



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CÍNTIA RANGEL ASSUMPÇÃO

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE APOIO À
GOVERNANÇA PÚBLICA NO SISTEMA PRISIONAL**

BRASÍLIA-DF

2022

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CÍNTIA RANGEL ASSUMPÇÃO

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE APOIO À
GOVERNANÇA PÚBLICA NO SISTEMA PRISIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - PPGA/FACE/UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Jr.

BRASÍLIA

2022

CÍNTIA RANGEL ASSUMPÇÃO

**A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE APOIO À
GOVERNANÇA PÚBLICA NO SISTEMA PRISIONAL**

Aprovado em de novembro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Jr.

Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientador

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro Interno

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getúlio Vargas – Membro Externo

BRASÍLIA/DF

2022

Dedico esta dissertação de mestrado a meu pai Antônio e minha avó Cecília, cujas ausências físicas foram transmutadas em fontes de inspiração e estímulo.

AGRADECIMENTOS

Para o desenvolvimento deste trabalho muitos foram os apoios e colaborações recebidos, no entanto existem pessoas que merecem referências especiais, pois sem as quais nada seria possível.

Agradeço ao professor Dr. Arnaldo Mauerberg Jr, pela paciência, doses infinitas de complacência com meus atrasos, dificuldades e incertezas. Saiba que sua orientação foi fundamental para a construção de caminhos.

Ao meu companheiro Délio, por aceitar minhas ausências, compreender minhas angústias e colaborar com minha necessidade de silêncio e concentração.

Ao Departamento Penitenciário Nacional que permitiu a esta servidora pública a realização do mestrado. Espero, sinceramente, corresponder ao investimento realizado e encontrar ambiência institucional receptiva à implementação de projetos voltados ao fortalecimento da participação e controle social na execução penal.

Aos colegas de departamento que junto comigo encararam o desafio acadêmico, em uma troca permanente de experiências, materiais bibliográficos e sonhos de transformação do sistema prisional.

À minha mãe que com seu entusiasmo minimizou todas as minhas reclamações e dificuldades.

Aos professores do PPGA/FACE/UnB pela maneira generosa com que compartilharam seus saberes sobre a “ciência da administração pública”.

Agradeço aos professores Dr. Fernando Abrucio e João Mendes da Rocha Neto pela gentileza e disposição em participarem da banca examinadora. Preciso mencionar que suas sugestões, ainda na ocasião da qualificação, foram de grande auxílio.

Por fim, minha gratidão aos gestores, ouvidores e representantes dos conselhos da comunidade entrevistados, por dividirem comigo suas percepções e dificuldades.

“A indiferença é o peso morto da história”.

(Antonio Gramsci)

RESUMO

Esta pesquisa tem como propósito investigar se as Ouvidorias Penitenciárias dos estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Maranhão possuem as condições necessárias para suas atuações e são reconhecidas como instâncias democráticas de participação social e de desenvolvimento da cidadania, por meio do acolhimento às manifestações da sociedade e das pessoas privadas de liberdade e colaborando para o aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços penais. Para além da revisão da literatura, sobre a evolução conceitual de governança pública e sua relação com elementos teóricos que acompanham um levantamento histórico sobre a criação e funcionamento das ouvidorias penitenciárias, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores, ouvidores e representantes de conselhos das comunidades. As entrevistas buscaram identificar, no âmbito do sistema prisional nesses quatro estados, a existência de práticas que enfatizem a participação e controle social na administração pública, para a construção de indicadores institucionais, decorrentes da atuação das Ouvidorias. O estudo em questão apresenta uma abordagem qualitativa, de cunho explicativo, utilizando análise de conteúdo e triangulação para a validação dos achados. Embora consideradas pela maioria dos atores pesquisados um importante instrumento organizacional, os resultados obtidos revelam precariedades quanto à regulamentação normativa, descontinuidade em razão das alternâncias de gestão, ausência de autonomia administrativa e financeira e baixa validação quanto a atuação das ouvidorias por parte dos atores internos e externos entrevistados. Os dados apontam, ainda, que o processo de institucionalização de Ouvidorias no sistema prisional, tende a ser mais insulado, o que dificulta a inserção de novas vozes em seu processo político, tornando-o, normalmente, refratário às mudanças provenientes de demandas da sociedade civil e movimentos sociais. Em que pese o diagnóstico realizado, onde a maioria das hipóteses de pesquisa foram refutadas, os dados e informações permitem a verificação de fatores limitantes e, por conseguinte, a identificação de ações e medidas que podem contribuir para a efetividade da atuação das Ouvidorias, como ferramenta de apoio à governança pública no sistema prisional, promovendo assim, o aperfeiçoamento desses sistemas que almejam a ressocialização das pessoas privadas de liberdade.

Palavras-chave: Ouvidoria, Governança, Políticas Públicas, Sistema Prisional, Administração Pública, Participação Social, Serviços Penais.

ABSTRACT

This research aims to investigate whether the Penitentiary *Ombudsman* 's Offices in the states of Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro and Maranhão have the necessary conditions and are recognized as democratic instances of social participation and citizenship development, by welcoming the manifestations of society. and persons deprived of their liberty and collaborating to improve the management and qualification of penal services. In addition to reviewing the literature on the conceptual evolution of public governance and its relationship with theoretical elements that accompany a historical survey on the creation and functioning of penitentiary ombudsmen, semi-structured interviews were carried out with managers, ombudsmen and representatives of community councils. The interviews sought to identify, within the scope of the prison system in these four states, the existence of practices that emphasize participation and social control in public administration, for the construction of institutional indicators, resulting from the work of the *Ombudsman* . The study in question presents a qualitative approach, with an explanatory nature, using content analysis and triangulation to validate the findings. Although considered by most of the actors surveyed as an important organizational instrument, the results obtained reveal precariousness in terms of normative regulation, discontinuity due to management alternations, lack of administrative and financial autonomy and low validation regarding the performance of the *Ombudsman* on the part of internal and external actors. external interviewees. The data also point out that the process of institutionalization of Ombudsmen in the prison system tends to be more insulated, which makes it difficult to insert new voices into its political process, making it usually refractory to changes arising from society's demands. civil and social movements. Despite the diagnosis made, where most of the research hypotheses were refuted, the data and information allow the verification of limiting factors and, therefore, the identification of actions and measures that can contribute to the effectiveness of the *Ombudsman* 's performance, such as tool to support public governance in the prison system, thus promoting the improvement of these systems that aim at the resocialization of inmates.

Keywords: *Ombudsman* , Governance, Public Policies, Prison System, Public Administration, Social Participation, Penal Services.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABO	Associação Brasileira de Ouvidoria/ <i>Ombudsman</i>
ARG	Avaliação dos Resultados de Gestão
CC_MA	Conselho da Comunidade do Maranhão
CC_PR	Conselho da Comunidade do Paraná
CC_SP	Conselho da Comunidade de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPGC	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Depen/PR	Departamento Penitenciário do Paraná
DIPE	Departamento dos Institutos Penais do Estado
DIR_MA	Direção da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão
DIR_PR	Direção do Departamento Penitenciário do Paraná
DIR_RJ	Direção da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro
DIR_SP	Direção da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo
FECCOMPAR	Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná
FIO	<i>Federacion Iberoamericana de Ombudsman</i>
FNOSPEN	Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Penitenciário
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

LEP	Lei de Execução Penal
MEPCT/RJ	Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGP	Nova Governança Pública
NGP	Nova Gestão Pública
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONSP	Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais
OSC	Organização da Sociedade Civil
OUV_MA	Ouvidoria Penitenciária do Maranhão
OUV_PR	Ouvidoria Penitenciária do Paraná
OUV_RJ	Ouvidoria Penitenciária do Rio de Janeiro
OUV_SP	Ouvidoria Penitenciária de São Paulo
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNasp	Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário
PPO	<i>Prisons & Probation Ombudsman</i>
SAP/SP	Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo
SEAP/MA	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão
SEAP/RJ	Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
SPSO	<i>Scottish Public Services Ombudsman</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

UF Unidades da Federação

UFs Unidades Federativas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação do elemento responsabilidade do setor público entre a Nova Gestão Pública e a Nova Governança Pública.....	23
Quadro 2 - Diretrizes da Carta de Brasília sobre Gestão Pública.....	25
Quadro 3 - Cotejo das principais conclusões apresentadas em relatórios das quatro CPIs sobre o Sistema Penitenciário..	37
Quadro 4 - Instrumentos de pesquisa..	70
Quadro 5 - Estruturas vinculadas ao Poder Executivo....	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro conceitual para abordagem qualitativa.	59
Figura 2 - Dendrograma a partir do total de textos - São Paulo.....	73
Figura 3 - Distribuição das classes de termos no espaço - São Paulo.	74
Figura 4 - Distribuição das instâncias entrevistadas por classe - São Paulo..	75
Figura 5 - Nuvem de palavras - São Paulo..	76
Figura 6 - Dendrograma a partir do total de textos – Maranhão.	80
Figura 7 - Distribuição das classes de termos no espaço – Maranhão..	81
Figura 8 - Distribuição instâncias entrevistadas por classe – Maranhão.....	83
Figura 9 - Nuvem de Palavras – Maranhão..	84
Figura 10 - Nuvem de Palavras - Rio de Janeiro.....	89
Figura 11 - Dendrograma a partir do total de textos – Paraná.	94
Figura 12 - Distribuição das classes de termos no espaço – Paraná.....	95
Figura 13 - Distribuição instâncias entrevistadas por classe – Paraná..	96
Figura 14 - Nuvem de palavras - Paraná..	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gráfico da População prisional no Brasil por Unidade da Federação. Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2021).....	62
Gráfico 2 - Percentual total de pessoas presas envolvidas em atividade laboral, por Estado. Fonte: Infopen. Período de janeiro a junho de 2021.....	63
Gráfico 3 - Percentual de Atividades educativas ofertadas à população prisional , por Unidade Federativa Fonte: Infopen, - Período de janeiro a junho de 2021.	63
Gráfico 4 - Evolução dos indicadores de atividades educacionais e laborativas à população prisional do Maranhão, no período de 2017 a 2021..	64
Gráfico 5 - Compilação das Unidades Federativas que possuem medidas cautelares (MC) e provisórias (MP) concedidas pela CIDH e Corte IDH, no período de 2002 a 2020.	66
Gráfico 6 - - Distribuição dos Conselhos respondentes por unidade federativa do país. Fonte CNJ (2021, p. 31)	67

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
3. MODELOS DE OUVIDORIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL	52
4. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO	57
5. METODOLOGIA.....	59
5.1 Critérios para seleção das Unidades Federativas.....	60
5.2 Das entrevistas.....	68
5.3 Do Instrumento de Pesquisa	69
5.4 Dos atores sociais	70
6. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	72
6.1 São Paulo	72
6.2 Maranhão	80
6.3 Rio de Janeiro	88
6.4 Paraná	93
7. DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	102
8. PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO.....	109
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	128
APÊNDICE B - Convite encaminhado após confirmação de agenda.....	129
APÊNDICE C - Roteiro de perguntas - Entrevistas	130

1. INTRODUÇÃO

Segundo vários dos autores pesquisados, como Cardoso (2011), Silva, *et al.* (2012), Comparato (2016), Lyra (2016), Menezes (2017), Rabelo e Alencar (2016), Callegari e De Mello (2016), entre outros, as ouvidorias públicas atuam como uma forma de materialização dos preceitos constitucionais, instituídos para normatizar a administração pública, atribuindo-lhe elementos de permeabilidade, entre gestores e usuários de serviços públicos, para o fortalecimento da democracia, em que a participação da sociedade civil seja dotada de capacidades deliberativas à indução de mudanças e inovações.

Nessa perspectiva, o sistema de governança no setor público é constituído por um conjunto do qual participam estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos, informações e a atuação de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Desse sistema participam a sociedade (cidadãos e pessoas jurídicas) e a administração pública. As ouvidorias públicas, como canal de relacionamento entre a sociedade e a administração pública, sob o ponto de vista legal, possuem no ordenamento jurídico pátrio competências específicas, como instância de acolhimento de manifestações do usuário, contribuindo para o restabelecimento de novas relações com a sociedade civil, tornando o Estado mais aberto às suas necessidades e por conseguinte legitimando a atuação das instituições públicas perante seus cidadãos. Partindo de tal constatação, o presente estudo tem como propósito avaliar as limitações e potencialidades das ouvidorias estaduais dos sistemas penitenciários, em apoio à Governança pública em sua dimensão de participação social, numa relação de confiança e legitimidade na prestação de serviços públicos.

O sistema penitenciário brasileiro, em diferentes aspectos, apresenta baixa efetividade na implementação das políticas públicas, seu modelo de gestão, avaliado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, apresenta baixo grau de maturidade de governança, com níveis de institucionalização e planejamento incipientes, caracterizados pelo pouco avanço da participação social no âmbito das políticas públicas. De igual forma, a Controladoria-Geral da União - CGU, ao avaliar os processos de implantação das políticas públicas de educação, saúde, trabalho e participação social, desenvolvidos pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, concluiu que se encontram em nível insatisfatório.

De acordo com os resultados apresentados no relatório de avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, elaborado pela CGU (2020), a baixa efetividade é devida a aspectos de inconsistência nas estruturas de governança e nas articulações

com atores sociais, para a implementação das políticas públicas avaliadas e nos processos decisórios dos gestores, responsáveis diretos pela prestação dos serviços penais.

Somadas a essas avaliações estão inúmeros estudos sobre punição e sistema prisional que, de maneira enfática, afirmam que, historicamente, o sistema penitenciário brasileiro vivencia um cenário de precariedade, marcado por superlotação das unidades penais, violação de direitos e levante de organizações criminosas. Fatores e condições que inviabilizam a prestação de políticas públicas essenciais aos propósitos estabelecidos para a Execução Penal, além da não observância da Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).

Diante da complexidade e das sucessivas crises que marcam o sistema prisional, o conceito de “*wicked problems*”,¹ estabelecido pelas pesquisas sociais, parece ser o mais adequado de adoção, considerando a diversidade de suas causas e a dificuldade do Estado, de maneira isolada, produzir soluções eficazes. A estrutura funcional, na qual estão inseridas as Ouvidorias do sistema prisional, apresenta viabilidade para que se constituam ou sejam mediados os instrumentos de participação e controle social. Com mediações dialógicas para a formulação e execução das políticas públicas, em um canal de racionalidade no interior da estrutura administrativa do Estado e da gestão da Política Penitenciária.

Partindo de tais constatações e com base no movimento de governança pública, que cada vez mais estabelece à administração maior alinhamento na identificação dos problemas, formulação de políticas públicas e aprimoramento da prestação de serviços públicos, a pergunta que norteia o presente estudo é: As Ouvidorias Penitenciárias atendem as demandas de aprimoramento de serviços penais de seus *stakeholders* e auxiliam as altas instâncias da organização a alcançarem maior eficácia, eficiência e efetividade para a governança pública no sistema prisional?

Neste estudo o objetivo geral é realizar um diagnóstico avaliativo sobre a atuação das Ouvidorias, dos sistemas prisionais estaduais, com a identificação de fatores limitantes e medidas que possam torná-las mais efetivas, como espaço de integração entre a sociedade civil, usuários de serviços penais e a administração pública.

Para alcançar seu objetivo geral, este trabalho buscará, por meio de pesquisa qualitativa os seguintes objetivos específicos: a) Verificar a percepção de Ouvidores penitenciários,

¹ *Wicked problems* (“problemas perversos”, em tradução direta) são problemas com muitos fatores interdependentes que os fazem parecer impossíveis de resolver. Como os fatores costumam trazer dados incompletos, em fluxo e difíceis de definir, a solução requer uma compreensão profunda das partes interessadas envolvidas e uma abordagem inovadora fornecida pelo *design thinking*. Questões complexas como saúde e educação são exemplos de problemas perversos. O termo foi cunhado pela primeira vez por Horst Rittel, teórico de design e professor de metodologia de design na Escola de Design de Ulm, Alemanha (INTERACTION-DESIGN, 2021).

gestores estaduais e representantes de Conselhos de comunidade, sobre o papel das Ouvidorias Penitenciárias como ferramenta de apoio à governança, embasada na participação e controle social no âmbito do sistema prisional b) Identificar se as recomendações advindas diretamente das Ouvidorias, influenciam a alta gestão para a implementação de melhorias nos serviços penais e a garantia de direitos à população prisional; c) Identificar se o trabalho das Ouvidorias influencia a composição de arranjos institucionais entre atores estatais e sociais que representam a dimensão democrática de governança pública e; d) Contribuir com elementos e subsídios para uma proposta de intervenção que contemple possibilidades de ações para a melhoria das estruturas de Ouvidorias, que resultem em maior participação dos atores sociais, institucionais e gestores de políticas públicas para o sistema prisional.

O problema descrito, justifica-se por apresentar relevância em termos científicos, pois visa subsidiar a gestão pública com análises mais aprofundadas sobre a atuação das Ouvidorias dos sistemas prisionais estaduais, como dimensão participativa na gestão penitenciária, de modo a contribuir com os esforços de pesquisa para a organização de um modelo de governança que conduza à implementação de melhoria dos serviços penais.

As Ouvidorias penitenciárias, conforme verificações realizadas pela Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONSP, em sua quase totalidade não dispõem de autonomia administrativa e a natureza dos serviços públicos que estão sob seu escopo de atuação, frequentemente impõem obstáculos à constituição de canais diretos de mediação entre atores sociais e a gestão dos estabelecimentos penais.

O conjunto de fatores, que caracterizam a realidade de tais Ouvidorias públicas, requer a realização de estudos que permitam a aferição empírica quanto as boas práticas de operacionalização das incumbências que a legislação lhe conferiu para recepcionar e tratar as manifestações dos usuários de serviços penais e, suas limitações para efetivar-se como espaço de estímulo à participação e defesa de direitos no sistema prisional.

Além disso, faz-se necessário ampliar as pesquisas acadêmicas sobre o sistema prisional brasileiro e sua gama complexa de problemas e mazelas, os quais não estão restritos à muros e barreiras de isolamento, devendo ser analisados como problemas públicos tratados dentro de um contexto de governança democrática com capacidade para a formulação de soluções de transformação social.

Por fim, a promulgação da Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, cujas disposições alcançam todas as estruturas de Ouvidorias públicas, impõem a necessidade de abordagens mais extensas na reestruturação da participação e controle social, para o adequado

cumprimento das obrigações legais a partir da identificação de boas práticas e deficiências, de forma a possibilitar a definição de estratégias para uma gestão mais democrática e de defesa dos usuários dos serviços públicos, ofertados pela administração penitenciária.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo o TCU (2021), não se deve confundir Governança com Gestão. Governança é o sistema direcionador, é a função responsável por determinar a direção a ser tomada, por meio de dados, estudos e decisões, fundamentadas em provas e experiências. A Governança sempre leva em consideração os interesses dos cidadãos do país e outras partes interessadas. No entanto, a Gestão é o sistema realizador, é a função responsável pelo planejamento adequado, encontrando a melhor maneira de executar os parâmetros e metas estabelecidos, ao mesmo tempo em que controla indicadores e riscos.

Dessa forma, destacam-se as Ouvidorias, enquanto instrumentos voltados à materialização de uma democracia participativa e fundamentais para uma boa governança local. A Ouvidoria tem um importante papel a desempenhar como ferramenta de mediação entre a administração pública e a sociedade. De forma que, o presente trabalho pretende apresentar a relação direta que há entre as Ouvidorias e a boa governança, já que aquela reforça pontos fundamentais desta, tais como: a participação e o controle social, a transparência, a eficiência e a responsabilidade (CORRALO, CARDOSO, 2012).

2.1 O modelo de governança pública

A promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser considerada elemento fundamental para a reconstrução do Estado brasileiro (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), a partir de parâmetros e diretrizes consagrados internacionalmente, com ênfase em um sistema democrático de maior participação social e alteração das relações entre a sociedade e as instituições públicas (MILANI, 2008).

A orientação participativa e descentralizada que norteou os procedimentos da assembleia constituinte (KINZO, 2001) permitiu o surgimento de diversos movimentos sociais que, além da defesa de direitos, buscavam uma nova abordagem da administração pública, tendo como foco os direitos de cidadania, materializados por meio da participação dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas (PAULA, 2005).

Mesmo antes da elaboração da Constituição de 1988, havia por parte de determinados segmentos da população uma busca por maior participação nas políticas públicas, devido à maneira centralizada e autoritária que coibia a participação social. Movimentos sociais e políticos defendiam, desde a retomada das eleições diretas, como a própria transformação da estrutura de Estado. Tal contexto reforça a ideia de controle social, baseado no exercício de

uma cidadania ativa (CHAUI, 1993), na qual administrados passariam a integrar um sistema de governança com contornos mais amplos, capazes de transpor os limites da democracia representativa, com atuação direta nas atividades de interesse público (BEVIR, 2011).

Costa (2008), ao discorrer sobre as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, cita a ampliação dos mecanismos de inclusão política e participação, a redistribuição de competências entre as esferas de governo e a institucionalização de instrumentos de política social com essência diretiva. Nesse sentido, as atribuições precípua do Estado devem ser norteadas para a melhoria das condições de vida da população, por meio da prestação de serviços públicos e a concretização de políticas públicas, cuja efetividade e manutenção estão salvaguardadas por dispositivos constitucionais e infraconstitucionais garantidores de proteção a seus usuários.

Entre as estruturas que possibilitariam essa participação social na administração pública, estão as Ouvidorias, reconhecidas por Rabelo e Alencar (2016) como canais de escuta do cidadão, com potencial de transformar o diálogo em aprimoramento dos serviços públicos.

As primeiras definições sobre “governança pública”, na literatura, surgem das reflexões conduzidas por instituições internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD, no início dos anos 90.

O recorte temporal, inevitavelmente associa sua origem ao gerencialismo, com a transposição, para o setor público, de teorias e ferramentas utilizadas no setor corporativo, com o propósito de induzir transparência, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade dos agentes públicos no gerenciamento eficiente de recursos públicos (MARQUES, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2012).

No Brasil, conforme o Decreto nº 9.203, de 17 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o conceito de governança pública é definido como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Tal definição foi retirada do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014).

A construção conceitual, realizada pelo órgão de fiscalização e controle externo do poder executivo federal, foi resultado de discussões, muitas delas impulsionadas por organismos internacionais após as crises econômicas dos anos 1980, com ênfase nas responsabilidades fiscais e gerenciais e a necessidade de adoção de arranjos econômicos e sociais que tornassem o Estado mais eficiente (TCU, 2014).

A criação de mecanismos de gestão relacionados ao saneamento de despesas, controle por resultados, transparência e responsabilidade são essenciais para o desenvolvimento de qualquer organização, entretanto suas observâncias não devem anular os deveres do Estado para a formulação e implementação de políticas públicas. Neste aspecto, cientistas sociais enfatizam a distinção entre Governança Pública e Governança Corporativa. A primeira decorre dos princípios democráticos trazidos pela Carta Magna de 1988, com ênfase na participação popular, na aquisição e distribuição do poder político e sua influência no processo deliberativo de políticas públicas; enquanto a Governança Corporativa estabelece regras de administração empresarial, com a definição de como as organizações privadas serão dirigidas.

Segundo Guy Peters²:

A governança eficaz depende, entre outras coisas, da construção de organizações eficazes dentro do setor público. Além de ter servidores públicos motivados e bem treinados, esses indivíduos devem ser organizados em estruturas que promovam a melhoria do desempenho e minimizem as disfunções geralmente associadas à burocracia pública. Além disso, essas organizações devem ser conduzidas de forma eficaz por indivíduos que possuam as habilidades necessárias para que elas funcionem sem problemas. O problema é que medir todos esses atributos das organizações é difícil (BRASIL, 2018. Boxe 6 – Desafios no uso de Indicadores de Maturidade Institucional de Organizações Públicas. p. 31).

Demasiadas vezes, a governança pode olhar para dentro do próprio setor público, mas, em última análise, deve olhar para fora, para a sociedade (BRASIL, 2018. Boxe 8 – Principais Aspectos de uma Política de Governança. p. 40).

A dificuldade de mensuração dos atributos organizacionais mencionados por Peters para uma governança eficaz, apresenta complexidades ainda maiores diante do sistema prisional, pois a organização político-administrativa que caracteriza o pacto federativo, em muitos aspectos não possuem simetria com a ação pública, apresentam sobreposições de políticas equivalentes e lacunas críticas na prestação de serviços públicos.

A expressão “sistema”, quando cotejada com a realidade prisional brasileira, em nada se identifica com a ideia de unificação, mas em um conjunto de estabelecimentos penais de diferentes regimes de cumprimento de pena, masculinos e femininos, subdivididos em sistema penitencial federal (geridos pela União) e os sistemas penitenciários estaduais (geridos pelo Poder Executivo dos Estados) e do Distrito Federal (MARCONDES, 2019), cujos problemas públicos são agravados e se alternam nas 27 unidades federativas, de acordo com as condições socioeconômicas e culturais que as distinguem.

² O Professor B. Guy Peters, do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, escreveu quatro boxes para o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (Brasil, 2018), sendo também responsável por seu prefácio.

Secchi (2009) ao examinar os quatro modelos organizacionais da administração pública, o burocrático; a administração pública gerencial; o governo empreendedor e a governança pública, enfatiza que as reformas administrativas empregadas na década de 1980 têm como argumento de defesa a substituição progressiva do modelo burocrático weberiano, por novos modelos de gestão, com foco na gestão por resultados e de mudança na relação entre o Estado e a sociedade.

Como último modelo, objeto de análise, a Governança é apresentada pelo autor como sinônimo de pluralismo, onde os diferentes atores (pessoas privadas de liberdade, familiares, órgãos da execução penal e sociedade e Organizações da Sociedade Civil - OSC têm, ou deveriam ter, o direito a participar e influenciar na construção das políticas públicas, por meio de mecanismos participativos, dentro da administração pública com deliberações coletivas que conduzam a composição de soluções.

As mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988, a autonomia e independência entre poderes e o fortalecimento do pacto federativo, a partir do reestabelecimento de um sistema democrático de direito, reconfiguraram o funcionamento do Estado, sob uma perspectiva complexa e dinâmica a que se denomina de governança democrática (CAVALCANTE *et al.*, 2018).

As alterações promovidas pelo poder constituinte derivado, na década de 1990, visaram a implantação da Nova Gestão Pública, atrelada a uma agenda de redução do aparato estatal, pautada em preceitos neoliberais que enfatizavam o gerencialismo. As limitações e fracassos deste modelo gerencial, frente a problemas cada vez mais complexos, demandas sociais variadas e crescimento histórico de desconfiança nas instituições públicas, abriram espaço para as primeiras concepções sobre bens e serviços dotados de “valor público” (BRYSON *et al.*, 2014), não restritos, unicamente a elementos verticais de controle, eficácia, eficiência e efetividade.

Neste sentido, Bao *et al.* (2013) mencionam que uma das críticas à Nova Gestão Pública reside no emprego de abordagens puramente administrativas para resolver problemas de natureza essencialmente política. Segundo os autores, diferentemente da lógica de mercado, em que consumidores são detentores de suas funções particulares de utilidade, no setor público, a utilidade é contestada e decidida politicamente. Entre as principais funções do governo está a coleta de valores e demandas sociais e a formulação de respostas compatíveis a esses valores, em sistemas de governo cada vez mais fragmentados com diversificados conflitos de interesse (KELLY, 1998).

A diversidade dinâmica que marca o surgimento e o agravamento dos problemas e demandas sociais, em análise, representa o principal fator de insucesso do gerencialismo em apresentar relevantes mudanças nos padrões das relações entre Estado centralizador e sociedade (SANT'ANNA *et al*, 2019).

Almquist *et al.* (2013) ao analisar as reformas internacionais, focadas na modernização dos governos, enfatiza que as mais recentes incluem uma gama mais ampla de atores, com novos mecanismos de governança e responsabilidade relacionadas às características específicas de redes, com indicadores de resultados e desempenho orientados pelo diálogo. Adaptando o modelo apresentado por Klijn (2012), no livro *New public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems*, os autores supracitados apresentaram uma comparação do elemento responsabilidade do setor público entre a Nova Gestão Pública e a Nova Governança Pública, conforme o Quadro 1, a seguir apresentado:

	Nova Gestão Pública (NPM)	Nova Governança Pública (NPG)
Foco	Foco intraorganizacional	Foco interorganizacional
Objetivos	Melhorar a eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos de organizações individuais	Melhorar a coordenação interorganizacional e os resultados de uma rede de organizações com diferentes competências
Dimensões de responsabilidade	Desempenho vertical de organizações individuais Responsabilidade em termos de resultados (saídas)	Desempenho horizontal da rede de organizações; Responsabilidade em termos do resultado da rede
Controle de gerenciamento	Controle hierárquico dos resultados de organizações individuais por meio de indicadores de desempenho sobre eficiência e eficácia; Gerenciando as saídas avaliando os objetivos	Permitir o controle por meio de sistemas de indicadores de desempenho orientados ao diálogo, fortalecendo a contribuição de organizações individuais para o desempenho da rede; Governando o resultado pela análise / avaliação da rede
Contabilidade	Relatórios financeiros de organizações públicas únicas	Contabilidade de todo o governo e relatórios consolidados

Quadro 1 - Comparação do elemento responsabilidade do setor público entre a Nova Gestão Pública e a Nova Governança Pública. Fonte: Almquist et al (2013).

Denhardt e Denhardt (2000), ao discorrerem sobre os limites, em um processo dialético, tanto da antiga administração burocrática, como da nova gestão pública, expõem um conjunto de princípios que, baseado nos ideais e valores democráticos, pode ser definido como uma terceira alternativa aos modelos até então, conhecidos para a administração pública, chamada de “Novo Serviço Público”.

Segundo os autores, a estrutura organizacional da burocracia centralizada, bem como os valores que definem o gerencialismo como eficiência e produtividade, devem servir aos propósitos da democracia, estimulando o exercício contínuo de cidadania, no qual a relação entre a administração pública e cidadãos não se limite ao atendimento de interesses individuais, mas na construção coletiva e comunitária de novos sistemas de governança.

A compreensão, cada vez mais atual de que os governos devem servir ao interesse público e a demanda por serviços de qualidade, fez com que a lógica da descentralização e da privatização, que dominou as últimas duas décadas do século 20, fosse reavaliada em vários aspectos.

Estudo conduzido por Kishimoto e Petjean (2017) aponta que, entre os anos de 2000 e 2017, cerca de 884 serviços privatizados no mundo foram retomados pelo poder público, em sua maioria serviços essenciais como transporte público, distribuição e fornecimento de água e energia, coleta de lixo e saneamento. O processo de devolução ao controle público foi uma medida adotada em razão do elevado custo exigido pelas empresas privadas e a precarização de suas prestações. O estudo ainda apontou que países como a Alemanha, França, Estados Unidos, Reino Unido e Espanha, lideraram a lista de nações que mais “reestatizaram” serviços públicos.

Neste contexto, Denhardt e Denhardt (2011), igualmente apontam para o processo de reversão das privatizações de serviços públicos em países como o Reino Unido e a Nova Zelândia, que nos anos 80 se destacaram na adoção das regras de mercado em suas estruturas administrativas.

Tal tendência se justifica na constatação de que a priorização do lucro pelas empresas privadas, os custos de monitoramento e a insatisfação dos cidadãos com os serviços prestados, não geraram a economia e demais vantagens que até então eram apregoadas pela Nova Gestão Pública – NGP (KISHIMOTO E PETIJEAN, 2017).

Importante salientar que tal processo, como bem enfatizado pelos autores, não significa uma reversão absoluta, com o abandono de todas as práticas defendidas pela NGP e o retorno à antiga administração pública. Na verdade, está-se diante de uma progressiva evolução das práticas administrativas, na qual a participação e o controle social se apresentam como novas proposições de legitimidade para instituições públicas, em uma perspectiva ampliada de governança, com instâncias deliberativas de escolhas públicas em prol de interesses coletivos.

Lynn e Malinowska (2018) abordam a Governança Pública com a redistribuição de recursos e implementação de políticas por meio de redes, colaboradores e parcerias entre entidades do setor público, organizações da sociedade civil e iniciativa privadas, sugerindo de

maneira clara que a governança tradicional, centrada na atuação governamental e hierárquica está em declínio.

Segundo Marcelo de Moraes (2009, p. 70):

De forma geral, a máquina pública encontra-se desaparelhada e orientada por marcos legais e normativos obsoletos, muitos deles desalinhados em relação a dispositivos constitucionais, incluindo alguns ainda não regulamentados. Essa situação submete o Estado a um risco excessivamente alto de judicialização e, de forma contraditória, estimula uma lógica de escapismo da legislação vigente.

O autor ainda aponta que toda descentralização de serviços públicos ou mesmo parcerias público-privadas, inclui a existência de supervisão e controle. No caso da atuação em rede, “própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e do mercado” (MORAES, 2009, p. 71) – que é exatamente do que se trata o sistema carcerário, uma rede complexa, de estruturas e serviços descentralizados, em esferas federal e estadual, mas que tem o mesmo objetivo –, são necessárias certas competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parcerias, na garantia ao alinhamento de resultados aos macro-objetivos do Estado das políticas públicas setoriais.

A posição de Moraes vai de encontro aos já citados *wicked problems* e é justamente nos pontos citados pelo autor (desaparelhamento da máquina pública frente às dificuldade em gerir sistemas complexos) que reside os maiores desafios da gestão pública no Brasil, muito bem expressos na “Carta de Brasília sobre Gestão Pública”, de 2008, assinada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e que pode ser resumida no Quadro 2 a seguir apresentado:

1. Gestão de pessoas	Profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho
2. Modelos de gestão	Simplificar os processos de trabalho, orientar a atuação do Estado para resultados e incentivar a boa gestão.
3. Instrumentos do ciclo de gestão	Propiciar melhor articulação entre planejamento e orçamento, e tornar o modelo de gestão orçamentária menos rígido.
4. Mecanismos de coordenação e integração	Desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos.
5. Uso intensivo de tecnologia	Aprimorar os sistemas de informação, adotar ferramentas de gestão modernas e implementar mecanismos de gestão do conhecimento.
6. Marco legal	Rever o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial.
7. Prevenção e combate à corrupção	Reforçar e institucionalizar mecanismos de transparência e controle social.
8. Realização de estudos e pesquisas.	

Quadro 2 - Diretrizes da Carta de Brasília sobre Gestão Pública. Fonte: MORAES, 2009.

A ideia de horizontalidade de políticas, com interações entre a sociedade e órgãos públicos, formação de redes auto-organizadas e arranjos interorganizacionais que, mediante diferentes formas de articulações sociais e políticas, buscam a implementação de soluções à

problemas coletivos, pode ser compreendida como Governança Colaborativa (DOBERSTEIN, 2016).

Tal perspectiva evidencia a necessidade de criação e fortalecimento de espaços que promovam a participação da sociedade civil, viabilizem sua influência na gestão pública, em condições de permitir que o potencial dessa participação possa promover os valores almejados pela governança democrática: eficácia, legitimidade e justiça social (FUNG, 2015).

O'Brien *et al.* (2020) analisa que a participação social, na formação e implementação de políticas por meio de interações individuais, além de capacitar cidadãos a abordar suas necessidades de empoderamento, pode ser um fator importante de reconciliação em situações de conflito, com possibilidade de aumento de legitimidade e constituição de redes de cooperação comunitária com as autoridades. Entre as estruturas que possibilitariam essa participação social na administração pública, estão as Ouvidorias, reconhecidas por Rabelo e Alencar (2016) como canais de escuta do cidadão com potencial de transformar o diálogo em aprimoramento dos serviços públicos.

Nesse sentido, em relação às funções pertinentes à política, uma correta avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo Estado deverá comparar até que ponto a política pública, a partir dos parâmetros sobre os quais foi formulada e implementada, está sendo capaz de solucionar ou mitigar os efeitos negativos dos problemas públicos que a geraram.

Em tese, a boa política precisa cumprir as funções a seguir: a) Promoção e melhoria dos níveis de cooperação entre todos os atores envolvidos; b) Ser um programa factível, ou seja, praticável; c) Minimizar as dúvidas e incertezas quanto ao resultado das decisões tomadas; d) Não deslocar a solução de um problema por transferência de responsabilidade ou adiamento de decisões; e) Aumentar as opções futuras, sem fundar-se em valores absolutos e estáticos, mas deixando espaço para que a evolução possa ser tratada em momento adequado. A boa política deve evitar que possíveis alternativas de ação sejam bloqueadas (AMARAL, 2008).

