



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

RELATÓRIO TÉCNICO

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

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

Cíntia Rangel Assumpção

Brasília/DF

2022

APRESENTAÇÃO

O presente Relatório Técnico tem como propósito apresentar uma síntese da dissertação de Mestrado Profissional intitulada, “A atuação da ouvidoria como ferramenta de apoio à governança pública no sistema prisional”, cuja defesa e aprovação foi realizada no dia 27 de outubro de 2022, perante a banca examinatória formada pelos professores: Dr. Arnaldo Mauerberg Jr. (presidente), Dr. João Mendes da Rocha Neto (examinador interno) e Dr. Fernando Luiz Abrucio (examinador externo). A dissertação de mestrado profissional foi elaborada durante o período de ago/2020 a out/2022, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/FACE/UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
---------------------------	----------

2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1	Ouvidoria pública no Brasil	7
2.2	As Ouvidorias Penitenciárias	8
2.3	A atuação das ouvidorias na governança pública aplicada ao sistema prisional	10
3.	METODOLOGIA DE PESQUISA.....	13
4.	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	14
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
5.1	Proposta de pesquisas futuras.....	18
6.	REFERÊNCIAS	18

1. INTRODUÇÃO

De acordo com 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.

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 Penitenciárias dos estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Maranhão, 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.

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 públicos ofertados.

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).

Os resultados obtidos visam 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A elaboração 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, onde 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).

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, 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).

Partindo de tal concepção, podemos interpretar a Governança, quando aplicada no sistema penitenciário, como sinônimo de pluralismo, onde os diferentes atores (pessoas privadas de liberdade, familiares, órgãos da execução penal e sociedade) têm, ou deveriam ter, o direito a participar e influenciar a construção das políticas públicas, por meio de mecanismos participativos, dentro da administração pública com deliberações coletivas que conduzam a composição de soluções. Reforçam essa assertiva a constatação de que 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).

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.

Tal perspectiva evidência 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).

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.

Nesse sentido a Ouvidoria representa um instrumento de apoio à governança pública, cuja literatura de maneira geral, a analisa 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.

2.1 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 (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, a Ouvidoria amplia o exercício da accountability, em uma dimensão definida por Peruzzotti e Smulovitz (2001) como societal, que se caracteriza como uma forma de atuação da sociedade no controle da administração pública, realizada por distintos atores como cidadãos, Organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais, associações e mídias.

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 (2006), 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, 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, 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 Nova Gestão Pública, trouxe alterações à Constituição Federal, 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/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 descrição 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.

Neste sentido, as ouvidorias públicas brasileiras, teriam como objeto de controle, serviços públicos e os demais atos administrativos, incluindo-se os relacionados à formulação e execução das políticas públicas (GOMES, 2016).

2.2 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 08001.002482/2019-52, integra o rol de medidas para o tratamento de riscos à integridade no Departamento Penitenciário Nacional, 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 do Whatsapp, formado por integrantes do Fórum Nacional das Ouvidorias dos Serviços Penais – FNOSPEN.

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.

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.

2.3 A atuação das ouvidorias na governança pública aplicada ao sistema prisional

O sistema penitenciário brasileiro, em diferentes aspectos, apresenta reduzida efetividade na implementação das políticas públicas, seu modelo de gestão, avaliado pelo Tribunal de Contas da União, 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). 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 quotidianas 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, através, 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).

Cruz et tal. (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) ratificam 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.

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.

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, onde a ideia de reintegração social tornou-se uma utopia, frente aos elevados índices de reiteração criminal e

reentrada nos estabelecimentos penais.

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, onde 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.

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.

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.

Recomendações oriundas da Controladoria-Geral da União - CGU, 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:

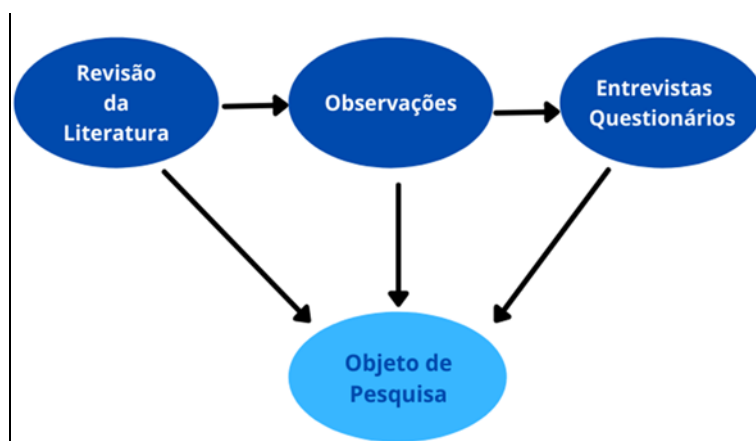
20. Promover ações de fomento à atuação das Ouvidorias como instância de controle e de participação social dos serviços públicos prestados nas áreas das assistências direcionadas às pessoas privadas de liberdade, preferencialmente por meio do fomento à divulgação dos canais de ouvidoria, às ações de "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).

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa se caracteriza pela abordagem qualitativa com objetivo descritivo e exploratório. Sampieri; Collado e Lucio (2013), esclarecem que 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.

De acordo com Oliveira (2011) a abordagem qualitativa é conceituada 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.



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

Esclarece-se que, ao adotar a abordagem qualitativa, as questões utilizadas na entrevista com os atores sociais foram apenas norteadoras, pois ao possibilitar respostas abertas, foi possível aos entrevistados exporem suas opiniões sobre os diferentes quesitos abordados, servindo a estrutura apenas como apoio para o momento (SILVA; GODOI; BANDEIRA DE MELLO, 2006).

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.

Como já mencionado, 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, local onde a pesquisadora exerce as atribuições e responsabilidades do cargo público em que esta investida.

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. Além da leitura atenta da transcrição das entrevistas, foi utilizado o *software Iramuteq* como ferramenta auxiliar de investigações textuais e tratamento dos dados resultantes dos achados obtidos.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de apresentação dos resultados obtidos, faz-se necessário descrever as cinco hipóteses que nortearam a 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.

Com base na análise das entrevistas e procedimentos metodológicos adotados, é possível afirmar que apenas a hipótese 1 é passível de validação. A maioria dos atores pesquisados consideram as Ouvidorias Penitenciárias 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.

Todas as demais hipóteses foram refutadas e 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.

Diante da avaliação dos resultados, conclui-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.

O diagnóstico avaliativo em grande medida possibilitou a identificação de fatores que limitam a atuação das Ouvidorias, dos sistemas prisionais estaduais, como ferramenta de apoio

a governança pública. Com base em tais achados 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, as quais apresentamos abaixo:

- 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.

5. 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 imprevisto 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.

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 pessoalidade 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.

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.

5.1 Proposta de pesquisas futuras

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 do governo federal que, de maneira antagônica ao princípio constitucional de controle social tem promovido, desde 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.

6. REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 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/l7210.htm. Acesso em: 20 jun. 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.

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.

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.

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.

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

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.

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

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.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

FUNG, Archon. **Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.** Public Administration Review, v. 75, ed. 4, p. 513-522, 2015.

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

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

TCU. **Relatório de Auditoria** – Processo 003.673/2017-0. Relator: ANA ARRAES. Tribunal de Contas da União, 29 nov. 2017. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2290996%22>. Acesso em 22 nov. 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.

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.

CRUZ, M. V. G.; SOUZA, L. G.; BATITUCCI, E. C. **Percurso recente da política**

penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 5, p. 1307-1325, 2013.

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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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.