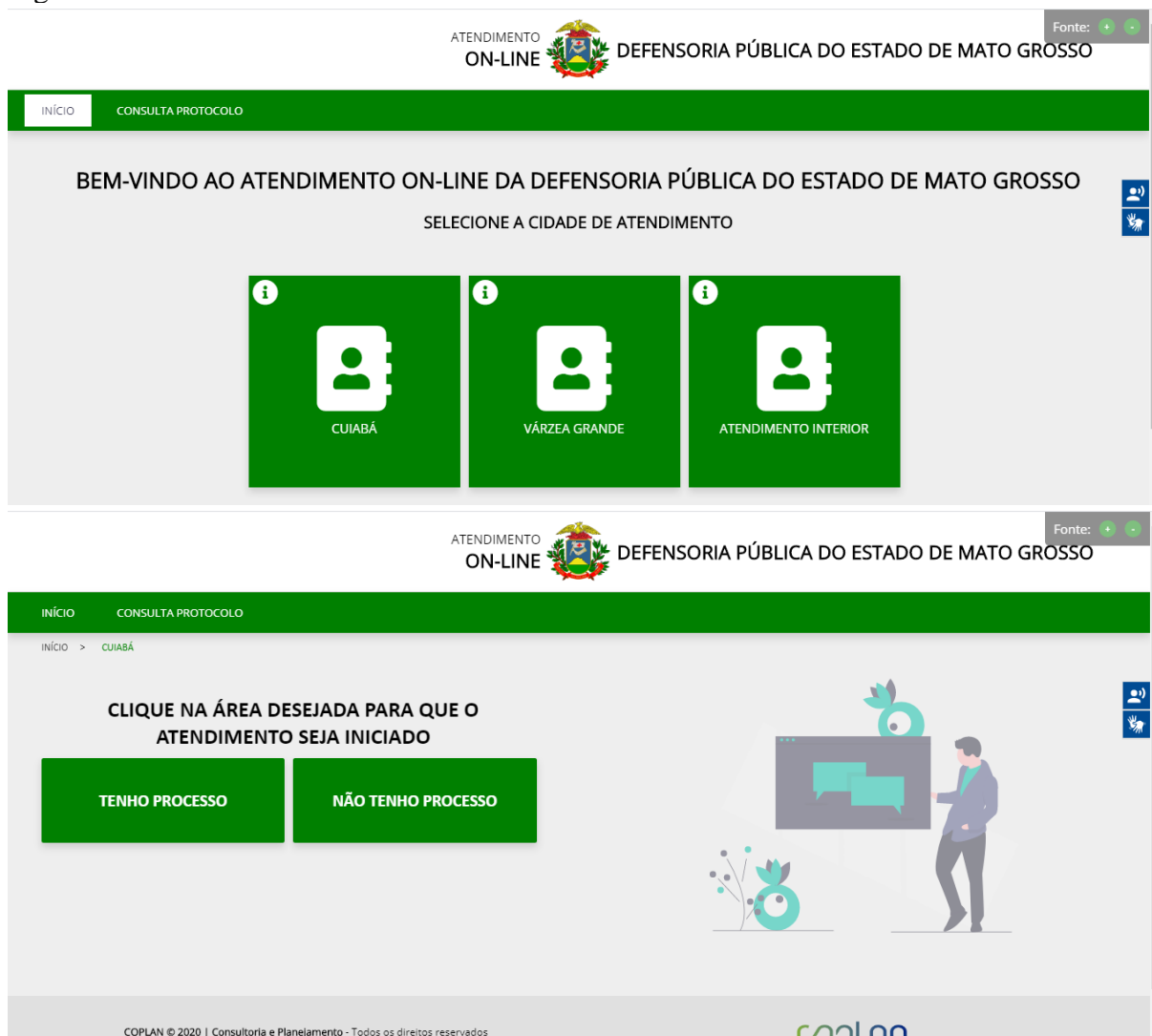


Fonte: Facebook da DPE/BA. Disponível em: <https://www.facebook.com/defensoria.bahia>

Quanto aos planos de retomada de atendimento presencial, no Piauí, a retomada se dará de forma gradual, obedecendo o calendário previsto no Plano PRO PIAUÍ, desenvolvido pelo Governo do Estado. Inicialmente, o atendimento será presencial somente para casos urgentes, com situações graves e de risco de perecimento de direito, com apenas três atendimentos por dia, com intervalo de dez minutos entre cada um e devendo ser previamente agendados. No Rio Grande do Norte, a retomada do funcionamento presencial também será gradativa. A instituição formatou um plano que consistirá em três fases. O retorno das atividades presenciais terá início através das funções administrativas e com a prática de atos judiciais que não possam ser realizados virtualmente, seguindo o cronograma de audiências previsto pelo Poder Judiciário. A segunda etapa consistirá no retorno do atendimento presencial ao público mediante prévio agendamento para os casos em que o assistido não consiga realizar o atendimento de forma virtual ou para os atos de conciliação pré-processual. A terceira e última etapa do plano está condicionada ao fim da situação de calamidade pública causada pela pandemia da Covid-19.

A Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), além de criar um portal específico sobre as ações tomadas durante a pandemia, empregou como procedimento o preenchimento de um formulário no *site* institucional para triagem dos casos. No Mato Grosso, a Defensoria implementou o atendimento 24 horas *online* no *site* institucional (figura 5).

Figura 5- Atendimento *online* no *site* da DP-MT



Fonte: Site institucional da DP-MT. Disponível em:

https://www.gp.srv.br/atendimento_dpemt/servlet/portal_inicio

Na Região Sudeste, a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) manteve todos os atendimentos por telefone, *e-mail* e *WhatsApp*. Além disso, estabeleceu a triagem telefônica e modificou o atendimento em seus canais *online*. O canal de agendamento ficou temporariamente suspenso, mas o canal “Atendimento Digital” continuou em funcionamento apenas para assistidos com casos urgentes, que conversavam, por videoconferência, com um atendente. Caso houvesse a necessidade de falar com um defensor, a videoconferência era

transferida para ele. Já o canal "Fale Defensoria" permaneceu disponibilizado para defensores públicos, possibilitando a interação com os assistidos via *WhatsApp Business*. A DPMG também adotou a divulgação das estatísticas de atendimento (figura 6).