No entanto, existe uma relevante diferença entre poder medir a qualidade das políticas públicas e mensurar a qualidade do serviço público ofertado por meio de tais políticas. Enquanto o primeiro é constituído de ideais, cujos objetivos podem ser razoavelmente compreendidos e qualificados; o segundo diz respeito à implantação prática de tais ideais, que não raro revela o descompasso entre o que se pretende e o que se obtém (AMARAL, 2008). Por isso, em tal contexto, reconhece-se a importância da governança pública, como bem destacado pelo Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle; colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a

gestão pública, objetivando a condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A interpretação de governança pública a ser adotada e que melhor se adequa aos propósitos da pesquisa, se baseia no modelo horizontal, de pluralidade de atores sociais, públicos, privados e organizações da sociedade civil, cujas relações resultam no aprofundamento político (FUNG, 2015), como instrumento da cidadania e amadurecimento do processo democrático (KISHIMOTO; PETIJEAN, 2017).

Nesse ínterim, uma ferramenta que existe em apoio à governança pública é a Ouvidoria, que a literatura de maneira geral, interpreta como uma forma de materialização dos preceitos constitucionais, instituídos para normatizar a administração pública, atribuindo-lhe elementos de permeabilidade para o fortalecimento da democracia, em que a participação da sociedade civil seja dotada de capacidades deliberativas à indução de mudanças e inovações.

2.2. Ouvidorias públicas: breve contexto histórico

Ao analisar as primeiras concepções sobre “Ouvidoria” há clara associação à figura do *Ombudsman*, vocabulário originário da Suécia que remonta ao ano de 1809, que conforme Nilsson (1986, p. 9-21):

Em sueco, é tão amplamente usado quanto sua antiguidade; denota uma pessoa que age em nome de outra e sem ter um interesse pessoal próprio no assunto em que intervém. Mas esta palavra também representa uma instituição, um conceito, e é como tal que ultrapassou fronteiras com sucesso: em a língua internacional. Esta palavra denota uma instituição à qual os indivíduos podem recorrer para obter reparação quando se consideram tratados indevidamente, em um aspecto ou outro, devido à impessoalidade de uma burocracia anônima (Tradução livre).

Ainda de acordo com o autor, que à época era *Ombudsman* chefe do Parlamento sueco, vários países onde a instituição foi adotada, especialmente após a década de 1950, a palavra foi substituída por outra que representasse mais claramente aspectos culturais e a missão institucional. Países de origem hispânica utilizam a expressão “Defensor del Pueblo”; na França “Médiateur”; em Portugal “Provedor de Justiça”; países de língua inglesa adotam a lexema de origem sueca “*Ombudsman*” (NILSSON, 1986, p. 9-21).

No Brasil as primeiras referências a palavra “Ouvidoria” remontam ao período colonial. O chamado Ouvidor Geral era associado à monarquia, como o *Ombudsman* sueco, suas funções estavam ligadas a administração da justiça, representando os interesses da Coroa Portuguesa e reportando ao rei os acontecimentos da colônia.

Segundo Cardoso (2012), o restabelecimento das democracias na América Latina, ocorrido nas últimas décadas do século XX, com a restauração de direitos civis e políticos, permitiu a implantação do instituto em nações latino-americanas, normalmente com vinculação ao poder legislativo. Países como Porto Rico em 1977; Guatemala em 1985; no México em 1990; El Salvador e na Colômbia em 1991; na Costa Rica, Paraguai e Honduras em 1992; no Peru e Argentina em 1993; na Bolívia em 1994, na Nicarágua em 1995, na Venezuela em 1997 e no Equador em 1998 (SILVA, 2006).

Bezerra (2010) menciona que a instituição “defensor *del pueblo*”, seguindo o exemplo da Constituição Espanhola de 1978, muitos países latino-americanos a incluíram em suas Cartas Magnas - Guatemala, Colômbia, Paraguai, El Salvador, Peru, Argentina, México e Bolívia.

No Brasil, a primeira Ouvidoria Pública constituída foi a Ouvidoria Municipal de Curitiba, como projeto piloto, em 1986. Embora a ação experimental tenha alcançado resultados positivos para GOMES (1987) e Lyra (1996), afirmam que a ausência de estrutura administrativa específica e razões de natureza política, resultaram, após dois anos, na desativação da Ouvidoria da capital paranaense.

A incorporação do instituto de *Ombudsman*, à realidade brasileira, exigiu alterações e adaptações ao modelo clássico. Uma das características da institucionalização é sua vinculação à Administração Pública, em razão do sistema de governo presidencialista, em contraponto às versões europeias de sistema parlamentarista, em que a escolha do *Ombudsman* se dá por meio de eleição pelo parlamento, com vinculação institucional a este poder.

2.3. Ouvidoria pública no Brasil

Na literatura sobre o tema Ouvidorias públicas, artigos científicos em revistas acadêmicas e especializadas começam a surgir no final da década de 1990, impulsionados pelo movimento do gerencialismo na administração pública (SANTOS, 2019).

Siraque (2005), ao apresentar o papel das Ouvidorias, estabelece que suas instituições ocorreram para ouvir as reclamações da sociedade, analisar sua veracidade e encaminhá-las aos órgãos competentes para a adoção de providências.

No que se refere a uma percepção mais ampliada de atuação, Quintão (2019) propõe um novo desenho, de maneira a propiciar que discursos já observados no âmbito das Ouvidorias, com feições mais democráticas e participativas, possam ser integrados a outras instâncias de participação social, com novas formas de relacionamento institucional com a sociedade civil e se inserindo no ciclo formativo de políticas públicas (LYRA, 2014; CARDOSO, 2012).

Em consonância com os princípios democráticos que induzem a maior participação da sociedade na gestão pública, as Ouvidorias são ferramentas de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Ao mediar as relações entre a sociedade e o poder público, as Ouvidorias ampliam o exercício da *accountability*, em uma dimensão definida por Peruzzotti e Smulovitz (2003) como societal, que se caracteriza como uma forma de atuação da sociedade no controle da administração pública, realizada por distintos atores como cidadãos, OSCs, movimentos sociais, associações e mídias.

As estruturas burocráticas do Estado implicam na necessidade de proteger os direitos dos cidadãos de abusos de poder por parte do governo ou de qualquer pessoa investida do poder do Estado. À medida que as organizações formais crescem em tamanho e complexidade; e permeiam a vida dos cidadãos comuns, há também uma necessidade crescente de protegê-los da concentração de poder nas mãos de funcionários do governo, quando não são representantes ativos dos cidadãos. A falta de controles efetivos e de penalidades aplicáveis ao serviço público, quando as diretrizes legais não são seguidas, enfraquece o ideal democrático de governança ao expor os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (CARDOSO, 2011).

No que concerne à referenciais normativos, a Lei Maior de 1988 embora reconheça a participação social como alicerce e defesa do Estado democrático de direito, a figura do *Ombudsman* no Brasil não foi contemplada em seu texto final. Importante ressaltar que a criação da “Defensoria do Povo”, inspirada nos exemplos latinos, foi prevista na proposta elaborada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos (MAZZILLI, 1987, p. 6).

De acordo com Silva (2007), sua incorporação não foi possível em razão de dois fatores: o primeiro deles foi a influência e os interesses de promotores de justiça que atuaram para o fortalecimento das funções institucionais do Ministério Público - MP, absorvendo parte significativa das funções que seriam estabelecidas à instituição a ser criada e o segundo foram as condições sociopolíticas brasileiras.

Apesar da ausência no texto constitucional de 1988, a responsabilidade do Poder Público na prestação dos serviços públicos estava claramente estabelecida no art. 175, o qual previa a elaboração de dispositivos infraconstitucionais que regulamentassem, além da proteção e defesa de seus usuários, a obrigação de manter a oferta de serviços de maneira adequada (BRASIL, 1988).

Transcorrido 10 anos de sua promulgação, foi a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 que, ao estabelecer os contornos principiológicos do que deveria

ser a NGP, trouxe alterações à Constituição Federal de 1988, reafirmando a defesa dos direitos e garantias de participação dos usuários dos serviços públicos ao nível constitucional.

De acordo com Menezes (2017) uma interpretação mais cuidadosa do texto constitucional permite identificar, no art. 37, § 3º, I, o lócus das Ouvidorias públicas no Brasil. O que importa reforçar que o desenvolvimento do instituto da Ouvidoria brasileira é resultado das conjunturas políticas que marcaram as reformas administrativas e ao processo político democrático do País. Com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que determinou mudanças significativas no Poder Judiciário, em especial com a ampliação das competências da Justiça do Trabalho, as Ouvidorias de justiça passaram a ter caráter constitucional (CALLEGARI; DE MELLO, 2016).

Desde 2017, a Associação Brasileira de Ouvidoria - ABO/*Ombudsman*, nas três edições anuais da Revista Científica da ABO, a exposição de estudos sobre a atuação das Ouvidorias em instituições brasileiras é apresentada sob variados pontos de vista, com relatos de boas práticas e relatos de casos tratados no âmbito das Ouvidorias, em diferentes organizações. Algo que se manifesta, de maneira recorrente, na linha editorial dos artigos selecionados para publicação, é o caráter de protagonismo que a Ouvidoria precisa ter, na transformação da instituição e do público que representa.

Santos *et al.* (2019, p, 1), aponta que:

As Ouvidorias públicas visam promover a melhoria da qualidade do serviço público a partir da livre manifestação do cidadão. Assim, assumem distintos papéis que englobam aspectos funcionais, como receber e analisar as manifestações; aspectos gerenciais, que envolvem a transformação das manifestações em possibilidades de melhoria no serviço público; e aspectos de cidadania, ao possibilitar que o cidadão exerça seu direito de participar na administração pública, fomentando o controle social. [...] uma pesquisa survey foi realizada com 156 ouvidores públicos vinculados ao Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, permitindo cotejar os dados coletados às dimensões previamente identificadas. Mediante análise fatorial exploratória, foi possível identificar duas dimensões predominantes – e não três, como previsto anteriormente. Além disso, os resultados indicam a divulgação à comunidade, seja das demandas ou da Ouvidoria em si, como atividade menos recorrente entre as realizadas pelos ouvidores, situação que estimula o debate sobre a natureza da própria Ouvidoria pública.

Assim, os autores citam que a divulgação da existência da Ouvidoria, explicando sua função, é uma das maneiras de incentivar o cidadão a cobrar uma melhor qualidade na prestação dos serviços públicos. Observam ainda que, quando esse incentivo e a divulgação desse e outros canais são deficientes, o cidadão acaba por não se manifestar, já que desconhece a existência e a razão de ser da Ouvidoria pública.

As Ouvidorias públicas brasileiras, teriam como objeto de controle, serviços públicos³ e os demais atos administrativos, incluindo-se os relacionados à formulação e execução das políticas públicas (GOMES, 2016). Queiroz (2013) aborda a definição de serviços públicos como objeto de atenção fundamental para o Estado de bem-estar social, constituindo, para a maioria das políticas públicas atuais, os seus objetivos principais.

2.4. As Ouvidorias Penitenciárias

A criação das Ouvidorias da Administração da Execução Penal, foi impulsionada pela Resolução nº 3 de 18 de julho de 2014, do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias – CNPCP, que determinava aos poderes executivos da União e dos estados o dever de constituí-las. Revogada pelo colegiado em 2019, o lapso temporal de 5 anos, de vigência do texto resolutivo, não resultou em análises qualificadas sobre as iniciativas de trabalho desenvolvidas pelas Ouvidorias, tampouco uma coleta de dados para mensuração de suas relevâncias institucionais, infraestrutura, autonomia para o exercício de sua função pública e resultados obtidos em ações organizacionais, no tratamento de manifestações de seus usuários e em práticas de intermediação entre a sociedade civil e o poder público.

O fomento à política de apoio e validação das Ouvidorias penitenciárias estaduais, conforme estabelecido no processo SEI nº 08001.002482/2019-52, integra o rol de medidas para o tratamento de riscos à integridade no Depen, conforme estabelecido no Plano de Integridade do próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública. Com o propósito de verificar, preliminarmente as estruturas administrativas disponíveis, no âmbito das secretarias subnacionais, responsáveis pela gestão dos estabelecimentos penais, especialmente quanto a existência de Ouvidorias próprias para o sistema prisional, foram realizadas, entre maio e junho de 2020, coletas de informações, em 27 (vinte e sete) unidades federativas (DEPEN, 2020).

O formulário com quesitos relacionados às estruturas administrativas, infraestruturas físicas, recursos humanos e normativos de criação e funcionamento, proporcionado às Ouvidorias Penais, foi disponibilizado por meio de *link* do Google Forms em grupo de *Whatsapp*, formado por integrantes do Fórum Nacional das Ouvidorias dos Serviços Penais – FNOSPEN.

³ Serviço público é atividade indispensável à consecução da coesão social. É sua vinculação ao interesse social que caracteriza determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público (GRAU, 2001, p. 257). “Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (AMARAL, 2008, p. 5).

Entre os itens que foram apresentados no formulário, importa destacar a imprecisão acerca das condições organizacionais das Ouvidorias e o grau de autonomia para o exercício de suas atividades. Corroboram tal conclusão o reduzido número de 34 (trinta e quatro) servidores designados, exclusivamente, para o tratamento das demandas penitenciárias, contabilizados a partir dos números apresentados por 21 (vinte e uma) unidades federativas. Embora o questionamento sobre o ambiente de trabalho tenha sido integrado ao formulário, as devolutivas apresentadas não permitem segurança quanto ao quantitativo de equipamentos disponíveis, tampouco possibilitam inferir que sejam adequados e instalados em espaço físico exclusivo para atendimentos de Ouvidoria.

Outra informação obtida refere-se à disponibilidade de veículos para o cumprimento de diligências e inspeções em estabelecimentos penais, nenhuma das Ouvidorias dos sistemas prisionais possuem carro. Quando necessitam realizar deslocamentos, suas necessidades são reportadas a outros setores que, de acordo com o descrito no formulário, não avaliam tais pedidos como prioridade, o que resulta em um número quase inexistente de inspeções, as quais deveriam ocorrer de maneira regular e periódica, com a produção de relatórios a serem submetidos ao dirigente máximo do órgão responsável pela administração do sistema prisional.

Como já mencionado, os dados obtidos são incipientes, evidenciam a necessidade de pesquisas mais aprofundadas, capazes de considerar um conjunto de fatores como a diversidade territorial, os espaços institucionais e principalmente a burocracia penitenciária (MELO, 2020), que não apenas caracterizam a realidade dos sistemas prisionais, como também definem o alcance e os limites da atuação das Ouvidorias, como espaços de escuta e acolhimento de manifestações valorativas sobre os serviços penais, por parte de seus usuários.

A ausência de análises mais qualificadas, decorre das distintas configurações e denominações que caracterizam a administração penitenciária nos estados. Estruturas burocráticas autônomas, com secretarias próprias para a gestão dos estabelecimentos penais; subsecretarias subordinadas às secretarias de Justiça ou Segurança Pública; agências, superintendências, institutos e departamentos, cujas competências e atribuições são estabelecidas em leis estaduais (DUTRA, 2021). As diversas legislações político-administrativas das unidades federativas, que definem a organização e coordenação de seus sistemas penitenciários, incidem diretamente nas estruturas e formas de funcionamento das Ouvidorias penais.

Condições importantes a serem consideradas sobre a autonomia das Ouvidorias públicas, quando integrantes da estrutura organizacional a que se vincula, estão relacionadas a sua independência administrativa e financeira e a garantia de estabilidade ao titular do cargo de

ouvidor por meio de mandato fixo. Tais elementos são apontados por Gomes (2016) como preponderantes para a distinção de modelos Ouvidorias que possuem maior autonomia, elencando, ainda, a existência de regramentos normativos que estabeleçam critérios objetivos para a seleção e nomeação.

Cardoso *et.al.* (2011) situa como condição fundamental, ao pleno exercício das Ouvidorias e ao fortalecimento da governança democrática, a autonomia institucional em relação à estrutura organizacional às quais estão vinculadas.

Tais assertivas são elementos importantes a serem aferidos na presente pesquisa, pois de maneira geral a grande crítica às Ouvidorias da administração pública brasileira, reside nas precárias condições de suas independências funcionais (OLIVEIRA, 2005).

No caso do sistema prisional, é preciso verificar se suas Ouvidorias estão formalmente constituídas na administração pública, com competências normatizadas, se a escolha do titular advém unicamente da discricionariedade do gestor público, se existem critérios objetivos predefinidos para sua designação, se dispõem de mandatos ou se os cargos são de livre nomeação e exoneração, além de outros fatores que possam comprometer sua autonomia de ação.

2.5. Breve histórico da implantação do sistema prisional brasileiro

Segundo Bruno Morais Di Santis e Werner Engbruch (2016), o Brasil, devido à colonização portuguesa, não possuía código penal próprio até 1830, na qual o país acabou se submetendo às Ordenações Filipinas. Punições como: pena de morte, castigos corporais (açoite, mutilação e queimaduras), exílio em galés e outros lugares, confisco de bens e multas e humilhação pública, eram exemplos de penas aplicadas na colônia. No século XVII, não havia reclusão e nem restrições previstas, uma vez que o movimento pela reforma do sistema penitenciário só começou no final do século XVIII.

Assim, em 1824, com a adoção de uma nova constituição, o Brasil começou a reforma do sistema punitivo. Foi proibida a punição na forma de açoites, tortura e outros castigos cruéis, ao mesmo tempo que se determinou que as prisões deveriam ter boa proteção, bom saneamento e boa ventilação, bem como numerosas casas para abrigar os acusados, conforme as circunstâncias e a natureza dos crimes cometidos por eles. No entanto, definitivamente não houve cancelamento de penas cruéis, porque os escravos ainda estavam sujeitos a estas (SANTIS; ENGBRUCH, 2016).

Como as prisões no Brasil eram então precárias, uma comissão foi criada pela lei imperial por volta de 1828 para inspecionar os estabelecimentos civis, militares e eclesiásticos,

verificar o estado de suas estruturas e apresentar recomendações para as melhorias mais necessárias.

A comissão gerou diversos relatórios de grande relevância para a questão carcerária do país, mostrando desde então a triste realidade das instituições penitenciárias. O relatório da cidade de São Paulo foi o primeiro a informar, em abril de 1829, os mesmos problemas que ainda hoje existem, a falta de espaço e a convivência entre os presos condenados e os que aguardavam sentença (SANTIS; ENGBRUCH, 2016).

Segundo apontado pelos autores, a escassez de instituições para cumprimento de pena, em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, é observada desde a promulgação do Código Penal de 1830, quando a pena de prisão é introduzida no Brasil e se divide em duas formas: prisão com trabalho e prisão simples.

O ato adicional, como ficou conhecida a lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, promoveu, durante o período regencial, os primeiros contornos da descentralização da gestão prisional (LOUREIRO, 2021). Alterando a Constituição de 1824, estabeleceu às assembleias legislativas, entre uma diversidade de competências, a responsabilidade para a construção de casas de prisão, trabalho, correção e regimes que seriam adotados nestes estabelecimentos (BRASIL, 1834).

As mudanças ocorridas no final do século XIX, como a Abolição da Escravatura, em 1888 e a Proclamação da República, em 1889, conferiram às leis penais alterações significativas. O Código Penal da República, de 1890, em seu art. 44 extinguiu as penas infamantes (morte, galés, açoites e perpétua), adotando o sistema progressivo às penas de privação de liberdade que passaram a ser utilizadas:

Art. 43. As penas estabelecidas neste código são as seguintes:

- a) prisão celular;
- b) banimento;
- c) reclusão;
- d) prisão com trabalho obrigatório;
- e) prisão disciplinar;
- f) interdição;
- g) suspensão e perda do emprego público, com ou sem inhabilitação para exercer outro;
- h) multa.

Melo (2020) destaca que a configuração da política prisional brasileira, a partir da instalação da República tiveram por finalidade promover um projeto societário de divisões sociorraciais e voltado para o disciplinamento moral do indivíduo por meio do trabalho.

As inovações trazidas pelo, ainda vigente, Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 limitaram o poder punitivo do Estado, reconhecendo dois tipos de pena privativa de liberdade, reclusão e detenção. Quanto à normas de natureza executória o Código Penal de 1940

restringiu-se às disposições quanto às formas de cumprimento das penas e os regimes prisionais, permitindo que a Lei nº 7.210/84 estabelecesse um ramo específico e adequado para a Execução Penal. Apesar das mudanças observadas no ordenamento jurídico pátrio, os problemas do sistema prisional não foram enfrentados pelo poder público de maneira efetiva, em qualquer recorte histórico, desde a época do Brasil colônia, passando pelo período Imperial, até a República, práticas arbitrárias, desrespeito às liberdades individuais e à dignidade humana, sempre estiveram presentes.

Assim, com esta breve descrição dos antecedentes históricos da pena de prisão no Brasil, observamos a consolidação de um modelo que, ao longo de sua trajetória, vem acumulando crises, cujas respostas, embora envolvam ações de diferentes segmentos políticos não apresentam soluções duradouras de transformação do sistema prisional brasileiro.

Problemas recorrentes como a superlotação e as condições degradantes que caracterizam as unidades penais, foram objetos de investigação e debates da Câmara dos Deputados, nos últimos 44 anos, com a instauração de quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) sobre o sistema carcerário brasileiro, conforme o Quadro 3 a seguir apresentado.

	CPI de 1976	CPI de 1993	CPI de 2008	CPI de 2015
Instalação e encerramento	Instalação: Maio/1975 Encerramento: 11/03/1976	Instalação: 1º/06/1993 Encerramento: 16/12/1993	Instalação: 22/08/2007 Encerramento: 09/07/2008	Instalação: 04/03/2015 Encerramento: 05/08/2015
Objetivos	A CPI da Ditadura Investigar, conhecer e denunciar as condições e a realidade dos presos políticos.	A CPI da Lei de Execução Penal. Investigar as causas e apontar soluções para diminuir a distância entre a legislação e a sua aplicação.	Investigar a real situação do sistema carcerário brasileiro, aprofundar o estudo sobre as causas e consequências dos problemas existentes, apontar soluções e alternativas capazes de humanizar o sistema prisional do país, contribuindo com a segurança da sociedade. Fato anterior: onda de ataques e rebeliões do PCC em São Paulo. De 12 a 19 de maio de 2006.	Investigar as crescentes e constantes rebeliões de presos, a superlotação dos presídios, péssimas condições físicas das instalações e os altos custos financeiros de manutenção destes estabelecimentos.
Fato Dinamizador	Eleições de 1974. (RUDNICKI, SOUZA, 2010)	O Massacre do Carandiru 02/10/1992	Onda de ataques e rebeliões do PCC em São Paulo. Maio de	Rebelião no Complexo Prisional do Curado em

			2006.	Recife/PE
Presidência e Relatória	<p>Presidente: Deputado José Bonifácio Neto.(MDB-GB)</p> <p>Relator: Deputado Ibrahim Abi-Ackel (ARENA-MG)</p>	<p>Presidente: Deputado Flávio Palmier da Veiga (PRN-RJ).</p> <p>Relator: Deputado Roberto Rollemberg (PMDB-SP).</p>	<p>Presidente: Deputado Neucimar Fraga (PR-ES)</p> <p>Relator: Deputado Domingos Dutra (PT-MA).</p>	<p>Presidente: Deputado Alberto Fraga (DEM-DF).</p> <p>Relator: Deputado Sérgio Brito (PSD-BA).</p>
Conclusões	<p>“O ataque ao problema crucial da superlotação carcerária há de desbordar por campos distintos de atuação” (pág.4)</p> <p>“A sociedade deve ser despertada para uma política de participação, que fixe uma nova estratégia de defesa social. O trabalho inicial se destinaria a erradicar as prevenções e estigmas impeditivos da correta colaboração comunitária em prevenir a reincidência.” (pág.23)</p> <p>“O sistema penitenciário brasileiro não reforma, não educa; apenas deforma e deseduca”. (pág.323)</p>	<p>“A grande maioria dos presídios brasileiros apresenta superlotação, abrigando cinco ou, seis vezes mais detentos que sua capacidade.” (pág.10)</p> <p>O relatório final faz referência à CPI de 1976, afirmando que: “O conjunto de conclusões daquela Comissão não difere, em substância, de tudo aquilo que esta Relatoria pode absorver, registrando-se, apenas, que se propugnava, ali, pela elaboração de um diploma federal regulador da execução Penal.” (pág.75)</p> <p>"O art. 1º da Lei 7.210 dispõe que a execução penal deve proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Não proporciona. O art. 4º dispõe que o Estado deverá recorrer à cooperação da</p>	<p>“Da mesma forma, governo e sociedade devem juntar as mãos no esforço concentrado e solidário para ABRIR as portas do sistema carcerário ao cumprimento das leis, ao respeito dos encarcerados e sobretudo para garantir o direito de todos os brasileiros a uma vida tranquila e segura” (pág.618)</p> <p>“Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram pena, a violência dentro das instituições dos sistemas carcerários, a corrupção, o crime organizado e suas ramificações nos presídios e de buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execuções Penais. (Parecer da Comissão – Pág. 619)</p>	<p>“A superlotação carcerária é uma realidade presente em quase todas as unidades prisionais. Há um déficit de 200 mil vagas, necessitando a construção de aproximadamente 500 penitenciárias, ao custo de 30 milhões de reais”. (pág.88)</p> <p>“O Estado tem um papel de garantidor positivo de uma política que abrange a todos, inclusive que alcance os indivíduos que se encontram o sistema penitenciário.”</p> <p>“[...] a falta de consideração pela dignidade dos presos é notória.”</p> <p>“Conforme constatado por esta Comissão Parlamentar de Inquérito, todavia, a ressocialização no Brasil ainda se encontra em estágio muito incipiente, sendo inexistente em diversos de nossos estabelecimentos Penais”. (pág.184)</p>

		<p>comunidade na execução da pena. Não recorre”. (pág.78/79)</p>		<p>“O Poder Executivo deve ser proativo no processo de ressocialização do apenado, por meio da assunção de sua função constitucional de fomento a políticas públicas capazes de atuar na transformação social daqueles que por algum caso furtivo da vida optaram pela vida da criminalidade. (pág.185)</p> <p>“O Estado abandonou o tratamento prisional e o espaço foi assumido pelos próprios presos. A forma de se organizarem foi a criação de facções ou grupos” (Pág. 192).</p>
--	--	---	--	--

Quadro 3 - Cotejo das principais conclusões apresentadas em relatórios das quatro CPIs sobre o Sistema Penitenciário. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Em cada um dos relatórios produzidos pelas comissões de investigação, a descrição de problemas, que resultam na incapacidade do Estado em garantir direitos básicos à população prisional e promover serviços penais, são frequentes e foram identificados por seus integrantes, não obstante ao contexto político e das correntes ideológicas a que pertenciam.

Como indicativo do processo por maior participação popular na esfera pública, o relatório final da CPI de 1976, assim como nos inúmeros depoimentos colhidos, já apontavam a necessidade da participação da sociedade no processo de reinserção social. Sobre este tema, o então diretor do Departamento dos Institutos Penais do Estado – DIPE, Diwaldo Azevedo Sampaio, em depoimento prestado à Comissão, questionado sobre os motivos sobre a reincidência de egressos das penitenciárias, respondeu o seguinte:

Costumo dizer que o problema penitenciário-carcerário, o problema criminal, não é só nosso: nem nosso, do DIPE de São Paulo, nem dos eminentes Deputados desta Casa, nem do Poder Judiciário. É um problema da comunidade: somos todos responsáveis. Enquanto não nos conscientizarmos disto, estaremos perdendo tempo, porque, à medida que a sociedade se omite ou até dificulta o processo de

ressocialização do indivíduo, está contribuindo para o aumento do índice de criminalidade e de reincidência (BRASIL, 1976, p. 109)

Salla (2003) ao analisar um recorte cronológico de 1992 a 2001, revela que os antigos problemas de *déficit* de vagas no sistema prisional, precárias condições de custódia, deficiência dos programas de reinserção social e recorrentes casos de tortura e maus tratos, permanecem sem solução.

Tal constatação, segundo o autor, é uma demonstração clara que as políticas públicas adotadas são ineficazes e a incapacidade estatal de eliminar ou minimizar tais *déficits* deu origem a novos e graves problemas, como a atuação de organizações criminosas, rebeliões e chacinas.

Questões sociais de alta complexidade como as expostas no presente trabalho, são conhecidas como *wicked problems* ou “problemas perversos” e o termo surge no contexto social em 1973, a partir do trabalho de Horst Rittel e Melvin Webber (1973), para chamar a atenção para as complexidades e desafios de abordar problemas de planejamento e política social. Ao contrário dos problemas “domesticados” da matemática e do xadrez, os problemas perversos de planejamento carecem de clareza em seus objetivos e soluções. Além desses desafios de articulação e lógica interna, eles estão sujeitos a restrições do mundo real que limitam as tentativas múltiplas de erro\acerto e possuem vários riscos em seu processo de solução. Conforme descrito pelos autores os *wicked problems* têm 10 características importantes:

- 1) Não possuem formulação definitiva, 2) Não têm uma regra clara para sua conclusão ou, em outras palavras, carecem de uma lógica inerente que sinaliza quando são totalmente resolvidos; 3) Suas soluções não são verdadeiras ou falsas, apenas boas ou más, ou melhores ou piores; 4) Não há como testar uma solução definitiva; 5) Não podem ser estudados por tentativa e erro e suas soluções são irreversíveis, então, todo teste conta como uma solução empregada; 6) Não há fim para o número de soluções ou abordagens para um *wicked problem*; 7) Todos os problemas perversos são essencialmente únicos; 8) Problemas perversos podem sempre ser descritos como o sintoma de outros problemas; 9) A maneira como um problema perverso é descrito determina suas possíveis soluções; e 10) Os planejadores, ou seja, aqueles que apresentam soluções para esses problemas, não têm o direito de estarem errados. Ao contrário dos matemáticos, os planejadores são responsáveis pelas consequências das soluções que geram; os efeitos podem ser muito importantes para as pessoas que são tocadas por essas ações.

Com base nas características apresentadas por Horst Rittel e Melvin Webber (1973) é possível afirmar que os problemas existentes nos estabelecimentos penais brasileiros são

wicked problems, como resultado do agravamento de outros problemas públicos e em razão da complexidade de fatores e *stakeholders* que se interrelacionam.

As questões próprias, por exemplo, da Ouvidoria do sistema prisional, não podem ser solucionadas por uma articulação direta, pois envolve vários atores sociais, como os presos, a família, as instituições públicas e a sociedade, portanto, sendo impossível resolver de uma forma simples, direta ou definitiva, pois pressupõe-se um diálogo plural.

Segundo os autores supracitados, nos diálogos entre grupos distintos existem fatores regionais únicos que determinam as consequências locais e a capacidade de se apresentar infinitas soluções possíveis (bem como a irreversibilidade dessas soluções) exige que os *wicked problems* sejam abordados com um raciocínio holístico e colaborativo em busca de soluções de longo prazo e focadas no futuro.

2.6. A atuação das Ouvidorias na governança pública aplicada ao sistema prisional

O sistema penitenciário brasileiro, em diferentes aspectos, apresenta baixa efetividade na implementação das políticas públicas, seu modelo de gestão, avaliado pelo TCU, apresenta baixo grau de maturidade de governança, com níveis de institucionalização e planejamento incipientes, caracterizados pelo pouco avanço da participação social no âmbito das políticas públicas (TCU, 2017).

De igual forma, a CGU (2020), ao avaliar os processos de implantação das políticas públicas de educação, saúde, trabalho e participação social, desenvolvidos pelo Departamento Penitenciário Nacional, concluiu que se encontram em nível insatisfatório. De acordo com a CGU a baixa efetividade é devida a aspectos de governança do órgão e análise do grau de influência, exercido pelas Ouvidorias, Conselhos Penitenciários e Conselhos da Comunidade, nas ações implementadas pelas instituições públicas e Secretarias estaduais responsáveis pela gestão dos serviços penais. Somadas a essas avaliações estão os estudos sobre punição e sistema prisional, desenvolvidos por especialistas.

Edmundo Campos Coelho destaca que:

O processo todo consiste numa avaliação social de indivíduos em várias categorias socioeconômicas, e na subsequente atribuição de *status* a estes indivíduos ou classes de indivíduos [...]. O que define um papel social é o fato de a certos tipos sociais atribuímos maiores probabilidades de desempenhar certos papéis, mas não outros; e a estes tipos sociais imputamos classes limitadas de comportamento. Assim, papéis sociais são roteiros típicos que atribuem a certas classes de comportamento a probabilidade (provável, possível, improvável, impossível) de que ocorram em conjunção com tipos particulares de atores sociais. Se estas probabilidades se frustram

(se ocorre a disjunção entre o comportamento típico ou previsto no roteiro e o tipo social que deveria desempenhá-lo), o sistema social (a audiência) não saberá como responder à atuação. Isto raramente ocorre porque a sociedade dispõe de mecanismos de controle suficientemente eficientes para forçar tipos sociais a desempenharem previsivelmente seus roteiros típicos (COELHO, 1978, p. 158).

Na visão do autor existe um pré-julgamento institucionalizado quanto à conduta de certos indivíduos, com base em suas origens sociais. De modo que o sistema judicial se torna tendencioso o que, na verdade, reflete uma visão da sociedade.

Fernando Salla expõe que:

As privações materiais e de toda ordem continuam a ser impostas aos presos no Brasil. Elas constituem um poderoso ingrediente na emergência dos movimentos de revolta dos encarcerados. Porém a maior parte das prisões brasileiras vem funcionando com um mínimo de controle por parte do Estado. Isto significa que muitas atividades cotidianas dentro das prisões são organizadas e dirigidas pelos próprios presos. Dois ou três agentes de segurança são responsáveis por 500, 600 ou mais presos, numa evidente demonstração que não dispõem de qualquer meio para impor as regras estabelecidas pela administração prisional. As massas carcerárias ficam, assim, à disposição das lideranças dos grupos mais organizados que ali se encontram (SALLA, 2006, p. 300).

Em outras palavras: não há a mínima condição de se reeducar alguém que foi condenado, por meio, por exemplo, de atendimento psicológico, cursos, material didático, inclusão profissional, sendo que as instituições prisionais não dispõem do suporte básico para a vida e a dignidade humanas, como alimentação adequada, roupas, saneamento básico, segurança, conforto etc.

Camila Caldeira Nunes Dias revela a triste realidade de que:

O fortalecimento do poder do PCC de um lado, e, de outro, a resposta do Estado com o recrudescimento da ação punitiva de cunho administrativo têm gerado um círculo vicioso que amplia o escopo da prisão como lócus onde a norma toma o lugar da lei e onde o controle informal substitui o direito. No Brasil, a lei nunca conseguiu adentrar de fato, os muros dos estabelecimentos prisionais (DIAS, 2011, p. 228).

A investigação revela que as ferramentas de lei, ordem e justiça aplicadas pelo Estado não auxiliam a mitigar as diferenças socioeconômicas e culturais dentro da sociedade, o que leva a uma parcela da população a buscar meios criminosos de ascensão social e o combate ao crime empreendido pelo Estado não traz consigo uma proposta da substituição da condição da prática criminosa por uma prática profissional e uma situação inclusiva para o infrator. Sob a ótica do crime, o Estado busca apenas destruir seu ganha-pão em nome da “lei”, sem uma contrapartida adequada.

Para Mariana Barcinski e Sabrina Daiana Cúnico:

A prisão é historicamente reconhecida por produzir a uniformização dos indivíduos submetidos às suas normas, bem como o apagamento das identidades pessoais. Às tentativas institucionais de invisibilização – expressas através do controle constante dos comportamentos – correspondem estratégias pessoais de afirmação das singularidades e de diferenciação. [...] É neste contexto mais amplo de marginalização, portanto, que a prisão pode potencialmente visibilizar subjetividades socialmente marginalizadas (BARCINSKI; CÚNICO, 2014, p. 63).

Dessa forma, o sistema, de maneira forçosa estigmatiza, tratando a todas as pessoas privadas de liberdade como “iguais”, sem permitir que desenvolvam-se ou expressem-se de modo pessoal, o que leva ao indivíduo a manifestar sua individualidade, rejeitada pelo sistema, entre seus pares, de uma forma que estes pares possam reconhecê-lo, aceitá-lo e valorizá-lo. No entanto isso normalmente ocorre por meio de formas de expressão e comportamento que raramente correspondem ao que a instituição deseja e que sociedade considere “correto” ou “aceitável”.

Reni Barsaglini assevera que:

A superlotação e a insalubridade, que se refletem nas dificuldades para higienizar-se e até deitar-se/repousar/dormir, tornam problemática a formulação de uma política que aumente o acesso às ações e serviços de saúde, fato exacerbado pelo contexto de privação de direitos na história de vida das pessoas privadas de liberdade (BARSAGLINI, 2016, p. 1463).