Figura 6 – Estatísticas de Atendimento – período de 18 de março a 31 de julho



Fonte: Site institucional da DPMG, 06/08/2020. Disponível em:

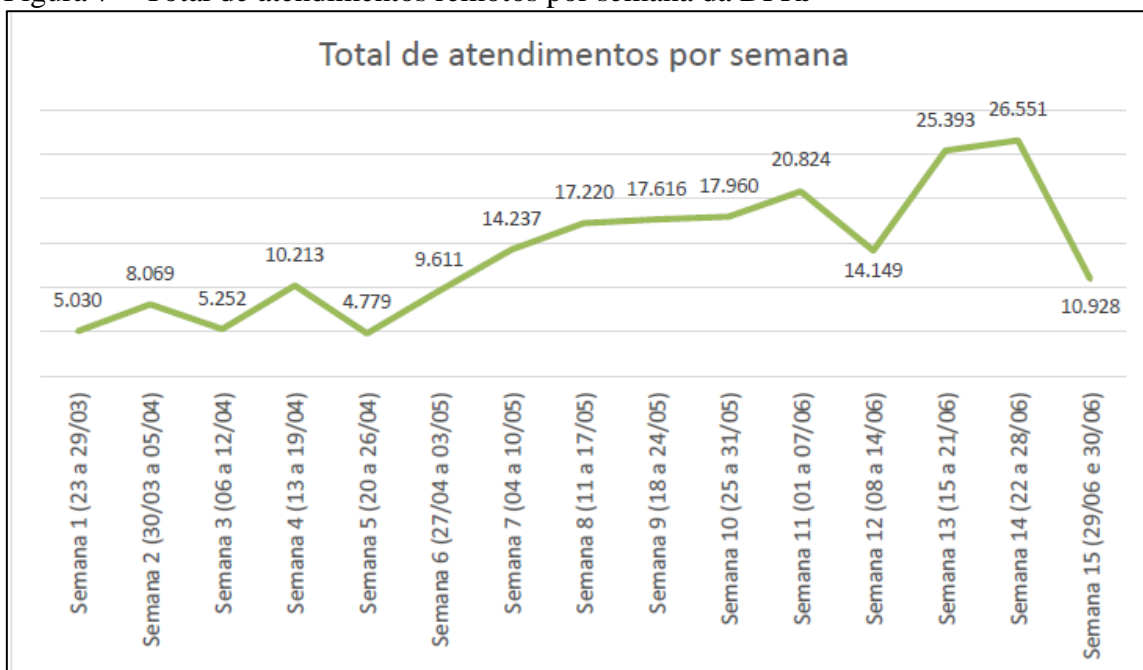
<https://defensoria.mg.def.br/index.php/2020/08/06/dpmg-ultrapassa-a-media-de-7-mil-atendimentos-diarios-durante-o-regime-especial-de-teletrabalho/>

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) criou 110 polos de atendimento remoto, com divulgação semanal das estatísticas de atendimento por meio de boletim (figura 7). Instituiu também plantão noturno via *email* e *WhatsApp*, e plantão diurno aos finais de semana em cinco polos. A DPRJ realizou também mediações por videochamada para casos de conciliação.

Seu plano de retomada prevê as seguintes fases: na Fase 1, o atendimento presencial ocorrerá apenas para casos urgentes que não possam aguardar encaminhamento remoto ou de pessoas que não disponham de telefone e acesso à internet ou ainda consideradas de extrema vulnerabilidade. Os demais atendimentos permanecem de forma remota. Além disso, haverá escalonamento das equipes, com 25% dos funcionários retornando presencialmente às sedes, por cinco horas diárias, para realização de trabalho interno. Já na Fase 1 – Mitigada, permanecem as mesmas regras da Fase 1, mas o atendimento presencial será possível por meio de agendamento pelo próprio órgão de atuação ou ainda pela Central de Relacionamento com o Cidadão, observadas as regras sanitárias previstas no plano de retomada gradual. Por fim, a Fase 2 estabelece o retorno de 50% das equipes de cada órgão, com permanência de, no mínimo,

cinco horas diárias. Já o atendimento permanece preferencialmente remoto, mas poderá ser presencial via agendamento prévio.

Figura 7 – Total de atendimentos remotos por semana da DPRJ



Fonte: Boletim da Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça/DPRJ, 09/07/2020. Disponível em: http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/atendimentos_PAR_MAR%C3%87O-JUNHO2020.pdf

Na Região Sul, destaca-se o trabalho da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS), que estipulou a triagem telefônica para identificar casos urgentes que necessitassem de atendimento pelo plantão presencial. A instituição também realizou mediações familiares por videoconferência.

Devido à situação de pandemia e consequente isolamento, não foi possível a verificação *in loco* da atuação dos burocratas e, pelo mesmo motivo, foram analisados somente os processos e procedimentos adotados para continuidade dos atendimentos das Defensorias.

Para verificar a evolução semanal dos procedimentos de cada Defensoria, consultar as planilhas de acompanhamento disponíveis no Google Drive (*link* no Anexo 3).

Analisando o benchmarking, foram adotadas formas eletrônicas, através de ferramentas virtuais de atendimento para que as medidas já existentes fossem supridas como inovação incremental.

Isso possibilitou que o atendimento das Defensorias continuasse para a maior parte do seu público-alvo, embora deva se considerar também a exclusão digital para pessoas com hiper vulnerabilidade econômica e social.

7 ANÁLISE DA FORMA DE ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM SITUAÇÕES DE CRISE

Após confirmação de pandemia de COVID-19 no Brasil, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo instituiu, em 12 de março de 2020, um Comitê de Monitoramento, através de Ato Normativo DPG nº 173, no intuito de avaliar as medidas necessárias para prevenir e reduzir os riscos de contaminação nas suas dependências e em locais externos onde seriam desempenhadas atividades funcionais.

Na semana seguinte, a instituição comunicou novas medidas em atenção às providências adotadas por outros órgãos oficiais e o *Call Center* passou a cancelar os agendamentos e orientar os usuários a retornarem à ligação em 30 dias.

As Unidades passaram a funcionar com o número mínimo de profissionais necessários para atendimentos das demandas urgentes, mantendo as atividades de forma contingenciada, com redução na carga horária e realização de teletrabalho para pessoas consideradas do grupo de risco (Ato Normativo DPG nº 174 de 16 de março de 2020).