Uma observação muito próxima ao que já fora trazido por Fernando Salla (2006), sobre as péssimas condições materiais das prisões. E, por fim, Torres, José e Santos, ao investigar o papel da Educação no ambiente prisional, destacam que:

[...] as ações literárias têm contribuído, significativamente, para os avanços de capacidades relacionadas às práticas de leitura, escrita, em especial, para a ampliação de códigos linguísticos dos participantes. Assim como vem modificando a forma como agem, pensam, interagem com os demais colegas em condição de aprisionamento e nas reflexões sobre história e problematização da própria realidade. Isto implica em dizer, que projetos dessa natureza, contribuem fortemente com o processo de socialização e para o exercício da cidadania e integração à sociedade no período posterior à privação de liberdade (TORRES; JOSÉ; SANTOS, 2019, p. 112).

Uma real constatação de que, com um pouco mais de investimento e empenho na implementação de serviços públicos voltados para as assistências penais, em leitura, cursos profissionalizantes, assistência social, saúde e educação de forma geral, poder-se-ia resgatar aspectos de cidadania, ampliação de capacidades cognitivas e resgate de vínculos sociais, contribuindo para a efetividade do que, em teoria, se propõe a prisão.

Abrucio (2007) destaca que um dos principais desafios para a efetivação dos mecanismos de participação e controle social, não reside apenas na institucionalização e sim na

efetividade de suas atuações na defesa dos usuários de serviços públicos, o que é corroborado por Avritzer (2008) ao apontar as dificuldades encontradas pelas instituições participativas em suas estruturas de participação e controle social, as quais se vinculam aos arranjos institucionais e a vontade política do governo em recepcionar e processar com celeridade as demandas sociais apresentadas.

Cruz *et al.* (2013), ao analisar os diferentes contextos e indicadores das políticas públicas empregados na política penitenciária de São Paulo, discorre sobre os paradoxos que caracterizam o sistema prisional. De um lado o Estado assume a custódia de seus agressores e a defesa de sua dignidade humana como obrigação moral, enquanto falha na perspectiva de garantia de suas necessidades básicas. O autor apresenta como um dos fatores da pouca importância dada às políticas públicas, direcionadas à questão prisional, a baixa fiscalização da execução penal pela sociedade.

Os estabelecimentos penais superlotados, segundo Reishoffer e Bicalho (2015) corroboram com a violação sistemática de direitos em detrimento do ideal ressocializador que justifica a aplicação da pena. O processo de segregação social que caracteriza a pena privativa de liberdade, somado ao discurso maniqueísta que coloca a sociedade e as pessoas presas em posições opostas, não apenas estimulam a adoção de políticas contrárias ao tratamento penal humanizado, como também contribui para negativa de escuta da população prisional e depreciação dos espaços onde tais narrativas possam encontrar acolhimento.

Bunn (2018), explora os méritos da interseccionalidade na compreensão das contínuas reentradas de homens e mulheres, com necessidades múltiplas e suas extensões carcerárias dentro da comunidade, baseando suas abordagens em descobertas de uma investigação do *Ombudsman* em Victoria, na Austrália. A autora enfatiza que as conclusões, apontadas no relatório, fornecem uma oportunidade para mudança de foco nas práticas correcionais adotadas, com elaboração de respostas mais eficazes e compatíveis com as necessidades e vulnerabilidades econômicas e sociais para auxiliar prisioneiros após a libertação.

A dimensão cooperativa, que fundamenta a participação da sociedade na justiça penal, está prevista na Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal - LEP) e em todos os regramentos internacionais para o tratamento de pessoas privadas de liberdade. Anterior a Constituição Federal de 1988, portanto sem refletir os mecanismos advindos da redemocratização que garantem a participação e o controle social na gestão de políticas públicas (DAUFEMBACK, 2021), a Lei de Execução Penal já atestava, em sua exposição de motivos, a imprescindibilidade da contribuição e contínuo apoio da comunidade para todo e qualquer programa “destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena” (BRASIL, 1983).

A necessidade de mapear e identificar experiências de envolvimento da sociedade civil para o desenvolvimento, melhoria e coprodução de serviços públicos no sistema prisional, nortearam a criação do Cadastro Nacional de Participação e Controle Social na Execução Penal, do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020). As políticas penais, em qualquer de seus estágios, necessitam de atuações colaborativas, que permitam ampliar os mecanismos de organização da governança pública, com o envolvimento de atores públicos e privados, afetados pelos problemas do ambiente carcerário, no processo coletivo de desenvolvimento de novas abordagens e soluções.

O artigo de Ingrams (2018) discorre sobre os valores públicos na era do “*big data*”, destacando as estruturas de Ouvidoria (escritório do *Ombudsman*) como uma das principais instituições para apoiar os direitos de informação pública e a responsabilidade democrática. De acordo com o autor, essas estruturas, quando capacitadas para lidar com as tensões decorrentes do cotejo entre valores tecnocratas e valores participativos, podem auxiliar os formuladores de políticas.

O auxílio aos tomadores de decisão está baseado da lógica funcional proposta por Howlett, Ramesh e Perl (2013) para a formulação das políticas públicas, constituída por três dimensões: os atores envolvidos, as instituições e as ideias, por meio dos quais são formados espaços para o enfrentamento dos problemas reais e a construção de respostas.

A estrutura funcional, onde estão inseridas as Ouvidorias do sistema prisional, apresentam viabilidades para que se constituam ou sejam mediados os instrumentos de participação e controle social. Com mediações dialógicas para a formulação e execução das políticas públicas, em um canal de racionalidade no interior da estrutura administrativa do Estado e da gestão da Política Penitenciária.

Comparato (2016), ao questionar o modelo tradicional de formação e gerenciamento das políticas públicas pelo Estado, reconhece o papel das Ouvidorias públicas no fortalecimento da democracia participativa e indutoras no processo de efetivação da participação popular na definição e formulação de políticas públicas, inclusive em aspectos decisivos da implementação das políticas.

Com foco em tribunais comunitários e provedores de justiça (Ouvidorias) da União Europeia, Harlow e Rawlings (2007) ao analisarem as estratégias de responsabilização, em sistemas de governança transnacionais ou multiníveis, identificam potencial nas instituições para a construção de redes de prestação de contas e proteção, em complemento aos demais métodos.

A situação do sistema penitenciário brasileiro, desde a sua origem, é altamente preocupante. Existe uma superlotação nos estabelecimentos penais, onde a sobrevivência é cada vez mais difícil, pois as pessoas condenadas a privação de liberdade sofrem com verdadeiras “epidemias” de violência e opressão, tanto física quanto psicológica, na qual a ideia de reintegração social tornou-se uma utopia, frente aos elevados índices de reiteração criminal e reentrada nos estabelecimentos penais.

O sistema prisional brasileiro é tido como falido e ultrapassado há décadas, contaminado e influenciado por facções criminosas que atuam a partir do próprio estabelecimento penal, mostrando a flagrante incapacidade de gestão do Estado. Sabe-se que a ressocialização é de interesse público, no entanto, a ausência de políticas públicas efetivas que contribuam para esse processo, em grande medida não contam com o apoio do Estado, tampouco da sociedade. A estigmatização que marca o sistema prisional e as pessoas que nele adentram e saem, atinge servidores e pessoas privadas de liberdade, em um contínuo fluxo de isolamento e desumanização.

Por diferentes fatores a sociedade é influenciada a olhar a população prisional como um segmento apartado de sua realidade, em que a concessão de direitos é algo dispensável e o estado de coisas inconstitucionais se perpetua como uma consequência natural, à revelia de garantias mínimas, cujo reconhecimento estabelece marcos importantes a própria concepção civilizatória.

O insulamento que, consciente ou inconscientemente, atribui-se ao sistema prisional, nos impede de considerá-lo uma instituição pública, no qual a responsabilidade do Estado deve se apresentar na provisão integral de serviços públicos, em cumprimento com o ordenamento jurídico, sendo seus usuários e a sociedade peças fundamentais para o aprimoramento de suas formulações, implementações e avaliações. As experiências vividas na prisão, sejam elas quais forem, terão influência direta na etapa final, o retorno à sociedade.

Não seria exagero afirmar que o sistema penitenciário representa o último elo da ineficácia das políticas públicas. O perfil majoritário de sua população demonstra elevados índices de baixa escolaridade, percentuais assustadores de doenças infectocontagiosas, ausência quase que absoluta de oportunidades à profissionalização, taxas elevadas de pessoas sem documentação civil básica (CAMPOREZ; MOURA, 2019) e históricos recorrentes de vulnerabilidade social em que a violência (Rolim, 2016) foi a experiência que antecedeu a prática criminosa.

Partindo de tais constatações, o presente estudo tem como propósito avaliar as potencialidades das Ouvidorias estaduais dos sistemas penitenciários, a partir da hipótese de

que reúnem as condições necessárias para serem consideradas ferramentas de promoção da governança pública, auxiliando no desenvolvimento de redes de cooperação para a provisão de serviços penais.

O reconhecimento das estruturas de Ouvidorias dos sistemas prisionais como mecanismos de catalisação da participação social no planejamento, elaboração e controle de políticas públicas penitenciárias e ações institucionais no âmbito da execução penal está materializado por enunciados que compõem a carta de conclusão do XI Encontro Nacional do Ministério Público no Sistema Prisional (CNMP, 2020).

Com base na análise das orientações procedimentais estabelecidas para a atuação dos promotores de justiça que atuam na execução penal, é possível afirmar que as Ouvidorias são interpretadas como ferramentas de envolvimento institucional e colaborativo. A complexidade de fatores que singularizam o sistema prisional e a urgência que predomina sobre o vazio das políticas públicas não efetivas na execução penal, requerem que as costumeiras práticas de isolamento e competição sejam substituídas por estratégias de governança, compatibilizadas por objetivos comuns e com o estabelecimento de relações de confiança entre atores sociais e gestores públicos.

Lopes e Farias (2020) no artigo intitulado *How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature*, identificam que a colaboração tem sido cada vez citada pela literatura como uma estratégia para inovação, adotada pelo setor público mundial para tratar de questões complexas e melhorar a eficiência. No entanto, segundo os autores, ainda perduram lacunas para estudos futuros sobre formas de gestão e modelos de governança que envolvam atores relevantes, alinhamento de resultados com objetivos estratégicos da administração pública e em conformidade com as necessidades dos *stakeholders*.

A contribuição da pesquisa proposta visa identificar as Ouvidorias existentes para o sistema penitenciário como espaços apropriados de mediação e integração de novos atores sociais às estruturas de governança, para a prestação de serviços penais mais eficazes e de mútua colaboração com o poder público.

Os princípios orientativos do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2015), com o envolvimento da sociedade civil na implementação de políticas públicas e coprodução de serviços públicos, como mencionado pelos autores, têm se manifestado na administração pública com maior frequência e um crescente interesse de participação nas instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas.

De maneira congruente, algumas instituições da execução penal têm incentivado a adoção de mecanismos que conduzam, ainda que na forma de estímulo, práticas de governança com maior aproximação entre o cidadão e as organizações públicas. Como exemplo, a Resolução nº 391 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), que deu nova regulamentação à remição por estudo.

A partir da nova redação, passam a ser consideradas para fins de remição de pena, três tipos de atividades educacionais; a educação regular (desenvolvida formalmente pelas escolas); a práticas educativas não-escolares e a leitura. Com exceção do primeiro tipo, as demais podem ser executadas por iniciativa autônoma, por instituições educacionais públicas ou privadas, voluntários e organizações da sociedade civil, autorizadas ou conveniadas com o poder público, para o desenvolvimento de planos nacionais de leitura, práticas sociais educativas, atividades esportivas e de lazer, de maneira mais ampliada, nos estabelecimentos prisionais.

Em 2020, a CGU publicou um relatório de avaliação sobre o Departamento Penitenciário Nacional, que trouxe um pouco mais de luz sobre as questões relacionadas ao desempenho da Ouvidoria (CGU, 2020).

Foi realizada uma Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, que avaliou os parâmetros de governança das políticas de saúde, educação, trabalho e de atenção às mulheres no sistema prisional, a partir de documentos e dados produzidos entre 2016 e 2019, a nível federal, estadual e distrital.

No entanto, os resultados obtidos ficaram aquém do considerado minimamente ideais. A competência da administração pública conseguiu alcançar apenas parte dos objetivos e metas estipulados, com ações consideradas insuficientes, especialmente, os aspectos de planejamento e de monitoramento.

E, no que se refere especialmente ao tema proposto no presente trabalho, as relações entre as organizações pouco contribuíram para uma melhor coordenação das políticas públicas e uma mais efetiva participação social, incluindo aí o papel subaproveitado das Ouvidorias e Conselhos Estaduais, enquanto instâncias de controle e participação social. As informações específicas impressionam, mas não positivamente.

As ações das secretarias de educação estaduais, quanto à educação no sistema prisional, não foram influenciadas pela atuação das Ouvidorias. O Depen possui a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais – ONSP, como ferramenta de controle e participação social, que trata de denúncias e outros tipos de informações recebidas, direcionadas aos órgãos de execução penal. Além disso, a ONSP deve fomentar e apoiar as formas de participação social nas políticas públicas de execução penal. O DEPEN oferece vários canais para o recebimento de

manifestações, mas sem um formulário eletrônico. Além disso, contrariando a recomendação do “Guia de Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, o tópico "participação social" do campo "acesso à informação" no site, não dispõe de informações a respeito dos canais próprios para se encaminhar manifestações (CGU, 2020).

E, de igual forma, quanto à avaliação realizada nos estados, buscou-se examinar o resultado das manifestações da Ouvidoria na política pública de educação prisional das Secretarias de Educação. Foi comprovado que havia uma quantidade muito baixa de demandas advindas da Ouvidoria, sem resultados reais que viessem das manifestações registradas (CGU, 2020).

De acordo com o relatório da controladoria, o trabalho do sistema de Ouvidoria não influenciou também a melhoria da saúde prisional devido à natureza específica do tema e à baixa frequência das demandas existentes. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP é direcionada pela participação popular nas questões de formulação e gestão da atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade. E, embora em alguns estados, como em São Paulo e Mato Grosso do Sul, foi registrado que as áreas técnicas responsáveis buscaram responder à demanda, em relevante parte das unidades federativas, não houve recebimento de demandas advindas do sistema de Ouvidoria (CGU, 2020).

Fica claro que a governança da saúde prisional não reconhece haver um trabalho de relevância na implementação e nas decisões dos gestores. Isso indica, por exemplo, que os Ministérios deveriam estar promovendo ações de reconhecimento e incentivo ao sistema de Ouvidoria, sobretudo quanto a divulgação dos canais de escuta e manifestação, além de articulações oficiais entre as Ouvidorias e os órgãos responsáveis pela gestão prisional e pelas políticas públicas setoriais.

Na carta de recomendações do CGU, há os seguintes itens:

20. Promover ações de fomento à atuação das Ouvidorias como instância de controle e de participação social dos serviços públicos prestados nas áreas das assistências direcionadas às pessoas privadas de liberdade, preferencialmente por meio do fomento à divulgação dos canais de Ouvidoria, às ações de "Ouvidoria ativa" e ao estabelecimento de articulações formais entre as Ouvidorias e os órgãos responsáveis pela administração prisional e pelas políticas públicas setoriais (CGU, 2020, p. 64).

Os resultados obtidos pela CGU, assim como suas recomendações são indicativos axiomáticos de que as estruturas das Ouvidorias penitenciárias devem se consolidar como instâncias de aprimoramento das políticas penais, possibilitando maior participação e controle social sobre o sistema prisional.

2.7. A fiscalização do sistema prisional

A partir de 2017, o sistema penitenciário ficou sob a supervisão do TCU e dos tribunais de contas estaduais. A fiscalização passou a analisar a gestão, os custos e as tecnologias assistivas associadas ao sistema penitenciário. A ministra-relatora do TCU, Ana Arraes, em plenário propôs uma auditoria coordenada com os tribunais de contas dos Estados e municípios para examinar os aspectos mais importantes da operacionalização e gestão e gestão da infraestrutura carcerária no Brasil (TCU, 2017a).

Segundo Arraes, embora a gestão das prisões seja a principal função dos estados, faz-se relevante ressaltar que o saldo do Fundo Penitenciário Nacional era superior a 3 bilhões de reais, ou seja, em um país com mais de 1.400 prisões, a falta de um modelo de governança nacional, o uso inadequado dos recursos públicos e o não cumprimento das normas organizacionais funcionais levam à degradação do sistema penitenciário, aumento da insegurança e violações dos direitos humanos (TCU, 2017a).

À época, o presidente do TCU, ministro Raimundo Carreiro, agregou a proposta, um pedido para que a fiscalização externa do órgão apreciasse a conveniência de coletar informações sobre a situação do sistema penitenciário brasileiro, iniciativa originada do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas – CNPGC (TCU, 2017a).

Sete meses após a decisão de Ana Arraes, a avaliação do TCU constatou que a alocação de recursos entre as unidades federais não priorizava a escassez de vagas no sistema penitenciário, resultando em desigualdades na alocação de recursos. Também foi constatado que o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNasp, incluído no PPA 2012-2015 para amenizar a situação precária nas prisões brasileiras, não produziu os resultados esperados (TCU, 2017b).

Para chegar a essas conclusões, o Tribunal examinou, de 22/08/2014 a 27/03/2015, o Depen e a Caixa Econômica Federal - CEF, além de analisar a atuação dos governos estaduais que receberam recursos federais e projetos padrão para construção de cadeias públicas. O TCU constatou que o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário - PNasp não alcançou os resultados esperados e que as metas estabelecidas no Plano Plurianual 2012-2015 não foram atingidas, fato confirmado no Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais do PNasp, que destacou que até junho de 2017, cerca de 51% das obras do programa haviam parado, não haviam sido iniciadas ou o avanço físico era inferior a 30% (TCU, 2017b).

Entre os principais motivos para o não cumprimento das metas está o atraso tanto na aprovação das propostas entre os Estados e da Caixa, quanto na realização dos editais das obras. Apresentação inadequada de projeto e orçamento, falta de recursos financeiros estaduais e municipais para acordos de transferência assinados e inadequação da equipe técnica para monitorar os acordos de transferência e verificar o trabalho são fatores que contribuem ainda mais para as metas perdidas (TCU, 2017b).

A auditoria também mostrou que não havia atendimento prioritário para unidades federativas com grande escassez de vagas no sistema penitenciário, o que gerava uma distribuição desigual de recursos. Em outras palavras, os recursos recebidos pelos Estados não são proporcionais ao correspondente déficit de vagas. Por exemplo, em 2015, o Tocantins teve um déficit de 709 vagas e recebeu R \$ 22,8 milhões de recursos federais. O estado do Maranhão, que ao mesmo tempo faltava 3 mil vagas, recebeu apenas 7 milhões de reais (TCU, 2017b).

Em um edital de onze obras de cadeias públicas, o TCU considerou que os preços estavam inflacionados em relação aos praticados no mercado. Com isso, o TCU determinou que o Depen fizesse ajustes nos preços unitários do edital e, se necessário, facilitasse a revisão desses preços nos contratos que poderiam ter sido firmados com valor superior. Como resultado dos trabalhos, o TCU expediu portarias ao Depen e informou ao órgão e à Caixa as providências que devem ser tomadas para garantir o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário (TCU, 2017b).

Uma auditoria ao sistema prisional brasileiro, coordenada pelo TCU, constatou que 59% dos estados testados não calcularam os custos mensais da prisão nos últimos três anos. A auditoria foi realizada pelo TCU em conjunto com outros 22 tribunais de contas brasileiros sob relatório da Ministra do TCU, Ana Arraes. A obra abrangeu o Distrito Federal e outros 17 estados: Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins (TCU, 2017c).

E, apesar do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP ter definido os parâmetros para o cálculo desse custo, 83% dos pesquisados não obedecem a estas normas. Outra informação relevante é que 11, das 18 Unidades Federativas - UF, incluindo o Distrito Federal – DF (61%) enfrentaram alguma forma de rebelião, de outubro de 2016 a maio de 2017. Também se verificou que a maioria das rebeliões no período deu-se nas prisões com escassez de vagas: 18 dos 23 blocos penitenciários onde houve levantes, ou seja, 78% dos confrontos emergiram em instituições prisionais superlotadas (TCU, 2017c).

Essa visão da situação prisional é fruto do trabalho desenvolvido pela Câmara Federal de Contas juntamente com 22 tribunais de contas e com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon). A ministra Ana Arraes, ressaltou que a administração do sistema penitenciário nacional é um grande problema para o Estado, pois solicita uma união das ações dos poderes Executivo e Judiciário da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. A ministra destacou ainda que mesmo o TCU e os outros tribunais de contas estaduais e municipais também precisam trabalhar em conjunto em prol dessa questão, complexa e interdisciplinar, que exige inúmeras articulações institucionais às várias esferas da administração pública (TCU, 2017c).

O acórdão 2643/2017, cuja relatora foi a ministra Ana Arraes, trouxe a lume as seguintes deficiências encontradas no sistema prisional:

Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) - Quanto aos repasses do Funpen, na modalidade fundo a fundo, segundo a MP 755/2016, foram destinados R\$ 44.784.444,44 a ações de construção e de aparelhamento de unidades prisionais de 25 UF. No entanto, a variação do custo por vaga é de até 70%, “o que revela a inexistência de critérios para a aceitação de custo de vaga e gera risco de aplicação de recursos federais em obras superfaturadas”, ressaltou a ministra Ana Arraes, em seu voto. Ainda sobre o Funpen, há repasses “sem indicação normativa expressa sobre a data de repasse e sem definição de sistemática de acompanhamento”, além de ser “insuficiente a estrutura administrativa do Depen para desempenhar sua missão de órgão executivo da política penitenciária nacional”, asseverou a ministra-relatora.

Acompanhamento da execução das penas - Foi analisado, também, se o acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714, de 2012. A realidade encontrada foi: há falta de informações confiáveis acerca dos detentos; o modelo do sistema federal desenhado pelo Depen não prevê todos os elementos enunciados na lei; e há atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema. Alocação de presos segundo a Lei de Execução Penal (LEP) - Nesse caso, constatou-se que: há fragilidade e inconsistências no cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária dos Estados; existem indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento; e que entre as 18 auditadas, apenas sete (MA, MG, MS, MT, PR, TO e DF), 39%, possuem comissão técnica de classificação, responsável pela elaboração do programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou ao preso provisório.

Atuação das defensorias públicas, segundo a LEP - Nesse caso, é fato que as defensorias públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido, segundo a lei, e ao detalhamento dos processos autuados por ramo; e há indicativos de defensorias que não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando no âmbito das execuções penais (TCU, 2017c).

Ainda em 2017, houve o levantamento, pela CGU, do Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional publicado em 9 de julho de 2019. Esta Avaliação dos Resultados de Gestão - ARG aconteceu no Depen junto a 24 unidades da Federação, com os gestores dos repasses fundo a fundo e 87 de unidades prisionais. O objetivo era avaliar um novo modelo de transferência fundo a fundo ao sistema prisional criado pelas Medidas

Provisórias – MPs nº 755/2016 e nº 781/2017 (posteriormente convertidas na Lei nº 13.500/2017) (CGU, 2019).

O trabalho foi realizado por meio da realização de reuniões, entrevistas e questionários, buscando obter evidências que capacitassem a equipe de auditoria levantar conclusões sobre a adequação do modelo quanto à sua capacidade de auxiliar a mudar a situação de falência atual do sistema prisional, bem como a celeridade esperada na aplicação dos recursos disponibilizados. Com base nos levantamentos realizados, pode-se afirmar que: não existem mecanismos regulatórios suficientes para garantir a cobertura de todas as áreas de gestão do sistema penitenciário consideradas relevantes (CGU, 2019).

E, embora o quadro regulamentar estabelecido para o método fundo a fundo forneça, em parte, o quadro institucional necessário para garantir o uso imediato e cuidadoso dos recursos e a responsabilidade por sua gestão; o nível de execução dos recursos transferidos é baixo, em oposição à velocidade esperada do modelo. Poucos recursos são destinados a áreas prioritárias como ações/projetos de promoção da cidadania e reinserção social, monitoramento eletrônico de pessoas e alternativas criminais. Existem fragilidades no âmbito das ferramentas de ação e planejamento (CGU, 2019).

A CGU aponta uma concordância entre a realidade do sistema penitenciário brasileiro, complexa e problemática; e o resultado de estudos acadêmicos, notícias, reportagens jornalísticas, documentais e investigações parlamentares que apontam a mesma realidade. A Câmara dos Deputados já soma quatro Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs a respeito do sistema prisional, criadas em 1976, 1993, 2007 e 2015 (CGU, 2019).

Ora, a execução penal precisa cumprir com a sua finalidade, efetivando as disposições de sentença ou decisão criminal, proporcionando condições para uma integração social do condenado e do internado, sustentáveis, de acordo com a LEP, Lei nº 7.210/1984. Com base na frequência e relevância dos tópicos, a equipe da CGU selecionou oito relevantes grupos de *wicked problems*, a saber: 1) superlotação; 2) condições físicas precárias nas prisões; 3) falta de assistência e oferta de emprego aos prisioneiros; 4) deficiências associadas aos agentes penitenciários; 5) a penetração de itens proibidos em instalações correcionais; 6) ação e fortalecimento de grupos criminosos; 7) divisão insuficiente dos presos por tipo e grau de perigo; e 8) dependência química e uso de drogas nas prisões (CGU, 2019).

A problemática do sistema penitenciário deve ser enfrentada de forma integral, com a adoção simultânea de medidas dirigidas às diversas áreas da gestão do sistema. No entanto, dois desses problemas se destacam não apenas por seu significado intrínseco, mas também porque estão intimamente relacionados a problemas de natureza diferente: a superlotação e falta de

apoio para a inserção no mercado de trabalho. Como já foi indicado, a superlotação nas prisões parece contribuir para a falta de segregação adequada dos prisioneiros, o surgimento de organizações criminosas e o uso de drogas em ambiente carcerário, além de ser fator que contribui para o atendimento inadequado à oferta de trabalho (CGU, 2019).

Nesse âmbito, destaca-se que a assistência deve prevenir o crime e facilitar o retorno à convivência em sociedade. Importa também referir que a própria finalidade da pena penal, não é apenas cumprir as disposições de uma sentença ou decisão penal, mas também criar condições harmoniosas e sustentáveis para "integração social". De forma que, para atingir esse objetivo, é de muita importância a assistência do Estado às pessoas privadas de liberdade nas esferas material, médica, jurídica, educacional, social e religiosa, além da oferta de trabalho (CGU, 2019).

Ressalta-se que as iniciativas voltadas à solução dos problemas do sistema penitenciário estão sob a jurisdição de diversas matérias, incluindo as três esferas da Federação (União, estados e municípios) e os três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). No caso particular do sistema penitenciário, é claro, para a CGU, que há relevante resistência da sociedade em concordar em investir recursos do Estado em ações que visem a melhoria das condições de vida das pessoas privadas de liberdade. No entanto, essa mesma sociedade sofre com as consequências desse "abandono", sendo vitimada por delinquentes incorrigíveis, tanto novos quanto reincidentes. Por isso deve esta desempenhar seu papel neste universo de questões, uma vez que os apelos sociais costumam influenciar a direção de muitas decisões governamentais que afetam as políticas públicas (CGU, 2019).

A conclusão a que se chega, é que ferramentas de fiscalização e avaliação das condições do sistema prisional não faltam e estão sendo até bem empregadas. A grande questão que se desdobra a partir do exposto é: o que fazer com tais dados? E, mais uma vez, a questão da Ouvidoria se faz relevante nesse aspecto, como uma ponte entre a sociedade e o sistema prisional, como um canal onde a voz da pessoa presa, de sua família, de grupos sociais de apoio podem direcionar melhor as ações do Estado.

3. MODELOS DE OUVIDORIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Atualmente, em várias partes do mundo, sobretudo no mundo ocidental, existe uma visão de que os sistemas de Ouvidoria têm funções muito importantes, inclusive de caráter investigativo. Atualmente, uma referência para tomada de decisão em vários países tem sido o Prisons & Probation *Ombudsman* (PPO) que pode ser traduzido diretamente como Provedor de Justiça de Prisões e Liberdade Condicional, uma organização privada – um árbitro

independente – que considera as solicitações dos reclamantes que não obtiveram satisfação por meio do sistema interno de reclamações. Foi oficialmente criado em 1994 no Reino Unido e realiza investigações sobre queixas e mortes sob custódia, embora possa ser contratado pelo Estado (PPO, 2021).

Organizações como esta tem motivado vários governos a olhar para suas atuações mais de perto e, inclusive, implementar seus sistemas de Ouvidorias e torná-los mais eficientes, não apenas em prol das pessoas privadas de liberdade enquanto cumprem suas penas, mas em prol também de uma reforma do sistema penitenciário. A seguir serão apresentados alguns sistemas de Ouvidorias que conseguiram excelentes resultados na Europa e nos Estados Unidos.

3.1. Monitoramento, inspeção e reclamações no sistema prisional da Inglaterra, País de Gales, Irlanda e Escócia

No ano de 2016, os pesquisadores Behan e Kirkham, publicaram em *The Howard Journal of Crime and Justice*, um longo artigo onde falavam sobre o sistema de reclamações no sistema prisional em alguns países europeus. Resultado de uma longa pesquisa, é um texto considerado único devido sua abrangência e relevância. Nas jurisdições investigadas, uma abordagem institucional tripartite comum passou a dominar as estruturas de responsabilização em torno das prisões. Embora o ritmo de adoção tenha variado, dentro dessa abordagem, três mecanismos separados são utilizados para defender os direitos dos prisioneiros.

O primeiro deles é o monitoramento. Em todas as três jurisdições, opera-se com alguma forma de monitoramento prisional autonômico. Os arranjos de monitoramento baseiam-se na entrada regular de cidadãos locais nas prisões para se encontrarem com os prisioneiros e, posteriormente, no relato de suas descobertas aos funcionários da prisão e ao governo. Os monitores prisionais geralmente se preocupam com questões de baixo nível (que podem assumir uma importância muito maior na prisão), como a perda da propriedade do prisioneiro, educação e atividade proposital, reassentamento e planejamento de sentenças. Para efeitos de monitorização, a República da Irlanda tem comitês de visita para cada prisão, cujos membros são nomeados pelo Ministro da Justiça (BEHAN; KIRKHAM, 2016).

Sua função é "de vez em quando e em intervalos frequentes visitar a prisão para a qual foram nomeados e lá ouvir quaisquer reclamações que possam ser feitas a eles por qualquer prisioneiro". As comissões visitantes frequentam as prisões numa base regular, geralmente mensal, e cada comissão emite um relatório anual ao Ministro da Justiça, que é posteriormente publicado.

O segundo é a inspeção. O entendimento de que as prisões devem ser expostas ao escrutínio regular por uma inspeção independente é firmemente estabelecido em todas as jurisdições. As inspeções são atividades preponderantes, profissionalizadas e coordenadas do que os órgãos de monitoramento e, possuem orçamentos significativamente maiores e amplos poderes. No entanto, em comparação com os sistemas de monitoramento, as inspetorias têm uma presença menos regular nas prisões.

O papel do *Inspetor Prisional* é fornecer um escrutínio isento sobre as condições e tratamento dos prisioneiros e emitir relatórios sobre essas condições. Embora não seja função dos inspetores investigar ou julgar queixas individuais de prisioneiros, eles podem examinar as circunstâncias gerais relacionadas à queixa. Em termos gerais, o desenho dos esquemas de inspeção é semelhante nas jurisdições (BEHAN; KIRKHAM, 2016).

E, por fim há o tratamento de reclamações. Todas as três jurisdições têm um mecanismo formal de tratamento de reclamações para lidar com as queixas dos prisioneiros, mas a abordagem varia consideravelmente. Por razões de rapidez, eficiência e boa governança, considera-se a melhor prática que inicialmente as reclamações sejam resolvidas internamente pela organização de onde foram originadas.

Assim, nas três jurisdições, as queixas podem ser ouvidas internamente pelo diretor ou pelos monitores da prisão/comitê de visita. Se um reclamante não estiver satisfeito com o resultado do processo interno de reclamações, a expectativa geral é que, para dar credibilidade ao sistema, deve haver potencial para acessar um órgão totalmente autônomo. Nas três jurisdições, no entanto, apenas o *Scottish Public Services Ombudsman* (SPSO) fornece um serviço de *Ombudsman* da prisão que é autônomo do executivo (BEHAN; KIRKHAM, 2016).

O modelo tripartite aplicado nos países citados é visto atualmente como referência em um corpo considerável de jurisprudências e na literatura sobre os direitos dos prisioneiros. No entanto, os dados trazidos por diversos autores deixam muito claro que, tanto os direitos dos prisioneiros, quanto o nível de respeito que se tem a esses direitos, são contestados em muitas sociedades (EASTON 2011; MORGAN 2000; VAN ZYL SMIT; SNACKEN, 2009).

Uma multiplicidade de declarações e convenções internacionais (inclusive europeias) fizeram referência aos cuidados com os direitos dos prisioneiros; enquanto outros acordos internacionais tratam explícita e diretamente com prisioneiros (como as *European Prison Rules* (EPR), de 2006; *European Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, de 1987; *UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT, de 1984 e OPCAT, de 2002) (BEHAN; KIRKHAM, 2016).

Além de estabelecer os direitos dos prisioneiros, o direito internacional dá atenção ao desenvolvimento de salvaguardas e processos institucionais para prevenir o abuso desses direitos. Embora não mencionados explicitamente, todos os elementos do modelo tripartido de supervisão institucional são promovidos a nível internacional.

3.2. Ouvidoria nas prisões norte-americanas

O advogado norte-americano e doutor em direito Brian D. Heskamp, em sua obra *The prisoner's Ombudsman : protecting constitutional rights and fostering justice in American corrections*, traz um panorama geral de como se dá o funcionamento das Ouvidorias (*Ombudsman*) no sistema prisional norte-americano. No entanto, devido ao pouco espaço disponível no presente trabalho, faz-se necessário que a exposição seja resumida.

A aplicação do conceito de *Ombudsman* aos diversos sistemas penais americanos não é uma ideia nova. Já em 1972, comentaristas jurídicos defendiam a aplicação deste conceito às correções americanas, a fim de proteger os direitos dos prisioneiros federais e estaduais (TIBBLES, 1972). Mas, desde então, apenas um pequeno número de estados adotou essas recomendações, estabelecendo um escritório de *Ombudsman* para reclamações de famílias de prisioneiros e prisioneiros para aumentar a responsabilidade dos sistemas penitenciários americanos e fornecer uma saída necessária para essas queixas (HESKAMP, 2008).

Exemplos de Ouvidorias bem-sucedidas, onde as reclamações/sugestões são efetivamente revertidas em ações reestruturantes, estão presentes em alguns estados, como Alasca e Nebraska, que têm utilizado com sucesso uma Ouvidoria estadual que recebe reclamações de cidadãos contra qualquer agência estadual, incluindo o Departamento de Correções.

O Escritório do *Ombudsman* do Alasca, por exemplo, foi estabelecido em 1975 e aceita reclamações contra quase todas as agências e funcionários estaduais, incluindo prisões estaduais e funcionários correcionais. A principal responsabilidade do *Ombudsman* é investigar queixas formal ou informalmente, para determinar se uma ação da agência foi “ilegal, irracional, injusta, arbitrária, errônea ou ineficiente” e sugerir uma solução apropriada. O escritório também pode emitir relatórios de investigação para o legislativo e fazer recomendações para mudanças na lei estadual existente (ALASKA OMBUDSMAN, 2021).

Muitas reclamações são resolvidas com sucesso, com a investigação resumida no site da Ouvidoria; em alguns casos, um relatório público também é emitido. E, embora o conceito de *Ombudsman* seja necessário, ainda é subutilizado nas instituições de correção americanas.

Atualmente, sérias injustiças afetam os sistemas penitenciários americanos, incluindo estupro e disseminação de HIV/AIDS, agressão sexual e brutalidade dos guardas, falha sistêmica em fornecer assistência médica adequada e superlotação. Os tribunais são incapazes de resolver as violações individuais dos direitos dos prisioneiros e as condições subjacentes que lhes dão origem devido a obstáculos legislativos como a Lei de Reforma do Litígio Prisional e altos padrões judiciais, como a “teoria da cegueira deliberada” (HESKAMP, 2008).

Como resultado, todos os estados e o *Federal Bureau of Prisons* precisam ainda estabelecer e implementar uma Ouvidoria específica para correções, independente e imparcial. Ao fazê-lo, os estados oferecerão uma via muito necessária para que os prisioneiros apresentem suas queixas e permitirão mudanças significativas nos sistemas correcionais (HESKAMP, 2008).