As Assessorias Cível, Qualidade e Inovação do Atendimento e Criminal/Infracional, elaboraram um protocolo de atendimento para casos urgentes, porém em 22 de março de 2020, o Defensor Público Geral (DPG) emitiu Ato Normativo nº 175, informando sobre a disposição do atendimento remoto a ser prestado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, aos seus usuários, durante o período de pandemia.

O *site* da Defensoria foi atualizado com as novas informações de atendimento e foi disponibilizado pela Coordenadoria de Comunicação Social e Assessoria de Imprensa (CCSAI), cartaz, a ser fixado nas unidades, demonstrando os canais de atendimento remoto, somente em casos urgentes (Anexo 4).

Este procedimento aconteceu da seguinte forma:

1. O usuário ao enviar uma mensagem via *WhatsApp* ou ligar no número de telefone disponível no cartaz, era orientado a preencher um formulário através de um *link* disponível no *site* (Modelo de mensagem e formulário disponível no Anexo 5);
2. Todos os dados preenchidos eram disponibilizados em planilha única;
3. Os Oficiais designados faziam a triagem das informações no período das 9:00 às 13:00, diariamente, e encaminhavam para a Regional competente;
4. A Regional entrava em contato com o usuário por telefone e iniciava a tratativa da demanda.

Nos casos relativos a locais onde não há unidade da Defensoria instalada, os pedidos urgentes foram encaminhados à Assessoria de Convênios, que distribuiu as demandas entre 27 novos Defensores recém-empossados.

“Tivemos muito pouco tempo para estruturar esse atendimento remoto, mas entendo que conseguimos atingir o objetivo de não deixar de prestar o atendimento à população em casos urgentes. Sem prejuízo de repensar e implementar melhorias na forma de recebimento e contato com usuários”, afirma a Defensora Assessora da Qualidade, Gisele Souto Durante.

No auxílio a este processo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo disponibilizou celulares funcionais para as Coordenações Regionais quando da necessidade de contato com os usuários.

Em 07 de maio, foi disponibilizada nova ferramenta de atendimento virtual para contato com os usuários. Um sistema de *chat* (*Livechat*), que permite a conversa em tempo real entre a instituição e as pessoas atendidas.

A ferramenta integrou uma segunda etapa na estruturação do atendimento remoto, implantado para que a instituição pudesse dar continuidade às atividades em meio à pandemia. Através do *Livechat*, era realizado o atendimento de demandas agendadas, após o primeiro contato, além do envio de documentos e solicitação de informações.

O trabalho em busca de avanços e inovações continuou e foi permanente, tendo em vista a perspectiva de manutenção de atendimentos à distância a médio prazo, estudando a possibilidade de agregar um *Chatbot*, sistema de inteligência artificial, no intuito de fornecer orientações básicas.

A instituição também realizou projeto piloto nas Unidades Santo Amaro e Guarujá, da ferramenta chamada *Softphone*, similar ao VoIP (*Voice over Internet Protocol*) que, posteriormente, foi disponibilizada à todas as Unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Essa tecnologia permitiu que chamadas recebidas por um único número de telefone, fossem redirecionadas a outros números, por meio de aplicativos em celular ou computador. A ferramenta foi providenciada pela empresa Prodesp no propósito de atender pessoas com dificuldade em se comunicar por escrito - um dos obstáculos no atendimento remoto.

“As dificuldades trazidas pela pandemia – e que devem perdurar ainda por um tempo prolongado – trazem a possibilidade de que a Defensoria repense sua maneira de atuar e de recepcionar as demandas de usuários. Nos últimos meses, vários órgãos da gestão têm empenhado intensos esforços para que dessas dificuldades criemos formas mais ágeis de atender ao público de maneira remota, reservando cada vez mais a presença física de usuários

nas Unidades a casos necessários ou feitos mediante agendamentos”, diz o Defensor Público Geral, Florisvaldo Fiorentino Júnior.

No fim de julho, a instituição começou projeto piloto de Assistente Virtual (*Chatbot*) nas Unidades de Guarulhos e Guarujá. Em paralelo, a Coordenadoria de Tecnologia e Informação (CTI) trabalhava a inteligência artificial com foco de respostas às primeiras interações com os usuários.

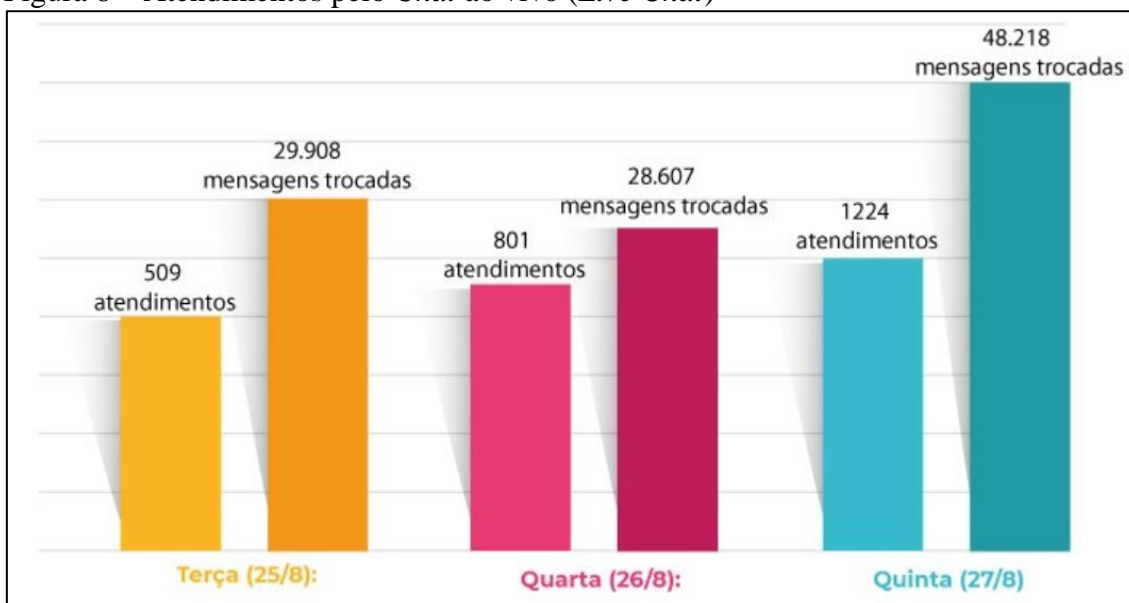
Segundo informações da CTI, as vantagens desse tipo de desenvolvimento poderão ser observadas através do auto agendamento, com maior liberdade e flexibilidade de horário, evitando aglomeração e filas nas unidades.

Em 24 de agosto, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo lançou um novo sistema de atendimento ao público, DEFI, um Assistente Virtual de Atendimento que responde à população por meio de inteligência artificial, identificando e encaminhando as demandas às unidades competentes. Para ter seu atendimento, o usuário acompanha os seguintes passos (Vídeo disponível no Anexo 6):

1. Acessar o *site* www.defensoria.sp.def.br e clicar no ícone no canto inferior à direita da página;
2. Iniciar uma conversa (por *chat*) com DEFI – Assistente Virtual de Atendimento da Defensoria;
3. Serão efetuadas algumas perguntas para entender o problema e solicitar informações básicas, como nome completo, CPF, renda familiar e CEP;
4. Por fim, deve escolher entre horários e datas disponíveis para agendar o atendimento pela internet e receber um *link* e uma senha que será usada para acessar o *Livechat* com a equipe da Defensoria;
5. Na data e no horário marcados, o usuário deverá acessar o *link* enviado e digitar a senha recebida;
6. Através da ferramenta *Livechat* o atendimento continuará com a apresentação dos documentos e a tratativa das demandas.

Após dois dias de implantação desse novo modelo de atendimento, as equipes observaram o crescimento de mensagens trocadas, conforme a figura 8.

Figura 8 – Atendimentos pelo *Chat* ao vivo (*Live Chat*)



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Por conta desse crescimento, o sistema *Livechat* apresentou significativa lentidão. Isso decorreu não apenas do acréscimo de 60% no volume de atendimentos, mas também do aumento em 100% do volume de dados processados ao longo do dia, segundo informações da CTI.

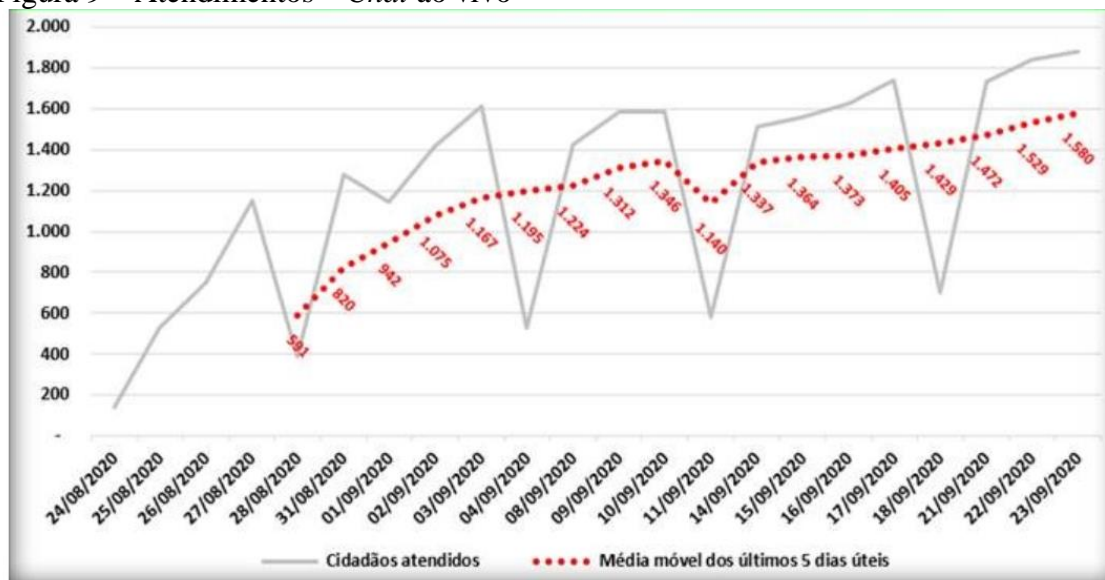
“As equipes da CTI têm trabalhado diuturnamente para fazer frente ao desafio que é a implementação de uma nova sistemática de fluxos de trabalho e atendimento na Instituição. Nosso trabalho agora é identificar e corrigir da maneira mais célere possível os problemas que se apresentarem, de modo a aprimorar continuamente nossas ferramentas digitais – e para isso contamos com auxílio de todas as equipes da Defensoria, para que nos informem as dificuldades encontradas”, afirmou o Defensor responsável por CTI, Erik Arnesen.

Após correções sistêmicas e um mês de funcionamento do DEFI – Assistente Virtual de Atendimento, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo fez um balanço e identificou:

- No período de 24 de agosto a 23 de setembro, foram registrados 31.177 agendamentos por meio de DEFI – além de outros 17.097 agendamentos mediante ligação para o *Call Center*;
- Ao todo, foram realizados nesse período 26.702 atendimentos pela ferramenta de *Chat* ao Vivo (ou *LiveChat*). Nessas conversas, as equipes e usuários da Defensoria trocaram 1.810.392 mensagens e 115.746 arquivos.

- A análise da média diária móvel, considerando-se uma referência de cinco dias úteis seguidos, mostra que, desde o final de agosto, houve um incremento de 167% no número de atendimentos diários, passando de uma média de 591 registrada em 28 de agosto para 1.580 atendimentos em 23 de setembro (figura 9).
- No mesmo período, a média diária móvel de mensagens trocadas mais que triplicou, passando de 33.204 para 109.748. O mesmo ocorreu com os arquivos trocados – de uma média de 2.135 para 7.104 arquivos enviados ou recebidos diariamente.

Figura 9 – Atendimentos – *Chat ao vivo*



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=91088&idPagina=6581>

Em 28 de setembro, a instituição retoma suas atividades presenciais, mantendo os atendimentos de forma híbrida, conforme preferência do usuário e protocolos de prevenção ao COVID-19.

As últimas informações disponibilizadas pela DPESP, são dados até 25 de novembro. O DEFI, desde o início de seu funcionamento até esta data, realizou 95,4 mil agendamentos e o Call Center fez 61,8 mil agendamentos.