Quanto à forma que um modelo de Ouvidoria deve assumir, a recomendação geral é que um escritório específico para correções seja estabelecido, em vez de um escritório geral (que receberia reclamações contra todos os órgãos estaduais ou federais). Isso é, particularmente importante no nível federal, onde estabelecer uma Ouvidoria nacional para todos os órgãos federais simplesmente “não é uma alternativa viável” devido ao tamanho da Ouvidoria que seria necessária para manter um funcionamento eficiente (TIBBLES, 1972).

Dos estados que adotaram uma Ouvidoria, parece que apenas aqueles com populações relativamente pequenas, como Havaí e Nebraska, são capazes de manter um escritório estadual que lida com reclamações de cidadãos em relação a todas as agências estaduais. O governo federal e os estados mais populosos, com seus sistemas penais maiores e mais complexos, seriam melhores servidos por uma Ouvidoria específica para correções – de preferência uma que esteja fisicamente localizada dentro de cada prisão principal e possa inspecionar as instalações em curto prazo (TIBBLES, 1972).

3.3. Percepções da “*Federacion Iberoamericana de Ombudsman (FIO)*” sobre o Sistema Penitenciário

A Federação Ibero-americana de *Ombudsman* - FIO é formada por 22 membros pertencentes a estruturas de Ouvidorias, Promotorias de Justiça, Comissários e Presidentes de Comissões Públicas de Direitos Humanos nacionais e subnacionais dos países ibero-americanos que, atuando em rede, buscam o desenvolvimento de ações cooperativas, troca de experiências para a promoção, divulgação e fortalecimento da instituição de Ouvidoria nas regiões geográficas de sua jurisdição.

Os países que, atualmente integram a FIO são Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, República Dominicana Uruguai e Venezuela.

A edição nº 2, do ano de 2014, de sua revista digital “FIO” abordou a situação das pessoas privadas de liberdade nos sistemas penitenciários da América Latina. Os principais temas observados nessa edição enfatizam, de maneira geral na maioria dos países ibero-americanos, as condições insalubres dos estabelecimentos penais, a superlotação, a degradação dos serviços públicos ofertados, o aumento da população de pessoas menores de idade em privação de liberdade e o superencarceramento.

As informações que fundamentaram as reportagens apresentadas, partem de um consenso analítico entre Defensorias, Ministérios Públicos, Comissões e Ouvidorias, de que os sistemas penitenciários estão imersos em uma grave crise, afetando todos os serviços prestados nos estabelecimentos penais. Como bem destacado, a realidade complexa das prisões não vulnera apenas os direitos das pessoas privadas de liberdade, atingindo a própria segurança institucional com o aumento da violência, o esgotamento dos serviços de saúde e a deterioração da convivência entre indivíduos reclusos e corpo funcional.

Ao abordar a situação dos diferentes sistemas penitenciários dos países membros, as instituições públicas consultadas, a partir de uma perspectiva conjunta, apresentam recomendações aos Estados para o enfrentamento de situações críticas em seus cárceres. Entre as orientações apresentadas estão:

i) a adoção de medidas que intensifiquem a promoção de políticas institucionais comprometidas com a humanização do sistema prisional; ii) a eliminação da superlotação, com o uso racional das prisões preventivas e, sempre que possível a adoção de alternativas penais em substituição à privação de liberdade; iii) fortalecimento da gestão penitenciária com ações urgentes para a melhoria e adequação dos serviços de saúde, educação, trabalho e respeito à dignidade das pessoas privadas de liberdade; e iv) aprimoramento dos cursos de formação e qualificação de servidores e funcionários, a fim de sensibilizar para a prevenção e responsabilização em casos de tortura, maus-tratos ou tratamento desumano ou degradante.

4. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

O presente trabalho tratou de apresentar a estrutura de responsabilidade do estado em termos de sua capacidade de promover os direitos das pessoas privadas de liberdade. Nesse sentido o serviço de Ouvidoria ou *Ombudsman* é de fundamental importância, enquanto

ferramenta de conexão entre a sociedade e o Estado, mais especificamente, uma demanda social que se manifesta na garantia do direito a fala e o dever governamental de escuta àqueles que se encontram sob a custódia do Estado.

Em essência, a partir da análise exposta, a legitimidade de tal relação dependerá da existência de uma cultura institucional que possibilite a manifestação da chamada “comunidade prisional”, constituída por pessoas presas, familiares, amigos, servidores, funcionários, gestores públicos e a sociedade de modo geral, agregando à gestão penitenciária elementos que contribuam para a avaliação, formulação e aprimoramento de serviços públicos ofertados ao sistema penitenciário.

Isso implica que, além de garantias a direitos fundamentais e acesso a mecanismos de responsabilização, o que é necessário é uma cultura dentro das prisões que permita motivadores ascendentes de atividades de promoção de direitos, bem como soluções descendentes. Mas este último projeto implica o reconhecimento de que, para que os processos formais sejam significativos, deve haver uma aceitação maior das pessoas privadas de liberdade como usuários de serviços públicos, mesmo quando confinados em instituições penais. Dada a natureza da Execução Penal e de seus pressupostos isso também implica um dever da administração pública em promover e estimular a “escuta” ativa da comunidade penitenciária.

Essa meta vai além da capacidade dos órgãos de responsabilidade e dos processos judiciais disponíveis. Para que os direitos dos presos sejam salvaguardados e defendidos na íntegra, há uma necessidade urgente de reformular a interpretação da governança penitenciária. Controversamente, isso envolve integrar novos atores e instituir um processo de construção dialógica de políticas públicas para o sistema prisional, a partir de dinâmicas conciliatórias e atuações colaborativas em instituições penais que, tradicionalmente se caracterizam pela forma dominante de obstaculizar a participação e o controle social.

Partindo desta compreensão, a presente pesquisa terá entre seus propósitos, aferir a validade das seguintes hipóteses: I) Hipótese 1 – Na percepção dos atores entrevistados, as Ouvidorias Penitenciárias são espaços institucionais que servem à mediação entre os representantes da sociedade civil, as pessoas privadas de liberdade, os servidores/funcionários públicos e a administração pública, para o aprimoramento dos serviços penais; II) Hipótese 2 – O relacionamento institucional das Ouvidorias com os *policymakers* do sistema prisional influenciam a tomada de decisões para eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas às pessoas privadas de liberdade; III) Hipótese 3 – Os conselhos da Comunidade reconhecem as Ouvidorias como espaços de mediação entre a sociedade e o poder público para a implementação de políticas públicas destinadas à comunidade penitenciária; IV) Hipótese 4 –

Os titulares das Ouvidorias e gestores dos sistemas prisionais entrevistados compreendem as funções das Ouvidorias penitenciárias como aderentes aos preceitos de governança pública, onde as sugestões, reclamações e denúncias apresentadas por seus usuários integram os processos de melhoria das políticas penais; V) Hipótese 5 - Os atores entrevistados reconhecem que as Ouvidorias Penitenciárias exercem suas atividades com independência e autonomia administrativa.

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa se caracteriza pela abordagem qualitativa com objetivo descritivo e exploratório. De acordo com Sampieri; Collado e Lucio (2013), os estudos qualitativos não visam em sua coleta de dados a testagem de hipóteses pré-estabelecidas em medições numéricas e métodos estatísticos para a mensuração precisa de padrões comportamentais. Segundo os autores seus objetivos buscam a compreensão e o conhecimento aprofundado sobre fenômenos em diferentes estágios, desde a percepção de valores pragmáticos dos participantes, diante de contextos relacionais e organizacionais em que estão inseridos, como também no relato de suas experiências, demandas e opiniões subjetivas.

Conceituamos a abordagem qualitativa como um processo de reflexão e análise da realidade, através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação. Tal processo compreende estudos da literatura pertinente ao tema, observações, aplicação de questionários, entrevistas e análise de dados, que deve ser apresentada de forma descritiva. (OLIVEIRA, 2011, p.)

A seguir é apresentada a Figura 1 com o quadro conceitual para a abordagem qualitativa.

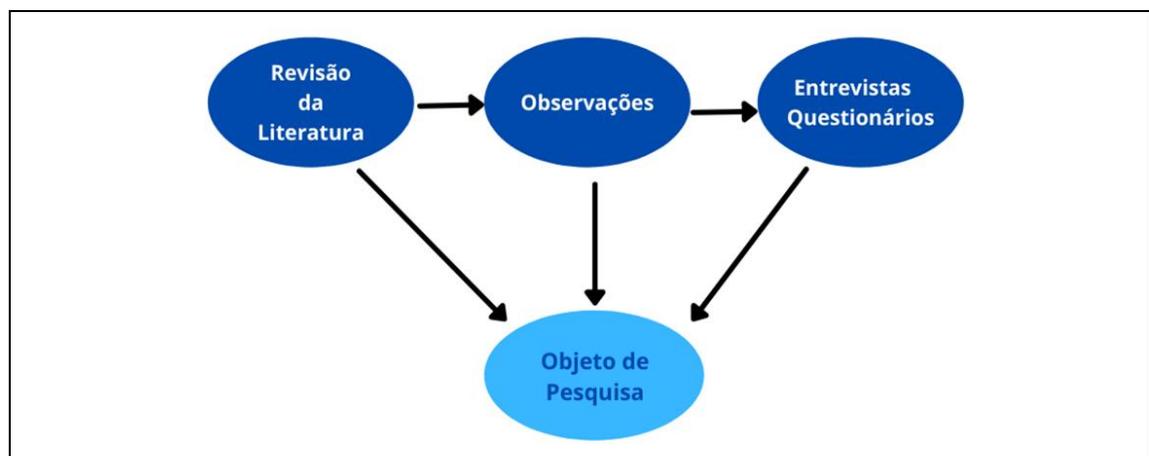


Figura 1 - Quadro conceitual para abordagem qualitativa. Fonte: Oliveira (2011, p. 28) adaptado pela autora, 2022.

Por tais características, a pesquisa qualitativa proporciona uma flexibilidade para o pesquisador, pois caso seja necessário retornar, ampliar ou até mesmo aprofundar a entrevista com seus pesquisados, tal objetivo será possível, pois não há representatividade estatística.

Esclarece-se que, nesta abordagem, as questões utilizadas na entrevista serão apenas norteadoras, considerando serem as respostas abertas, cabendo ao entrevistado expor a sua opinião sobre o quesito abordado, servindo a estrutura apenas como apoio para o momento (SILVA; GODOI; BANDEIRA DE MELLO, 2006).

O estudo descritivo, é criado e estruturado a fim de medir as características da pesquisa. Os estudos descritivos podem dar ao usuário um panorama ou uma descrição dos fenômenos observados, em um dado ponto no tempo. Esse tipo de estudo fornece dados transversais que, quando analisados, possibilitarão explicar e correlacionar as particularidades e condições registradas.

Já o objetivo exploratório possibilita familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito, para descrever determinados contextos e situações a partir de novas percepções (GIL, 2010). Este tipo de pesquisa pode envolver entrevistas com especialistas no tema ou com pessoas que possuem experiência sobre a problemática abordada (RICHARDSON, 1999), como é o caso deste estudo.

No que concerne aos seus objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória que, segundo Leão (2016, p. 106) “visa proporcionar maiores informações sobre um assunto investigado, familiarizar-se com o fenômeno ou conseguir nova compreensão desse, a fim de poder formular um problema mais preciso da pesquisa ou criar novas hipóteses”.

Considerando que a temática de pesquisa dialoga com práticas de governança pública, as entrevistas foram realizadas com os titulares das Ouvidorias, gestores estaduais e segmentos representativos da sociedade que atuam diretamente com demandas do sistema prisional.

Após transcrição, as entrevistas foram examinadas de acordo com as práticas metodológicas de análise de conteúdo, com a identificação de dados mais significativas que foram posteriormente triangulados com informações oriundas de normativos e observações obtidas acerca da interação, visão e dados subjetivos dos atores incluídos na atividade, especialmente quando pertencentes a mesma unidade federativa

5.1 Critérios para seleção das Unidades Federativas

Por tratar-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, com a realização de entrevistas com os atores que integram o universo a ser investigado, a delimitação das unidades federativas tem um papel essencial, pois os elementos, que fundamentam tal definição, devem ser pautados na

busca por singularidades que permitam um grau de representatividade congruente ao objeto de estudo, oportunizando compreensões mais assertivas sobre o problema de pesquisa e suas hipóteses.

Tomando por base tal desafio, a definição dos critérios de seleção, teve início com análise das informações disponíveis sobre a população prisional e Execução Penal no Brasil, para comparação de dados e informações entre as 27 UFs.

Tendo como referência a plataforma de estatística “SISDEPEN”, do Departamento Penitenciário Nacional, com a compilação dos principais indicadores do sistema prisional brasileiro por Unidade da Federação, evidências como a quantidade da população prisional e bases sobre a oferta de serviços penais, foram identificados como dois elementos importantes a serem considerados para as avaliações pretendidas.

Por fim, os próprios objetivos específicos do presente estudo qualitativo forneceram os demais critérios, quais sejam os indicadores de situações de violações de direitos humanos e a proporção numérica de conselhos da Comunidade em atuação territorial.

Quanto ao critério população carcerária, o número de pessoas privada de liberdade varia, significativamente entre as 27 UFs. O estado de São Paulo apresenta o maior percentual de pessoas privadas de liberdade do país, segundo dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (INFOPEN, 2021), os estabelecimentos penais paulistas abarcam 30,87% de toda a população prisional brasileira. A seguir é apresentado o Gráfico 1, sobre População prisional no Brasil por Unidade da Federação,

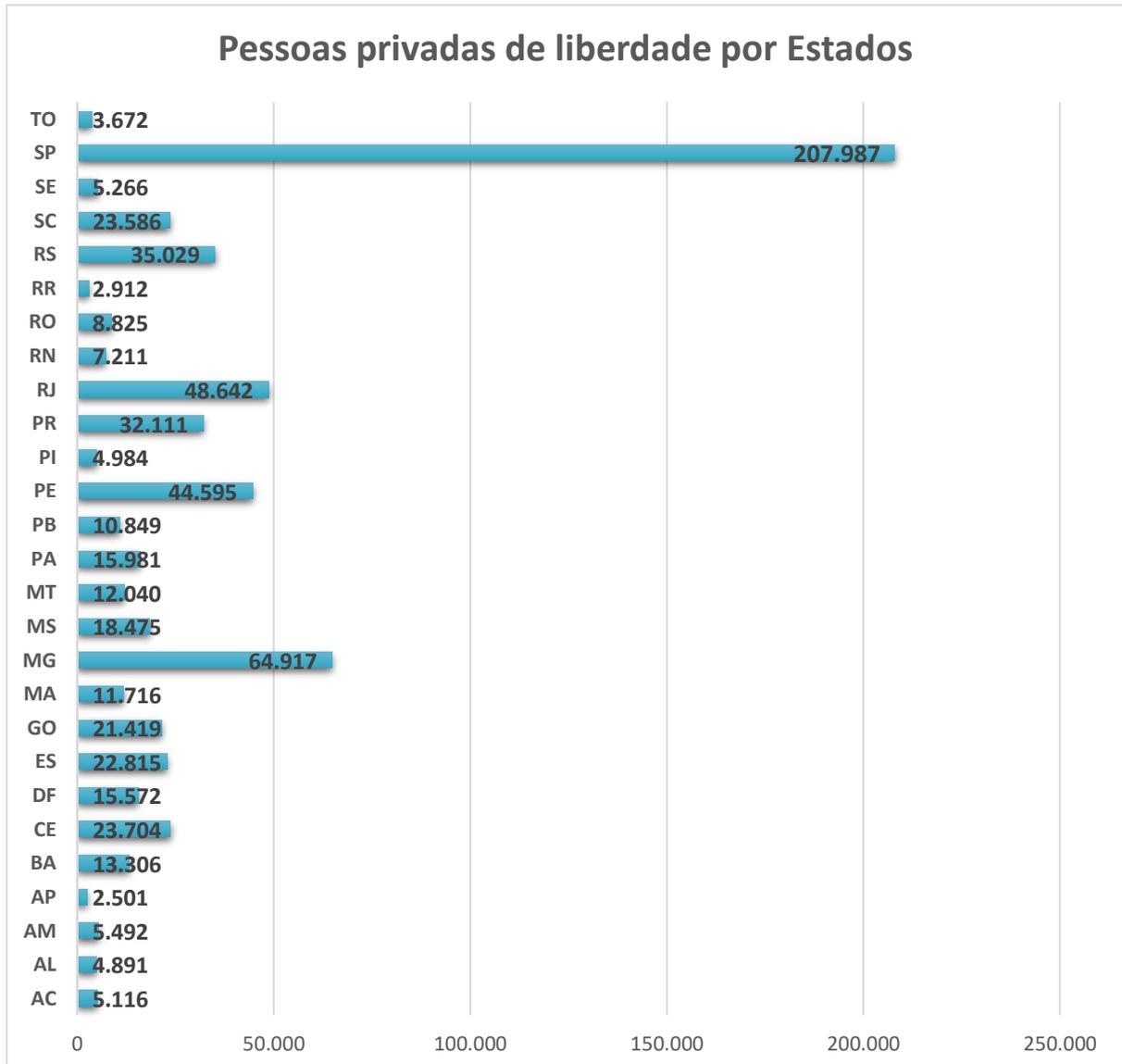
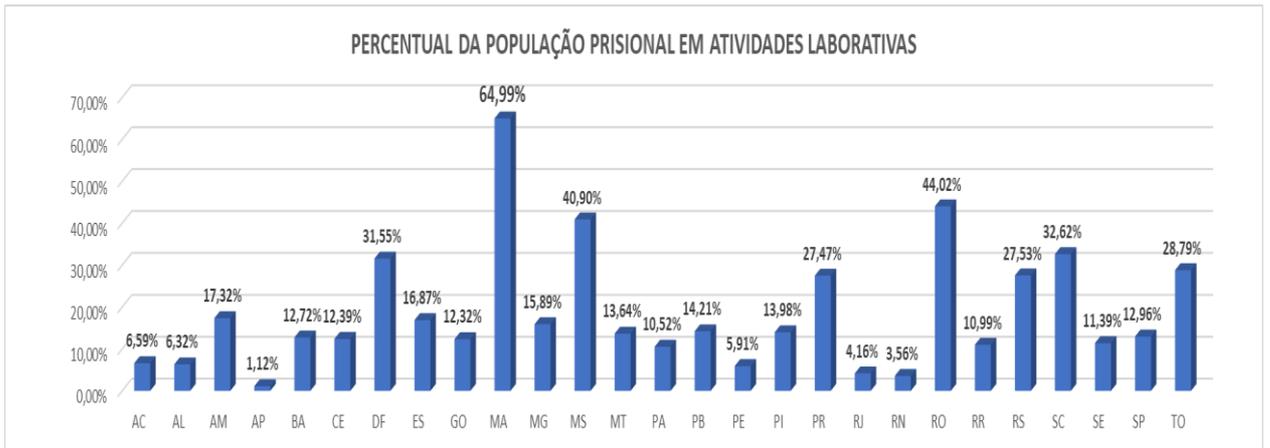


Gráfico 1 - Gráfico da População prisional no Brasil por Unidade da Federação. Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2021). Adaptado pela autora.

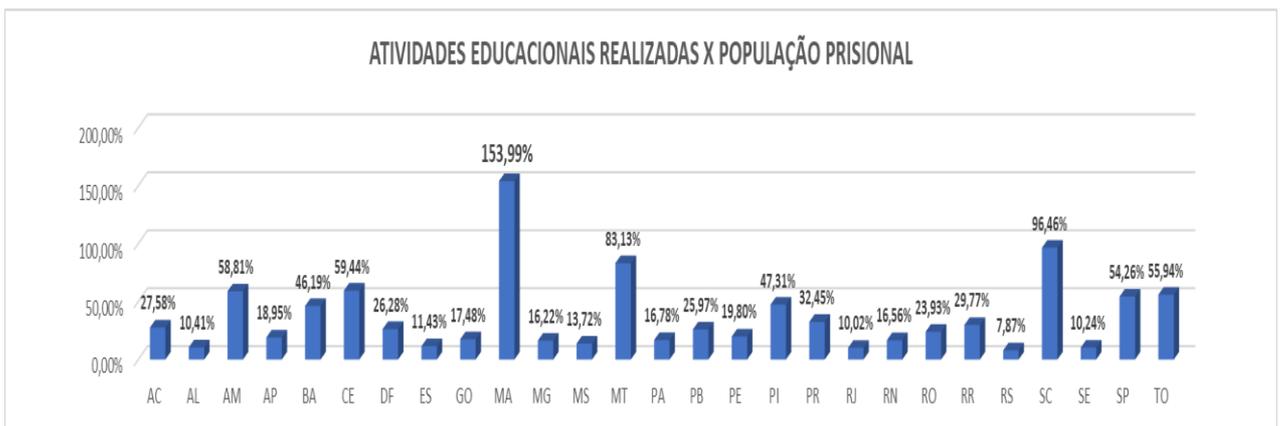
Para fins de adequação aos dados disponibilizados pelo Infopen (2021) quanto a serviços penais, foram analisadas as UFs com maior percentual de oferta de atividades educacionais e laborativas à população prisional sob sua responsabilidade. Tais atividades são definidas pela Lei de Execução Penal, como duas das políticas de assistências cujo direito de acesso é garantido à pessoa presa, com vistas a contribuir para a sua reintegração à sociedade.

De acordo com os dados mais recentes, o estado do Maranhão apresenta o maior percentual de pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades educacionais e produtivas. A seguir é apresentado o Gráfico 2 sobre Percentual total de pessoas presas envolvidas em atividade laboral, por Estado.



*Gráfico 2 - Percentual total de pessoas presas envolvidas em atividade laboral, por Estado.
Fonte: Infopen, - Período de janeiro a junho de 2021. Adaptado pela autora*

A seguir é apresentado o Gráfico 3 com o Percentual de Atividades educativas ofertadas à população prisional.



*Gráfico 3 - Percentual de Atividades educativas ofertadas à população prisional, por Unidade Federativa
Fonte: Infopen, - Período de janeiro a junho de 2021. Adaptado pela autora*

A seleção do Estado do Maranhão, não foi definida em um recorte exclusivo, envolvendo unicamente a compilação do último ciclo de coleta do levantamento nacional de informações penitenciárias, correspondente ao primeiro semestre de 2021. A ampliação de atividades educativas e laboral à população prisional daquela unidade federativa tem se dado de maneira crescente nos últimos 05 anos.

A seguir é apresentado o Gráfico 4 sobre Evolução dos indicadores de atividades educacionais e laborativas à população prisional do Maranhão, no período de 2017 a 2021.

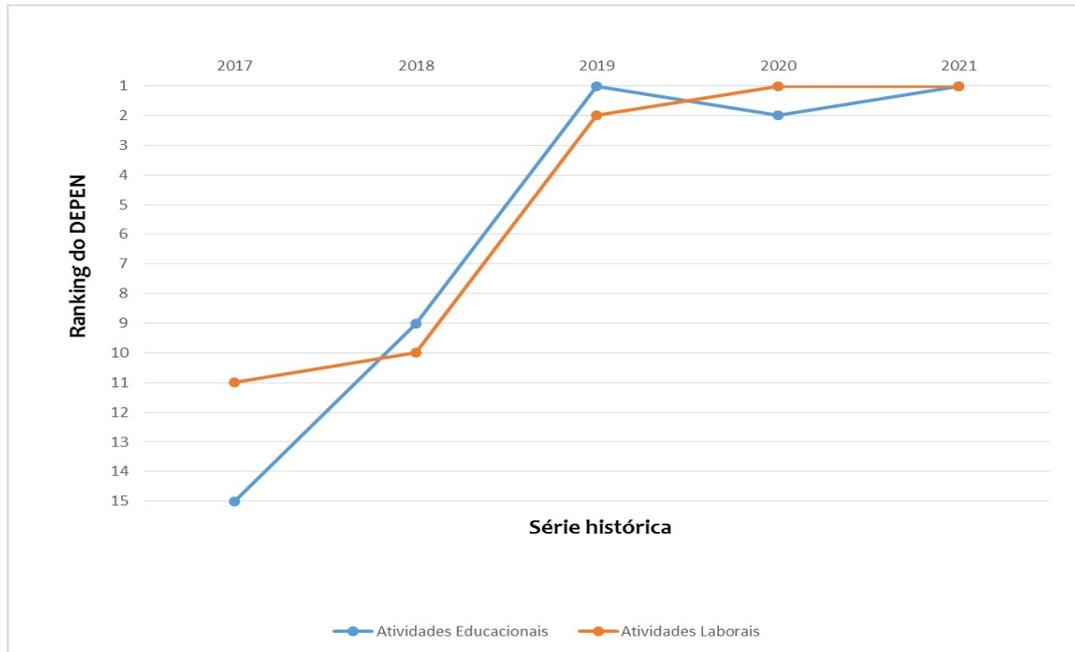


Gráfico 4 - Evolução dos indicadores de atividades educacionais e laborativas à população prisional do Maranhão, no período de 2017 a 2021. Elaborado pela Autora, 2022.

Os critérios relativos às situações de violações foram baseados no último relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (CIDH, 2021), da Organização dos Estados Americanos – OEA. Por tratar-se de uma publicação, incomum, inteiramente dedicada ao Estado brasileiro, suas informações são de muita relevância, dada a singularidade territorial abordada, o que evidencia a preocupação do Organismo Internacional sobre a questão dos Direitos Humanos em nosso país.

A CIDH, conforme disciplinado em seu regulamento (CIDH, 2009) é um dos dois órgãos de monitoramento da OEA, que integram o sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos. Com sede em Washington – DC, a Comissão é uma entidade autônoma, composta por sete juristas, eleitos pela Assembleia Geral da OEA, com atribuições de promover a observância e defesa dos Direitos Humanos no continente americano, atuando ainda como instância consultiva da Organização na temática.

O referido relatório é um diagnóstico sobre a situação de Direitos Humanos, elaborado a partir da visita da Comissão ao Brasil, em novembro de 2018. Considerando a complexidade decorrente da grande extensão territorial brasileira, bem como a particularidades e autonomias dos entes subnacionais (Estados da Federação) a CIDH optou por focar o tema em distintos extratos sociais, afetados por processos históricos de discriminação e desigualdades de direitos.

As situações de marginalização e violações de direitos das pessoas privadas de liberdade são abordadas no Capítulo 3. Com uma visão realista do ambiente prisional, com superlotação

dos espaços de custódia, deficiências estruturais extremas e relatos recorrentes de maus-tratos, violência e tortura, o relatório conclui que tais fatores só ampliam as dificuldades e o distanciamento do papel de reinserção social que a execução penal tem por objetivo finalístico.

Ao longo de mais de 41 tópicos dedicados a abordar o sistema prisional e a situação das pessoas privadas de liberdade (CIDH, 2021 – p. 64 a 78), há referências expressas sobre medidas cautelares e provisórias concedidas tanto pela Comissão como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a estabelecimentos penais brasileiros.

Tomando como parâmetro as informações fornecidas sobre tais medidas, outorgadas a partir de denúncias de práticas de tortura, maus tratos e violação de direitos de pessoas presas assegurados por tratados internacionais de Direitos Humanos, foram identificadas a existência de 04 (quatro) medidas provisórias⁴ emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e 03 (três) Medidas Cautelares outorgadas pela CIDH a estabelecimentos penais, localizados nas seguintes Unidades Federativas: **Rondônia** - Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de junho de 2002. Medidas provisórias solicitadas pela CIDH a respeito da República Federativa do Brasil - Assunto da Penitenciária Urso Branco (Corte IDH, 2002); **Rio Grande do Sul** – CIDH– Medida Cautelar nº 8-13. Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no “Presídio Central de Porto Alegre”, Brasil. 30 de dezembro de 2013. (CIDH, 2013); **Pernambuco** - Resolução da CIDH de 22 de maio de 2014. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. (Corte IDH, 2014a); **Maranhão** - Resolução da CIDH de 14 de novembro de 2014. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. (Corte IDH, 2014b); **Rio de Janeiro** - Resolução da CIDH de 13 de fevereiro de 2017. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. (Corte IDH, 2017); **Rio de Janeiro** - CIDH. Resolução 40/2019. Medida Cautelar nº 379-19. Penitenciária Evaristo de Moraes, a respeito do Brasil. (CIDH, 2019); e **Rio de Janeiro** - CIDH. Resolução 6/2020. Medida Cautelar nº 888-19. Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana, a respeito do Brasil. (CIDH,2020)

A seguir é apresentado o Gráfico 5 sobre Compilação das Unidades Federativas que possuem medidas cautelares (MC) e provisórias (MP) concedidas pela CIDH e Corte IDH, no período de 2002 a 2020.

⁴ Embora outras medidas provisórias tenham sido atualizadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em anos posteriores, sobre os mesmos estabelecimentos penais, optou-se por referenciar as primeiras resoluções outorgadas sobre o assunto.

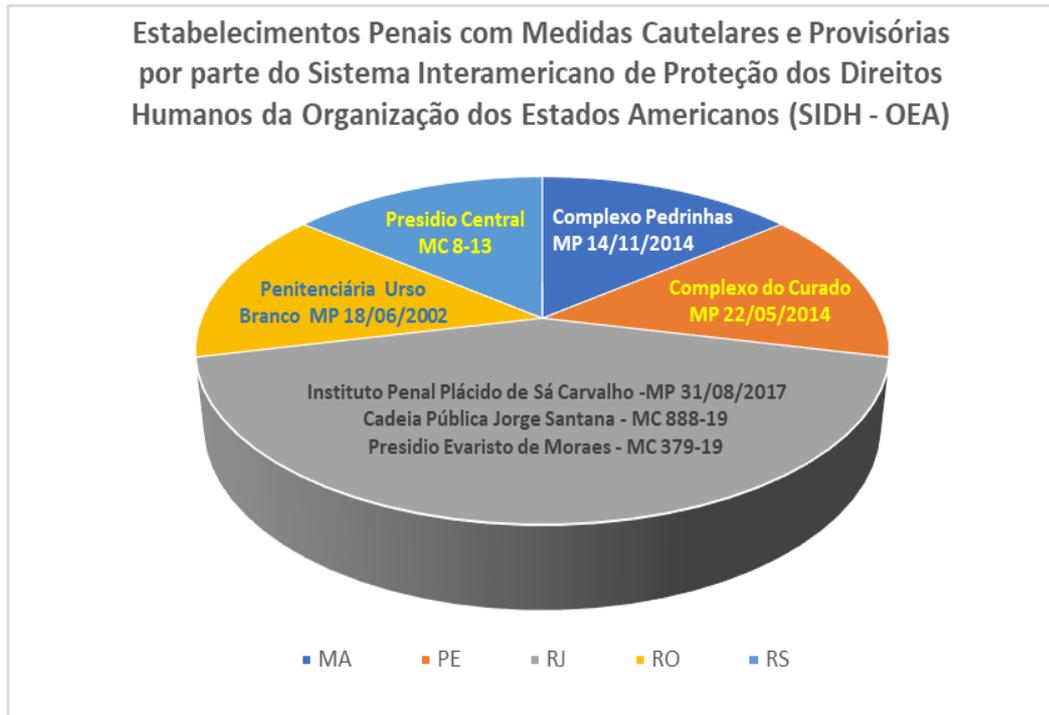


Gráfico 5 - Compilação das Unidades Federativas que possuem medidas cautelares (MC) e provisórias (MP) concedidas pela CIDH e Corte IDH, no período de 2002 a 2020. Elaborado pela Autora, 2022.

A UF do Rio de Janeiro possui três estabelecimentos penais que são objeto de denúncias, realizadas pela Defensoria Pública estadual e OSCs, sobre as condições degradantes e desumanas em que as pessoas privadas de liberdade estão submetidas.

As recorrentes denúncias apresentadas e acolhidas pela CIDH em relatórios de admissibilidade que culminaram na concessão das medidas envolvendo distintos estabelecimentos penais, no curso de três anos, motivam a indicação do estado fluminense para integrar a relação de UFs selecionadas para análise.

A UF escolhida para o elemento “participação comunitária”, foi identificada com base no levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CNJ, 2022) com representantes de Conselhos da Comunidade em todo o território nacional.

O relatório produzido tornou público dados e informações obtidas a partir do mapeamento desses órgãos de participação social na execução penal, abrangendo desde a identificação, em todas as regiões do país, dos conselhos em funcionamento; constituição e composição; estruturas administrativas e organizacionais disponíveis e formas de atuação e exercício das atribuições estabelecidas em lei.

Em que pese a constatação de que maioria dos conselhos comunitários funcionam de maneira precária, nos quais as dificuldades financeiras e a ausência de fontes permanentes de

recursos, em grande medida, são apontadas como um dos fatores limitantes que comprometem o pleno exercício de suas atuações.

A amostra colhida pelo CNJ apresenta informações relevantes em relação às diferenças regionais, com evidência para a região sul, que reúne a maior proporção de colegiados. Por meio de recortes específicos, envolvendo as UFs com maior proporção de conselhos da comunidade respondentes à pesquisa, o absoluto destaque é o estado do Paraná, que em números totais, quando comparado a outros estados da federação, assume um significativo protagonismo no quantitativo de colegiados constituídos e em funcionamento.

A seguir é apresentado o Gráfico 6 sobre a distribuição dos Conselhos respondentes por unidade federativa do país.

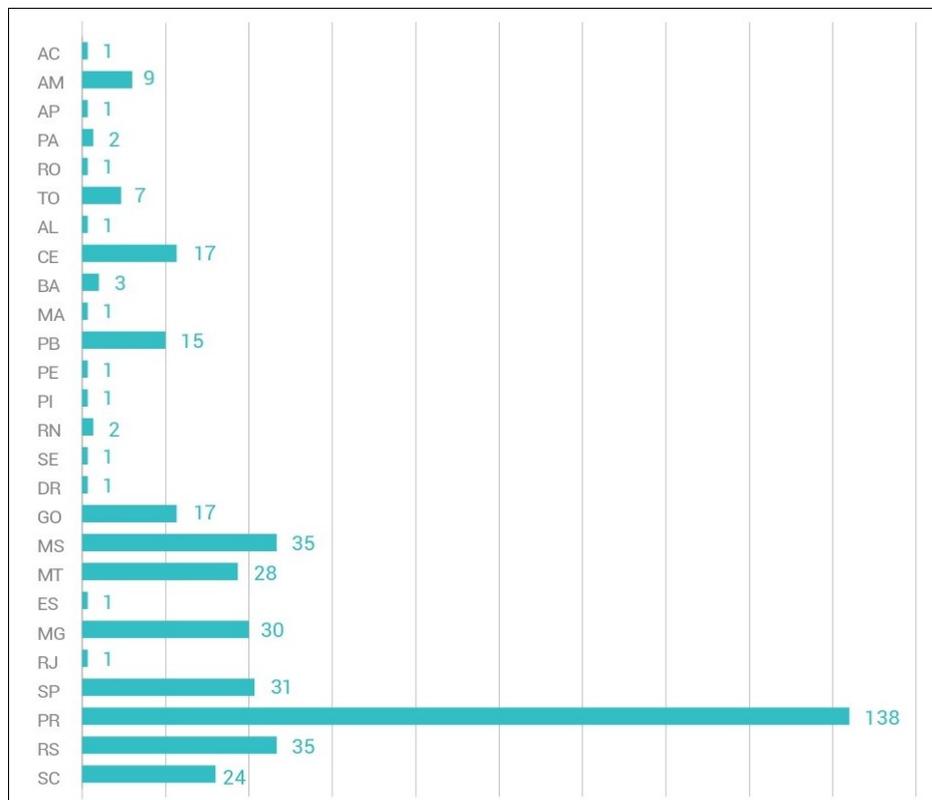


Gráfico 6 - Distribuição dos Conselhos respondentes por unidade federativa do país.
Fonte CNJ (2021, p. 31)

Tais definições apresentam vertentes específicas para a escolha das Unidades Federativas que delimitarão o espaço territorial a ser envolvido na condução nas análises, envolvendo os seguintes critérios: Estado com a maior população prisional – São Paulo; UF com maior alcance de políticas penais de educação e trabalho às pessoas privadas de liberdade sob sua responsabilidade – Maranhão; Estado subnacional com maior número estabelecimentos penais sob observação e com medidas emanadas pelo SIDH – Rio de Janeiro; e UF com maior

proporção de Conselhos da Comunidade, correspondente ao número de estabelecimentos penais e comarcas existentes em seu território – Paraná.

A opção por tais critérios, considerou a concepção teórica apresentada por Dallabrida (2011) que se utiliza do termo “Governança Territorial” para se referir à capacidade de uma sociedade que, organizada territorialmente, passa a realizar iniciativas e ações para gerir assuntos de interesse público, com o envolvimento conjunto e cooperativo de atores sociais, econômicos e institucionais, em uma dimensão participativa, na qual o princípio da dignidade humana, deve ser reconhecido como premissa fundamental da governança pública no sistema prisional.