No total, foram 94,4 mil atendimentos pelo Chat, com troca de 6,2 milhões de mensagens e 428 mil arquivos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho se propôs a estudar a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), analisando as formas de atendimento que seriam disponibilizadas em tempos de crise, visto que a instituição trabalhava somente com a opção de atendimento presencial. Como forma de auxiliar, foi utilizada a metodologia *Policy Paper*, apresentando possíveis soluções e, em conjunto com a própria instituição, propor e implantar melhorias *in loco*.

O referencial teórico utilizado buscou apresentar o ciclo de políticas públicas, em especial as etapas de formulação e implementação, como forma de embasar e servir para análise da importância do burocrata de nível de rua, mostrando as duas faces do atendimento no serviço público, através de exemplos, como o Programa Saúde da Família (PSF), e a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional numa escola da rede municipal do Rio de Janeiro.

Além disso, foram realizadas pesquisas qualitativas e método exploratório, como formas de compreender o fluxo do serviço da instituição para interpretar, através de observação interna, o modo como seriam aperfeiçoados os seus procedimentos, no intuito de atender aos seus usuários.

Por meio de *benchmarking*, foram levantados exemplos de melhores práticas nas Defensorias Públicas dos 26 estados e do Distrito Federal, assim como na Defensoria Pública da União, com vistas a encontrar procedimentos e ferramentas que pudessem ser recomendados à Defensoria Pública do Estado de São Paulo para utilização imediata e futura. Durante as 20 semanas de acompanhamento via *benchmarking*, a DPESP recebia um relatório semanal com as atualizações procedimentais de cada uma das demais defensorias e pôde-se observar a utilização de algumas ferramentas à semelhança de outras defensorias, como o preenchimento de formulários *online*, o uso de assistentes virtuais de atendimento, atendimento por *WhatsApp*, entre outros.

As recomendações que serão efetuadas têm, como bases, a análise procedimental da DPESP antes e pós pandemia, assim como o *benchmarking*.

A primeira recomendação diz respeito às medidas já adotadas pela DPESP. Os números de atendimentos mostram como essas ferramentas foram essenciais para a continuidade da atuação da instituição num momento de crise. Assim, recomenda-se a continuação e ampliação de seu uso no dia a dia da organização, uma vez que facilitam muito o atendimento para quem tem dificuldades de se deslocar até uma sede da Defensoria ou em locais onde não há uma sede.

Assim como as demais defensorias, a maior parte dos procedimentos adotados para atendimento remoto foram por vias eletrônicas, dependentes de *Internet*: formulários em *sites*, atendimento via *WhatsApp*, *Chatbots* etc. Isto levanta a questão da exclusão digital de um público que não tem acesso à *Internet*, como as pessoas em situação de rua. Desta forma, uma segunda recomendação é que se deve pensar uma maneira de continuar o atendimento presencial a esse grupo e demais pessoas que, por algum motivo, não possam utilizar as vias eletrônicas para buscar o auxílio da Defensoria.

Uma das estratégias possíveis para o atendimento à população de rua pode ser efetuada pela DPESP não somente através de encaminhamento, mas também com parcerias nos centros de referência especializados em situação de rua (Centro Pop), que permanecem com atendimento presencial e podem auxiliar no envio da demanda diretamente à Defensoria. Esse envio pode ser efetuado por meio de preenchimento de formulário ou através do DEFI.

Uma terceira recomendação seria voltada para a Coordenadoria de Tecnologia e Informação (CTI), que deve buscar a constante atualização, sempre atrás de novas tecnologias. Porém, é necessário realizar mais testes e por maior tempo com os dispositivos criados antes de colocá-los em utilização, já que algumas ferramentas tiveram problemas durante o uso na pandemia. Estes problemas foram observados durante a realização da implantação sistêmica, sendo também reforçados através de reclamações efetuadas por cidadãos, servidores e defensores por meio de canais de atendimento da instituição.

É importante mencionar que, como alguns servidores e defensores não possuíam infraestrutura adequada para a recepção do trabalho remoto, houve críticas que fizeram com que a instituição disponibilizasse equipamentos mediante empréstimo. Assim, como quarta recomendação, sugere-se à CTI que esteja preparada quanto ao tipo e capacidade do equipamento necessário e atenta às ferramentas adquiridas para utilização nestas situações.

A quinta sugestão é que os servidores e defensores que não fazem parte da administração superior, sejam envolvidos em estratégias adotadas pela instituição, visto que eles são os implementadores de política pública e podem contribuir com ideias que farão a diferença no atendimento final ao cidadão. Esta participação pode ocorrer através de conselhos, reuniões e/ou pesquisas internas.

Como sexta proposta, pode-se utilizar os canais da Ouvidoria e do Serviço de Atendimento ao Cidadão para coleta de sugestões dos usuários sobre possíveis melhorias no atendimento.

Destas duas últimas recomendações, pode-se colher novas ideias e adaptações nos procedimentos de atendimento, além de servir como referencial para identificação de eficiência e eficácia.

A sétima recomendação é o desenvolvimento de um aplicativo de celular nos moldes do E-Defensor, criado pela Defensoria Pública do Estado de Roraima. Por meio deste aplicativo, seria possível, para os usuários, agendarem um primeiro atendimento, acompanharem seus casos e conversarem diretamente via *chat* com os defensores. Além das opções apresentadas, essa ferramenta poderia conter os documentos necessários e os tipos de ações em que a DPESP atua, facilitando e reduzindo o retorno presencial para entrega de documentos nas unidades.

Como oitava recomendação, sugere-se que a atuação nas redes sociais, que foi bastante ativa durante a pandemia, continue no dia a dia da instituição, informando o usuário não somente sobre a DPESP, mas sobre temas relacionados ao atendimento da Defensoria e de extrema importância, como a violência contra a mulher. Vale destacar que a instituição possui Núcleos Especializados (Cidadania e Direitos Humanos; Infância e Juventude; Habitação e Urbanismo; Segunda Instância e Tribunais Superiores; Situação Carcerária; Direitos das Mulheres; Diversidade e Igualdade Racial; Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; e Defesa do Consumidor) que podem ser representados nesses canais.

O *Call Center* não é especializado e, como nona recomendação, seria relevante para a instituição, assim como em outras organizações, um atendimento efetuado na Central por estagiários de Direito. Estes entenderiam melhor a demanda dos usuários, acabando com possíveis erros de agendamento, e já iniciariam o primeiro atendimento jurídico.

Em última recomendação, sugere-se processo de formação e capacitação dos burocratas de nível de rua, específicas para o atendimento virtual, não somente ferramental, mas também na forma de abordagem ao usuário.

A DPESP, assim como as demais instituições do Brasil, teve que adotar práticas de maneira rápida e efetiva para dar continuidade a seus trabalhos durante o período de pandemia. O estudo aqui apresentado visou identificar como era o atendimento da DPESP antes da crise de COVID-19 e, como já dito anteriormente, por meio do referencial teórico, do *benchmarking*, da análise do atendimento da DPESP pós pandemia, fazer recomendações para que a instituição possa aprimorar suas formas de atendimento durante momentos de crise. No entanto, dado o sucesso das ferramentas implementadas, a recomendação maior é que o trabalho seja conjugado, ocorrendo de forma presencial e virtual, unindo as duas formas, visando cada vez mais ganhos de eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de julho de 2020.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Quem Somos. Página Inicial. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2868>>. Acesso em: 20 de junho de 2020.
- _____. Criação de Ato Normativo DPG nº 173, de 12 março de 2020. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=88386&idModulo=9788>>. Acesso em: 14 de março de 2020.
- _____. Ato Normativo DPG nº 174, de 16 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=88413&idModulo=9788>>. Acesso em: 18 de março de 2020.
- _____. Ato Normativo DPG nº 175, de 22 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=88546&idModulo=9788>>. Acesso em: 25 de março de 2020.
- FARAH, Marta F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **RAP. Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 7-20.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Benchmarking**. E-book #14. set. 2015. Disponível em <<https://fnq.org.br/comunidade/e-book-14-benchmarking/>>. Acesso em: 02 de agosto de 2020.
- GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo**. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.
- GRAHAM, A. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v.2. p. 61-89.
- LIPSKY, Michael. **Burocratas de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.
- LOTTA, Gabriela S.; PAVEZ, Thais R.. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.
- MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cadernos de saúde pública, v. 9, p. 237-248, 1993.

OLIVEIRA, M.; PAES de CARVALHO, C. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.fun

SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: A search for theories and roles. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.) **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 40-44.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Jul./Dez. 2006.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.) **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP. Revista de Administração Pública**. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr.1996.

YOUNG, E.; QUINN, L. **Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe**. Hungary: Open Society Institute, 2002.

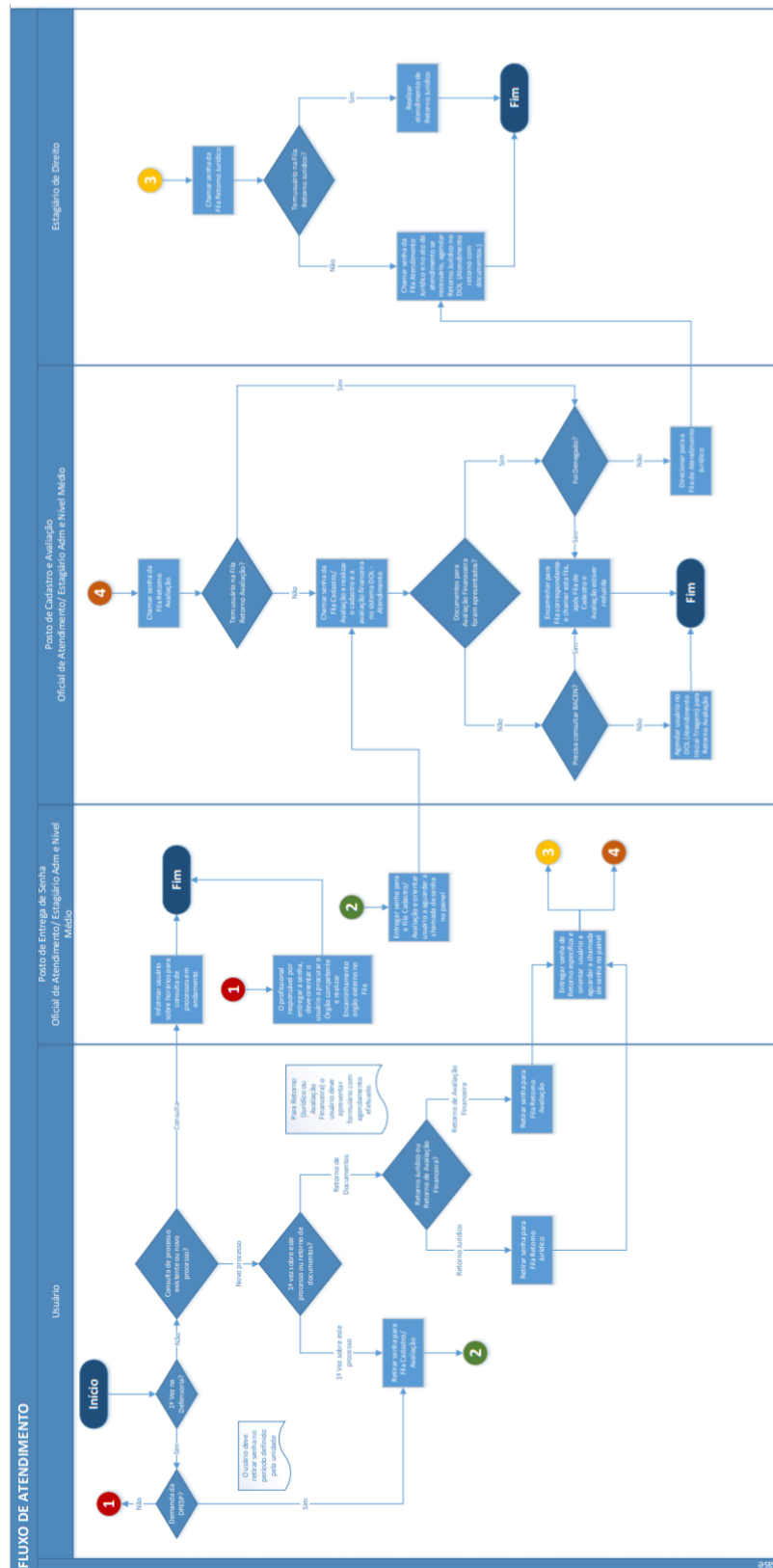
ANEXOS

ANEXO A – COMO FUNCIONA



Fonte: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/FLUXO_ATENDIMENTO_DEFENSORIA_PROP_03.pdf