5.2 Das entrevistas

As entrevistas partiram de um roteiro semiestruturado, o que permitiu maior liberdade na exposição de ideias e experiências pessoais por parte dos entrevistados sobre o papel das Ouvidorias e identificação de fatores que prejudicam ou favoreçam a implementação das hipóteses da pesquisa.

Com base na percepção de atores que executam, avaliam e devem contribuir para a implementação de políticas penais, foi possível compreender se a posição das Ouvidorias é compatível como instância dialógica do sistema de governança pública.

Na pesquisa qualitativa, a técnica de coleta de dados empíricos denota características do que é definido por Minayo (2019) como observação participante, na qual o pesquisador se coloca em uma relação direta com seus interlocutores, compartilhando o contexto social e institucional onde estão inseridos, com a finalidade de obter informações e compreender as dinâmicas envolvidas na investigação científica.

As entrevistas foram realizadas com titulares das Ouvidorias penitenciárias, titulares dos órgãos estaduais responsáveis pela gestão do sistema prisionais e representantes dos Conselhos da Comunidade, visando trabalhar com dados subjetivos em níveis de realidade que não podem ser quantificados, correspondentes a espaços mais profundos das relações dos processos e dos fenômenos (MINAYO, 2019).

Outras fontes de dados envolveu o levantamento de produções científicas, nacionais e internacionais, utilizando termos relacionados a intersectorialidade identificada no objeto de pesquisa.

O contato com os entrevistados ocorreu de maneira institucionalizada, considerando que a temática tem relação com atribuições estratégicas da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais

(BRASIL, 2018), local onde a pesquisadora exerce as atribuições e responsabilidades do cargo público em que esta investida.

Como já mencionado, a identificação dos atores para a coleta de dados, sopesou os interlocutores institucionais, relacionados com a tema de Execução Penal, cujas atuações no âmbito de suas competências legais e profissionais estejam vinculadas à implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas para o sistema penitenciário.

Neste sentido, a indicação de entrevistas com representantes dos Conselhos da Comunidade, sediados nas comarcas das capitais dos cinco estados selecionados, baseia-se nas ações finalísticas que o ordenamento jurídico e a literatura atribuem a esses colegiados, com o envolvimento da sociedade civil nas questões penitenciárias e nos desafios da inclusão social das pessoas presas.

Oliveira (2014) define o Conselho da Comunidade como um órgão, constituído por representantes de diversos segmentos sociais, criado pelo Poder Judiciário para efetivar a participação da sociedade na execução penal e reduzir a distância entre a pessoas presa e a comunidade a que pertence e para onde irá retornar (OLIVEIRA, 2014).

A Lei de Execuções Penais, segundo Wolff (2011), embora não especifique o papel dos conselhos de comunidade como espaço de representação e participação política nas questões que envolvem os problemas da prisão, atribuiu-lhes importância significativa no processo de abertura do estabelecimento prisional e na ampliação de canais de comunicação com as demais instituições envolvidas na execução penal.

O CNJ (CNJ, 2015) reconhece os Conselhos da Comunidade como representantes da população na fiscalização de estabelecimentos penais, conforme o trecho a seguir apresentado.

Esse colegiado deve ser criado em cada comarca, por iniciativa do juiz responsável pela execução penal, com uma composição de pelo menos um representante da associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um defensor público indicado pelo defensor público geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. Além deles, a participação é franqueada a familiares de presos e representantes de outros segmentos sociais. Todos os conselheiros trabalham de forma voluntária, sem remuneração.

5.3 Do Instrumento de Pesquisa

As entrevistas semiestruturadas ocorreram entre maio e julho de 2022, a partir de questionários que foram elaborados em versões diferentes, para distintos entrevistados, com perguntas que consideraram conhecimentos sobre governança, participação e controle social,

experiência profissional e percepções relacionadas a forma de atuação das Ouvidorias no exercício de suas atribuições e reflexos na gestão do sistema prisional.

A seguir é apresentado o Quadro 4 sobre os instrumentos de pesquisa.

Sujeito da Pesquisa	Percepções sobre	Número de perguntas
Gestores Estaduais	Governança, Ouvidoria, Gestão administrativa e Tomada de decisões.	14 (quatorze) perguntas
Ouvidores	Governança, Participação social, autonomia, atuação em rede, estrutura disponível, abrangência administrativa e relevância institucional.	31 (trinta e uma) perguntas
Representantes de Conselho da Comunidade	Participação e Controle Social, gestão de Ouvidoria, atuação em rede e relevância institucional	21 (vinte e uma) perguntas

Quadro 4 - Instrumentos de pesquisa. Fonte: Elaborado pela Autora, 2022.

As entrevistas foram agendadas por meio de contato telefônico, de forma a verificar a disponibilidade dos atores, bem como a familiaridade com a plataforma de comunicação *microsoft teams*, considerando ser o formato *online* o mais indicado em razão das distâncias envolvidas entre pesquisadora e entrevistados.

Definidas as datas das entrevistas, foram enviados aos destinatários mensagens eletrônicas (e-mails) com o convite para participar da pesquisa, descrição do tema e informações sobre o programa de mestrado, orientação e *link* de acesso.

Como descrito no item 5.4, foram definidos, inicialmente 12 atores sociais, envolvendo gestores públicos, Ouvidores e representante de conselhos da comunidade. Com exceção do Secretário de Administração Penitenciária de São Paulo que diante da indisponibilidade de tempo e agenda optou por responder ao questionário por escrito e da inexistência de Conselho da Comunidade na Comarca do Rio de Janeiro, todos os demais atores participaram do processo de entrevistas, cujo tempo de duração variou de 38 min a 1 hora e 22 minutos.

5.4 Dos atores sociais

Tendo como norte os descritores estabelecidos no tema de pesquisa: Ouvidoria – sociedade – governança e Sistema Prisional, os “sujeitos de interlocução” foram organizados em dois grupos, conforme apresentado no Quadro 05 a seguir.

GRUPO I – Estruturas vinculadas ao Poder Executivo				
Qtd.	UF	Órgão	Descrição	Objetivos
04	São Paulo Rio de Janeiro Maranhão Paraná	Ouvidorias que respondem pelo Sistema Penitenciário (Gerais, setorial ou Específica)	Entrevistar Ouvidores estaduais (titulares) ou respectivos substitutos	Com base em suas percepções, realizar um diagnóstico das deficiências, conflitos e capacidades institucionais das Ouvidorias que atuam no sistema prisional, suas interações com a sociedade, órgãos da administração pública, gestores e instituições que integram o subsistema de execução penal. Verificar a existência de práticas de aprimoramento de serviços penais resultantes da relação entre as Ouvidorias, usuários e sociedade civil (governança participativa)
04	São Paulo Rio de Janeiro Maranhão Paraná	Órgãos estaduais responsáveis pela gestão do Sistema Penitenciário.	Entrevistar os titulares ou seus adjuntos, dos órgãos responsáveis pela administração dos estabelecimentos penais.	Verificar a percepção dos gestores quanto o papel das Ouvidorias para o aprimoramento da gestão pública e como espaço de efetividade da dimensão “participação e controle social” para um modelo de governança pública no sistema prisional.
GRUPO II – Órgão da Execução Penal com composição representativa da sociedade civil.				
Qtd.	Comarcas	Órgão	Descrição	Objetivos
04	São Paulo Rio de Janeiro Maranhão Paraná	Conselhos da Comunidade	Entrevistar representantes de Conselhos da Comunidade, nas comarcas das Capitais das UF selecionadas	Com base nas atividades desempenhadas pelos Conselhos de Comunidade, verificar a percepção de seus representantes quanto: <ul style="list-style-type: none"> • Existência de interações com as Ouvidorias. • Atuação das Ouvidoria na formação de arranjos institucionais de aproximação com a administração pública para a melhoria dos serviços penais. • Reconhecimento da Ouvidoria como espaço de estímulo e fortalecimento da participação e do controle social na execução penal.

Quadro 5 - Estruturas vinculadas ao Poder Executivo. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Com base na intersetorialidade, decorrente do espectro amplo de políticas públicas demandadas pelo sistema prisional, o recorte dos atores incorporados à pesquisa buscou

contemplar perspectivas ligadas aos espaços de inserção e conhecimentos distintos, tendo como temáticas o conceito de governança, a tomada de decisões, a representação social e atuação da Ouvidoria.

6. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Após estabelecidos os estados com os quais se constituíram os resultados dessa pesquisa e mapeados os atores responsáveis por cada uma das frentes em questão, as entrevistas foram realizadas por meio de chamada de vídeo, gravadas, degravadas e passaram por análise de discurso. Foi feita uma leitura atenta da transcrição das entrevistas, que foram revisitadas a todo momento na construção desse texto, além de classificação em clusters e classificações por meio do *software Iramuteq*, que serão dispostas a seguir, juntamente com trechos relevantes, para ilustrar o argumento.

Os resultados serão apresentados por estado, passando pela visão que cada ator tem sobre o papel das Ouvidorias e como se relacionam entre si, sobre o que de fato acontece, isto é, se a Ouvidoria cumpre efetivamente o papel de mediadora entre a administração pública e a sociedade. Ainda será trazida reflexão a respeito das hipóteses de análise elencadas ainda no período de ideação da pesquisa.

6.1 São Paulo

O dendrograma apresentado na Figura 2 mostra a presença hierárquica dos termos nos seis clusters criados a partir do corpus textual das respostas dadas pelos 3 entrevistados do estado de São Paulo. Indica proximidade entre as classes 3 e 4 (verde e azul claro), entre as 5 e 6 (azul escuro e rosa) e as demais se mostram cada vez menos relacionadas. Os tamanhos das classes, isto é, a porcentagem corpus textual que elas representam, não varia drasticamente, mas a classe 2, cinza, é a que mais se distancia das demais estando presente principalmente na resposta da DIR_SP (Figura 3) e tem um tamanho que ultrapassa os 23% de representação no corpus textual.

A seguir é apresentada a Figura 2 sobre Dendrograma a partir do total de textos - São Paulo.

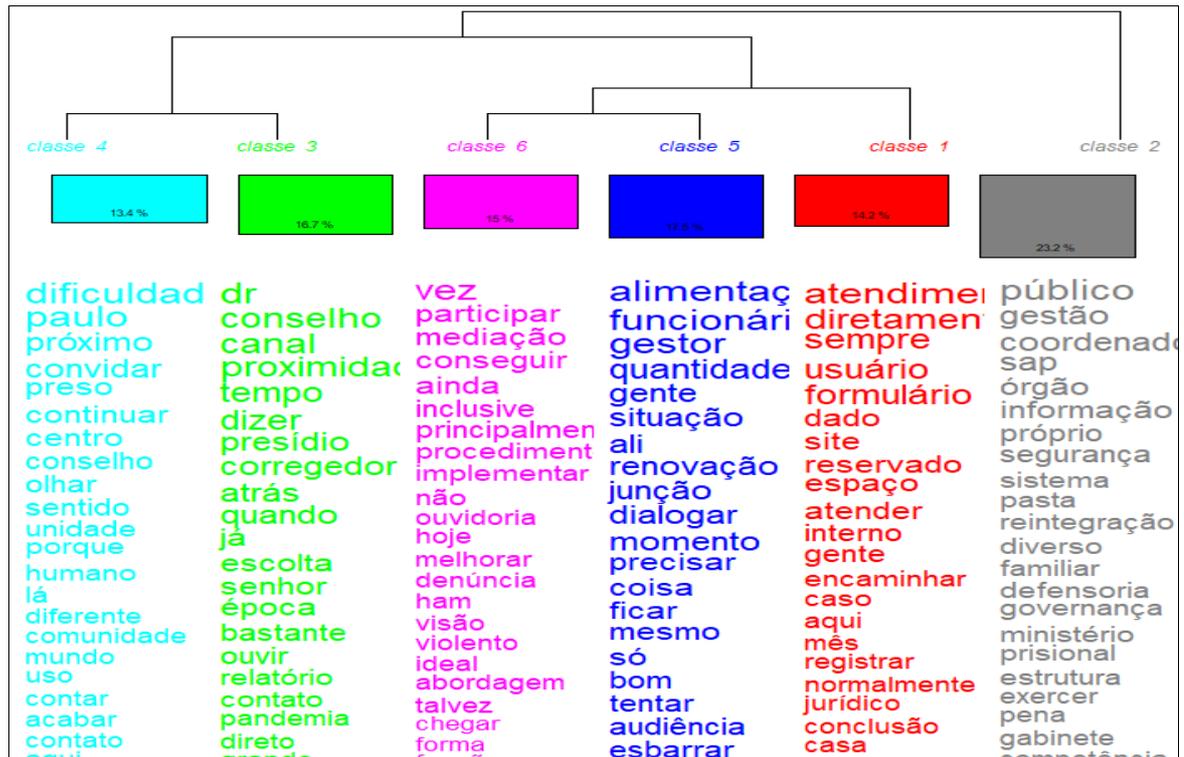


Figura 2 - Dendrograma a partir do total de textos - São Paulo. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

As figuras 3 e 4 a seguir apresentadas mostram como as classes se relacionam umas com as outras e os principais termos que representam cada categoria. Mais uma vez a classe 2, cinza, é a única que aparece inteiramente do lado direito do plano cartesiano, com termos que se referem à estrutura organizacional e à governança, isso indica que os termos poucos se relacionam com os assuntos das demais classes.

A seguir é apresentada a Figura 3 sobre Distribuição das classes de termos no espaço - São Paulo.

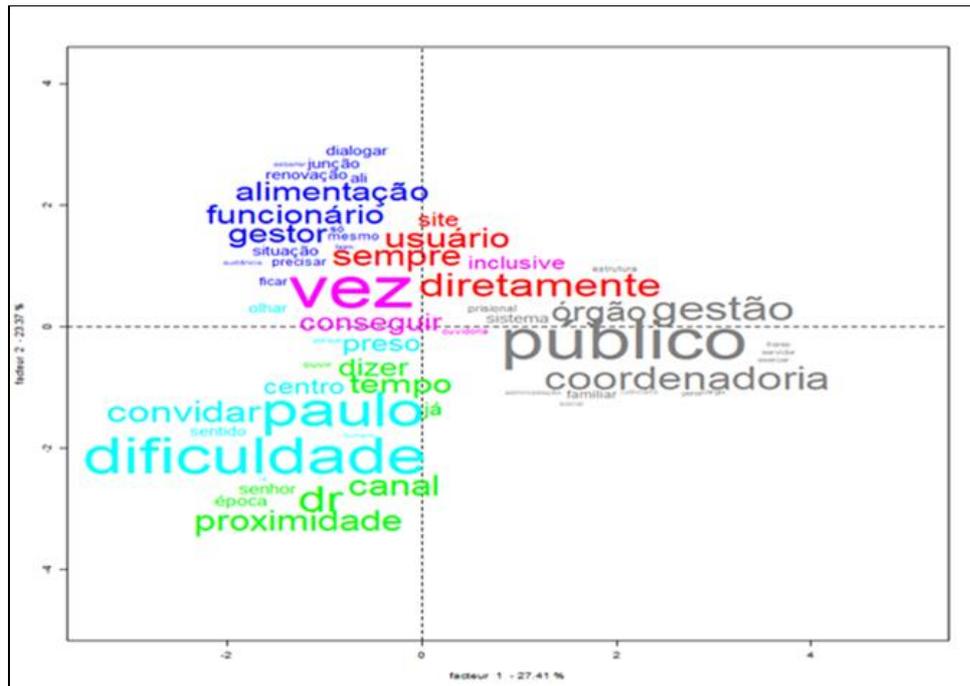


Figura 3 - Distribuição das classes de termos no espaço - São Paulo. Elaborada pela autora, 2022.

As classes 1, 5 e 6 (vermelho, azul escuro e rosa, respectivamente) estão bem mais próximas entre o primeiro e o segundo quadrantes, trazendo verbos, ou seja, as classes que tratam da função, do que se recomenda para a atuação de uma Ouvidoria e das demandas das pessoas presas, apresentando maior associação entre si.

A classe 3, verde, por sua vez, se aparece muito próxima e relacionada com a classe azul clara, são mais presentes no fragmento do conselho de comunidade de São Paulo e trazem palavras referentes à fiscalização e assistência à comunidade. Os três discursos têm suas semelhanças, visto que tratam dos mesmos assuntos e foram guiados por roteiros de entrevista que servem ao propósito da mesma pesquisa, mas quando analisados sob o método de classificação, apresentam predominâncias de temas diferentes, vide a distância entre os fragmentos na Figura 3, acima.

A gente retomou, faz um mês, nosso atendimento presencial, então as pessoas, o usuário, pode vir aqui diretamente na sede da Ouvidoria, registrar sua reclamação. A gente tem um espaço reservado para fazer esse atendimento. Mesmo o preso quando está em saída temporária, ele também pode vir aqui. A gente faz muito atendimento de preso em saída temporária. Ele também atendido pessoalmente. Por telefone. Pelo nosso, pelo site da Secretaria, a gente tem um espaço reservado da Ouvidoria e lá a gente tem um formulário de atendimento. [...] a gente tem visto um aumento gradativo na questão de reclamações sobre a alimentação, né? Então é... apesar de que a alimentação é uma coisa que sempre vai ter reclamação no sistema prisional, não é uma novidade. Mas a gente percebe um aumento recorrente disso, então cada semestre a gente percebe que vai aumentando um pouquinho mais e a gente vai implementando recomendações no sentido. (OUV_SP)

O trecho da fala recortada da entrevista com a representante da Ouvidoria do Sistema Penitenciário de São Paulo ilustra como as classes diferentes se manifestam de maneira relacionada, isto é, o discurso traz o modo como quais as demandas dos usuários são recebidas (ex. site, usuário, alimentação, diretamente) e quais são as ações tomadas a partir desse registro dentro das atribuições e responsabilidades da Ouvidoria (funcionário, gestor, dialogar). A figura 3 traz o fragmento CC_SP em cor vermelha, indicando que a classe 1 é predominante no discurso, mas está posicionada próxima das classes com as quais se relaciona e é demonstrado no trecho acima.

A seguir é apresentada a Figura 4 sobre Distribuição das instâncias entrevistadas por classe - São Paulo.

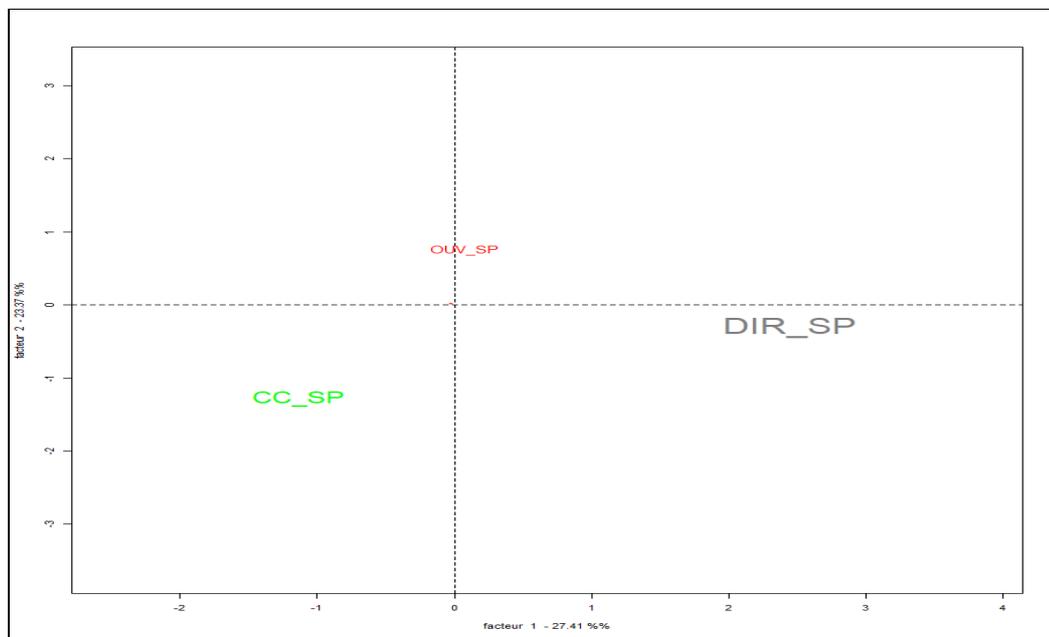


Figura 4 - Distribuição das instâncias entrevistadas por classe - São Paulo. Elaborada pela autora, 2022.

O discurso analisado a partir das respostas da pessoa que representava o Conselho de Comunidade de São Paulo é predominantemente marcado pela classe 3, verde, e se encontra no terceiro quadrante, próximo de onde estão alocados os termos da classe 4, azul. Os termos referentes às duas se relacionam no sentido em que coloca a dificuldade de acesso das pessoas presas aos direitos que lhes são garantidos por lei e como a proximidade entre as instâncias de fomento à participação social na execução penal pode ser uma estratégia para superar esse desafio.

Então é muito comum que o preso chegue lá e o horário se foi e ele perdeu a consulta, acabou perdendo a consulta. Então existe dificuldade em todos os sentidos que você consegue imaginar... administrar essa multiplicidade de problemas, é uma coisa muito complexa mesmo. [...] Então eu acredito que, para ajudar a solucionar, uma maior proximidade, uma facilidade maior para recebimento das demandas. Eu acho que seria fundamental um canal direto com a população que fosse mais divulgada a existência dessa Ouvidoria. (CC_SP)

A entrevista feita com a pessoa representante da alta gestão da Secretaria de administração penitenciária de São Paulo foi realizada por e-mail, o que a diferencia das demais. Essa circunstância pode justificar a presença constante de legislações para embasar suas respostas e o fato de se apegar às legislações, e possivelmente tê-las consultado, para responder às perguntas propostas torna o discurso analisado marcado por palavras relacionadas ao tema de forma geral, alocadas na Classe 2, cinza, dessa classificação.

A nuvem de palavras, apresentada na Figura 5, destaca a importância e frequência do vocábulo por ordem de tamanho. Especificamente, no caso das entrevistas semiestruturadas realizada com os atores sociais é possível verificar, por obviedade, o destaque para a palavra Ouvidoria, seguida de outras palavras de maior recorrência como “ unidade prisional, preso, dentro, demanda, sistema”, interpretadas no contexto desta análise como evidências que remetem mais à estrutura organizacional da Secretaria de Administração Penitenciária do que às atividades interrelacionadas de governança.

A seguir é apresentada a Figura 5 sobre a Nuvem de palavras - São Paulo.

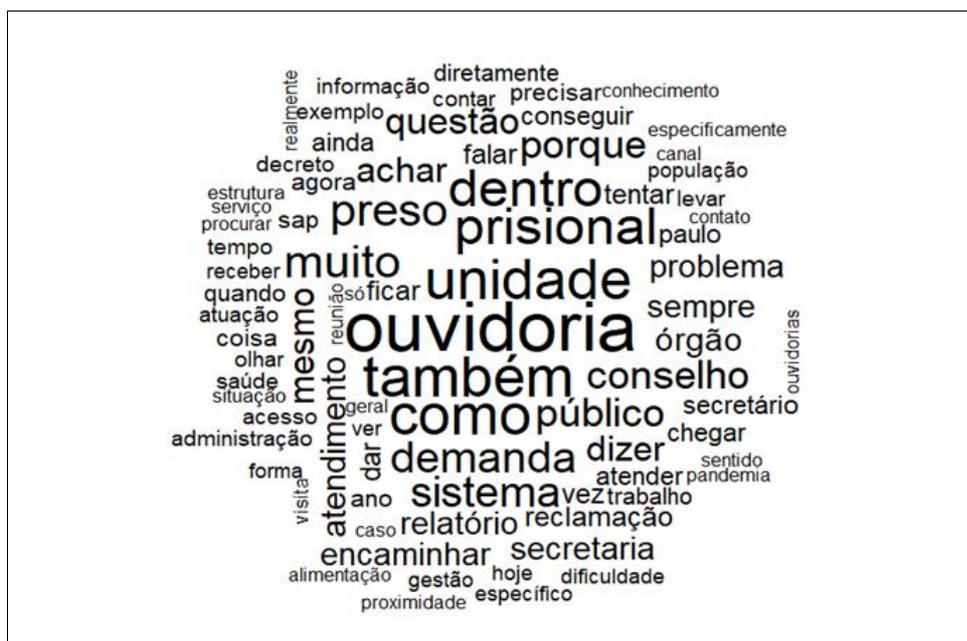


Figura 5 - Nuvem de palavras - São Paulo. Elaborada pela autora, 2022.

Quando indagada sobre o entendimento sobre governança pública, a DIR_SP cita o que está estabelecido no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e nomina alguns setores e organizações que fazem parte dessa estrutura de governança como: Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania, Coordenadoria de Saúde do Sistema Prisional, Coordenadorias Regionais de Unidades Prisionais, Corregedoria Administrativa do Sistema Penitenciário, Departamento de Controle da Execução Penal e Departamento de Engenharia. Estes seriam os setores responsáveis pelo atendimento das demandas das pessoas presas e dos servidores do sistema penitenciário. A Ouvidoria, somente é citada quando se pergunta especificamente se o setor auxilia o controle e participação social, entretanto há por parte da alta gestão indicações de que outros órgãos se mostram mais efetivos: “[...] Em parte sim, pois existem outros mecanismos e canais que com o tempo acabaram se mostrando mais efetivos, tais como o Conselho Penitenciário do Estado”.

O potencial de contribuição da Ouvidoria, enquanto instância de monitoramento e sugestões que melhoram a prestação de serviço para o cidadão, é mencionado pelo gestor em situação específica, relativa à alimentação de pessoas privadas de liberdade, a partir de manifestações apresentadas à Ouvidoria:

Uma ação certamente contribuiu para uma melhoria ocorrida, que foi a redefinição dos parâmetros da alimentação das pessoas privadas de liberdade, tendo havido uma melhoria não só na quantidade calórica como nos valores destinados a esta finalidade, sendo também majorados. [...]

Segundo a DIR_SP, as atribuições são as mesmas definidas na Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado, mas aplicadas à pessoa privada de liberdade.

Identificar problemas de atendimento ao preso; propor a correção de erros, omissões e abusos cometidos no atendimento ao preso; Solicitar informações e documentos aos órgãos da SAP; dar ao preso, ou aos seus familiares e representantes, respostas às questões apresentadas (DIR_SP).

A atuação se limitaria à garantia de um canal de comunicação com a população prisional, uma vez que a Ouvidoria produz relatórios para auxiliar a gestão, mas não participa das reuniões de tomada de decisão, por exemplo.

Para a pessoa representante da Ouvidoria, a governança pública se define pela conciliação e mediação de conflitos do sistema prisional, para além da função de fiscalização, uma vez que as demandas dos cidadãos nem sempre precisam apenas de uma correção, às vezes

eles não têm informação suficiente de como funciona. Não é mencionado nada sobre a contribuição para melhoria do sistema, nem sobre o potencial guia que as Ouvidorias devem ter, de acordo com a literatura. A OUV_SP está diretamente ligada ao gabinete do secretário da SAP/SP e serve como uma assessoria para este, fazendo parte da estrutura de gestão pública e não de governança.

A pessoa entrevistada coloca ainda que existe uma visão negativa das demais áreas da secretaria sobre o trabalho da Ouvidoria, no atendimento das demandas das pessoas privadas de liberdade, por isso o setor atua de maneira isolada das demais, sem espaço para contribuir com a prestação de um bom serviço público para os cidadãos.

Nesse aspecto, reside uma das dificuldades enfrentadas pelas Ouvidorias no desempenho de suas atividades, qual seja a sensibilização da estrutura organizacional a que se encontra vinculada de que seu papel não é o de contraditar a instituição, em defesa do usuário de serviços públicos, mas de garantir à sociedade espaços que conduzam a uma participação cada vez mais qualificada, nos quais os valores públicos são reconhecidos pelo cidadão, à medida que suas demandas passem a ser consideradas e tratadas, à luz das garantias constitucionais e legais.

Além de não agir em rede com os setores da própria SAP, a Ouvidoria quase não tem interlocução com os conselhos de comunidade, nem ao menos tem conhecimento das demandas e da atuação dos conselhos dentro do sistema penitenciário.

[...] As demais comarcas a gente praticamente não ouve falar que tem conselho de comunidade, então é um órgão que a gente também não tem nunca, na verdade, a gente nunca teve proximidade por isso, porque a gente não tem um conhecimento, né? É nem da existência (OUV_SP)

O conselho da comunidade da comarca de São Paulo (CC_SP), por sua vez, não enxerga na OUV_SP uma participação efetiva e que cumpre as determinações de boa governança. O contato, portanto, se dá diretamente entre o conselho de comunidade e a alta gestão da Secretaria de Administração Penitenciária. “[...]Com a secretaria sim, com o senhor secretário Dr. Nivaldo Restivo.[...] então quando as nossas demandas ocorrem elas são encaminhadas a SAP e não a Ouvidoria especificamente” (CC_SP).

Nota-se que, apesar de ser a unidade federativa com a maior quantidade de pessoas presas, São Paulo não tem um sistema de governança bem estruturado e funcional. Uma evidência disso é percebida pela resposta do gestor ao indicar apenas setores intraorganizacionais da Secretaria de Administração Penitenciária, à pergunta sobre que

estruturas que atuam no Sistema de Governança, sem mencionar qualquer instância externa de atuação.

Nas palavras da titular da Ouvidoria entrevistada, embora tente demonstrar que a alta gestão reconhece e apoia o trabalho da Ouvidoria do sistema prisional, há uma clara informação de que a estrutura disponível não é compatível com a demanda, que envolve cerca de 173 estabelecimentos penais, localizados em vários municípios do estado de São Paulo.

[...] uma diminuição gradual não só da Ouvidoria dos quadros, de administrativo, principalmente, né? E a gente tem aquela dificuldade de repor, então hoje a gente tem com hoje 8, contando comigo. (...)a gente precisaria aqui de uns 15 funcionários para o tamanho do sistema prisional que a gente tem. E, assim, estou falando sem recolher estatística, mesmo assim, estou falando, né? Mais ou menos por cima e uns 15 funcionários que é, eu acho que seria suficiente mesmo. (OUV_SP)

De igual forma percebe-se que a Ouvidoria não tem influência no processo de tomada de decisões, não havendo sequer uma rotina de participação nas reuniões de planejamento com demais setores, despachos periódicos com a alta gestão ou apresentação de relatórios de Ouvidoria onde são publicados dados sobre as principais demandas, denúncias ou reclamações recebidas:

[...] A gente se reúne, né? Mas assim não tem uma frequência tipo: uma vez por mês a gente vai despachar com o secretário. Não tem essa frequência, até porque é como a gente está vinculada diretamente ao secretário. A gente sabe que a agenda de secretário é um pouco mais complicada, né? (OUV_SP)

[...] nosso relatório é apresentado semestralmente, então vai tanto diretamente para o conhecimento do secretário, e aí, alguma necessidade também dele é a verificar algum dado que, por sinal, ficou em dúvida ou um questionamento, aí ele nos chama para esclarecer aquele dado e para os coordenadores, a gente encaminha, também semestralmente, essas demandas, mas não há, é encontros, vamos dizer assim, para apresentação disso. (OUV_SP)

A Ouvidoria de São Paulo é tida, portanto, como braço acessório da gestão da Secretaria de Administração Penitenciária e enfrenta dificuldades de exercer suas funções. Não são identificadas evidências que apontem qualquer influência sobre as tomadas de decisão, quanto ao aperfeiçoamento dos serviços penais prestados e a observância de indicador trazidos por manifestações de usuários. De igual forma não se observa a atuação em rede com outros atores externos e demais formas de participação social que poderiam ser alcançados em uma estrutura de governança pública efetiva.

Não existe relacionamento estreito entre o Conselho de Comunidade e a Ouvidoria, indicando que a escuta dos beneficiários se limita às manifestações individuais, cujo alcance

anual de atendimento direto, nas palavras da titular da Ouvidoria, varia entre 10% e 15% da população privada de liberdade no estado de São Paulo.

6.2 Maranhão

O dendrograma mostrada na Figura 6 a seguir apresentada é resultante da análise textual das entrevistas do Maranhão mostra a presença hierárquica dos termos nos seis *clusters* criados a partir do corpus textual das respostas dadas pelos 3 entrevistados do estado do Maranhão. Indica a proximidade entre as classes 2 e 3 (cinza e verde) e as classes 4 e 5 (azul escuro e azul claro), que se distanciam das classes 1 e 6 (vermelho e rosa, respectivamente). A proximidade no dendrograma significa também a proximidade das classes nos discursos analisados, isto é, as classes em questão aparecem juntas ou se relacionam nos discursos analisados.

A seguir á apresentada a Figura 6 com o dendrograma a partir do total de textos – Maranhão.

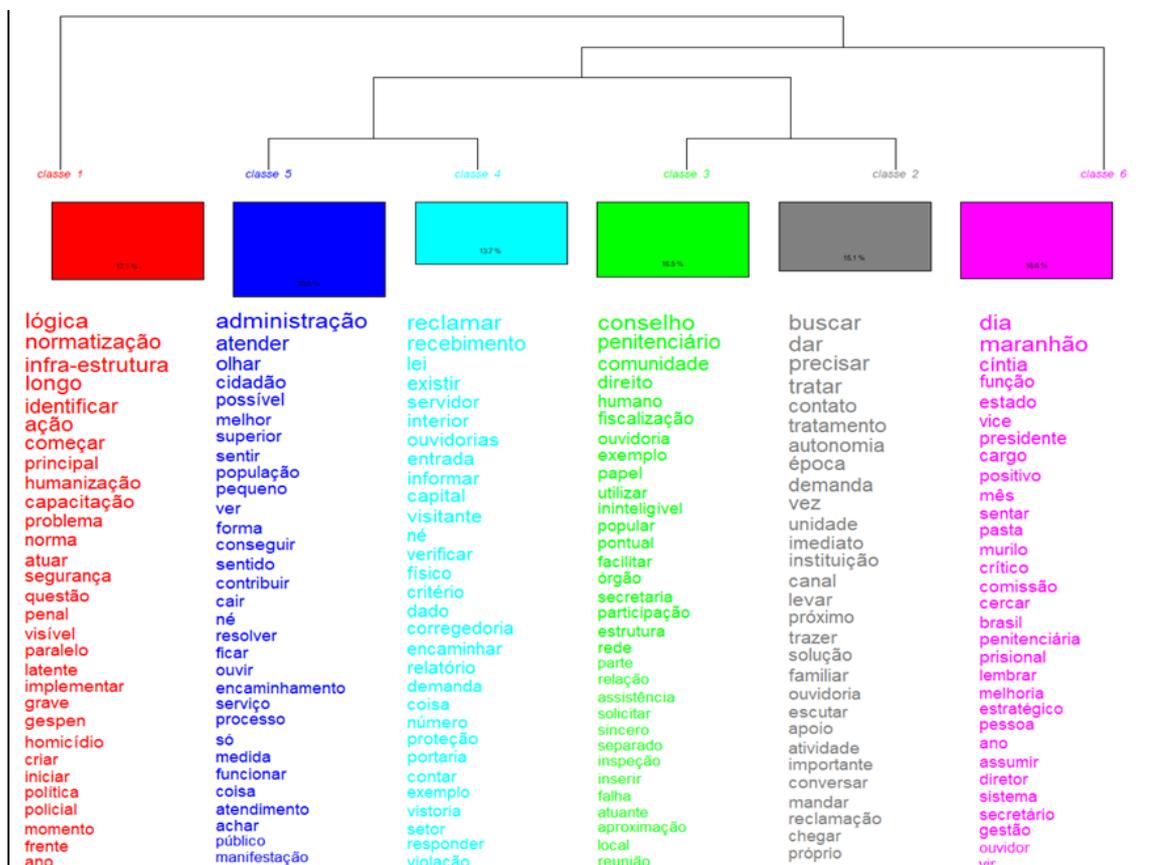


Figura 6 - Dendrograma a partir do total de textos – Maranhão. Elaborada pela autora, 2022.

Não se notou relação imediata com os termos em evidência de cada classe e as especificidades das entrevistas realizadas. Os tamanhos das classes, isto é, a porcentagem corpus textual que elas representam, é relativamente homogênea entre 13% e 17%, sendo a classe 5 (azul escuro) a única com 20,6%, o que se explica por ser a classe mais próxima da origem (Figura 7), ou seja, é a classe que aproxima os discursos, tendo forte presença em todos eles.

A seguir é apresentada a Figura 7 com a distribuição das classes de termos no espaço – Maranhão.

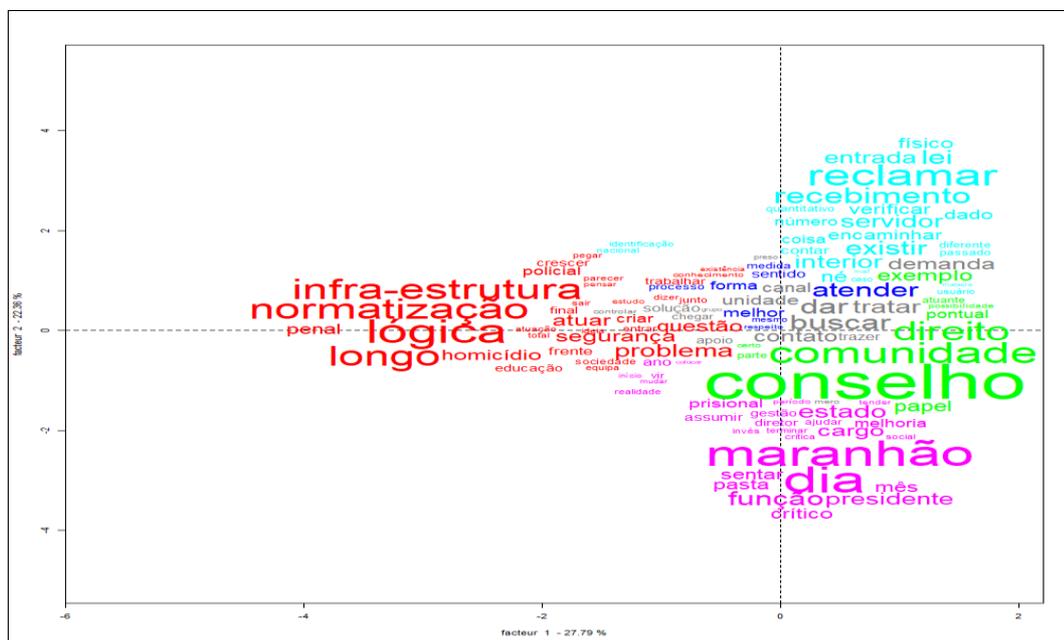


Figura 7 - Distribuição das classes de termos no espaço – Maranhão. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

A distribuição dos termos e das classes no espaço do plano cartesiano mostra como as classes se organizam, os principais termos da categoria e a distância entre elas. Novamente vê-se a distância da classe 1 em relação às demais, estando sozinha do lado esquerdo do plano e predominante no discurso da DIR_MA. As demais classes estão bem mais próximas, especialmente as 2 e 5, que ocupam praticamente o mesmo espaço próximo à origem, indicando que ambas aparecem próximas nos discursos e representam o ponto de encontro entre as entrevistas analisadas. As classes 4 e 6 estão mais distantes das demais, apresentando pouca relação com as outras classes.

Observando a Figura 8, nota-se que as respostas da DIR_MA é predominantemente marcada pela Classe 1 que trata da normatização, e das frentes de atuação adotadas pela gestão do sistema:

E o outro problema que assim pode não parecer, mas era muito grave, que era a questão da normatização. Você não tinha uma lógica de trabalho, ou seja, cada um trabalhava da forma que queria. E não tínhamos uma delimitação de como cada unidade deveria trabalhar. Então nós começamos a criar normas para tudo. E junto a isso tudo, ou seja, mudando a equipe, infraestrutura e normatização, a gente entrou com a capacitação de todos. Capacitando das normas e dos procedimentos operacionais. (DIR_MA)

O fragmento de texto do CC_MA é marcado pela presença da Segunda Classe, cinza, com “busca” e “tratamento”. Essa relação é retratada pelo seguinte trecho das respostas, que traz também proximidade com o que foi proferido por DIR_MA, justificando a proximidade dos dois na Figura 8.

Acredito que, e pedimos que esse profissional passasse por um treinamento, porque a habilidade que ele nos tratou deveria ser a mesma forma, mesmo tratamento dado às pessoas que ali estão: presos ou seus familiares, e esse não é o tratamento que nós queremos, que o próprio secretário quer. O feedback que nós temos é que os usuários buscam sim a Ouvidoria e muitas das vezes são resolvidas. Mas a gente também teve muitas críticas, que chegam lá e eles não dão um tratamento adequado, é muito dividido. (CC_MA)

A OUV_MA, por sua vez, tem a presença da quarta classe, azul, que trata de reclamações e encaminhamentos, atribuições e responsabilidades da Ouvidoria, também em consonância com o proferido pela DIR_MA e CC_MA. “Existem as reclamações que são feitas de maneira mais geral, reclamando de uma estrutura física, reclamando de questão da alimentação e aí eu faço a recomendação para cada setor” (OUV_MA).

Todas apareçam mais próximas do eixo, indicando que a Classe 5 tem forte presença em todos os discursos. A Classe 6, rosa, de termos presente em todas as entrevistas que não necessariamente se relaciona com as demais.

Os discursos estão mais relacionados entre si do que no caso de São Paulo, por exemplo, por isso a Figura 8 retrata proximidade entre eles, ainda que sejam marcados pela predominância de classes diferentes, que refletem nas análises dos discursos feitas a seguir.

A seguir é apresentada a Figura 8 com a distribuição instâncias entrevistadas por classe – Maranhão.

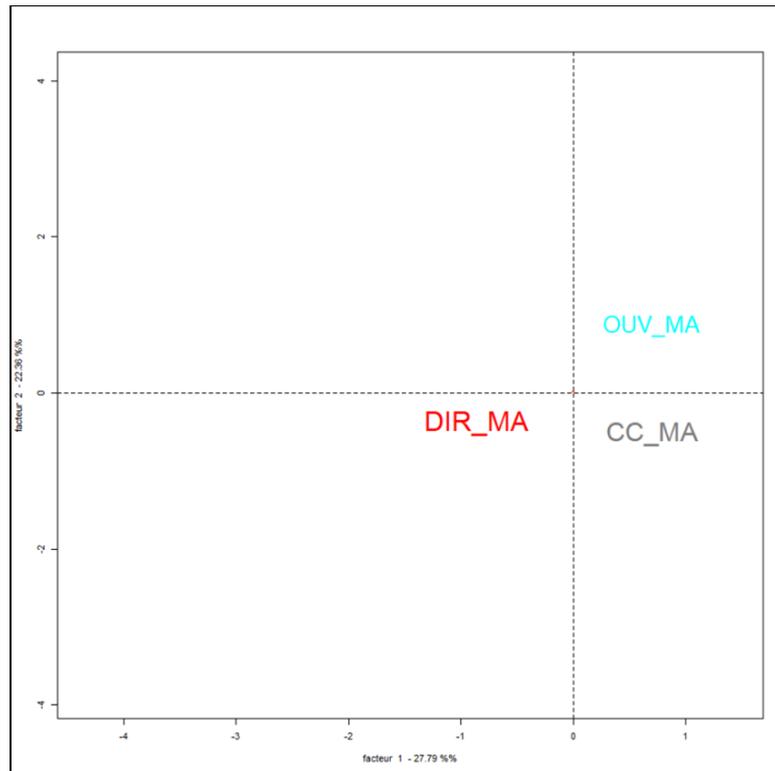


Figura 8 - Distribuição instâncias entrevistadas por classe – Maranhão. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

A nuvem de palavras (Figura 9) confere um impacto mais visual às questões que se apresentaram com maior frequência nas entrevistas realizadas. Em um nível mais imediato de observação, é evidente o destaque às palavras “Ouvidoria e Problemas”, termos estes que denotam significados importantes na análise do conteúdo das entrevistas.

Tanto o alto gestor como a titular da Ouvidoria da SEAP/MA, em suas manifestações reforçam a percepção de que a Ouvidoria deve atuar de maneira mais proativa em relação às demandas que recebe, ou seja colaborar com a construção de soluções de problemas que se apresentam de maneira reiterada, identificando nas reclamações recebidas situações que denotam a ocorrência de falhas no atendimento de usuários dos serviços públicos prestados.

[...] E a Ouvidoria, da forma como ela funciona aqui hoje, é uma forma que eu acho que me atende muito bem enquanto secretário e eu acho que atende muito bem também o os presos, a família dos presos e os órgãos também de controle, porque ela sai dessa função de passividade que muitas Ouvidorias têm e atua realmente na ponta, na solução de problemas. Então, muitas vezes, Ouvidoria traz o problema e, muitas vezes, já traz a solução. (DIR_MA)

A palavra “Conselho” merece destaque de análise, pois sua frequência é observada em todas as entrevistas realizadas, especialmente na referência dada ao Conselho Penitenciário do Estado do Maranhão.

A seguir é apresentada a Figura 9 com a Nuvem de Palavras – Maranhão.

constitucional de participação e controle social com vistas ao aprimoramento do sistema penitenciário. As atribuições que acompanham essa apresentação incluem o registro e acompanhamento das manifestações dos cidadãos aos órgãos competentes e comunicação sobre as medidas adotadas em cada caso.

Em si, a descrição corresponde à definição ideal considerada neste trabalho, bem como com o texto da normativa que coloca como segunda competência a proposição, a partir de manifestações recebidas, ações que visem à melhoria das condições do sistema penitenciário (MARANHÃO, 2017). Ainda, o documento aponta o recebimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos a respeito do sistema prisional do Estado também como responsabilidade da Ouvidoria, conforme está na descrição do site, como as atribuições mais processuais que dizem respeito a escuta dos beneficiários.

Passa-se pela questão da autonomia do órgão, quando o parágrafo único da sessão de atribuições da Ouvidoria ressalva, pela natureza específica de suas atividades, que ficam aos servidores da Ouvidoria garantidos o livre acesso às unidades da Secretaria e aos documentos necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos, independentemente de autorização ou aviso prévio (MARANHÃO, 2017).

É perceptível no relato do Secretário de Administração Penitenciária do Maranhão, liderança máxima aqui sempre citada como DIR_MA, o quanto a Ouvidoria serve ao propósito de diagnosticar e solucionar problemas referentes ao sistema prisional. DIR_MA se refere a todo momento à Ouvidoria como órgão de sua máxima confiança, acatando, portanto, às “soluções” trazidas pela equipe ouvidora. Há menção, inclusive, ao um diálogo sobre cada questão solucionada e ao atendimento aos presos e familiares.

[...] (a Ouvidoria) recebe os problemas, consegue visualizar se realmente é verdade ou não, porque ela tem uma visão de fora, mas também ela está aqui dentro (da SEAP). Então consegue fazer essa separação entre o que é certo, o que é errado (na gestão) e nos alertar para esse tipo de problema. [...] hoje a Ouvidoria tem um ambiente dentro da mesma estrutura da supervisão de assistência à família, ou seja, o familiar que chega para ser atendido na supervisão, ele automaticamente pode ser atendido pela Ouvidoria (DIR_MA).

Não é seguro dizer, no entanto, que, aos olhos do gestor, a Ouvidoria do sistema penitenciário do Maranhão, exerce ou deveria exercer, papel de apoio à participação social na execução e gestão do sistema prisional, uma vez que há, certamente, caráter de pessoalidade no discurso proferido pelo Secretário de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão. Considera sim, apoio essencial à gestão do sistema penitenciário maranhense, destacando a relevância da Ouvidoria na resolução dos problemas e não na orientação a partir da escuta da

comunidade. Isso pode se justificar pelo fato de que a pessoa que ocupa o cargo de ouvidora, trabalha na SEAP desde o início da atual administração e mantém relacionamento próximo ao secretário, que se orgulha de dar o reconhecimento merecido à instância da Ouvidoria, que é considerada muito útil à sua gestão.

A Ouvidoria, da forma como ela funciona aqui hoje, me atende muito bem enquanto secretário e eu acho que atende muito bem também os presos, a família dos presos e os órgãos também de controle, porque ela sai dessa função de passividade que muitas Ouvidorias têm e atua realmente na ponta, na solução de problemas. Então, muitas vezes, a Ouvidoria traz o problema e, muitas vezes, já traz a solução. [...] Ela trabalha, ouve o problema e repassa. Ouve e repassa. Eles saíram um pouco dessa lógica e passaram a trabalhar atuando para dissolver qualquer tipo de problema que a gente venha a ter: reúne com os familiares de presos, vai dentro da unidade prisional, conversa com os presos, vê o que está ruim, o que está bom, dá soluções. (DIR_MA)

Da forma que é apresentada pela DIR_MA, a Ouvidoria se distancia do conceito de governança que confere ao exercício, as práticas de avaliação, direcionamento e monitoramento das práticas da gestão pública. O relato da OUV_MA, no entanto, está mais alinhado com a disposição do Decreto nº 9.203/2017, reconhecendo e dando ênfase ao papel de ponte entre a opinião e necessidades dos cidadãos e a prestação de um serviço público de qualidade.

Olha, eu acredito que se a governança pública ela tem como definição exatamente esse conjunto de mecanismos que visam a liderança, estratégia e controle dessas ações dentro da administração pública. A administração pública envolve a forma como o estado se organiza, organiza seus processos, presta um serviço de qualidade, eficiente... A Ouvidoria contribui na medida em que é, se não a única, a principal forma que o cidadão tem de se manifestar sobre aquele serviço que está sendo prestado (OUV_MA).

É importante destacar também o fato de que o estado do Maranhão tem uma rede integrada de Ouvidorias, que facilita o encaminhamento de demandas entre um órgão e outro, evitando o funcionamento isolado da Ouvidoria do sistema penitenciário e se aproximando do ideal posto por Cardoso *et al.* (2011) de funcionamento coordenado das Ouvidorias públicas, diminuindo o desgaste do cidadão em ter que procurar diversos órgãos para ter sua manifestação ouvida.

Como exemplo de experiência em que a Ouvidoria da SEAP/MA atuou de forma propositiva junto à alta gestão, indicando a necessidade de adoção de medidas corretivas e de aprimoramento dos procedimentos e rotinas, em decorrência do elevado número de manifestações recebidas, foi citado por sua titular as adequações realizadas em protocolos para entrada de visitantes nos estabelecimentos penais:

[...] teve muito problema, o sistema penitenciário do Maranhão, ele realmente estava vivendo um caos e até a gente conseguir implantar todas as normas e procedimentos, a gente teve muito conflito e a gente teve realmente que fazer um trabalho de formiguinha ali, junto com grupos de familiares. A gente fazia reuniões constantes e aí, com base nessas reivindicações que elas faziam a gente sentou com a parte de segurança é uma das nossas normativas hoje, que é justamente a que regulamenta o que é que pode entrar nos dias de visita nas suas quantidades. Teve muita participação da Ouvidoria, porque a gente justamente fazia essa mediação, né? Pegava o que que era demanda dos visitantes, dos internos, trazia para a Secretaria para que a equipe de segurança verificasse se há possibilidade se estava realmente dentro dos critérios de segurança que eles estavam pensando, até por um fluxo de entrada. [...] Melhoria de quadras que a gente não tinha um espaço onde elas pudessem sentar as quadras não eram totalmente cobertas. Não tinha cobertura nenhuma, então tivemos que fazer aquele trabalho de cobertura pelo menos parcial, para que abrigasse elas da chuva do sol então. Nessa parte de estruturação de visitas, a Ouvidoria participou bastante. (OUV_MA)

O conselho de comunidade de São Luiz, reconhece o papel de fiscalização que a Ouvidoria presta, mas não tem conhecimento sobre a atuação da Ouvidoria dentro das penitenciárias e em contato direto com as pessoas privadas de liberdade. Entendem as atribuições conforme estão dispostas no site oficial da SEAP e, em consonância a isso, recomenda aos cidadãos, familiares e pessoas presas que encaminhem suas demandas, sugestões e reclamações para o órgão. O relacionamento entre o conselho da comunidade e a Ouvidoria se dá, de acordo com o relato do CC_MA, na medida em que se dá o contato da Ouvidoria com os cidadãos comuns, isto é, não há participação de representantes da Ouvidoria nas reuniões de colegiado do conselho, onde se discutem problemáticas e definem encaminhamentos, nem se vê aproximação em outros contextos.

Já teve ocasiões de pedirmos informações de dados pra Ouvidoria, que foram passados para o conselho, mas nós não temos pessoas integrantes da Ouvidoria no conselho da comunidade, nem no conselho penitenciário do nosso estado aqui. (CC_MA).

A fala da titular da Ouvidoria a respeito do Conselho de Comunidade ou de órgãos semelhantes, vai na mesma direção quando aponta que não costumam demandar diretamente para a Ouvidoria, visto que os conselhos buscam o MP ou outros órgãos que façam a judicialização da demanda, porque, querendo ou não, a Ouvidoria é restrita à parte administrativa (OUV_MA). Ainda assim, quando são demandados, os integrantes da Ouvidoria se colocam à disposição para acompanhar vistorias, por exemplo.

Eles realmente fazem vistorias, tudo direitinho, fazem as reuniões, então é um conselho bastante atuante. Eu acredito que essas demandas, pelo menos a maior parte delas, já conseguem ser resolvidas ali dentro (do conselho de comunidade) mesmo. Eles (integrantes do conselho de comunidade) fazem parte do conselho penitenciário, né? E

aí, quando tem algum tipo de demanda nesse sentido, eles informam para e nos convidam a participar. (OUV_MA)

Considera-se, ao menos por parte do Conselho de Comunidade, um potencial de proximidade entre as duas entidades, tanto para o fortalecimento de suas estruturas, quanto do sistema penitenciário. A Ouvidoria, no entanto, parece estar posta como mais um setor administrativo da estrutura organizacional da SEAP/AM, recebendo as demandas e manifestações de maneira passiva. O fato é que a Ouvidoria do sistema penitenciário do Maranhão age de maneira coerente com o que está disposto nas normativas oficiais, como é recomendado pela direção da secretaria e como está posto nas respostas da OUV_MA.

Ainda que não se verifique na análise das entrevistas uma relação com grupos organizados da sociedade civil, como o conselho de comunidade e conselho penitenciário, há nos discursos dos atores sociais elementos de que a Ouvidoria caminha na direção de exercer o poder aglutinador e mediador de uma rede plural de atores sociais que prezam pela melhoria dos serviços públicos e pela correção democrática (CARDOSO, 2011; FUNG, 2015).

6.3 Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro se difere das demais unidades federativas consideradas nesse trabalho, dado que não possui conselho da comunidade ativo. A categorização pelo *software Iramuteq*, devido à pequena quantidade de fragmentos de textos (apenas duas entrevistas) gerou análises e gráficos com confiabilidade abaixo de 70%, menor que o considerado aceitável para tirar conclusões.

Os resultados referentes somente ao Rio de Janeiro que serão apresentados aqui são baseados apenas na nuvem de palavras gerada a partir dos dois fragmentos textuais, na análise do discurso e sistematização manual das respostas dos atores entrevistados. Os dois fragmentos, isto é, as respostas das entrevistas feitas com a titular da Secretaria de Administração Penitenciária e com a representante da Ouvidoria da SEAP/RJ, estarão em comparação com os resultados das demais unidades federativas.

A Figura 10, abaixo ilustra a nuvem de palavras com os termos mais citados nas duas entrevistas realizadas. Os vocábulos mais frequentes são “Ouvidoria e Falar”, acompanhados de outras palavras que alinhadas denotam a compreensão por parte dos atores pesquisados de que a estrutura de Ouvidoria é um espaço de fala, que deve servir a servidores, familiares e pessoas privadas de liberdade, algo que se apresenta muito no campo da projeção e

[...] Então hoje mesmo há a defensoria pública e o Ministério público do nível de demandas à Secretaria, mas em relação à aproximação de Ouvidoria não tem interação, não conheço a Ouvidoria do ministério público, quero conhecer e tentar trazer o mecanismo nessa reunião. (OUV_RJ)

A inexistência de Conselho da Comunidade ativo, na comarca do Rio de Janeiro, foi confirmada por contato telefônico realizado junto ao CNJ, diretamente com um dos responsáveis pela supervisão do Relatório de mapeamento dos Conselhos da Comunidade da Execução Penal no território nacional (CNJ, 2022).

Em buscas realizadas no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro foi localizada a Portaria nº 020 do ano de 2005 (TJRJ, 2005) com o quadro de integrantes do Conselho da Comunidade da comarca do Rio de Janeiro, apresentando vinte membros, cuja composição é integrada por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Cotejando-se tal achado com os dados obtidos no mapeamento realizado pelo CNJ, é possível deduzir que o último Conselho da Comunidade constituído na cidade do Rio de Janeiro foi há 17 anos, não havendo qualquer outra informação sobre sua atuação ou o tempo em que esteve em atividade.

Durante toda a entrevista com DIR_RJ nota-se um tom de personalidade ao tratar dos assuntos da Ouvidoria. Pessoas são citadas nominalmente, tanto quando se trata de instâncias institucionais que se relacionam com o âmbito da direção da Secretaria de administração penitenciária do Rio de Janeiro, quanto quando se fala de pessoas que estão ou estiveram em situação de privação de liberdade.

Ao que parece, a personalidade está presente desde a seleção de ouvidores e ouvidoras, uma vez que este é um cargo considerado de confiança, cujo titular é substituído todas as vezes em que há alternância na alta gestão da SEAP/RJ.

É um cargo de confiança diretamente ligado ao secretário. Desde 2013 eu não vi nenhum secretário até hoje... não é aproveitar, mas permanecer com alguma Ouvidoria, com um ouvidor ou ouvidora de uma gestão anterior. Até os demais funcionários permanecem, mas a Ouvidoria, eu creio que ele entende que tem que ter perfil dele, o olhar dele, e não foi diferente comigo. E não seria. Não desmerecendo a pessoa que estava lá, era policial penal. (DIR_RJ)

A título de contextualização sobre a alternância de gestão observada na SEAP/RJ, importa registrar que, no período de janeiro de 2019 a abril de 2022, houve seis titulares à frente da secretaria de gestão prisional. Nenhuma das outras estruturas administrativas pesquisadas, responsáveis pela gestão penitenciária, registrou alterações no lapso temporal mencionado.

Quando perguntada sobre governança, DIR_RJ dá a mesma definição estabelecida no Decreto 9.203/2017 e, ao discorrer sobre o tema, entende a importância da estrutura de

governança e coloca a Ouvidoria como a principal assessora de planejamento e de execução das políticas públicas. Não fica claro em que medida a Ouvidoria é reconhecida como uma instância de fiscalização, mas certamente não é tida pela DIR_RJ como algo a parte da estrutura organizacional da SEAP/RJ. Por essa razão, a Ouvidoria sempre participa das reuniões de planejamento, do colegiado, “é minha gestão maior” (DIR_RJ).

Quanto às funções desempenhadas, não foi encontrada nenhuma comunicação oficial direto para a comunidade em redes sociais ou no site da Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro. O relato da DIR_RJ aponta o atendimento dos familiares e das pessoas privadas de liberdade como a principal responsabilidade e reforça papel de auxílio no planejamento das ações da SEAP, sem entrar em detalhes além da participação nas reuniões.

Entende-se também a importância dada pela DIR_RJ à experiência da ponta na hora de tomar as decisões administrativas. Reforça durante toda a entrevista a relevância das próprias experiências em contato com pessoas privadas de liberdade e dos demais servidores que vivem ou viveram essas experiências. Reconhece, porém, as limitações de habilidades e competências para o trabalho administrativo que deve ser tocado por esses policiais penais, que pretende capacitar para melhorar o trabalho no futuro. Nesse sentido, DIR_RJ coloca o fato de que a Ouvidoria serve sim para o atendimento da população em cárcere e familiares, mas também para atender as demandas dos servidores da SEAP/RJ.

Ao mesmo tempo em que é muito valorizado o conhecimento sobre a realidade da ponta, demonstrando a percepção de que é importante entender na prática a implementação das políticas públicas sobre as quais tem poder de atuação, a Ouvidoria é posta como uma parte interna e que deve estar em contato com outros órgãos públicos para mediação e alinhamento institucional, mais do que mediação entre a comunidade e a prestação de um serviço público de qualidade.

Tal apuração denota falta de congruência diante da necessária atuação em rede com as demais instâncias e instituições de participação social (MENEZES *et al.*, 2016), especialmente por ser o Estado do Rio de Janeiro, a UF com o maior número de estabelecimentos penais sob observação do SIDH, em decorrência de denúncias realizadas pela Defensoria Pública e Organizações da Sociedade Civil de defesa dos Direitos Humanos.

A respostas dada pela OUV_RJ no que diz respeito às atribuições, reconhece que deve receber as manifestações dos familiares dos presos e reitera que existem problemas estruturais, os quais “quem está de fora” poderia contribuir para a melhoria. A participação da Ouvidoria se encerraria, então, na mediação das demandas da comunidade para os setores que integram a estrutura organizacional da secretaria.

Não só a ponta, mas têm questões que precisam ser resolvidas, questões mais recorrentes e também (os cidadãos) apresentam algumas soluções para coisas que a gente não consegue alcançar, [...] às vezes quem está de fora consegue até propor boas práticas para a gente. (OUV_RJ)

A relação entre a Ouvidoria e a direção da SEAP ocorre de maneira espontânea mais do que institucional, ressaltando, mais uma vez, a pessoalidade que perpassa todo arranjo da gestão da secretaria. A irregularidade, no sentido de não existir uma rotina de acompanhamento e governança bem definida, com que os contatos e repasses de demandas acontecessem entre a Ouvidoria e a gestão superior da secretaria, pode ser benéfica pelo lado em que evita a morosidade com a qual o setor público tende a exercer seus processos.

Por outro lado, a forma quase artesanal identificada nesse fluxo de tratamento das demandas, demonstra uma total ausência de normatização de como essa dinâmica deve acontecer, isto é, não existe parâmetro de boa governança e ainda que, nas palavras dos entrevistados funcione, atualmente bem, uma mudança de gestão pode desestruturar toda a articulação.

Então assim não existe aquela formalidade de uma reunião, mas as trocas são de forma imediata. Também não existe nenhuma dificuldade de acesso à Ouvidoria. [...] A gente tem... a Ouvidoria tem um canal aberto com ela (direção da SEAP) e ela também com a Ouvidora, da forma que tiver que ser. (OUV_RJ)

Ainda que se se entenda que o papel da Ouvidoria serve à “melhor condução das políticas públicas e aprimoramento do serviço público”, está registrado no próprio regimento interno da SEAP/RJ que compete ao cargo de Ouvidor, “assessorar” o Secretário do Estado por meio do recebimento e tratamento das demandas dos cidadãos, atribuindo também a responsabilidade de sanar as irregularidades encontradas no Sistema Penitenciário (RIO DE JANEIRO, 2022). O Art. 11, do referido regimento, termina definindo que a Ouvidoria deve exercer outras atividades que lhe forem conferidas pelo Secretário de Estado.

Também não acontece de forma sistemática, mas “às vezes” a secretaria, representada pela Ouvidoria, participa do GMF, grupo de monitoramento e fiscalização do Poder Judiciário, que acompanha as questões do sistema penitenciário e fica em alerta para investigar pontos de atenção trazidos à discussão. O contato da Ouvidoria com outras instâncias de regulação que deveriam formar essa teia de atores de governança “não é de uma forma formal redundante, mas existe a troca”, sendo considerado o suficiente por parte da OUV_RJ para não se sentirem isolados enquanto principal organização nesse cenário. O fato de as trocas acontecerem

organicamente é sempre retomado como uma forma de evitar a maneira “engessada” de se fazer política pública no sistema penitenciário.

A participação e o controle social na execução social no estado do Rio de Janeiro não se apresentam de maneira efetiva, seja pela inatividade do Conselho de Comunidade ou inexistência de arranjos institucionais que possam dar sustentação a uma rede de governança pública para o sistema penitenciário. Pode-se inferir que esta é uma causa-consequência do fato de que a Ouvidoria é expressamente representada como apoiadora obediente da direção da Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, onde a escuta dos cidadãos e usuários de serviços penais não é considerada como elemento de influência para a implementação de melhorias nas assistências e políticas públicas prestadas à população prisional.

6.4 Paraná

O dendograma e as distribuições, obtidos a partir das análises nas respostas das três entrevistas feitas com os atores sociais do estado do Paraná, indicam proximidade entre as classes 2 e 3 (verde e azul), que tratam de reações negativas sobre o tema com palavras como “inconstitucional” e “absurdo” e sobre questões estratégicas trazendo a “análise” e “inteligência” como palavras de destaque no discurso das classes.

É dessas classes que se aproxima a resposta dada pelo representante da direção do Departamento Penitenciário do Paraná (DIR_PR), conforme exposto na Figura 11 e no trecho abaixo, deixando clara a crítica empregada sobre o papel e a atuação das Ouvidorias no relato do representante da DIR_PR, bem como o que se espera do resultado do trabalho da OUV_PR e dos Conselhos de Comunidade do estado.

A Ouvidoria é uma ferramenta de inteligência, não deixa de ser uma ferramenta de inteligência, né? Se você não leva a sério o trabalho de inteligência, se você não faz um trabalho de análise junto com a inteligência, você tem um dado que pode não ser real. [...] Então, da forma como ela (a Ouvidoria) está estruturada, ela não se submete a nenhum trabalho de análise, sabe? De cruzamento de informações, né? E acaba sendo uma ferramenta de abuso, de vingança. (DIR_PR)

A seguir é apresentada a Figura 11 com a dendograma a partir do total de textos – Paraná.



Figura 11 - Dendrograma a partir do total de textos – Paraná. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

A entrevista feita com a pessoa representante do Conselho de Comunidade do Paraná (CC_PR) está mais próxima da Classe 4, roxa, que trata de temas jurídicos, bem explicitados com os termos “pena” e “justiça”. O relato trata da normativa que regulamentou e instituiu os conselhos de comunidade e na aproximação que se estabeleceu entre a Fecompar e os órgãos de justiça para além do Departamento Penitenciário, com o qual não tem um bom relacionamento. O relato reforça o atrito exposto no relato da DIR_PR e justifica a distância entre as classes predominantes em ambos os discursos (Figura 12).

]

A Fecompar tem uma afinidade maior com o tribunal de justiça e com o Ministério público, com relação a própria instrução normativa que precisava ser colocada em prática. [...] Porque como os conselhos da comunidade são órgãos de fiscalização, sempre vão encontrar questões e sempre vão bater de frente com alguém que está em algum lugar, exercendo uma função de poder. E agora que são policiais penais, a função do poder ficou ainda mais evidente, né? Então, os conselhos da comunidade acabam recebendo direta e indiretamente uma pressão interna e externa para que o conselho faça exatamente aquilo que o carcereiro chefe, diretor quer que faça. (CC_PR)

A seguir é apresentada a Figura 12 com a distribuição das classes de termos no espaço – Paraná.

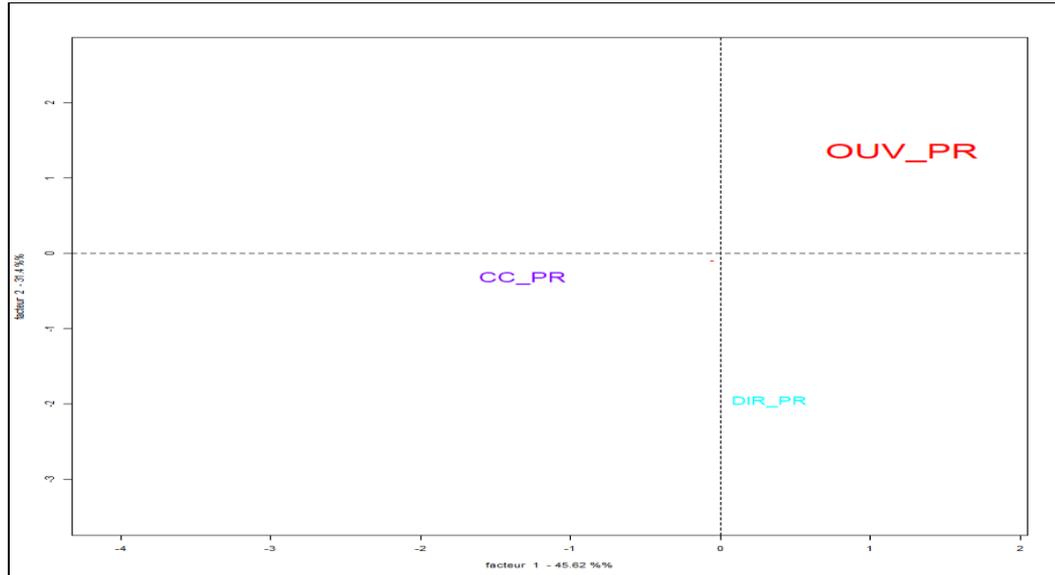


Figura 13 - Distribuição instâncias entrevistadas por classe – Paraná. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

Os discursos dos entrevistados no estado do Paraná aparecem distantes nas figuras 12 e 13, que apresentam sua disposição no plano cartesiano, bem como as classes resultantes da análise dos fragmentos de texto têm suas posições definidas e pouco se relacionam, com exceção das Classes 2 e 3. Isso significa que as respostas dadas em entrevistas giram sobre perspectivas diferentes, ainda que tenham sido guiadas por roteiros de perguntas semelhantes.

A desconfiança da alta gestão parece ser determinante para a o afastamento dos três atores investigados e de seus respectivos discursos que aparecem em quadrantes diferentes na Figuras 13.

Sobre a representação visual das palavras, representada na Figura 14, no nível mais superficial de observação é evidente o destaque às palavras “Ouvidoria e Conselho”, o que conduz a compreensão de tais vocábulos foram citados pelos entrevistados de maneira reiterada e com similaridade de frequências.

A seguir é apresentada a Figura 14 com a nuvem de palavras – Paraná.

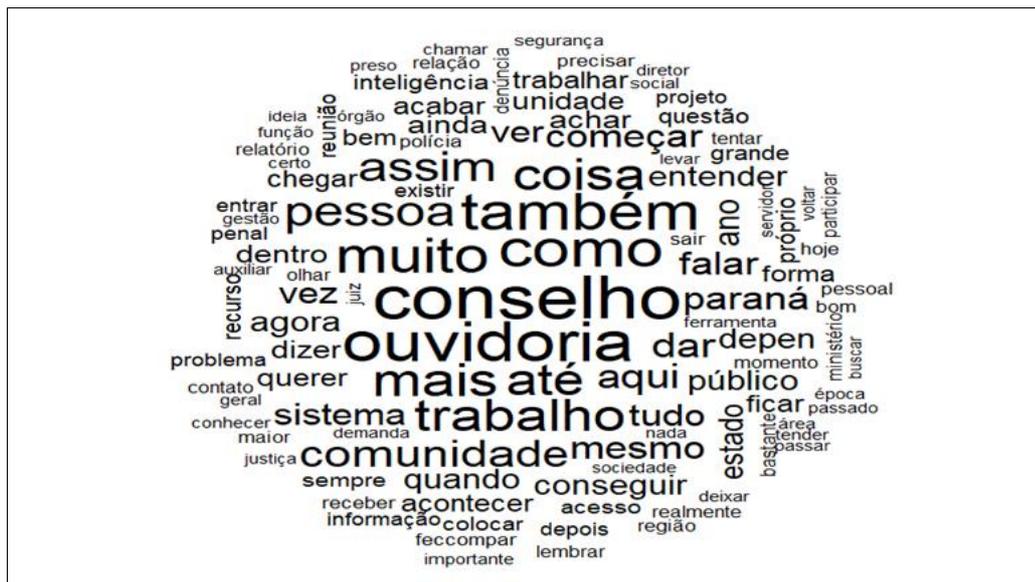


Figura 14 - Nuvem de palavras - Paraná. Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

Como já mencionado, o estado do Paraná foi selecionado por ser a UF com maior número de Conselhos de Comunidade constituídos em todo o território nacional (CNJ, 2022). O protagonismo do Estado, em grande medida pode ser atribuído a forma como os colegiados conseguiram se organizar, com atuações padronizadas, permanentemente acompanhados e orientados pela Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná – FECCOMPAR, cuja representante titular foi entrevistada.

A existência de uma Federação, criada em 2013, que promove a aproximação entre os 161 conselhos da comunidade entre diferentes comarcas, que sediam estabelecimentos penais, é um indicativo claro de níveis relevantes de envolvimento da sociedade em atividades relacionadas à execução penal, que se manifesta com articulação institucional e atuação em rede voltadas para atenção e apoio à comunidade prisional.

A pessoa entrevistada enfatiza a longa experiência junto ao sistema prisional paranaense, iniciada em 1988, a partir das atividades de estágio de serviço social, além disso menciona ser servidora pública municipal, liberada, desde a 2013, para atuar em jornada integral junto à FECCOMPAR.

Então a gente já tinha uma experiência anterior de um trabalho como assistente social [...], que eram acompanhamento da unidade prisional que a gente acompanhava aqui na minha cidade. Fazendo aquele trabalho de visitação uma vez por mês, fazendo aquele trabalho de levantamento das principais necessidades, das principais problemáticas que existiam no cárcere, e de debates e discussões dentro do próprio conselho da comunidade para, enfim, diligenciar possibilidades de mudança daquela realidade. Intervenções que fossem necessárias.

[...]

E quando chegou em 2013, eu consegui que a prefeitura que eu sou funcionária

pública municipal, que a prefeitura me liberasse, me cedesse e período integral é para o conselho da comunidade (CC_PR).

A titular da Ouvidoria em sua entrevista menciona a FECCOMPAR e Conselhos da Comunidade como órgãos com quem passou a ter maior proximidade, citando especificamente uma reunião cuja pauta foi para tratar sobre “coisas que ocorreram com os conselhos” e para qual não foi convocada, mas fez esforços em participar.

[...]até digo que eu gostaria de poder, que eles lembrassem um pouco mais da gente. Às vezes a gente vai se enfiando e quando vê você participa de reuniões, que nem foi quando o quando ocorreu as coisas com conselho da comunidade que daí, de tanto eu “vai aqui, vai aí”, eles começaram “então participa da reunião”, mas ainda isso é bem falho. Eles esquecem muito da gente. (OUV_PR)

A representante da FECCOMPAR quando indagada sobre a reunião mencionada, esclareceu que foi o primeiro e único contato com a Ouvidoria.

[...] Com Ouvidoria do estado do Paraná foi primeiro contato que nós tivemos, efetivamente. Foi o ano passado. Quando nós tivemos um problema bem sério, relativo à dificuldade que o DEPEN do Paraná estava causando para que os conselhos da comunidade tivessem acesso aos ambientes prisionais durante o período de pandemia. (CC_PR)

Ainda, acerca das percepções envolvendo a relação entre Ouvidoria e Conselhos da Comunidade, a representante da FECCOMPAR não reconhece qualquer grau de proximidade. Instada a se manifestar sobre as razões que dificultam uma atuação conjunta, assim de pronunciou:

[...]A Ouvidoria fica enclausurada, numa salinha no Castelinho, fica ali cuidando de coisas que ela acha que são importantes, mas que não tinha a mínima noção do que realmente está acontecendo. E fica tentando resolver coisas muito pontuais, internas, que chegam coisas que chegam, mas as coisas que chegam são mínimas. A maior parte das coisas não chegam. (CC_PR)

A opinião da entrevistada evidencia aspectos relacionados ao baixo nível de autonomia técnica e política da Ouvidoria, que segundo Quintão e Cunha (2018) além de comprometerem seu potencial democrático, impactam na criação de vínculos de confiança entre a administração pública e a sociedade.

Sobre governança, a DIR_PR coloca o conceito como um “hábito de gestão”, uma vez que não existiriam regras explícitas de como gerir sistemas penitenciários. “No sistema penitenciário, infelizmente, não há um modelo a ser executado.” aponta o entrevistado. A Ouvidoria do Departamento Penitenciário do Estado, portanto, não é considerada parte do que é apontado como governança pública.

A DIR_PR compara a atuação da Ouvidoria o tempo inteiro com o funcionamento do setor de inteligência, pondo as funções e atribuições do último como ideal para o desempenho das atividades de Ouvidoria. Em sua opinião toda manifestação ou denúncia apresentada à Ouvidoria deveria ser investigada e analisada e somente após a apuração de veracidade poderia ser reportada aos órgãos de controle, como o MP e Corregedoria. Demonstra, desde logo, que vê relevância no serviço que deve ser prestado pelas Ouvidorias segundo a legislação e a literatura, inclusive considerada para este trabalho.

Então essa é minha grande crítica. A questão da Ouvidoria é uma ferramenta necessária, sim, quando ela é elevada a esse grau de seriedade, como eu falo da inteligência também de modo geral, né? (DIR_PR)

O entrevistado, ao manifestar críticas ao trabalho da Ouvidoria, faz referência ao seu uso como “ferramenta de abuso” para a apresentação de denúncias e reclamações infundadas, o que prejudica o papel relevante que deveria desempenhar no funcionamento da estrutura organizacional na qual se insere.

Para corroborar sua crítica, faz o relato de experiências pessoais vivenciada a partir do recebimento de denúncias anônimas contra si próprio e outros servidores, revelando um possível viés na compreensão que expõe. Este ponto de insurgência é identificado por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), no livro “Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil.”, como um fator de tensão institucional e de reclamação dos servidores contra as Ouvidorias, rotuladas de parcialidade e acusadas de pautarem suas atuações em denunciamentos.

É colocada ainda a atuação isolada da Ouvidoria que não interage com os demais atores dessa teia de assistência à pessoa presa e familiares, mas também não entende essa aproximação como necessária, visto que o manifestante direciona as demandas diretamente para o órgão responsável pelo tratamento, isto é, para o Ministério Público ou Defensoria Pública, por exemplo.

A Ouvidoria do Depen/PR não é regulamentada enquanto Ouvidoria do sistema penitenciário do estado do Paraná pois não existe uma estrutura organizacional constituída formalmente. O que existe é uma portaria que convoca a atual pessoa representante da OUV_PR para a prestação desse serviço. A OUV_PR é um setor de uma pessoa só dentro do departamento, que recebe pouca atenção, reconhecimento ou incentivo necessários. A Ouvidoria também não participa de agendas institucionais de tomada de decisão, nem de planejamento no Depen. Ainda assim é perceptível no relato da OUV_PR o esforço para que o setor seja entendido como parte importante da governança do Depen/PR, construindo relatórios

mensais, que não são publicados e forçando a participação em agendas onde enxerga ter potencial de contribuição.

[...] Estou ali, junto com a direção tentando fazer eles entenderem tudo que podem utilizar da Ouvidoria para melhorar sua gestão, [...] como a gente começa a divulgar também, e agora com as visitas presenciais retornando, então o cidadão, em termos, começa a ter também um maior acesso. A gente divulga pros servidores também, então, todos estão começando a ter um maior acesso à Ouvidoria, então a gente começa a ter um retorno. [...] Eu participei de duas reuniões que até foi junto com o Ministério Público, conselho da comunidade, algumas visitas. O chefe do setor de tratamento penal, mas foi tudo assim porque eu fui me enfiando mesmo, sabe? (OUV_PR)

O relato da titular da Ouvidoria reforça a dificuldade dos gestores públicos diante de cobranças e reclamações, além da dificuldade de aceitar a exposição de falhas e violações na prestação dos serviços públicos.

No contexto do sistema prisional do Paraná, a recusa frente às críticas e reclamações, é apresentada pelo gestor como um excesso de reclamações, tal manifestação pode ser resultado da atuação muito ativa dos Conselhos da Comunidade, visto que o Estado detém o maior número de colegiados, distribuídos por comarca e estabelecimento, os quais atuam em rede e articulados em torno da Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná – FECCOMPAR (CNJ, 2022).

A postura de insurgência observada, deve ser analisada frente ao grande desafio enfrentado pelas Ouvidorias de uma maneira geral, qual seja o de estabelecer de maneira efetiva um processo de comunicação com o cidadão, criando oportunidades e possibilidades de impactar positivamente a gestão pública com possibilidades de impactos positivos na gestão pública e o pleno exercício da cidadania (CICONELLO, 2012).

Se para as estruturas da administração pública, os modelos disponibilizados de participação e controle social ainda que formal, apresentam alcances cerceados e insuficientes, o sistema prisional reforça as dificuldades, pois o perfil dos usuários que acessam a Ouvidoria penitenciária, em busca de canais de acolhimento, é formado por pessoas privadas de liberdade, familiares e egressos do sistema prisional, indivíduos, cujos estigmas sociais inibem o reconhecimento de direitos, e a concessão de garantias como usuários de serviços penais e políticas públicas.

A ausência de regulamentação e de reconhecimento institucional da Ouvidoria impacta a formação da consciência dos direitos de cidadania do extrato social relacionado à execução penal, afasta a consolidação do regime democrático e minimiza a importância de suas

contribuições para a ampliação da oferta e do aprimoramento dos serviços prestados pela Administração Penitenciária.

Quanto à atuação em rede, o relato da OUV_PR é que existiu proximidade apenas com o conselho de comunidade de Curitiba, sendo esse relacionamento muito produtivo e relevante para ambos os lados. O representante da Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná (CC_PR), no entanto, diz que a primeira vez que tiveram contato com a OUV_PR foi em 2021, para tratar de um problema específico no período de pandemia, quando os conselhos de comunidade não estavam conseguindo acesso aos estabelecimentos prisionais.

A Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado Do Paraná - FECCOMPAR também não enxerga relevância no serviço prestado atualmente pela Ouvidoria do Depen/PR, uma vez que todos os relatos dos conselhos de comunidade do estado são de informações desencontradas ou de um atendimento ruim. Ainda assim, vislumbra potencial na atuação da Ouvidoria se esta tivesse a autonomia necessária para agir, mantendo um canal aberto de diálogo e participação efetiva no fomento e garantia da participação social na execução penal.

A manifestação apresentada pela pessoa representante da FECCOMPAR encontra respaldo na literatura especializada que reconhece a importância e a necessidade de valorização das Ouvidorias como das agências da sociedade civil e das políticas públicas, como espaços públicos de participação social. Os ensinamentos apresentados por Neto e Durán (2016) apontam que as instituições participativas, quando dotadas de condições de autonomia, apresentam potencial de revitalização, empoderamento e engajamento cívico da própria sociedade.

7. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Apresenta-se a seguir informações obtidas com base na análise das percepções dos atores entrevistados e procedimentos metodológicos adotados, que auxiliaram na validação ou rejeição das hipóteses de investigação, adotadas preliminarmente, conforme exposição contida no Capítulo 6:

Neste ponto, é importante retomar as cinco hipóteses levantadas nesta pesquisa: **Hipótese 1** – Na percepção dos atores entrevistados, as Ouvidorias Penitenciárias são espaços institucionais que servem à mediação entre os representantes da sociedade civil, as pessoas privadas de liberdade, os servidores/funcionários públicos e a administração pública, para o aprimoramento dos serviços penais; **Hipótese 2** – O relacionamento institucional das Ouvidorias com os *policymakers* do sistema prisional influencia a tomada de decisões para eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas às pessoas privadas de liberdade; **Hipótese 3** – Os conselhos da Comunidade reconhecem as Ouvidorias como espaços de mediação entre a sociedade e o poder público para a implementação de políticas públicas destinadas à comunidade penitenciária; **Hipótese 4** – Os titulares das Ouvidorias e gestores dos sistemas prisionais entrevistados compreendem as funções das Ouvidorias penitenciárias como aderentes aos preceitos de governança pública, onde as sugestões, reclamações e denúncias apresentadas por seus usuários integram os processos de melhoria das políticas penais; **Hipótese 5** - Os atores entrevistados reconhecem que as Ouvidorias Penitenciárias exercem suas atividades com independência e autonomia administrativa.

Em relação a Hipótese 1, a percepção dos atores entrevistados, corroboram os achados obtidos na revisão da literatura (Cardoso, 2010, 2012; Menezes *et al*, 2016 ; Lima Neto; Durán, 2016), ainda que de maneira limitada há claro reconhecimento sobre as competências das Ouvidorias Públicas como espaços que auxiliam o cidadão em suas relações com a administração pública. A investigação nos mostra que as Ouvidorias Penitenciárias são vistas como espaços institucionais que servem para mediar a comunicação e o relacionamento entre a sociedade beneficiária das políticas públicas sob direção dos departamentos penitenciários e secretarias de administração penitenciária. Essa noção, no entanto, só toma o caráter de reconhecimento de que essa mediação serve para a melhoria do serviço público prestado ao cidadão, quando sob a ótica das próprias Ouvidorias, isto é, os representantes desse setor entendem seu papel na governança pública, diferente das demais instâncias entrevistadas.

Os fatores limitantes em grande medida decorrem da dificuldade dos gestores e tomadores de decisão, em utilizarem das manifestações, apresentadas às Ouvidorias

penitenciárias, como mecanismos gerenciais de avaliação e melhoria dos serviços públicos prestados no âmbito do sistema prisional.

Sobre a **Hipótese 2**, a partir de elementos obtidos com as entrevistas foi possível verificar que o grau de influência das Ouvidorias junto aos formuladores de políticas pública é ainda incipiente. Não é comum que os relatórios produzidos pelas Ouvidorias Penitenciárias, sendo estes a forma mais constante de concretização do trabalho desses setores, influenciam de fato as tomadas de decisão que impulsionam melhorias na implementação de políticas públicas concernentes ao sistema penitenciário.

Relatórios, elaborados pelas Ouvidorias, com informações sobre atividades realizadas e dados obtidos com base no recebimento e tratamento das manifestações de usuários são nominados por Menezes (2016) como mecanismos de prestação de contas à sociedade e instrumento norteador à alta gestão para a implantação de melhoria da qualidade dos serviços prestados. Entretanto, nas entrevistas realizadas não há um reconhecimento de que tais relatórios são considerados pelos dirigentes e diretorias como instrumentos de identificação de problemas e deficiências.

O fato de não estarem inseridas nos espaços em que essas decisões são tomadas, por ocuparem um lugar tão somente de assessoria da alta gestão, bem como as dificuldades de acesso e participação em reuniões com os centros decisórios organizacionais (CARDOSO, 2010) são evidências de que as Ouvidorias não dispõem de capacidades de persuasão e influência na tomada de decisão da alta administração.

Como indícios pode-se citar a situação do Paraná, que como informado pela titular da Ouvidoria, os relatórios produzidos nem chegam a ser publicados no site da instituição ou em boletins internos (LYRA, 2009). A Ouvidora do Rio de Janeiro, menciona que o único relatório que tem conhecimento com dados de demandas apresentadas ao setor foi feito por seu antecessor, elaborado sem parâmetros de coleta e produzido com o auxílio de um pacote de aplicativos para escritório e serviços, adquiridos, às suas expensas do servidor, de maneira particular.

[...] E aí a gente estava falando sobre a questão da gente não ter um programa de diagnóstico de medir as nossas demandas para a gente poder fazer os relatórios. E ele foi, fez, Ele comprou um pacote *Office*. E ele: Leila, mas você vai continuar com isso? Acho sim, cara, eu vou. Eu vou porque eu gosto. Acho que a gente tem que continuar. A gente não pode perder dados. Eu poderia não ficar porque foi uma coisa que a gente está com os recursos que não veio de fora, saiu do meu recurso e saiu do dele, né? (OUV_RJ)

O processo de institucionalização do sistema prisional, por características relacionadas à segurança e o comportamento de seus operadores, tende a apresentar um tipo próprio de burocracia que se manifesta em uma gestão direcionada à ordem e controle (MELO, 2020), o que dificulta a inserção de novas vozes em seu processo político, tornando-o, normalmente, refratário às mudanças provenientes de demandas da sociedade civil e movimentos sociais.

Sobre a hipótese 3, os representantes dos Conselhos da Comunidade entrevistados reconhecem que as estruturas de Ouvidorias, sob o aspecto formal, são espaços importantes para a participação e interlocução social. Entretanto, não foram destacadas situações em que as Ouvidorias representaram pontos de conexão entre os Conselhos, administração pública e demais instituições para a operacionalização de articulações institucionais e a formação de redes para o atendimento de demandas de inclusão da comunidade prisional nas políticas públicas (CNJ, 2022).

Fragmentos da entrevista realizada com a representante do Conselho da Comunidade de São Paulo corroboram as percepções de absoluta ausência de conexão com a Ouvidoria.

[...] nós não fomos procurados pela Ouvidoria em nenhuma vez. Eles nunca entraram em contato com o conselho. O último contato que eu tive com o senhor secretário Dr. Nivaldo foi em uma reunião que tivemos com o CONDEP, né? O CONDEP⁵ também é um parceiro e recebe muita demanda do sistema penitenciário e muitas reclamações e muitas queixas e encaminham pra gente. Então quando teve essa reunião com o secretário de administração de ação penitenciária, o conselho foi convidado. (CC_SP)

A ausência de proximidade entre os atores evidencia as dificuldades de envolvimento da sociedade civil no processo de implementação de políticas sociais, nas áreas de saúde, educação e assistência social, inviabilizando parcerias que poderiam permitir a coprodução de assistências penais (CNJ, 2021), em uma perspectiva próxima do que Denhardt e Denhardt, (2015) definem como Novo Serviço Público.

O potencial que as Ouvidorias têm de melhorar as políticas públicas a partir do investimento ativo no controle social na execução penal (RABELO; ALENCAR, 2016), não é alcançado, ao olhar dos representantes dos Conselhos de Comunidade, visto que o contato entre as duas instâncias pouco acontece ou resulta em mudanças efetivas.

O processo de escuta e atendimento de demandas, identificando a vinculação administrativa com o órgão gestor, possui falhas estruturais e funcionais (GOMES, 2016).

⁵ O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEP), foi criado pela Assembleia Legislativa de São Paulo há 31 anos. Com ampla atuação no sistema prisional, suas finalidades principais são: 1) investigar situações de violações de direitos humanos no Estado, encaminhar os casos às autoridades responsáveis e acompanhar as providências adotadas. 2) estudar e propor soluções para os problemas referentes à defesa e à garantia dos direitos fundamentais.

A falta de autonomia das Ouvidorias, se estabelece como um dos principais fatores que prejudicam o acolhimento adequado e comunicações qualificadas que aproximem a sociedade e operacionalizem formas colaborativas de governança (DOBERSTEIN, 2016).

No tocante a Hipótese 4, ao discorrerem sobre as funções da Ouvidorias os entrevistados relacionam sua atuação com mecanismos de governança pública (TCU, 2014), todavia apresentam posturas conflitantes em reconhecer que a participação social é elemento fundamental do “*public value management*” (EVANS, 2012). Tampouco reconhecem que abordagens relacionadas a efetividade de boas práticas de governança requerem a concessão de maior espaço para a sociedade civil e os usuários de serviços penais se manifestarem para a tomada de decisões e formulação de políticas (COMPARATO, 2016).

Nas entrevistas realizadas com os gestores dos sistemas prisionais, verifica-se que não é assegurado na rotina das secretarias, o momento em que as demandas e manifestações das pessoas privadas de liberdade recebidas pela Ouvidoria serão repassadas e analisadas com as diretorias da organização, deixando sempre a cargo da casualidade e da pessoalidade, o compartilhamento dessas informações (MENEZES *et al.*, 2016).

Não foge do radar da maioria dos gestores entrevistados, no entanto, que as sugestões, reclamações e denúncias apuradas pela Ouvidoria podem integrar os processos de melhoria das políticas penais (SANTOS *et al.*, 2019), porém é difícil garantir que esse propósito se cumpra dadas as circunstâncias que caracterizam o sistema prisional (CRUZ *et al.*, 2013).

As informações produzidas pelas Ouvidorias, em uma primeira análise, não são consideradas estratégicas (MENEZES *et al.* 2016), tampouco suscitam o aprimoramento da prestação dos serviços públicos ofertados (LYRA, 2016).

Finalmente, em relação à **Hipótese 5**, na percepção e discurso dos atores entrevistados fica evidente que as Ouvidorias Penitenciárias não dispõem de autonomia administrativa e financeira (GOMES, 2016), nem mesmo se reconhece essa necessidade por parte dos gestores entrevistados.

Não existe previsão específica pois a Ouvidoria não é uma Unidade Gestora Executora; por outro lado suas demandas de execução orçamentária estão a cargo da Unidade Orçamentária da Sede da SAP. (DIR_SP)

[...] Então, os nossos recursos ali são mínimos. Até nós não temos uma estrutura muito grande, são estruturas pequenas, né? Então é o básico bar, vamos dizer assim, é um carro, é um computador, né? São 2 funcionários. Então, nós não temos como. (DIR_PR)

[...] Ninguém aqui tem. Nós não temos, na verdade, a gente tem aqui. É são planos de trabalho que são as nossas necessidades, mas nada impede que a Ouvidoria apresente um projeto e que a gente consiga fazer através de licitação, não tem problema nenhum.

Porque orçamento nós temos,[...] A gente não tem uma rubrica própria para Ouvidoria. (DIR_RJ)

[...] Mas assim, talvez pela própria vinculação com a Secretaria, ela não tem esse destacamento orçamentário separado.[...],mas tudo que é solicitado tanto pelo conselho, pela Ouvidoria, eles têm atendimento priorizado aqui dentro. (DIR_MA)

Embora a questão relativa à autonomia financeira e administrativa não esteja assegurada na maioria dos modelos e dispositivos legais que regulamentam as Ouvidorias públicas (GOMES, 2016), Lyra (2006) assevera que a atuação efetiva e independente das Ouvidorias não se sustenta sem orçamento e gestão própria para custeio e manutenção dos recursos necessários ao seu pleno funcionamento.

Nos normativos indicados pelos entrevistados sobre as atividades de suas Ouvidorias, constatou-se a previsão de extensão de outras atribuições que poderão ser determinadas pelos gestores das secretarias de administração penitenciária, situação peculiar aos cargos de assessoramento. A realidade descrita e observada sobre as estruturas, elegidas para a presente pesquisa, condiz com a classificação estabelecida por Gomes (2016) e Lyra (2016) às Ouvidorias “subordinadas ou obedientes”, identificadas a partir das seguintes características: 1) criadas mediante abordagem *top-down*, por norma editada pelo dirigente da instituição, sem a participação dos demais setores que integram a estrutura organizacional; 2) nomeação do titular, em cargo de livre escolha e exoneração por parte do gestor, sem a existência de mandato; 3) atribuições predominantemente voltadas para atividades administrativas burocráticas (OLIVEIRA, 2005) e de assessoria da autoridade fiscalizada.

Outro achado obtido na análise dos normativos estaduais é a ausência de dispositivos que estabeleçam critérios objetivos para a seleção e nomeação (GOMES, 2016). O cargo de Ouvidor é considerado uma função de confiança do dirigente máximo do órgão, com atribuições de assessoria à alta direção, cujos critérios de escolha em sua maioria apresentam características de pessoalidade. Com exceção da Ouvidoria de São Paulo, os titulares das Ouvidorias entrevistados não possuem mandato fixo, sendo, portanto, de livre nomeação e exoneração, não necessitando de qualquer motivação.

As análises relacionadas à autonomia das Ouvidorias, foram realizadas a partir das dimensões técnica e política apontada pela literatura.

A dimensão política (NETO e DURÁN, 2016; CARDOSO,2010) está relacionada à independência e a liberdade funcional. Ausência de interferências da organização, de grupos políticos ou de vínculos de poder, materializada em normativos, mandato e definição de critérios objetivos para a escolha do Ouvidor. Já a autonomia técnica se reflete na capacidade da Ouvidoria de influenciar no processo decisório da organização públicas, efetivando-se como

espaços estratégicos de construções democráticas e efetividade da participação de atores sociais nos meandros da gestão pública (MENEZES, 2016).

A independência como aspecto conceitual e práticos na atuação das Ouvidorias penitenciárias foi observado por dois atores entrevistados. O secretário de administração penitenciária do Maranhão faz referência ao termo quando questionado sobre mandato e critérios de seleção do Ouvidor:

A princípio, não. Ele é um cargo em comissão. Na realidade, nós estamos com a mesma ouvidora praticamente há 7 anos, né. Então eu não tenho como reclamar, mas não tem critério. No passado, a gente até tentou alterar a lei para poder ter escolha, logicamente, a lista tríplice, uma coisa desse tipo. Eu não vejo problema, né? É o futuro nosso aqui, para realmente ter uma Ouvidoria 100% independente. Hoje é um cargo em comissão, de uma pessoa nomeada pelo governador por indicação do secretário. No nosso caso aqui é uma Ouvidoria bem independente pelo meu perfil, mas, em tese, se fosse talvez outra pessoa, talvez não seria tão independente.

Fica claro em sua resposta que a alteração normativa, para que a Ouvidoria possa atuar com total independência, é uma projeção de futuro. Em sua fala, embora reflita que a atual titular disponha de autonomia, menciona que tal condição é decorrente de sua forma de gestão e conclui com clara admissão de que a autoridade máxima da secretaria, dependendo do perfil, poderá interferir diretamente na atuação da Ouvidoria, visto não existirem garantias que assegurem “100% de independência”. A situação descrita pelo DIR_MA não é estranha a realidade das Ouvidorias públicas, Lyra ao analisar a questão de suas autonomias descreve situações de inferência:

Não poucas vezes, o gestor demonstra irritação com a divulgação de críticas à sua atuação, chegando por vezes a suspender arbitrariamente a publicação dos relatórios da Ouvidoria, a ameaçar o fechamento desta, e a outras represálias do gênero, que denotam a incapacidade do poder fiscalizado de oferecer à sociedade o mínimo de transparência na prestação de seus serviços. É necessário, pois, que a norma que institui a Ouvidoria garanta a obrigação do órgão fiscalizado de publicar os relatórios da Ouvidoria (LYRA,2009).

A questão da independência se apresenta como um fator fundamental de credibilidade da Ouvidoria, implicando diretamente no grau de confiança que poderá ser estabelecido ou não entre os atores sociais que atuam no sistema prisional. Prova disso são os fragmentos da entrevista realizada com CC_PR em que o distanciamento do Conselho da Comunidade decorre da percepção de que a Ouvidoria não dispõe de autonomia:

[...] Porque, sabe, a impressão que eu tenho, eu posso estar completamente enganada. Mas a impressão que eu tenho é que é Ouvidoria e o Depen-PR é a mesma coisa. A

Ouvidoria e o Depen estão dentro de um mesmo órgão. Que compõem uma mesma estrutura e que, por questões de poder. (CC_PR)

[...] E por uma questão de poder institucional, de poderia hierárquico, de interface. Com a própria questão desse sistema de coisas inconstitucionais, é como se fosse um morde e assopra, um morde e assopra, um morde e um assopra. Talvez não vai chegar a ter a força pra romper práticas assistencialistas, práticas de violência interna institucional, práticas de abuso de poder. A percepção que eu tenho da Ouvidoria, estou sendo nua e crua. (CC_PR)

Diante da avaliação dos resultados, concluí-se que, apesar do reconhecimento de que as Ouvidorias penitenciárias apresentam potencial institucional para possibilitar ao sistema prisional uma governança pública embasada em maior participação e controle social, as percepção dos atores sociais, envolvidos na pesquisa, demonstram um quadro de estagnação, subutilização de capacidades, descontinuidade dos processos de organização, insuficiência no quadro de pessoal, limitações estruturais, ausência de autonomia e baixa influência nos aspectos decisórios para implementação de políticas públicas e melhoria dos serviços penais ofertados.

Considerando que as análises situacionais resultaram em um diagnóstico avaliativo, com a identificação de fatores que limitam a atuação das Ouvidorias, dos sistemas prisionais estaduais, como ferramenta de apoio a governança pública, foram elaboradas propostas de intervenção, com um conjunto de ações que possibilitem a integração dos atores sociais, usuários de serviços penais e a administração pública.

8. PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

No propósito de contribuir com o processo de maturidade institucional das Ouvidorias penitenciárias, que prioritariamente deverá minimamente garantir condições para uma participação mais efetiva dos órgãos de execução penal, apresentam-se abaixo sugestões de interposição a serem trabalhadas pelo Depen no âmbito de suas competências legais e em colaboração com as unidades federativas e demais órgão da execução penal:

- Fomentar junto às gestões estaduais a necessidade de adequação dos regimentos internos das secretarias, com vistas à inserção formal da Ouvidoria no organograma da instituição, com a definição de competências e previsão de participação no processo decisório sobre a gestão de serviços e políticas públicas do órgão a que se encontra vinculado;
 - Propor ao CNPCP a edição de ato resolutivo que disponha sobre critérios para a nomeação ou designação do cargo de titular da unidade de Ouvidoria penitenciária e mecanismos de proteção contra demissão, destituição ou exoneração sem critério legítimo;
 - Implementar ciclo de formação e capacitação, a partir da Escola Nacional de Serviços Penais, direcionado a integrantes das Ouvidorias Penitenciárias e demais órgãos de execução penal voltado ao aprimoramento da compreensão das funções da Ouvidoria, práticas de governança, composição de arranjos institucionais e promoção de processos de articulação em redes de atores locais sobre políticas públicas relacionadas ao sistema prisional;
 - Instituir com recursos do Fundo Penitenciário Nacional programa para o financiamento de projetos voltados à implantação e fortalecimento de estruturas de ouvidoria para o sistema prisional, para o exercício de suas funções;
 - Constituir no âmbito do Depen o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Penitenciário, com atribuições de promover o intercâmbio de experiências, metodologia de tratamento de manifestações, padronização de atividades de inspeção a estabelecimentos penais, projetos voltados para o aperfeiçoamento institucional, práticas de governança pública e ações que auxiliem na criação e fortalecimento de canais de participação e controle social das atividades de execução penal;
 - Orientar as Ouvidorias estaduais a elaborarem um plano de inspeções nas unidades penais, buscando junto aos demais órgãos da execução penal um planejamento conjunto com o propósito de estabelecer parcerias, troca de informações e ampliação das unidades fiscalizadas;
- e

- Promover institucionalmente o reconhecimento das Ouvidorias estaduais que possuem canais de mediação, com representantes da rede de participação social e controle na execução penal, com a finalidade de acompanhar, identificar falhas e formular propostas para o aprimoramento de seu trabalho e dos serviços penais ofertados à comunidade prisional.

Cabe ressaltar que, na hipótese de que as sugestões apresentadas venham a integrar projetos a serem desenvolvidos pelo Depen, a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais deverá acompanhar o desenvolvimento destas boas práticas, atuando na interlocução entre as partes interessadas e contribuindo para a melhoria das condições de atuação das Ouvidorias estaduais.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste trabalho de pesquisa possibilitou uma observação mais aproximada da realidade das estruturas de Ouvidorias que atuam no sistema prisional, cujas análises as colocam em patamares muito distantes daquilo que a literatura e os propósitos democráticos definem como o modelo ideal.

A revisão da literatura realizada demonstra que a expansão das Ouvidorias públicas no território nacional acompanhou a própria evolução conceitual de governança pública, tentando na medida do possível e (também) em situações de completo improviso servir de suporte aos mecanismos que, abstratamente tentam aproximar a sociedade e o estado para a composição de interesses verdadeiramente públicos.

Nesse sentido, a busca por responder à pergunta de pesquisa: “as Ouvidorias Penitenciárias atendem as demandas de aprimoramento de serviços penais de seus stakeholders e auxiliam as altas instâncias da organização a alcançarem maior efetividade para a governança pública no sistema prisional?” impõe a necessidade de discutir a própria configuração do sistema carcerário brasileiro, caracterizado como instrumento de segregação social, encarceramento em massa, controle de fluxos de pessoas e informações e inexistência de mecanismos de *accountability*, fatores estes que desvirtuam e impõem elevados limites a regular atuação das Ouvidorias penitenciárias.

Como já discorrido a Ouvidoria pública ao mediar as relações entre a sociedade e o Estado, amplia o exercício da *accountability*, que por sua vez integra um dos princípios da governança e por conseguinte contribui com a governabilidade. Entretanto, o sistema prisional é marcado por práticas de insulamento, cujas mazelas já descritas tendem, equivocadamente a legitimar a ideia de um sistema impenetrável a agentes externos, especialmente para avaliação de rotinas e práticas (ZAMPIER in VITTO e DAUFEMBACK, (ORG), 2018).

O processo de análise exploratória realizado por meio de entrevistas realizadas em mais de 12 horas de conversa, com representantes de três áreas da estrutura de execução penal, demonstrou que a personalidade é determinante na seleção dos representantes das Ouvidorias, cujas estruturas não dispõem de autonomia, sem participação às instâncias decisórias e sem conexão a outros órgãos que atuam no sistema prisional, inclusive com a produção de assistência aos usuários diretos de serviços penais.

A produção de relatório de atividades com divulgação pública não se apresentou como uma prática efetiva e a ausência de arranjos institucionais sólidos e as sucessivas mudanças de

cargos ocorridas na alta gestão acarreta uma total descontinuidade administrativa e modificações em prioridades até então estabelecidas às Ouvidorias.

As Ouvidorias das unidades analisadas exercem seu trabalho de maneira isolada e não são vistas em pé de igualdade ou como fiscalizadoras da qualidade do serviço público prestado. Em sua absoluta maioria, são descritas como braço acessório das gestões, que pouco consideram seus insumos para as tomadas de decisão sobre políticas estruturantes em nível de rede.

O próprio conceito de governança, quando definido pelos gestores, se confunde com práticas de gestão, sem o reconhecimento de que a primeira direciona a segunda. Tampouco assimilam a participação social como um mecanismo de governança para a construção de ações coletivas que podem auxiliar a governabilidade.

A necessidade de envolvimento da sociedade decorre da superação das teorias tradicionais que, a meu ver, se equivocam em defender que a reabilitação de um indivíduo é uma decorrência natural da própria prisão (BUNN, 2018). É um erro imaginar que transcorrido o tempo de privação de liberdade, a pessoa está apta a enfrentar os desafios de sua liberação e a comunidade pronta para recebê-la de volta.

Por maiores que sejam os desafios para tornar as Ouvidorias penitenciárias espaços democráticos onde a participação social é estimulada e exercida de maneira transparente, incorporando diversos atores sociais nas estruturas decisórias da gestão pública, há evidência significativas que os benefícios poderão auxiliar o processo de desestigmatização do sistema prisional e quiçá incentivar discussões sobre as imprescindíveis reformas que há tanto tempo adiamos.

Para continuidade da pesquisa sobre Ouvidorias públicas, entende-se como pertinente a investigação a partir da perspectiva idealizada pela literatura para suas atuações, frente ao contexto político atual que, de maneira antagônica ao princípio constitucional de controle social tem promovido a extinção de marcos legais (BRASIL, 2019), a desconstrução de espaços democráticos de participação da sociedade na gestão de políticas públicas (OLIVEIRA, 2020) e a exclusão de atores sociais, comprometidos com pautas progressistas e de defesa dos direitos humanos no processo institucional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista da Administração Pública, 2007.

ALASKA OMBUDSMAN . **About the Ombudsman** . 2021. Disponível em: <https://ombud.alaska.gov/about-the-Ombudsman/2>. Acesso em: 27 mai. 2021.

ALMQUIST, R; GROSSI, G., VAN HELDEN, G. J. & REICHARD, C. **Public sector governance and accountability.** Critical Perspectives on Accounting, v. 24. n. 7-8, 2013.

AMARAL, N. (Coord.) Políticas públicas: conceitos e práticas. v. 7. Belo Horizonte: Sebrae, 2008. 48 p. Série Políticas Públicas. Disponível em: <https://docplayer.com.br/327810-Politicass-publicas-conceitos-e-praticas.html>. Acesso em: 27 jun. 2022.

AOB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN . Revista Científica da ABO, ano 2, n. 2, 2019. Disponível em: http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf. Acesso em 03 ago. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, v. 14, n. 1, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 27 mai. 2021.

BAO, G.; WANG, X.; LARSEN, G. L.; MORGAN, D. F. **Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership.** Administration & Society, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2013.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal.** Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARCINSKI, Mariana; CUNICO, Sabrina Daiana. **The (un)visible effects of prison: the contradictions of the prison system.** Psicologia, Lisboa, v. 28, n. 2, p. 63-70, 2014. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S087420492014000200006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 5 março 2021.

BARSAGLINI, Reni. **Do Plano à Política de saúde no sistema prisional: diferenciais, avanços, limites e desafios.** Physis, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 1429-1439, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373312016000401429&lng=pt&nrm=iso. acessos em 15 set. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312016000300019>. Acesso em: 25 mai. 2021.

BEHAN, C. M.; KIRKHAM, R. **Monitoring, Inspection and Complaints Adjudication in Prison: The Limits of Prison Accountability Frameworks.** The Howard Journal of Crime and Justice, 2016. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/108588/8/Behan%20and%20Kirkham%20Author%20Final%20Copy.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BEVIR, Mark. **Governança Democrática: uma genealogia**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BEZERRA, H. M. S. **Defensor do povo: origens do instituto do *Ombudsman* e a malograda experiência brasileira**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 36, p. 46–73, 2010. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL – Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload>. Acesso em 11 de abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro**. Set. 1976.

Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=no de0ca8mx05ue8kl13jg9een8li7q17516365.node0?codteor=1244772&filename=Dossie+-PRC+70/1976 Acesso em: 29 de jul. 2021

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório Final da CPI destinada à investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, n. 57 (suplemento) 19 abr. 1994. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19ABR1994SUP.pdf#page=>. Acesso em 29 de jul. 2021

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI Sistema Carcerário**. 09 jul. 2008. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cpi-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em 30 de jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI Destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro**. 05 ago. 2015. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/01/relatorio-cpi-sistema-carcerario-camara-ago2015.pdf>. Acesso em 30 de jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 391**. Maio, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3918>. Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. **Carta de Conclusão do XI Encontro Nacional do Ministério Público no Sistema Prisional**. Nov. 2020. Disponível em: https://www.cmpmp.br/portal/images/Comissoes/CSP/ENCONTROS_2020/CARTA_DE_CONCLUS%C3%83O_-_XI_ENSP.pdf. Acesso em: 22 de nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação**. Departamento Penitenciário Nacional. Maio/2020. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>. Acesso em: 4 março 2021.

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (2020). **Processo 08001.002482/2019-52**. Brasília, DF. Recuperado de <http://sei.mj.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Portaria nº 120, de 21 de fevereiro de 2020**. Institui o Cadastro Nacional de Participação Social na Execução Penal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-120-de-21-de-fevereiro-de-2020-257815335>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Brasília, 2018. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/guia_politica_governanca_publica.pdf>. Acesso em: 30 de out. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. **Resolução nº 3 de 18 de julho de 2014**. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-no-3-de-18-de-julho-de-2014.pdf/view>

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos nº 213, de 9 de maio de 1983**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html> Acesso em 4 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Portaria nº 199, de 09 de novembro de 2018**. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acao-a-informacao/d10139/portaria-no-199-de-23-de-junho-de-2020>. Acesso em 30 de abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Integrada nº 01804720181**. Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 03/07/2019, Plenário. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729227607/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1804720181/relatorio-729227894?ref=juris-tabs>. Acesso em: 11 de abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os Conselhos da comunidade no Brasil**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi, et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em 15 de mar. 2022.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. **Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management**. Public Administration Review, v. 74, 2014.

BUNN R. **Intersectional needs and reentry: Re-conceptualizing ‘multiple and complex needs’ post-release**. Criminology & Criminal Justice, v. 19, n. 3, p. 328-345, 2018.

CALLEGARI, J. A.; DE MELLO, M. P. **Ouvidorias: controle social das instituições como direito fundamental**. 2016. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ebd774c929a7f6c7>. Acesso em: 11 de abr. 2021.

CAMPOREZ, Patrik; MOURA, Rafael. **80% dos presos não têm documentos, aponta CNJ**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,80-dos-presos-nao-tem-documentos-aponta-cnj,70002931859>. Acesso em: 23 maio 2021.

CARDOSO, Antonio S. *et al.* **Ouvidoria Pública e Governança Democrática**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 1. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO, Antônio S. R. Ouvidoria Pública e democracia. *In*: CARDOSO, Antônio S. R; LYRA, Rubens, P. (Orgs.). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 83-102, 2012.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança. Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, março de 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1480.pdf. Acesso em: 5 jul. 2020.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; MENESES, Ronald do Amaral (Orgs). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_Ouvidoria.pdf. Acesso em: 11 de abr. 2021.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: Pires et al (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Ipea: Enap, p. 59-83, 2018.

CGU. **Relatório de Avaliação - Departamento Penitenciário Nacional - Exercício 2017**. Controladoria Geral da União, 09 de julho de 2019. Brasília: Ministério da Justiça, 2019.

CGU. **Relatório de Avaliação. Departamento Penitenciário Nacional 2020**. Controladoria-Geral da União – CGU, Secretaria Federal de Controle Interno, 2020.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Cortez. 1993.

CICONELLO, Alexandre. **Participação social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação**. Diálogos Setoriais, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf> . Acesso em: 19 set. 2022

CNJ. **CNJ responde consulta sobre Conselhos de Comunidade na Execução Penal**. Cnj, 18 mai. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-responde-consulta-sobre-conselhos-de-comunidade-na-execucao-penal/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

COELHO, E. C. **A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade**. Revista de Administração Pública, v. 12, n. 2, 1978.

COELHO, Edmundo Campos. **A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 139-161, abr./jun. 1978. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239317/mod_resource/content/0/AULA%207%20-%20C%20-%20Edmundo%20Campos%20Coelho%20%20A%20marginaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20criminalidade.pdf. Acesso em 11 de abr. 2021.

COMPARATO, Bruno K. Ouvidorias públicas como instrumentos para fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In*: MENEZES, Ronald; CARDOSO, Antonio S. R. (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016.

CORRALO, G. S.; CARDOSO, B. L. **As Ouvidorias e a boa governança nos municípios brasileiros**. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c8862fc1a3272571>. Acesso em: 5 jul. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 5, out 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em 24 ago. 2021.

CRUZ, M. V. G.; SOUZA, L. G.; BATITUCCI, E. C. **Percorso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo**. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 5, p. 1307-1325, 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. In: Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA, 2011.

DAUFEMBACK, V. **Explorando algumas referências normativas para a participação social e os conselhos das políticas penais**. *In*: DUTRA, W. Z.; CRUZ, F. N. B;

DAUFEMBACK, V. (Orgs). *A sociedade Civil nas políticas penais: estratégias de incidência*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service revisited**. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The New Public Service: serving, not steering*. New York: M. E. New York: Sharpe, 2011.

DENHARDT, Robert & DENHARDT, Janet. **The New Public Service: Serving Rather Than Steering**. *Public Administration Review*, v. 60, p. 549-559, 2000.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões**. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 213-233, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702011000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 7 mar. 2021.

DOBERSTEIN, Carey. **Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a ‘Collaborative Advantage’**. *Public Management Review*, v. 18, n. 6, p. 819-841, 2016.

DUTRA, W. Z. **A questão federativa nas políticas penais: o caso das políticas penais**. In: DUTRA, W. Z.; CRUZ, F. N. B; DAUFEMBACK, V. (Orgs). *A sociedade Civil nas políticas penais: estratégias de incidência*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

EASTON, S. **Prisoner’s Rights: Principles and Practice**. Oxford: Routledge, 2011. em homenagem a Paulo Bonavides. GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago

FUNG, Archon. **Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future**. *Public Administration Review*, v. 75, ed. 4, p. 66-75, 2006.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. *A gestão prisional no Brasil*. Curitiba, PR: Brasil Publishing, 2020 (Col. Questões Penitenciárias).

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, M. E. A. C. **A institucionalização do Ombudsman no Brasil**. *Revista de Direito Administrativo*, n. 167, p. 1-21, 1987. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45462/43868>. Acesso em: 7 mar. 2021.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. **Modelos de Ouvidorias públicas no Brasil**. In: *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro. Brasília: Ipea, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *Constituição e serviço público*. In *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). São Paulo: Malheiros, 2001, p. 249-267.

GURGEL, Ítalo. LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Autônomas x Obedientes: a Ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004. 172p. REVISTA DE CIÊNCIAS

SOCIAIS - POLÍTICA & TRABALHO, [S. l.], v. 20, n. 20, p. 249–252, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/6523>. Acesso em: 5 out. 2022.

HAIR JR., Joseph F; *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HARLOW, C; RAWLINGS, R. **Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach**. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 542-562, 2007.

HESKAMP, Brian D. **The prisoner's Ombudsman : protecting constitutional rights and fostering justice in american corrections**. *Ave Maria Laws Review*, 2008. Disponível em: <https://lawreview.avemarialaw.edu/wpcontent/uploads/2019/06/v6i2.heskamp.copyright.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M., PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. El Servier, 2013.

INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen>. Acesso em: 03 março 2022.

INGRAMS, Alex. **Public Values in the Age of Big Data: A Public Information Perspective**. *Policy and Internet*, v. 11, n. 2, p. 128-148, 2018.

INTERACTION-DESIGN. **What are Wicked Problems?** 2021. Disponível em: <https://www.interaction-design.org/literature/topics/wicked-problems>. Acesso em: 23 abr. 2021.

JACOBS, Andrea. **Comment, Prison Power Corrupts Absolutely: Exploring the Phenomenon of Prison Guard Brutality and the Need to Develop a System of Accountability**. *California Western Law Review*, v. 41, n. 277, 2004.

KELLY, R. **An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management**. *Public Administration Review*, n. 58, v. 3, p. 201-208, 1998.

KETTLE, D. F. The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, n. 60, v. 6 , p. 488–497, 2000.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. *São Paulo Perspec*, v. 15, n. 4, 2001, p. 3-12. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 abr. 2021.

KISHIMOTO, S.; PETIJEAN, O (ed.). **Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatization**. Amsterdam e Paris: Transnational Institute, jun. 2017.

KLIJN, E. H. New public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. *In: LEVI-FAUR, D. (Ed). The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEÃO, Lourdes Meireles. **Metodologia do estudo e pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 2016.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LOPES, A.V.; FARIAS, J. S. **How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature**. *International Review of Administrative Sciences*, February 2020.

LOUREIRO, J. V. R. **Prisões ontem e hoje: uma brevíssima história de seu surgimento e concepção**. In: DUTRA, W. Z.; CRUZ, F. N. B; DAUFEMBACK, V. (Orgs). *A sociedade Civil nas políticas penais: estratégias de incidência*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

LYNN Jr, L. E.; MALINOWSKA, A. **How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated**. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 20, n. 1, 2018.

LYRA, Rubens Pinto. *A Ouvidoria pública e a questão da autonomia*. *Prima Facie*, v. 8, n. 15, p. 161-91, 2009. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubens_Ouvidoria_publica_autonomia.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

LYRA, Rubens Pinto. **Paradigmas de Ouvidoria pública e proposta de mudança**. In: Cardoso, Antonio Semeraro Rito; Meneses, Ronald do Amaral. (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços*. Brasília: Editora do IPEA, 2016.

MARANHÃO. Decreto nº 33.332, de 13 de setembro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP. Diário Oficial Poder Executivo de 13 de setembro de 2017. Disponível em: https://seap.ma.gov.br/uploads/seap/docs/Decreto-n%C2%BA.-33.332-de-13-de-setembro-de-2017_.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

MARCONDES, José Sérgio. **Sistema prisional: o que é? Como funciona? Regimes prisionais**. IBRASEP, 23 set. 2019. Disponível em: <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/sistema-prisional-o-que-e-como-funciona-regimes-prisionais/>. Acesso em 12 abr. 2021.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 abr. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. *Revista APGS: administração pública e gestão social*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf. Acesso em: 22 mai. 2021.

MAZZILLI, Hugo N. *A Carta de Curitiba e a Constituinte*. In: **VII Congresso Nacional do Ministério Público**, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/curitibaconst.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2021.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Rodrigo. **Pesquisa qualidade em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **A burocracia penitenciária**. Estudo sobre a constituição da gestão prisional no Brasil. Curitiba, PR: Brasil Publishing, 2020 (Col. Questões Penitenciárias).

MENEZES, Ronald do Amaral. **A atuação das Ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, abril de 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7715/1/td_2286.pdf. Acesso em: 16 mai. 2021.

MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito Cardoso. **As Ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das Ouvidorias públicas federais no Brasil**. In: Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016. p. 79-99.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, pp. 551-579, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Acesso em: 30 mai. 2021.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petropolis: Vozes, 2019.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI**. Bahia Análise & Dados, v.19, n.1, p.67-81, 2009. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180426_bahiaanaliseedados_v.19_n.1abr2009_p.67_81_.pdf. Acesso em: 29 mai. 2022.

MORGAN, R. **Developing prison standards compared**. Punishment & Society, v. 2, n. 3, 325-42, 2000.

NETO, Fernando Lima; DURÁN, Paulo Renato Flores. **Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade**. In.: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.) Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, p. 55-77, 2016.

NILSSON, Per-Erik. **El Ombudsman Defensor Del Pueblo ¿O qué? La Defensoria de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman em Suecia**. Universidade Nacional Autónoma do México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 9-21, 1986. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9777>. Acesso em: 20 jun. 2021.

O'BRIEN, T. C.; TYLER, T. R.; MEARES, T. L. **Building popular legitimacy with reconciliatory gestures and participation: A community-level model of authority.** *Regulation & Governance*, v. 14, n. 4, p. 821-839, 2020.

OLIVEIRA, Aparecida de Fátima Garcia. **O Conselho de Comunidade e suas interfaces.** *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4209, 9 jan. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31891/o-conselho-da-comunidade-e-suas-interfaces>. Acesso em 02 mar. 2022.

OLIVEIRA, G. J. de. **A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal.** *Revista Digital de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 60-79, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v7i2p60-79. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/170238>. Acesso em: 10 out. 2022.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria pública brasileira a evolução de um modelo único.** In: VISMONA, Edson Luiz (org.). *A Ouvidoria brasileira: dez anos da associação brasileira de ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

OLIVEIRA Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações - 5.ed. [rev.] - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil. Relatório de País Brasil.** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022

_____. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Washington: Organização dos Estados Americanos, 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas provisórias em favor dos internos da penitenciária de Urso Branco.** Resolução, 18 de jun. 2002. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_01_portugues.pdf. Acesso em 11 de março de 2022.

_____. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Medida Cautelar nº 8-13. Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no “Presídio Central de Porto Alegre”.** Resolução 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://ajuris.org.br/wp-content/uploads/2014/01/Medida-Cautelar-Pres%C3%ADdio-Central-30-12-2013.pdf>. Acesso em 11 de março de 2022

_____. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado.** Resolução de 22 de maio de 2014a. Disponível em: <https://summa.cejil.org/pt/entity/8bbgqy1m8pxmvx6r>. Acesso em 11 de março de 2022.

_____. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas.** Resolução de 14 de novembro de 2014b. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf. Acesso em 11 de março de 2022.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Resolução de 13 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_01_por.pdf. Acesso em: 11 de março de 2022.

_____. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Medida Cautelar nº 379-19. Penitenciária Evaristo de Moraes, a respeito do Brasil. Resolução de 07 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2022.

_____. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Medida Cautelar nº 888-19. Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana a respeito do Brasil. Resolução de 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/mc/2020/res_6-2020_mc-888-19_br_pt.pdf. Acesso em: 12 de março de 2022.

PAULA, A. P. P. de. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>. Acesso em 23 mai. 2021.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Accountability social: la otra cara del control**. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2001.p.23-52 Disponível em: https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/PERUZZOTTIcontrolando_la_politica_caps_1_2_y_3.pdf

PINTO, Eliana; LYRA, Rubens Pinto. Modalidades de Ouvidoria pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

PRISONS AND PROBATION *OMBUDSMAN* FOR ENGLAND AND WALES (GREAT BRITAIN). **Prisons and Probation Ombudsman annual report 2020-2021**. Prisons and Probation *Ombudsman* , 2021.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Intersaberes, 1ª Ed. 2013.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático**. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jul. 2018. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60604/35706>. Acesso em: 05 out. 2022.

QUINTÃO, T. T. **Reflexões e Dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil: Uma Análise das Ouvidorias do Poder Executivo Federal**. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019.

RABELO, Marcia Christina dos Santos; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Ouvidorias públicas no contexto do Novo Serviço Público: o caso da Ouvidoria da Receita Federal do Brasil – 1ª Região fiscal.** In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios.** Brasília: Ipea, p. 203-214, 2016.

RED DE COMUNICADORES DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN . **Sistema Penitenciario en Iberoamérica.** Revista FIO. Madri, ed.2, 2014. Disponível em: <http://www.portalfio.org/recursos/revista-2-de-2014-en-portugues/>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2021.

REISHOFFER, J. C.; BICALHO, P. P. G. **A circunscrição histórica das prisões e a crítica criminológica.** In: FARIAS, F. R.; FACEIRA, L. S. (Org.). **Punição e prisão: ensaios críticos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RICHARDSON, M. **Fundamentos da metodologia científica.** São Paulo, 1999.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5778, de 30 de junho de 2010. Institui o Comitê Estadual para a Prevenção e Combate à tortura do Rio de Janeiro e o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30 jun. 2010. Disponível em <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/823770/lei-5778-10>. Acesso em: 04 out. 2022.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEAP nº 920, de 31 de março de 2022. Altera e consolida o regimento interno da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 04 abr. 2022. Disponível em: <https://secretarias.rj.gov.br/Uploads/Noticias/27972RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEAP%20N%C2%BA%20920%20DE%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202022%20-%20REGIME%20INTERNO.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

RITTEL Horst & WEBBER, Melvin. **“Dilemas de uma teoría general de planeación”**. In: VILLANUEVA, Luiz F. **Problemas públicos y agenda de gobierno.** México: Miguel Angel Porrúa Editorial, 2000. p.161-188.

ROLIM, Marcos. **A formação de jovens violentos: estudo sobre a etiologia da violência extrema.** Curitiba (PR): Appris, 2016.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **A Efetividade da Ouvidoria-Geral da União.** 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9734/1/A%20Efetividade%20da%20Ouvidoria.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2021.

RUDNICKI, Dani; DE SOUZA, Mônica Franco. **Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros.** Revista de Informação Legislativa, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198676/000888821.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 ago. 2021.

SALLA, F. **Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil.** Lusotopie, Bordeaux, 2003. pág. 419-435. Disponível em

https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2003_num_10_1_1570. Acesso em: 16 de julho de 2021

SALLA, Fernando. **As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, pág. 274-307, dezembro de 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 de março de 2021.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANT'ANNA, L. T; Alcântara, V. C; Pereira, J. R; Cappelle, M. C. A; & Tonelli, D. F. (2019). Aproximações entre Governança Colaborativa e Ação Comunicativa: Uma Proposta Analítica de Estudo. Revista de Administração Pública, 53(5), 821-837. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122019000500821&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 abr. 2021.

SANTIS, Bruno Morais Di; ENGBRUCH, Werner. **A evolução histórica do sistema prisional: Privação de liberdade, antes utilizada como custódia, se torna forma de pena**. 2016. Disponível em: <http://pre.univesp.br/sistema-prisional#.WhNe8ltSzIU>. Acesso em: 12 jul 2021.

SANTOS, A. R.; *et al.* **O Papel da Ouvidoria Pública: Uma Análise a partir das Dimensões Funcional, Gerencial e Cidadã**. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019.
SCHINDLER, Pamela S.; COOPER, Donald R. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122009000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jul 2021.

SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. **Pesquisa qualidade em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, C. B. F. **Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribunato da plebe**. Revista de Direito e Política, n. 10, jul./set. 2006. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/278/251>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SILVA, Adriana Campos (coord.) et al. **Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos**. Série Pensando o Direito, v. 42. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2012.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União. Versão 2. Brasília: TCU,

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 22 nov. 2021.

TCU. **Realidade prisional: auditoria mostra que o custo mensal do preso é desconhecido em vários Estados**. Tribunal de Contas da União, 1 dez 2017. 2017c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

TCU. **Relação entre governança e gestão públicas**. Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

TCU. **Sistema prisional será fiscalizado por TCU e tribunais de contas dos estados**. Tribunal de Contas da União, 25 jan. 2017. 2017a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/sistema-prisional-sera-fiscalizado-por-tcu-e-tribunais-de-contas-dos-estados.htm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

TCU. **Sistema prisional tem recursos desproporcionais à carência de vagas**. Tribunal de Contas da União, 17 ago. 2017b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/sistema-prisional-tem-recursos-desproporcionais-a-carencia-de-vagas.htm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

TIBBLES, Lance. **Ombudsman for American Prisons**. North Dakota Law Review, v. 48, n. 383, 1972.

TJRJ. Portaria nº 020/2005. **Composição Conselhos da Comunidade**. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=72f6b9d1-97fd-44a1-a73f-691ac9e20c5d&groupId=10136. Acesso em 15 nov. 2021.

TORRES, Eli Narciso. **Prisão, educação e remição no Brasil: a institucionalização da política para pessoas privadas de liberdade**. Jundiaí: Paco, 2019.

TORRES, Eli Narciso; JOSÉ, Gesilane de Oliveira Maciel; SANTOS, Miguel Barthiman dos. **Vozes do cárcere: a prática literária e a redução de pena pela leitura na perspectiva de pessoas privadas de liberdade**. Plurais Revista Multidisciplinar, v.6, n.1, p. 92-115, jan./abr. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação – O Positivismo, a Fenomenologia, o Marxismo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VAN ZYL SMIT, D. Prisoners rights. In: JEWKES, Y. (Ed.). **Handbook on Prisons**. Cullompton: Willan, 2007.

VITTO, Renato C.P de; DAUFEMBACK, Valdirene. (Org). **Para além da prisão: reflexão e proposta para a nova política criminal no Brasil**. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

WOLFF, Maria Palma. **Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável?** In: **Fundamentos e análises sobre os conselhos de comunidade**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011. p.10-12. Disponível em

<https://www.feccompar.com.br/documentos/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em 03 ago. 2021.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

Título do estudo: A atuação da Ouvidoria como ferramenta de apoio à governança pública no sistema prisional

Pesquisador: Cíntia Rangel Assumpção

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Jr.

Você está sendo convidado a participar de estudo que comporá Dissertação de Mestrado da discente Cíntia Rangel Assumpção, com o intuito de investigar a percepção dos titulares das Ouvidorias Penitenciárias sobre a atuação das estruturas de Ouvidoria nos mecanismos de Governança Pública do Sistema Prisional.

Você tem a liberdade de se recusar ou, ao participar desta pesquisa, interromper sua participação sem qualquer prejuízo. Sua participação não trará complicações legais nem riscos à sua dignidade. Todos os cuidados éticos serão empregados. As informações coletadas são sigilosas e analisadas conjuntamente para fins acadêmicos.

As entrevistas serão gravadas para posterior transcrição e análise de conteúdo. A pesquisadora se compromete a publicar os resultados sem qualquer identificação do sujeito participante. Você não terá despesa nem será remunerada por sua participação neste estudo.

Os dados serão utilizados na Dissertação e ensejarão, posteriormente, a elaboração de Relatório Técnico a ser entregue ao Depen, com elementos e subsídios para uma proposta de intervenção que contemple possibilidades de ações para a melhoria das estruturas de Ouvidorias, que resultem em maior participação dos atores sociais, institucionais e gestores de políticas públicas para o sistema prisional.

Em face das informações apresentadas, eu, de maneira livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e autorizo a gravação da entrevista, bem como a divulgação dos resultados obtidos, desde que preservado o sigilo da minha identidade.

(Data, nome e assinatura do participante)

APÊNDICE B - Convite encaminhado após confirmação de agenda

Exmo. Sr. Secretário de Administração Penitenciária do Estado do XXXXXXXXXXXX

Agradeço sua disponibilidade e gentileza em aceitar o convite para entrevista, que tem como propósito identificar a percepção dos Gestores Públicos na pesquisa “A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA COMO FERRAMENTA DE APOIO À GOVERNANÇA PÚBLICA NO SISTEMA PRISIONAL” para a obtenção do Título de Mestre em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), desenvolvida por esta signatária, sob a orientação da Professor Arnaldo Mauerberg Jr.

Conforme acordado previamente sua entrevista está agendada para a seguinte data e horário:

Dia: XXXXXXXXXXXX

Horário: XXXXXXXXXXXX

Local: Plataforma Teams – link abaixo

Respeitosamente,

Cintia Rangel Assumpção

APÊNDICE C - Roteiro de perguntas - Entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM GESTORES DO SISTEMA PRISIONAL (TITULAR OU SUBSTITUTO)			
Tópico	Pergunta	Relação com as hipóteses da pesquisa	Objetivo
Apresentação do entrevistado – Sujeito da Pesquisa	O senhor poderia se apresentar, falar um pouco sobre sua trajetória no serviço público e sua experiência à frente da gestão do sistema prisional?	Não se aplica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Propiciar ao gestor a oportunidade de falar sobre sua experiência profissional, como forma de criar um ambiente mais espontâneo para a entrevista.
Governança Pública	Como o(a) senhor (a) define o conceito de Governança Pública?	Hipótese 4	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compreender como o entrevistado visualiza a governança pública a partir de suas percepções e conhecimentos.
	Como se processam as práticas de Governança Pública na Gestão do Sistema Prisional?	Hipótese 4	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compreender se o entrevistado tem conhecimento sobre os princípios da Governança Pública e se estes exercem alguma influência sobre a gestão.
	Que estruturas administrativas atuam no Sistema de Governança Pública?	Hipótese 2 Hipótese 4	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verificar se o entrevistado reconhece a Ouvidoria como uma estrutura de apoio à Governança Pública dentro da organização.
Ouvidoria	Poderia falar um pouco sobre o papel da Ouvidoria dentro da estrutura organizacional da secretaria?	Hipótese 1 Hipótese 4	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compreender a visão do gestor sobre a função da Ouvidoria e o grau de importância que lhe atribui.
	Existem critérios claros e objetivos para a nomeação ou designação do cargo de titular da unidade de Ouvidoria? Caso sim, quais critérios?	Hipótese 5	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identificar se a nomeação do Ouvidor parte de critérios predefinido, com perfil específico ou trata-se de

	<p>Possui mandato fixo ou é cargo de livre nomeação e exoneração?</p>	<p>Hipótese 5</p>	<p>uma escolha pessoal.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Verificar se o cargo dispõe de independência e autonomia
	<p>A Ouvidoria participa de reuniões de planejamento estratégico, junto com os demais gestores do órgão, responsável pela administração penitenciária?</p>	<p>Hipótese 2 Hipótese 4</p>	
	<p>A Ouvidoria participa de reuniões de gestão para a apresentação de seus dados estatísticos e análise das principais demandas recebidas?</p>	<p>Hipótese 2 Hipótese 4</p>	
	<p>Os relatórios produzidos pelas Ouvidorias e suas recomendações são considerados pelos gestores no planejamento de ações e projetos para o sistema prisional?</p>	<p>Hipótese 1 Hipótese 2 Hipótese 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ As perguntas realizadas de forma aberta permitem ao entrevistado imprimir sua visão sobre a Ouvidoria e em que medida sua atuação é considerada na tomada de decisões sobre o aprimoramento da prestação dos serviços penais e na implementação de políticas públicas às pessoas privadas de liberdade.
	<p>A administração pública implementou ações de melhoria na prestação de serviços penais, com base em relatórios e manifestações encaminhadas pela Ouvidoria. Em caso positivo, poderia citar um exemplo?</p>	<p>Hipótese 1 Hipótese 2 Hipótese 4</p>	
	<p>A atuação da Ouvidoria contribui para o aperfeiçoamento dos processos, projetos, serviços e políticas desenvolvidos pela administração pública no sistema prisional. Caso contribua, poderia citar um exemplo?</p>	<p>Hipótese 2 Hipótese 4</p>	
	<p>A atuação da Ouvidoria auxilia</p>	<p>Hipótese 2</p>	

	o controle e a participação social, fundamentais no aprimoramento das políticas públicas ofertadas ao sistema prisional?	Hipótese 4	
	Existe previsão orçamentária para desenvolvimento de ações e projetos pela unidade de Ouvidoria?	Hipótese 5	
ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM OUVIDORES(AS) DO SISTEMA PRISIONAL (TITULAR OU SUBSTITUTO)			
Tópico	Pergunta		Objetivo
Apresentação do entrevistado – Sujeito da Pesquisa	Poderia se apresentar, falar um pouco sobre seu trabalho à frente da Ouvidoria Pública?	A narrativa poderá evidenciar aspectos relacionados à hipótese 5	<ul style="list-style-type: none"> ○ Como já mencionado a pergunta visa propiciar ao entrevistado a oportunidade de expor sobre sua experiência na estrutura de Ouvidoria, como forma de criar um ambiente de espontaneidade para a entrevista.
Governança	Qual a sua percepção sobre Governança Pública e de que forma a atuação da Ouvidoria auxilia no aperfeiçoamento da prestação dos serviços penais?	Hipótese 1 Hipótese 2 Hipótese 4	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compreender se o entrevistado tem conhecimento sobre o tema e como visualiza a Ouvidoria no sistema de Governança Pública.
Ouvidoria	Há quanto tempo está investido no cargo de Ouvidor (a)?	Hipótese 5	<ul style="list-style-type: none"> ○ As perguntas realizadas de forma aberta visam obter do entrevistado informações sobre a institucionalização da unidade de Ouvidoria, a estrutura que dispõe para o exercício de suas atribuições (equipamentos e material humano) com segurança aos usuários e o seu nível de envolvimento no processo de tomada de decisões, sobre a gestão de
	Como ocorreu a sua nomeação como Ouvidor(a)? Há algum aspecto que reconheça como determinante para a sua investidura no cargo?	Hipótese 5	
	Há quanto tempo a Ouvidoria foi instituída?	Hipótese 5	
	A criação, atribuições e competências da Ouvidoria Penitenciária estão descritas em alguma portaria, boletim,	Hipótese 5	

	decreto, regimento ou outro documento institucional?		serviços penais e políticas públicas, bem como sua participação nas estruturas de governança do órgão ou entidade a que está vinculada.
	Na estrutura Organizacional da Secretaria, responsável pela gestão do sistema prisional, a Ouvidoria está vinculada a qual unidade administrativa?	Hipótese 2 Hipótese 5	
	Quais as atividades desenvolvidas pela Ouvidoria para garantir o direito à manifestação das pessoas privadas de liberdade como usuários de serviços penais? Ex.: Inspeções penitenciárias, entrevistas com pessoas privadas de liberdade, recepção de cartas físicas, atendimento à familiares etc.	Hipótese 1 Hipótese 4	
	A Ouvidoria possui espaço físico exclusivo para atendimento presencial de familiares e egressos do sistema penitenciário?	Hipótese 1 Hipótese 4 Hipótese 5	
	Quais os canais disponibilizados pela Ouvidoria para atendimentos e recebimentos de manifestações?	Hipótese 1	
	Qual a periodicidade das inspeções a estabelecimentos penais realizados pela Ouvidoria?	Hipótese 5	
	A Ouvidoria realiza pesquisas periódicas para a coleta de informações acerca da prestação de serviços junto aos usuários do sistema prisional?	Hipótese 1 Hipótese 5	
	Quantas pessoas integram, atualmente a equipe, trabalhando no recebimento e tratamento das demandas de	Hipótese 4 Hipótese 5	

	Ouvidoria?	
	Qual seria a quantidade de profissionais ideal para a função?	Hipótese 5
	Quais os recursos materiais existentes no setor? Estes recursos são suficientes?	Hipótese 5
	As informações geradas pela Ouvidoria atendem a quantos estabelecimentos penais e qual percentual da população carcerária?	Hipótese 1 Hipótese 4
	Qual a forma de envio das informações às instituições competentes para o atendimento das manifestações recebidas pela Ouvidoria?	Hipótese 2 Hipótese 4
	Existem procedimentos instituídos que preservem o sigilo da identidade do <i>denunciante</i> ou seu <i>anonimato</i> ?	Hipótese 5
	A Ouvidoria possui sistema informatizado específico para inserção e tratamento das manifestações recebidas?	Hipótese 5
	A Ouvidoria tem acesso aos sistemas de informações do sistema prisional?	Hipótese 5
	Com qual frequência o (a) titular da unidade de Ouvidoria se reúne com o dirigente máximo da instituição?	Hipótese 2 Hipótese 5
	A Ouvidoria participa de reuniões de gestão para a apresentação de seus dados e análise das principais demandas recebidas?	Hipótese 1 Hipótese 2 Hipótese 4
	A Ouvidoria produz relatórios estatísticos sobre as principais	Hipótese 1 Hipótese 2

	<p>manifestações recebidas, com recomendações aos gestores para o planejamento de ações e projetos para o sistema prisional?</p>	<p>Hipótese 4</p>	
	<p>As estatísticas levantadas por essa Ouvidoria são publicadas em diário oficial, site da secretaria ou tornadas públicas de alguma outra forma?</p>	<p>Hipótese 5</p>	
	<p>O trabalho da Ouvidoria auxiliou na implementação de ações de melhoria na prestação de serviços penais? Em caso positivo, poderia citar um exemplo?</p>	<p>Hipótese 1 Hipótese 2 Hipótese 4</p>	
	<p>Entre os Órgão de Execução Penal estabelecidos no art. 61 da Lei 7.210/1984 poderia citar aqueles com os quais a Ouvidoria possui estreita ligação para o atendimento de solicitações para o sistema prisional?</p>	<p>Hipótese 2 Hipótese 5</p>	
	<p>A Ouvidoria participa de reuniões/audiências com outras estruturas estatais, responsáveis pela formatação e implementação de políticas sociais?</p>	<p>Hipótese 2 Hipótese 5</p>	
	<p>A Ouvidoria realiza a interlocução entre usuários, gestores do sistema prisional e sociedade civil por meio de procedimentos e periodicidade regularmente instituídos?</p>	<p>Hipótese 1 Hipótese 5</p>	
	<p>A Ouvidoria realiza atendimentos regulares aos Conselhos da Comunidade, Organizações da Sociedade Civil e movimentos sociais relacionados à temática do</p>	<p>Hipótese 1 Hipótese 3 Hipótese 5</p>	

	sistema penitenciário e de defesa dos direitos humanos?		
	A Ouvidoria disponibiliza ferramentas de avaliação da satisfação dos usuários em relação ao atendimento por ela prestado?	Hipótese 1 Hipótese 5	
	A Ouvidoria interage com outros órgãos de controle, fiscalização, monitoramento e defesa de direitos no sistema prisional? Ex.: VEP, MP, DP, GMF, MNPCT ⁶	Hipótese 2 Hipótese 5	
ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM REPRESENTANTES DE CONSELHOS DA COMUNIDADE, SEDIADOS NAS CAPITAIS DOS ESTADOS SELECIONADOS.			
Tópico	Pergunta		Objetivo
Identificação do entrevistado – Sujeito da Pesquisa	Poderia se apresentar e falar um pouco sobre seu trabalho à frente do Conselho da Comunidade?		o Propiciar ao entrevistado a oportunidade de vocalizar sua atuação como membro do Conselho da Comunidade e suas percepções sobre a função do colegiado. Abordagem no sentido de demonstrar que está livre para discorrer sobre suas ideias e opiniões.
	Há quanto tempo integra o Conselho da Comunidade?		
	O que o levou a participar do Conselho da Comunidade?		
Ouvidoria	Conhece a Ouvidoria do Sistema Prisional de seu Estado?	Hipótese 3	
	Já realizou algum contato com a Ouvidoria?	Hipótese 3	
	Teve alguma dificuldade para entrar em contato com a Ouvidoria?	Hipótese 3	
	Buscou a Ouvidoria para realizar alguma solicitação, sugestão, denúncia ou pedido de	Hipótese 1 Hipótese 3	

⁶ Vara de Execuções Penais (VEP); Ministério Público (MP); Defensoria Pública (DP); Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF/TJ); Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)

informação relacionada ao seu trabalho no Conselho da Comunidade?		<p>○ Identificar se existe alguma interlocução entre as Ouvidorias e os Conselhos da Comunidade, como essa relação de apresenta e qual a percepção dos integrantes do colegiado sobre a atuação da Ouvidoria, inclusive com a indicação de fatores limitantes e sugestões de melhoria.</p> <p>○ Apurar se na percepção dos Conselheiros a Ouvidoria é reconhecida como instância de participação e controle social e espaço de mediação entre a instituição e os usuários de serviços penais.</p>
Ouvidoria respondeu a sua manifestação, informado as providências adotadas?	Hipótese 1 Hipótese 3	
A Ouvidoria é o primeiro órgão que o(a) senhor(a) procura para registrar uma manifestação?	Hipótese 3	
Já realizou reuniões com a Ouvidoria para tratar de assuntos relacionados às condições dos estabelecimentos penais e melhorias no atendimento de pessoas presas e familiares?	Hipótese 1 Hipótese 3	
Na sua opinião os canais de Ouvidoria possibilitam a participação e o controle social na gestão do sistema prisional?	Hipótese 1 Hipótese 3 Hipótese 5	
A Ouvidoria contribui para o aperfeiçoamento dos processos, projetos, serviços e políticas desenvolvidos pela administração pública no sistema prisional?	Hipótese 1 Hipótese 3	
Tem conhecimento se a Ouvidoria realiza visitas aos estabelecimentos penais para conversar com as pessoas presas?	Hipótese 1	
Sabe dizer se a Ouvidoria atende familiares e presta informações as pessoas que procuram atendimento?	Hipótese 1	
A Ouvidoria presta um bom serviço às pessoas presas e seus familiares?	Hipótese 1	
Na sua opinião a Ouvidoria auxilia os Conselhos da Comunidade na interlocução	Hipótese 3	

	com os Gestores do Sistema Prisional?		
	Sobre a pergunta anterior, poderia citar a situação em que a Ouvidoria auxiliou ou deixou de auxiliar?	Hipótese 1 Hipótese 3	
	Tem conhecimento de que as solicitações, reclamações, pedidos de informação e denúncias apresentadas aos canais de Ouvidoria são manifestações consideradas pela gestão para a melhoria dos serviços oferecidos à população prisional e seus familiares?	Hipótese 1 Hipótese 3	
	A Ouvidoria Pública é contribui para a para o aperfeiçoamento dos processos, projetos, serviços e políticas desenvolvidos pela administração pública no sistema prisional?	Hipótese 1 Hipótese 3	
	Na sua opinião a Ouvidoria exerce as suas funções com independência e autonomia?	Hipótese 5	
	Quais suas sugestões para melhorar o serviço de Ouvidoria?	Hipótese 3	