ANEXO B – FLUXO DE ATENDIMENTO



Fonte:

https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/0/Documentos/POP_AQA_019_FLUXO%20DE%20ATEN-DIMENTO%20-%20FLUXO.pdf

ANEXO C – PLANILHAS DE ACOMPANHAMENTO SEMANAL DOS PROCEDIMENTOS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS

[Planilhas de Acompanhamento - Google Drive](#)

ANEXO D – CARTAZ INFORMATIVO



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

ANEXO E - FORMULÁRIO



Atendimento Virtual - Defensoria Pública

---- ATENÇÃO ---- INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO ----

Prezado/a Senhor/a Cidadão/ã,

- 1) Esse é um formulário oficial para receber suas informações;
- 2) Suas informações serão repassadas ao/à Defensor/a Público/a responsável pelo seu atendimento ou por seu processo;
- 3) Será avaliado se o seu atendimento está dentre as matérias enfrentadas pelo Poder Judiciário, em sistema especial de plantão;
- 4) Se o seu processo já estiver em andamento, as providências que forem necessárias e possíveis SERÃO TOMADAS, INDEPENDENTEMENTE de novo contato do/a senhor/a;
- 5) O/a senhor/a poderá confirmar e obter esse formulário também no SITE da Instituição (www.defensoria.sp.def.br).

O uso desse canal trata-se de medida temporária e necessária diante dos esforços coletivos de todo o país para evitar, neste momento, aglomeração de pessoas.

Contamos com a sua compreensão!

Respeitosamente,

Defensoria Pública do Estado

* Obrigatória

1. NOME *

Informe, por favor, o nome da pessoa do processo

2. CPF

Informe, por favor, o número do CPF da pessoa do processo. Somente números

3. DATA DE NASCIMENTO *

Informe, por favor, sua data de nascimento



4. CIDADE *

Informe, por favor, a cidade na qual reside

Insira sua resposta

5. BAIRRO *

Informe, por favor, o bairro em que reside

Insira sua resposta

6. ENDEREÇO *

Informe, por favor, o endereço em que reside

Insira sua resposta

7. CEP

Informe o CEP em que reside

Insira sua resposta

8. NÚMERO DE SEU CONTATO *

Informe, por favor, o número do seu contato (preferencialmente celular) com DDD (código de área), caso seja necessário posterior retorno pela Defensoria.

Insira sua resposta

9. E-MAIL *

Informe, por favor, seu e-mail de contato

Insira sua resposta

10. NÚMERO DO PROCESSO

Se o atendimento se referir a um processo em andamento, informe, por favor, o número deste. Caso contrário, por favor, deixe este campo em branco.

Insira sua resposta

11. NOME DO(A) DEFENSOR(A)

Se o atendimento se referir a um processo em andamento, informe, por favor, o nome do/a Defensor/a responsável. Caso contrário, por favor, deixe este campo em branco.

Insira sua resposta

12. QUAL A VARA DO SEU PROCESSO?

Se o atendimento se referir a um processo em andamento, informe, por favor, a Vara judicial deste. Caso contrário, por favor, deixe este campo em branco.

Insira sua resposta

13. DEMANDA *

Por favor, selecione o tipo de demanda que solicita:

- ☐ Saúde (medicamento, internação, transferência hospitalar etc.)
- ☐ Busca e apreensão de criança/adolescente
- ☐ Pedido de liberdade
- ☐ Violência doméstica
- ☐ Interrupção de serviço essencial (água, energia elétrica etc.)
- ☐ Mandados urgentes (ex: com prazo imediato para desocupação de imóvel ou com bloqueio de conta bancária)
- ☐ Realização de exame de corpo de delito
- ☐ Cremação de cadáver
- ☐ Outras demandas urgentes

14. SOLICITAÇÃO

Informe, por favor, a sua solicitação (dentro do limite máximo permitido)

15. ATENÇÃO

ATENÇÃO

Suas informações serão **ANALISADAS**

NÃO é necessário novo envio de solicitação

Clique no botão **ENVIAR** abaixo



☐ OK

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

ANEXO F – VÍDEO ATENDIMENTO DIGITAL

<https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=FgDfR8OhsOk>

ANEXO G

FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS

EAESP

Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS
TERMO DE REFERÊNCIA: PROJETO DE ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO
DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alunos: Cássia Regina Donato Romero e Maria Cláudia Barreto Lima

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelis Filho

Coordenador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

Sobre o MPGPP

O Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da Fundação Getúlio Vargas é um programa de pós-graduação *stricto sensu*, na área de Administração Pública, que confere o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Seu conteúdo se baseia numa combinação de enfoques teóricos e análise aplicada, por meio de disciplinas que tratam de tópicos relevantes da gestão e políticas públicas.

Para a obtenção do título de mestre, os alunos devem realizar um trabalho final de natureza aplicada, elaborando um estudo diagnóstico de alguma organização ou política pública, identificando suas características, problemas e desafios, bem como recomendações sobre como promover aprimoramentos que contribuam para seu melhor desempenho, atingimento de objetivos e provisão de bens públicos. Com vistas à elaboração desse estudo, os alunos devem firmar junto a alguma organização pública um Termo de Referência que balizará sua realização. As condições do estudo diagnóstico são estabelecidas de comum acordo entre a Coordenação do MPGPP e a organização parceira num Termo de Referência que baliza a elaboração do trabalho.

Contexto

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 988 de 09 de janeiro de 2006. A promulgação dessa lei ocorreu em função de crescente pressão feita por diversos setores da sociedade civil – o que culminou na criação do “Movimento pela Criação da Defensoria” em meados de 2002.

Apesar de prevista desde 1988 pela Constituição Federal, o Estado de São Paulo esperou quase 18 anos para instituir sua própria Defensoria. A criação da Defensoria Pública foi o marco pelo qual a população carente do Estado passou a ser atendida por uma instituição autônoma e independente.

O serviço da Defensoria pode ser utilizado por pessoas que não têm condições financeiras de pagar assistência jurídica e assim o declarar. Para comprovar essa situação, os servidores públicos, atuantes no

Av Nove de Julho 2029
01313-902 São Paulo SP Br
Tel 011/ 281 7700 Fax 011/ 28
Internet: www.fgv.br



F U N D A Ç Ã O
GETÚLIO VARGAS

EAESP

Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

atendimento, verificarão através de documentos apresentados pelos usuários, sua renda familiar, patrimônio e gastos mensais, e poderão ser requeridos novos documentos para comprovação das informações. Em geral são atendidas pessoas que tenham menos que três salários mínimos na renda familiar, porém para casos diferenciados, a possibilidade do atendimento é avaliada presencialmente por Defensores e Defensoras Públicas.

Os usuários são atendidos por Defensores e Defensoras Públicas, que possuem várias prerrogativas, destacando-se: a independência funcional, o acesso irrestrito a estabelecimentos prisionais e de internação de adolescentes, poder de requisitar documentos a órgãos públicos, examinar autos sem procuração, solicitar auxílio de demais autoridades para o desempenho de suas funções, entre outros.

Além disso, os/as Defensores/as atuam de maneira institucional, mediante planejamento administrativo e intercâmbio de informações e teses jurídicas. Para garantir essa coordenação, a Defensoria conta com diversos núcleos especializados.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo é uma instituição permanente cuja função, como expressão e instrumento do regime democrático, é oferecer, às pessoas necessitadas, de forma integral e gratuita, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

Seu principal órgão para tomada de decisões internas é o Conselho Superior da Defensoria Pública, formado por 5 membros natos e 8 membros eleitos diretamente pelos Defensores e Defensoras. O Conselho Superior é o órgão deliberativo da Defensoria Pública. Suas competências principais são, entre outras atribuições: exercer o poder normativo no âmbito da Defensoria Pública; fixar parâmetros mínimos de qualidade para a atuação de Defensores e Defensoras Públicas; aprovar o plano anual de atuação da instituição; formular regras para a eleição do/a Defensor/a Público/a-Geral; decidir, pelos votos de 2/3 de seus membros e membros, pelo afastamento do/a Defensor/a Público/a-Geral e do/a Corregedor/a-Geral; indicar o/a Diretor/a da Escola da Defensoria Pública, dentre outras.

A lei prevê, ainda, a realização do Momento Aberto em todas as sessões do Conselho, no qual qualquer pessoa pode se dirigir livremente a conselheiros e conselheiras para expor um assunto que julgue relevante para a instituição.

Áreas de Atuação

A Defensoria Pública de São Paulo atua em qualquer espécie de caso que seja de competência da Justiça Estadual, sempre na defesa de uma pessoa ou de um grupo de pessoas carentes.

Após atuar em um processo na Justiça Paulista, contudo, a Defensoria Pública de São Paulo é responsável por todos os recursos necessários – até mesmo em sede dos Tribunais Superiores: para isso, possui representação própria na cidade de Brasília. A lei que a instituiu prevê, inclusive, que a Defensoria recorra às Cortes Internacionais, quando for o caso.

Sendo assim, não existe uma fixação prévia sobre quais casos a Defensoria Pública pode atuar, uma vez que a competência da Justiça Estadual é extremamente ampla e abarca a maior parte dos problemas jurídicos vivenciados pelas pessoas que a ela recorrem.



FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS

EAESP

Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

No entanto, é possível destacar as seguintes áreas de atuação: Área Cível, Tutela Coletiva, Área Criminal, Área de Infância e Juventude, Área de Execução Criminal.

Atendimento aos Usuários

A Defensoria Pública é uma instituição pública que presta assistência jurídica gratuita e integral a pessoas que não tenham condições financeiras de pagar por este serviço, atuando em casos da Justiça Estadual. Em geral, a Defensoria atende àquelas pessoas que possuem renda familiar de até três salários mínimos. Casos excepcionais são avaliados no atendimento presencial por Defensores e Defensoras Públicas.

A Defensoria possui unidades em várias cidades do Estado de São Paulo e conta com convênios para atender as demandas em cidades onde não possui unidade instalada.

O atendimento é realizado pessoalmente nas unidades de atendimento, porém para as cidades de São Paulo, Guarulhos e Campinas, o primeiro atendimento deve ser previamente agendado, através de um número 0800, sem custo ao usuário. Nas unidades da Grande São Paulo e Interior é possível verificar os horários de entrega de senhas, afixados nas portas das unidades e/ou pesquisar no site da Defensoria.

A avaliação da urgência será verificada de acordo com o caso concreto, no atendimento pessoal.

Objeto

Diante deste contexto, o presente trabalho visa estudar melhores práticas na busca de novas formas de atendimento aos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, além da presencial.

Objetivos específicos

Descobrir novos processos e principais ferramentas que poderão ser utilizadas para novas formas de atendimento e quais as barreiras para sua implementação.

Produtos esperados

Proposta de fluxo de processo e ferramentas visando um atendimento mais eficiente por parte da DPESP.

Metodologia e ferramentas de pesquisa

- Análise de referencial teórico da área;
- Análise da efetividade dos procedimentos de atendimento efetuados presencialmente;
- Análise da forma de atuação da Instituição em situações de crise;
- Benchmarking com Defensorias de outros Estados do Brasil e Defensoria Pública da União.



FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS

EAESP
Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

Cronograma de Trabalho

	Abril	Maio	Junh o	Julho
Análise de referencial teórico				
Benchmarking				
Análise da efetividade dos procedimentos de atendimento presenciais				
Análise da atuação da instituição em situações de crise				
Estruturação do trabalho				
Entrega do trabalho				

Disposições finais

Nesse sentido, solicitamos a Concordância da Defensoria Pública do Estado de São Paulo visando sua colaboração na execução do presente trabalho, indicando eventuais adequações na temática sugerida, bem como no desenvolvimento do trabalho.

Organização:

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Responsável:

Dra. Gisele Souto Durante - Defensora Assessora da Assessoria da Qualidade do Atendimento e Inovação

Telefone: (11) 3105-9040

E-mail: gdurante@defensoria.sp.def.br

Dra. Gisele Souto Durante
Defensora Assessora da Assessoria da Qualidade
do Atendimento e Inovação da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo