



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

CÍNTYA OLIVEIRA DA SILVA

**OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS: a influência da
Burocracia de Nível de Rua**

Brasília – DF

2023

CÍNTYA OLIVEIRA DA SILVA

**OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS: a influência da
Burocracia de Nível de Rua**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr.^a Sheila Cristina
Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2023

CÍNTYA OLIVEIRA DA SILVA

**OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS: a influência da
Burocracia de Nível de Rua**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Cíntya Oliveira da Silva

Dr.^a Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professor-Orientador

Dr.^a Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes
Professor-Examinador

Brasília, 12 de dezembro de 2023

Dedico este trabalho aos cidadãos e às cidadãs. Aqueles que trabalham incansavelmente para construir uma sociedade mais participativa. Que podemos continuar colaborando para criar um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à Equipe da ONASP, em especial à Ouvidora Paula Godoy, por não medir esforços para a realização da imersão e das entrevistas, também, à Equipe da CGGE. Agradeço também a todos pelo apoio e pela compreensão neste momento.

Em especial, agradeço à minha orientadora, Dr.^a Sheila Cristina Tolentino Barbosa, que possibilitou a realização da pesquisa.

“É preciso que tenhamos a coragem e a disposição para cumprir com as nossas funções.” (Gilmar Mendes, 2021).

RESUMO

A presente pesquisa tem como foco compreender o processo de tratamento das demandas destinadas à Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais durante o processo de implementação da Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário - Eixo: Controle e Participação Social na Execução Penal. A escolha do tema se deu a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347), o sistema prisional brasileiro como “Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)”, assim, a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais é importante na garantia de acesso aos serviços público no sistema penal e entre outros direitos, além de fiscalizar estabelecimentos prisionais, logo, torna-se ator relevante para os instrumentos de controle e participação da sociedade civil, mostra-se necessário entender os modos de influência da burocracia de nível de rua, visto que as demandas recebidas pela ouvidoria passam por ações e decisões vinculadas e discricionárias dos profissionais que trabalham na entrega dos produtos e serviços da política pública. A base conceitual da presente pesquisa foi elaborada a partir do ciclo de políticas públicas, em especial, implementação de políticas públicas, tomada de decisão e retroalimentação de políticas públicas, também foram considerados as referências teóricas sobre judicialização, burocracia de nível de rua, controle e participação social. Os resultados foram atingidos a partir de etnografia como observador participante na Ouvidoria Nacional de Serviços Penais, também foram utilizadas entrevistas com os profissionais atuantes na política, coleta de informações em relatórios institucionais e sites oficiais. Como principais resultados destacam-se: a existência de influência dos burocratas da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais na resolutividade das demandas, de forma positiva, adaptando a demanda; autonomia para desenhar e implementar a política; identificado a falta de capacidade organizacional; percepção negativa dos burocratas em relação ao Poder Legislativo; percepção de conflito dos burocratas em relação ao Poder Judiciário.

Palavras-chave: Ouvidoria; Sistema Prisional, Implementação, Política Pública, Burocracia de Nível de Rua; ADPF 347; Controle e Participação Social; Discricionariedade.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela de Categorias.....	26
Tabela 2 – Ouvidorias dos Serviços Penais Estaduais.....	35
Tabela 3 – Roteiro de Entrevista	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População Prisional Segundo Semestre 2021	14
Gráfico 2 – Receptores das Demandas.....	34
Gráfico 3 – Tipos de Demandas por Processos 2020.....	37
Gráfico 4 - Tipos de Demandas por Processos 2021	38
Gráfico 5 - Tipos de Demandas por Processos 2022	39
Gráfico 6 – Tipos de Solicitações 2020	40
Gráfico 7 - Tipos de Solicitações 2021.....	41
Gráfico 8 - Tipos de Solicitações 2022.....	42
Gráfico 9 – Tipos de Denúncias 2020	43
Gráfico 10 - Tipos de Denúncias 2021.....	44
Gráfico 11 - Tipos de Denúncias 2022.....	45
Gráfico 12 – Tipos de Reclamações 2020.....	46
Gráfico 13 - Tipos de Reclamações 2021.....	47
Gráfico 14 - Tipos de Reclamações 2022.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADI-I - Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGRAE – Assessoria de Gestão de Riscos e Assuntos Estratégicos

CGE - Comitê de Governança Estratégica

CGU – Controladoria-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CT-CGE - Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DF – Distrito Federal

DIRPP – Diretoria de Políticas Penitenciárias

DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativo

EC – Emenda Constitucional

ECI – Estado de Coisas Inconstitucional

FALA.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

LEP – Lei de Execução Penal

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública

ONASP – Ouvidoria Nacional de Serviços Penais

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SENAPPEN - Secretária Nacional de Políticas Penais

SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

SPO - Subsecretário de Planejamento e Orçamento

TED – Termo de Execução Descentralizada

SUMÁRIO

1. Introdução.....	13
1.1 Conjuntura nacional.....	13
1.2 Contextualização do tema	14
1.3 Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais.....	15
1.4 Pergunta de pesquisa	16
1.4 Objetivos geral e específicos da pesquisa.....	16
1.5 Justificativa da pesquisa.....	16
2. Referencial Teórico.....	18
2.1 Políticas públicas.....	18
2.1.1 Ciclo de políticas públicas	19
2.1.2 Tomada de decisão.....	19
2.1.3 Implementação de políticas públicas.....	20
2.1.4 Retroalimentação de políticas públicas.....	20
2.2 Judicialização de Políticas Públicas.....	21
2.2.1 Controle de Constitucionalidade	21
2.2.2 <i>Check and Balances</i> Diante do Novo Paradigma Social	22
2.3 Burocracia de Nível de Rua.....	23
2.4 Controle e Participação Social.....	23
2.4.1 Tipos de Controle e Participação.....	24
3. Metodologia	25
3.1 Etnografia	26
3.2 Coleta e análise documental.....	26
3.3 Entrevistas	26
3.4 Tabela de Categorias	26
3.4 Procedimentos de análise dos dados.....	27
4. Resultado da pesquisa.....	27
4.1 Contexto <i>in loco</i>.....	28
4.2 Políticas Públicas.....	28
4.2.1 Ciclo de Políticas Públicas no Âmbito das Políticas Penais	28
4.2.2 A Tomada de Decisão e a Estrutura da Gestão das Políticas Públicas	29
4.2.3 Implementação de Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Políticas Penais e do Ministério da Justiça e Segurança Pública	30
4.2.4 Retroalimentação da Política na Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais	32
4.3 Judicialização das Políticas Penais e a Relação dos Atores.....	49

4.3 A Atuação da Burocracia de Nível de Rua na Política Pública	50
4.4 Controle e Participação Social	52
4.4.1 Rede de Atores no Controle e Participação	52
5. Considerações Finais.....	53
5.1 Recomendações.....	55
6. Referências.....	57
7. Apêndices	61
7.1 Roteiro de Entrevista.....	61

1. Introdução

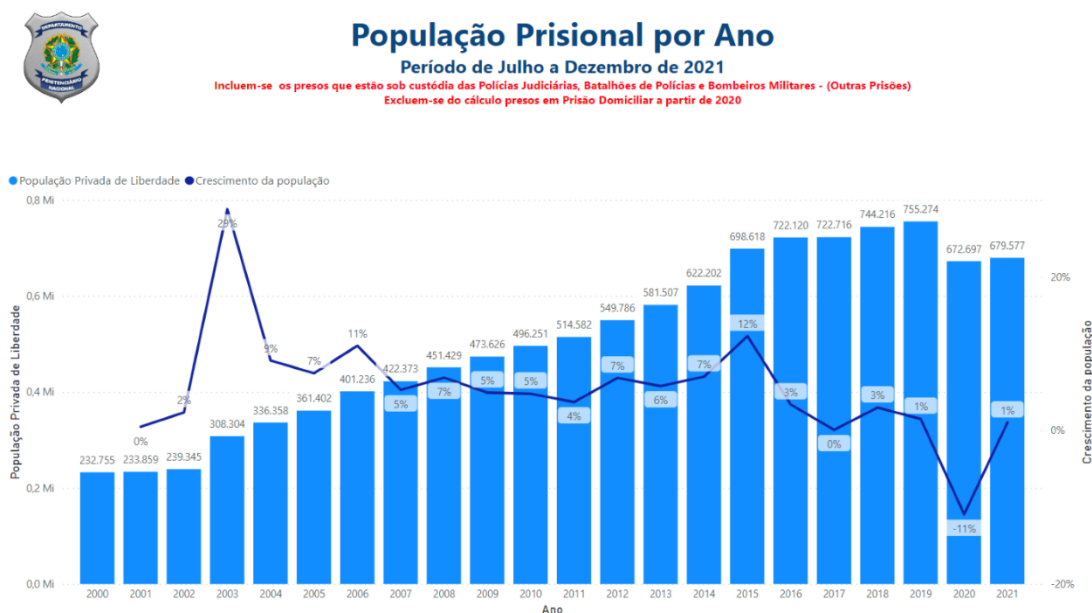
1.1 Conjuntura nacional

O Brasil vive nas últimas décadas em um contexto em que o Poder Executivo Federal se omite na implementação de propostas, programas e políticas públicas com a temática do sistema prisional, preso e egresso em relação aos direitos sociais proclamadas na Constituição Federal de 1988, o mesmo ocorre diante do Poder Legislativo Federal, como formulador de políticas. A ausência de uma agenda para o Brasil, junto ao fato de serem ações impopulares diante da sociedade, é um elemento que ocasiona instabilidade aos direitos sociais brasileiros. Essas atitudes desencadearam, entre outras questões, o “Massacre do Carandiru” e a atuação protagonista do Poder Judiciário, em especial, o Supremo Tribunal Federal como ator formulador e implementador de políticas públicas, função atípica e recente na literatura acadêmica. Percebe-se, portanto, uma mudança dos atores na arena pública, gerando a imputação e sanções por parte de alguns e a corresponsabilidade em outros.

Essa conjuntura nos últimos anos se reafirma a partir dos julgados do Supremo Tribunal Federal e Supremo Tribunal de Justiça, além das jurisprudências pacificadas e súmulas, como consequência, a judicialização de políticas públicas.

No entanto, é possível observar, a narrativa das mídias jornalísticas em posição oposta ao Poder Judiciário, observada na matéria com o título “Sob Bolsonaro, país tem queda no número de presos pela 1ª vez em um governo” produzida pela UOL, tem como tese principal a queda de 11,1% da população carcerária, contudo, a queda que ocorreu foi no ano de 2020 quando a Secretária Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o antigo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), modificou a base de cálculo, com a exclusão de presos em Prisão Domiciliar, segue abaixo as informações contidas no Sisdepen:

Gráfico 1 – População Prisional Segundo Semestre 2021



Fonte: Secretária Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN, 2021.

O ano de 2021 o gráfico continua com a tendência crescente semelhante aos anos anteriores.

1.2 Contextualização do tema

A Segurança Pública é compreendida com dever do Estado e exercida pelos órgãos regulamentados no artigo 144 na Constituição Federal de 1988 por meio do poder de polícia. De acordo com Weber (1979) o Estado tem a dominação legal baseado em normativos e leis exercido por funcionários da Administração Pública, através da legitimidade e coerção perante a sociedade, assim, detém o monopólio da violência. Ademais, compete à Secretaria Nacional de Políticas Penais a administração dos estabelecimentos penais e a aplicação da execução penal mediante a Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal.

As políticas penais ou políticas criminais têm significado polissêmico, para Garcia (2012) são os meios preventivos e repressivos do Estado para reduzir a ações criminosas, a defesa jurídico-penal das ações com o uso da legislação penal. Assim, é necessário analisar qual finalidade e intenção dos atores para atingir determinado resultado.

Estabelecer políticas nesta temática exigem grande capacidade dos formuladores e implementadores como foco central o problema da criminalidade, este tem fatores multicausais

do contexto social. Assim, deve considerar as ações de combate, prevenção, proporcionalidade das penas e possibilidade de falência do sistema penitenciário (Calil; Santos, 2018).

Logo, para atender a função estatal de segurança pública e a formulação de políticas públicas de modo participativo foi criada no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) a Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário eixo Controle e Participação Social na Execução Penal sobre a responsabilidade da Secretária Nacional de Políticas Penais, executada pela Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais (ONASP).

A estrutura de governança do órgão que atua na gestão das políticas públicas, é formada por três níveis, são eles: o nível estratégico encontra o Comitê de Governança Estratégica (CGE) composto pelo Ministro e os Titulares das Secretarias e Subsecretárias, no nível tático a Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica (CT-CGE) composto pelo Subsecretário de Planejamento e Orçamento (SPO) e os representantes das unidades finalísticas, por fim, o nível operacional composto pelos coordenadores, diretores e chefes de divisão das subunidades.

1.3 Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais

A unidade responsável pela política tratada na pesquisa é a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, unidade finalística da SENAPPEN. A política tem como principal problema “dificuldade de implementação das ações de participação e controle social na execução penal, em grande medida decorrente do isolamento dos órgãos de administração penitenciária”, conforme a carteira de políticas públicas do MJSP (2022).

Os principais objetivos são:

1. Promover a participação e controle social na execução penal;
2. Estimular a participação da Sociedade Civil na penitenciária;
3. Fomentar os serviços de ouvidoria e de controle social no sistema prisional; e
4. Apoiar a estrutura de governança destinada à oferta de serviços penais.

Ademais, a política é constituída pelos projetos “Ressocializa” e “(Re)Integro”, ao nível estratégico possui o projeto de “Maximização de geração de vagas em unidades prisionais”, em relação aos serviços prestados pela ouvidoria, os principais são a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e o tratamento das demandas oriundas da sociedade e do público-alvo da política. O público beneficiário são as pessoas presas e egressas do sistema prisional e seus familiares, Organizações da Sociedade Civil e conselhos de gestão de políticas, em

especial, relacionados à temática penitenciária. Os principais atores envolvidos são as Organizações da Sociedade Civil, Conselhos e Órgãos Públicos (MJSP, 2022).

Atualmente, segundo a Ouvidoria dos Serviços Penais (2022) nos anos de 2020 foram recebidas 5.251 demandas e no 2021 foram 4.992. Vale destacar que os anos de 2020 e 2021, a ouvidoria foi um importante ator para os presos e familiares devido à pandemia da covid-19 com a suspensão de visitas aos presídios.

1.4 Pergunta de pesquisa

Diante do exposto, a presente pesquisa se guiará pela seguinte pergunta: “Como a burocracia de nível de rua influencia a Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário no que se refere ao tratamento das demandas oriundas do controle e participação social?”.

1.4 Objetivos geral e específicos da pesquisa

O objetivo desta pesquisa é descrever os modos de influência da burocracia de nível de rua da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais sobre a Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário quanto as demandas oriundas do controle e participação social durante a implementação da Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário. Eixo: Controle e Participação na Execução Penal.

Para tal, busca-se compreender as capacidades institucionais e dos burocratas durante a formulação, processo decisório e implementação da política pública, a fiscalização e acompanhamento dos serviços oferecidos no âmbito penitenciário, utilizando como base as ações realizadas pela ouvidoria.

Foram definidos quatro objetivos específicos, a saber: I. Descrever o processo de implementação da política de fortalecimento do Sistema penitenciário: Eixo Controle e participação social na execução penal no âmbito da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais; II. Compreender e descrever os processos de coleta, tratamento, os tipos de demanda, e a relação com o controle e à participação social; III. Descrever o processo decisório dos burocratas do nível de rua neste processo; e IV. Descrever o perfil de burocratas do nível de rua.

1.5 Justificativa da pesquisa

A população carcerária conforme o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) no período de junho de 2022 é de 837.443, a população privada de liberdade corresponde a 661.915 para 470.116 vagas, totalizando déficit de vaga

191.799, segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em um universo empírico de 936 apenados de cinco UFs no ano de 2013 a taxa era de 24,4%, vale destacar que não há consenso sobre a taxa de reincidência no Brasil, de modo geral utilizam como senso comum a taxa de 70% de reincidência. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

“Um desafio colocado a uma pesquisa com esse objetivo consiste em explicitar o conceito de reincidência a ser trabalhado. O termo reincidência criminal é geralmente utilizado de forma indiscriminada, às vezes até para descrever fenômenos bastante distintos. [...]. Contudo, existem diferentes abordagens em relação a essa temática, matéria de preocupação da sociedade e dos gestores da área de justiça criminal, de modo que a construção de um recorte adequado de pesquisa exige maior esmero conceitual, sem o qual não seria possível sua delimitação como objeto de estudo.” (IPEA, 2015, p.7)

Diante da problemática, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347) declara o sistema prisional brasileiro como “O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)”, local que fere diversos direitos fundamentais, em condições desumano, precário de acesso aos direitos sociais, não compatível com a dignidade da pessoa humana descrito na Constituição Federal de 1988 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ademais, o relatório de avaliação realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) na política de trabalho da SENAPPEN no ano de 2020 foram identificados: baixa capacidade governamental e relacional, assim, a insuficiência do papel das ouvidorias no controle e participação social.

Ainda de acordo com Lotta (2019) os burocratas de nível de rua possuem espaço para delimitar as políticas que foram formuladas abrangentes para adaptar a cada usuário e transformar a idealização em prática, durante contextos incertos e recursos limitados. Assim, a ação exige alto grau de capacidade em situações incontroláveis, assim, caracterizado como discricionariedade, a margem que os burocratas têm para tomada de decisão.

Contudo, não foram identificadas pesquisas acerca da burocracia nível de rua na ONASP. Há, portanto, o incentivo para a realização deste estudo, contribuir para os avanços acadêmicos sobre implementação com foco na burocracia de nível de rua. O tema interessa, portanto, estudiosos e profissionais das políticas públicas, gestores do sistema penal e segurança pública, além, é claro, a Sociedade Civil Organizada, presos e egressos, principais atores do processo democrático e destinatário da política pública.

A seguir na seção 2 tratará sobre o referencial teórico, o qual será discutido as subseções: políticas públicas, ciclo de políticas públicas, tomada de decisão, implementação de políticas públicas, retroalimentação de políticas públicas, judicialização de políticas públicas, controle de constitucionalidade, *check and balances* diante do novo paradigma social, burocracia de nível de rua, controle e participação social e tipos de controle e participação. A seção 3 tratará sobre a metodologia e discorrerá sobre: pesquisa de campo, coleta e análise documental, entrevistas, tabela de categorias e procedimentos de análise dos dados. A seção 4 apresentará os resultados da pesquisa e retomará os tópicos do referencial teórico. A seção 5 descreverá as considerações finais e recomendações.

2. Referencial Teórico

A presente pesquisa visa descrever os modos de influência da burocracia de nível de rua da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais na implementação da Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário quanto a demandas oriundas do controle e participação social. Para tanto, é importante definir o ciclo de políticas públicas, bem como o processo de controle e participação social e seus atores. Por se tratar da relação entre a implementação e os profissionais que trabalham na entrega dos serviços públicos, também se faz necessário entender o contexto em que estão inseridos e qual o impacto das decisões tomadas pelos profissionais em situações incertas.

2.1 Políticas públicas

O conceito de políticas públicas é polissêmico, tornando a compreensão complexa. De acordo com Dye (2010) política pública é tudo que os governos decidem fazer ou não fazer. Segundo o Tribunal de Contas da União (2020) política pública é o conjunto de diretrizes e intervenções estatais com a finalidade de tratar o problema público, pode ser elaborada por instituições públicas, privadas e pessoas físicas.

No entanto, existe outro problema relacionado, a conceituação de políticas públicas, a dificuldade dos gestores em diferenciar política pública, programa, projeto e processo, comumente, os gestores que lidam com políticas públicas conceituam política pública, programa, projeto e processo como sinônimos, além de existir uma lacuna nos estudos acadêmicos relacionados ao tema. No estudo preliminar do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022), as políticas públicas quando citada em larga escala são chamadas de “Programa Governamental”.

2.1.1 Ciclo de políticas públicas

As etapas que constituem o ciclo de políticas públicas variam de acordo com cada autor, segundo Secchi (2012) o modelo compreender em 7 etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

O modelo pode ser simplificado em 5 etapas: agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação. A agenda é o momento em que os problemas públicos são priorizados e legitimados, na formulação é o momento que ocorre o mapeamento da situação atual, desenho e o arcabouço de normativos, durante a tomada de decisão é pacificada as escolhas de quais ações, por quem e como os recursos alocados serão executados, a implementação é realizada a execução do que foi planejado, por fim, a avaliação que consiste na mensuração de quais resultados e impactos gerados pela política. (Secchi, 2012)

O ciclo de políticas públicas quanto ao modelo teórico é linear, no entanto, na prática as políticas públicas não são lineares, assim, uma determinada política pode ser implementada antes do processo de formulação.

2.1.2 Tomada de decisão

O processo decisório antecede a etapa de implementação no modelo teórico linear, segundo Wu *et al.* (2014) o processo decisório é a etapa da política pública para a decisão das ações que serão tomadas ou quais ações não serão realizadas, a ideia de manter ou não o *status quo*, as principais variáveis que incidem são: os decisores e os contextos em que estão inseridos.

Para Lindblom (1981) os gestores que atuam no processo decisório devem estabelecer a rede de diálogo com os demais atores do ciclo de políticas públicas, com destaque para os burocratas de implementação, pois, as variáveis que compõem a tomada de decisão multiplicam durante a implementação da política.

A tomada de decisão depende de fatores, alguns são: objetivos do decisor, o contexto em que está inserida, conhecimento do tomador de decisão sobre a temática, possibilidade de compreender as consequências da tomada de decisão, como o gestor lida com contexto de incerteza (Simon, 2000).

Logo, a tomada de decisão não trata de processo totalmente objetivo e racional, por estar inerente a subjetividade do indivíduo e dos contextos.

Ademais, destacam-se os estudos sobre os efeitos de *framing* (Kahneman; Tversky, 1979, Tversky; Kahneman, 1981; Kahneman; Tversky, 1984), um dado problema pode ser

interpretado de forma positiva ou negativa pelo gestor responsável conforme o problema é apresentado.

2.1.3 Implementação de políticas públicas

A etapa de implementação, segundo com Lotta (2019) é o momento no qual o problema público definido na agenda e as ações planejadas durante a formulação são executadas, sofre a influência da ação dos burocratas e instrumentos estatais. A análise desta etapa tem como finalidade compreender a diferença do que foi planejado durante a formulação e o que foi entregue (Hill; Varone, 2016).

Os principais estudos sobre implementação foram baseados nos modelos *top-down*, foco na verticalização; estrutura formais e normas; e hierarquia organizacional, o segundo modelo o *bottom-up*, o oposto do anterior, de forma horizontal, baseado nos agentes de implementação, ações, comportamentos e relacionamento com os usuários. No entanto, nenhum dos modelos abarcava a diferença dos *outputs* formulados e entregues, assim, surge a terceira onda de estudos, que trouxe a integração dos dois modelos para compreender o efeito social na implementação, a rede de posições e interações dos usuários, instituições e agentes inseridos na implementação da política (Pires, 2019).

2.1.4 Retroalimentação de políticas públicas

O modelo tradicional que constitui política pública segundo Easton (1968) é baseado em um ciclo composto por *inputs* (ambiente externo e insumos), *withinputs* (ambiente político), *outputs* (resultados, a política pública gerada/formulada e *feedbacks*), os insumos são processados pelo ambiente político resultando em políticas públicas. O primeiro modelo de retroalimentação diz a respeito ao processo de produção ou não de políticas públicas.

O segundo modelo de retroalimentação está associado à política pública já existente e ao ciclo de políticas públicas, no processo de monitoramento, avaliação, *feedbacks*, processo decisório e reformulação ou descontinuidade. De acordo Silva e Melo (2000) a retroalimentação é importante para corrigir erros e falhas no processo de políticas públicas, os principais fatores para tais ocorrências são a capacidade institucional dos implementadores, os problemas na implementação e a resistência de grupos.

A capacidade está relacionada ao fato de concretização das políticas públicas, a implementação do que foi formulado, abrange condições de recursos institucionais, políticos e administrativo e outros, assim, a análise parte da articulação do nível macro do ambiente

externo, políticos e sociais com o nível micro as interrelações no contexto de implementação (Lotta, 2019).

O processo de retroalimentação é essencial na etapa de reformulação, os principais modelos de análise de políticas públicas que podem ser utilizados também no processo de retroalimentação são: *Garbage Can* (Lata de lixo) por March e Olsen (1972), *Advocacy Coalition* (Coalizão de Defesa) por Sabatier (1998), Equilíbrio Pontuado ou Interrompido por Baumgartner e Jones (1993), *Rational Choice* (Escolha Racional) por Laswell (1936) e *Policy Window* (Janela de Oportunidades) por Kingdon (1984) e Incremental por Lindblom (1959). No entanto, o modelo que melhor explica na prática o processo de reformulação é a teoria do Equilíbrio Pontuado ou Interrompido, de modo que durante o processo temporal das políticas públicas, estas passam por períodos de várias mudanças radicalmente e períodos de pouca mudança a fim de manter o *status quo* (Souza, 2006).

2.2 Judicialização de Políticas Públicas

2.2.1 Controle de Constitucionalidade

No ciclo de políticas públicas um dos processos importantes trata do controle, dividido em vários tipos, no item 2.4.1 há a descrição de alguns. O controle de constitucionalidade ganhou destaque nos últimos anos, em especial, após o período de redemocratização e com a constituição de 1988, o Estado torna um ator que garante o bem-estar social da coletividade.

O Poder Judiciário tem como função típica o controle de constitucionalidade, dividido em dois tipos, o controle difuso e o controle concentrado. O controle difuso fica a cargo de qualquer órgão ou juiz do Poder Judiciário, aplicado em caso concreto, assim há a declaração de inconstitucionalidade incidental da lei ou ato normativo, de modo que a aplicabilidade da norma será afastada no caso concreto, no entanto, a lei ainda existirá no ordenamento jurídico, tem como principal função a proteção de direitos limitados pela norma.

O controle concentrado cabe apenas ao Supremo Tribunal Federal por ser o guardião da Constituição Federal, contudo, por simetria aplica aos Tribunais de Justiça no controle das constituições estaduais, no caso específico do Distrito Federal, devido ao seu aspecto *sui generis*, regido por Lei Orgânica ao invés de Constituição Estadual, também, cabe controle de constitucionalidade da norma, diferente dos municípios brasileiros que são regidos por leis orgânicas, mas não há este tipo de controle, as leis orgânicas municipais não são equiparadas ao *status* constituição estadual.

No controle concentrado o julgado é da lei em face da constitucionalidade, vinculado a todos, caso seja declarado inconstitucional, a lei deixará de ser aplicada em todo ordenamento jurídico. Os instrumentos de controle concentrado são cinco, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI-I).

2.2.2 *Check and Balances* Diante do Novo Paradigma Social

O Supremo Tribunal Federal tornou-se um *locus* de debates devido a sua ampla participação nas políticas públicas, de modo que assume a função de formular e implementar políticas públicas, respectivamente, cabe aos poderes Legislativo e Executivo. Assim, há a discussão a respeito do *Checks and Balances*, o limite do STF adentrar as funções dos demais poderes, caso seria compatível com o Estado Democrático de Direito. Segundo Ribas e Souza Filho (2014) o maior questionamento é em torno da legitimidade constitucional do Poder Judiciário em determinar o agir político do Estado, a legitimidade democrática torna-se um problema, os representantes eleitos pela maioria são contidos pela Suprema Corte, conhecido pelo termo “Contramajoritário”, autores como Bickel afirmam que ao longo do tempo a tendência é o enfraquecimento do processo democrático.

Entretanto, também temos o Legislativo e Executivo omissos, com a decisão da não ação, assim, impossibilitando a execução dos direitos fundamentais, gerando novamente a situação crítica, caso seria compatível com o Estado Democrático de Direito.

Ainda de acordo com Ribas e Souza Filho (2014) a democracia está para além do princípio majoritário, e tem como base a normativa e a filosófica, a normativa com fundamento na Constituição Federal que atribui o controle de constitucionalidade ao Poder Judiciário, e a filosófica que está no próprio conceito de Estado Democrático de Direito, que garante a coexistência dos três poderes, de modo que um tem a função de controlar o outro, o Poder Judiciário atua como ator intermediador dos conflitos democráticos entre as demandas sociais e ação estatal.

Vale ressaltar que o Judiciário é provocado a decidir mediante pedidos formulados, diferente do modelo americano, o sistema brasileiro não admitir a atitude passiva, ou seja, não cabe a não decisão da corte, portanto, torna-se uma ação vinculada.

De acordo com Ribeiro (2016) o país não está preparado para enfrentar o novo paradigma social, com poucas iniciativas bem-sucedidas, as políticas públicas carecem de

eficácia, continuidade, gestão e orçamento, assim o Estado não cumpre o *status* de bem-estar social e seu dever legal aos serviços, portanto, gera a abertura da discussão no âmbito do Judiciário, consequentemente, a judicialização das políticas públicas que demonstra a incapacidade do Estado em garantir os direitos reconhecidos nas leis.

2.3 Burocracia de Nível de Rua

O termo *Street-Level Bureaucracy* (Burocracia de nível de rua) surgiu com Lipsky, a burocracia de nível de rua está no nível operacional das organizações, atua diretamente na entrega dos serviços para o público-alvo e cidadãos (Lipsky, 2019). Os burocratas de nível de rua são atores importantes para os resultados das políticas, Lipsky atribui características que justifiquem a importância, são elas: grande quantidade de profissionais no setor público, responsabilidade de executar as políticas e atendimento direto com o público.

Assim, os profissionais constituem a imagem do Estado, participação ativa na tomada de decisão e determinam o acesso aos direitos e aos benefícios. Ademais, a burocracia de nível de rua tem como atributo a discricionariedade, mesmo diante de instituições com alto controle. A doutrina brasileira do direito administrativo destaca alguns atributos do poder de polícia, eles são: a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (Meirelles, 2016).

No entanto, Meirelles atribui a discricionariedade no limite da legalidade, visto que atos além dos limites legais configuram com abuso de poder omissivo (ausência da atuação do poder de polícia) ou abuso de poder comissivo (excesso da atuação do poder de polícia), Lipsky também descreve os efeitos da discricionariedade de atos e ações nos limites legais. Ainda, destaca o conflito entre a capacidade e os objetivos: “Os policiais se dividem entre as preocupações com a manutenção da ordem e o cumprimento da lei” (Lipsky, 2019, p.279).

O processo da tomada de decisão é composto pelos fatores da discricionariedade como: as regras da política, as regras da profissão, incentivos que recebe da equipe, avaliação dos Pares, expectativas dos vizinhos, expectativas do usuário, valores pessoais. Por meio do contexto incerto, o burocrata indaga “O que fazer na situação não prevista?”, assim, exerce a discricionariedade que resulta na decisão tomada, ações e interações (Lotta, 2019).

2.4 Controle e Participação Social

O controle social é um conjunto de meios positivos e negativos que a sociedade e grupos sociais utilizam para limitar, intervir e desestimular ações e comportamentos em desacordo com as normas sociais e formais com o uso do poder coletivo (Bobbio; Pasquino; Matteucci, 1998).

A participação social é um espaço social com a interação de diversos indivíduos e grupos sociais que demandam suas necessidades por meio da participação e articulação em canais e instituições governamentais destinada à função participativa, para garantir a oferta de serviços e bens; participação na formulação de políticas e no processo decisório; e promover a cidadania (Assis; Kantorski; Tavares, 1995; Garbeline, 2017).

O controle e participação social estão relacionados entre si, por meio da participação que a comunidade exerce o controle social e por meio do controle é possível ampliar os instrumentos de participação.

Nas políticas penais um dos principais instrumentos de participação e controle social é a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, a ouvidoria atua como intermediadora entre a sociedade e Administração Pública.

A ouvidoria pública federal é a instância de controle e participação social, com vistas ao aprimoramento da gestão pública, assim, auxilia os gestores no planejamento e tomada de decisão (Peixoto; Marsiglia; Morrone, 2013).

2.4.1 Tipos de Controle e Participação

O controle da Administração Pública, segundo Carvalho Filho (2015) pode ser dividido entre controle político e administrativo, o primeiro refere ao controle exercido pelos três poderes políticos Legislativo, Executivo e Judiciário baseado na teoria dos pesos e contrapesos, e disposto no artigo 2º da Constituição 1988 “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”, com a finalidade na preservação das instituições democrática.

Ademais, o controle administrativo pode ser dividido de várias formas, tem como atingimento as atividades e resultados das instituições administrativa, baseado no princípio a legalidade e capacidade de estabelecer políticas para atender o interesse público. A primeira característica está associada aos mecanismos jurídicos e administrativos, o controle jurídico na possibilidade de judicialização de políticas e atos administrativos, e o controle em via administrativa como o pedido de serviços públicos (Carvalho Filho, 2015).

A fiscalização e revisão são elementos importantes, a fiscalização o poder de verificar as atividades de órgãos e condutas de agentes, e a revisão o poder de corrigir atos e políticas para melhor atingimento que fora estabelecido (Carvalho Filho, 2015).

Contudo, a divisão também pode ser em controle interno e externo, o controle interno tem como finalidade a fiscalização, realizado pelo próprio órgão ou sujeito competente que

compõem a mesma estrutura organizacional, por sua vez o controle externo é realizado por indivíduos independentes, não participantes do órgão ou estrutura organizacional (Carvalho Filho, 2015).

Os principais meios de controle são ministeriais exercido pelos ministérios em relação aos seus órgãos; hierárquica orgânica decorre de instâncias organizacionais hierarquicamente superiores sobre inferiores, direito de petição como exposto na constituição, revisão recursal instaurado por indivíduos em atos lesivos ou não da Administração; e controle social realizado pela sociedade e grupos sociais, segundo Carvalho Filho o controle social é:

“Modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.” (p. 984, 2015)

Ademais, o controle social pode ser realizado pelo controle natural, diretamente pelos indivíduos, associações e organizações da sociedade civil ou pelo controle institucional a exemplo Ministério Público, Defensoria Pública, ouvidorias e outros (Carvalho Filho, 2015).

No âmbito das ouvidorias brasileiras o controle, tratamento das demandas e estabelecimento de conselhos são regulamentados pela Lei n.º 13.460/2017 (Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública) e Decreto n.º 9.492/2018 (Regulamenta os procedimentos da Lei n.º 13.460/2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal), como principal instrumento a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR).

3. Metodologia

A pesquisa teve como base a abordagem mista, caracterizada por integrar informações quantitativa e qualitativa, de acordo com Creswell (2007) visa a compreensão do problema com o uso de métodos quantitativo e qualitativo, e diversas formas de coletas e análise dos dados.

A natureza dos dados é primária e secundária, a primária coletada pelo instrumento de entrevista com os profissionais, característica de dados qualitativos, e a secundária coletada no Painel disponível no site oficial da ONASP, dados quantitativos.

Portanto, a pesquisa no geral tem como norteador a triangulação de métodos, segundo Minayo (2005) a triangulação de métodos abarca a integração de análise das estruturas, processos, resultados, as relações na implementação, as diferentes visões dos atores, assim, são relevantes as questões objetivas e subjetivas que promovem mudanças.

Assim, para atingir os objetivos da pesquisa, como método de coleta foram definidos: documental, entrevista e observação. A análise das informações teve como base a tabela de categorias.

3.1 Etnografia

O lócus de estudo foi realizado na Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, Brasília - DF, para realizar a abordagem qualitativa, a partir da análise da influência da burocracia de nível de rua durante a implementação da política pública, entre os meses de março até junho de 2023 com no mínimo duas visitas por semana, em algumas ocasiões, foram realizadas até cinco visitas durante a semana.

3.2 Coleta e análise documental

A abordagem quantitativa foi realizada no Painel disponibilizado no site da ouvidoria, foram considerados dados entre 2020 até 2022. A documental foram: pesquisas, artigos e institucionais.

3.3 Entrevistas

As entrevistas ao total foram selecionadas 8 profissionais, 3 servidores da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), ex-servidores da ouvidoria, e 5 profissionais da ouvidoria, sendo 2 terceirizados e 3 servidores. Os critérios de seleção tiveram como base o tempo de atuação no cargo e participação em serviços-chave da ouvidoria. A entrevista realizada foi do tipo semiestruturada, as perguntas estão descritas no item apêndice.

3.4 Tabela de Categorias

O instrumento de categorias teve como base a discussão anterior no referencial teórico sobre as variáveis que incidem na implementação, além de considerar elementos importantes na fala dos entrevistados e observações. Segundo Bardin (1977) a análise categorial consiste no desmembramento do texto e informações, assim, são agrupados em categoriais semelhantes entre si. A fim de atingir os objetivos da pesquisa, foi definido as seguintes categorias:

Tabela 1 – Tabela de Categorias

Objetivo	Categorias Iniciais	Categorias Intermediárias	Categoria Final
-----------------	----------------------------	----------------------------------	------------------------

Compreender o contexto que o burocrata está inserido, a interpretação de suas atribuições e a percepção do agente no ambiente.	Capacidade administrativa	Percepções dos profissionais	A influência da Burocracia de Rua
	Discricionariedade		
	Controle		
Compreender as demandas dos usuários, o tratamento dos burocratas em relação às tipologias e os instrumentos e meios de participação e controle social.	Os tipos de pedidos realizada pelos usuários.	Tipologias de demandas, Participação e Controle Social.	
	Frequência das demandas		
	Capacidade Administrativa		
Compreender o ambiente, a flexibilidade institucional dos burocratas em relação aos processos de implementação e decisório.	Capacidade relacional	Ambiente de implementação e tomada de decisão.	
	Discricionariedade		
Compreender a influência dos atores que participam na resolutividade da demanda social.	Capacidade Administrativa	Cadeia de influência: atores no processo de coleta e resolutividade da demanda.	
	Capacidade Relacional		
	Controle		

3.4 Procedimentos de análise dos dados

Os dados coletados foram desmembrados e alocados na respectiva categoria representada, para a organização dos dados foram utilizadas as plataformas Excel e Word.

4. Resultado da pesquisa

Nas seções anteriores, abrangemos os principais diálogos sobre a implementação das políticas públicas e o papel dos burocratas de rua, além da apresentação da metodologia aplicada. Adiante, será apresentada o contexto que os burocratas estão inseridos e as percepções dos profissionais em relação ao contexto e à temática.

4.1 Contexto *in loco*

Durante as visitas *in loco* a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, a política, anteriormente, conhecida como “Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário - Eixo: Controle e Participação Social na Execução Penal” passou por diversas modificações devido às mudanças no modelo de carteira de políticas públicas do MJSP.

Ademais, ocorreram mudanças na força de trabalho que atuavam na ouvidoria, com a saída de profissionais que estavam responsáveis por gerir projetos importantes. O aspecto da força de trabalho impactou a implementação da política e a própria formulação. Ocorreram a saída dos profissionais responsáveis pelos serviços de tratamento de dados e informação da ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão e responsável pelos projetos Reintegro e Ressocializa, em relação aos serviços, os cargos e as funções foram preenchidos e os projetos realocados para a Diretoria de Políticas Penitenciária para continuar a implementação com o profissional.

Os impactos observados foram o esvaziamento da política com a saída dos projetos e perda de *expertise*, visto que os profissionais responsáveis pelos serviços estavam desenvolvendo aprimoramento nos procedimentos.

Ademais, com a janela de oportunidade para nova formulação da política, ocorreu nova modelagem da política com a proposta de novas ações. Outro fator importante é em relação aos aspectos orçamentários da política, a ouvidoria é a unidade implementadora e não fica responsável pela gestão orçamentária, ficar a cargo da Diretoria de Políticas Penitenciárias.

4.2 Políticas Públicas

4.2.1 Ciclo de Políticas Públicas no Âmbito das Políticas Penais

No ano de 2019 o MJSP implementou a metodologia de gestão de políticas públicas, a metodologia aproxima do modelo teórico do ciclo linear, porém na prática, as políticas do MJSP não seguem o modelo linear, a exemplo da ouvidoria, os serviços, produtos e entregas já estavam em processo de implementação antes da formalização do desenho.

Os entrevistados quando indagados sobre o contexto político, ocorreram pluralidades de visões de mundo, mas destaque ao entrevistado que reforçou o conceito estabelecido na pesquisa sobre políticas públicas que teve com norteador Dye (2010) política pública é tudo que os governos decidem fazer ou não fazer.

“Tudo é decisão, e ela tem um contexto ideológico e político, inclusive a não ação, ela carrega também uma questão política né? a não compreensão, ignorar e não priorizar determinadas demandas e problemas sociais. Claro que isso interfere e a gente percebe hoje, principalmente, num país em que a gente vive, né? Um país marcado pela polarização, e que determinadas áreas e determinados assuntos ainda são analisados sob o ponto de vista moral e ideológico.” (Entrevistado G)

“O sistema prisional na minha análise, eu sempre repito isso, ele é o resultado final da ausência de políticas.” (Entrevistado G)

4.2.2 A Tomada de Decisão e a Estrutura da Gestão das Políticas Públicas

Em relação ao serviço de ouvidoria das demandas, os burocratas têm pouca discricionariedade neste processo, pois a ouvidoria não tem atribuição para julgar, apenas cabe a abertura do processo e encaminhamento aos atores competentes. O máximo de discricionariedade exercida é referente a alguns pedidos que estão mais vinculados a legislação do que a discricionariedade, como a correção de pedidos dos presos, alguns pedidos não encaixam nos pré-requisitos, assim, os burocratas ajustam o pedido com os requisitos que o demandante cumpre, aumentando a chance do deferimento. Segundo Lipsky (2019) os Burocratas de Nível de Rua estabelecem benefícios e sanções aos cidadãos, constroem a relação entre cidadãos e o Estado e determinam a dimensão de cidadania.

No que diz ao ciclo de política pública, as unidades finalísticas possuem autonomia para formular e implementar as políticas, no entanto, a formulação das políticas passa pela aprovação da alta liderança da SENAPPEN, as unidades específicas como coordenações, diretorias e ouvidoria ficam responsáveis pelo desenho, de acordo com suas atribuições e processos realizados no setor, posteriormente, passa pela aprovação e retificações da Assessoria de Gestão de Riscos e Assuntos Estratégicos (AGRAE), e em último nível é tratado pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica (CT-CGE), local que ocorre as deliberações sobre as políticas públicas do ministério.

Contudo, quando a política pública contém algum indicador ou projeto estratégico, também é levado ao Comitê de Governança Estratégica (CGE) para votação e aprovação.

Durante o monitoramento da política, a responsabilidade é compartilhada, a unidade implementadora faz a coleta de dados e informações, algumas unidades como a ouvidoria produzem painéis, manuais e cartilhas. Ademais, as unidades preenchem relatórios trimestrais encaminhados para Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica (CT-CGE), a análise é realizada pela Coordenação Geral de Gestão Estratégica e Inovação (CGGE), e terá como produto final a cartilha de todas as políticas do ministério, as informações

colhidas pela CGGE ainda não são utilizadas com instrumento para tomada de decisão, entretanto, a coordenação a partir dos dados propôs a modificação da Carteira de Política Pública, como setor técnico. Contudo, a ouvidoria em especial utiliza os dados coletados para tomada de decisão durante o processo de implementação da política.

A avaliação das políticas públicas formalmente não é realizada. Algumas unidades internamente realizam, no caso da ouvidoria não é realizado. Logo, os dados e informações não são instrumentos decisórios durante a etapa de avaliação.

4.2.3 Implementação de Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Políticas Penais e do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Formalmente a implementação, assim como, o ciclo de políticas públicas no âmbito do MJSP tem como produto final a carteira de políticas públicas, com a periodicidade dos relatórios de monitoramento quadrimestrais as principais características identificadas foram:

- Periodicidade de entrega quadrimestral;
- As informações dos relatórios compartilhadas internamente;
- Monitoramento em sistema de indicadores estratégicos e projetos estratégicos; e
- Monitoramento tinha início após a formalização e apresentação à CT-CGE, mesmo com a política já implementada.

No momento estes processos passam por aperfeiçoamentos, as principais mudanças planejadas são:

- Periodicidade de entrega semestral, diminuindo o retrabalho das unidades e melhora da coleta de informação para o processo decisório;
- Compilados das principais informações em cartilha para transparência e publicização;
- Modificações no sistema para integrar todos os tipos de indicadores, com exemplo, indicadores de processos e todos os projetos para além dos projetos estratégicos;
- Monitoramento com início na implementação e execução da política, exaurindo a burocracia excessiva, assim, aumentará a capacidade de acompanhamento das políticas.

Durante as visitas *in loco* na unidade implementadora, notou-se que os principais servidores, aqueles responsáveis pelos projetos e ações de inovação foram deslocados para outros setores da SENAPPEN, como consequência ocorreu o esvaziamento da política, com a realocação dos projetos e das ações, um ponto positivo é a não descontinuidade com a manutenção, no entanto, no ambiente micro houve impacto para a ouvidoria, com o

esvaziamento das iniciativas que antes tinham *status* de política pública deixaria de ser por não constituir os elementos e atributos estabelecidos pelo ministério.

Contudo, a janela de oportunidade com o aperfeiçoamento da carteira transformou a característica de manutenção do *status quo* para mudanças, reforçando a teoria do Equilíbrio Pontuado ou Interrompido durante o processo de implementação. Após as tratativas dos gestores, foi definida a adequação das políticas anteriores: as de Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário - Eixo: Controle e Participação Social na Execução Penal; e Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário - Eixo: Corregedorias. Ambas transformadas em uma única política, vale destacar, que todas as políticas públicas da SENAPPEN passaram por mudanças para reduzir o quantitativo e melhorar as políticas.

Os projetos e ações como (Re)Integro, Ressocializa e o aprimoramento do sistema de coleta de dados, anteriormente, eram executados pela ouvidoria, assim, passaram para a responsabilidade da Diretoria de Políticas Penitenciárias.

A ouvidoria ainda atua no tratamento das demandas do sistema prisional, relacionadas assistência jurídica, saúde, e outras que versam sobre os direitos do preso, este serviço não teve impacto da nova reestruturação, entretanto, nas observações e entrevistas a força de trabalho é sobrecarregada, uma das causas possíveis é que a ouvidoria recebe as demandas das penitenciárias federais, mas também recebe as demandas dos estados, nem todos os estados que possuem ouvidoria própria. Segue abaixo falas dos entrevistados:

“[...] , mas falta pessoal. A gente tá sempre correndo atrás. A demanda ela aumentou e a gente perdeu a força de trabalho, também. É interessante que os servidores, eles e até os estagiários fiquem todo o período, todo o tempo, tem muitos servidores que entram e acabam saindo, também não se adaptam muito ao trabalho. Ou entram ficam pouco, ou já querem outras coordenações.” (Entrevistado B)

“É de modo emergencial, os servidores mobilizados auxiliam, mas eles vêm a tapar um buraco que nem poderia, nem deveria existir, que é falta de servidores. Então é só nesse modo pragmático, acho que fica por aí.” (Entrevistado B)

“Assim, hoje a gente tem um déficit muito grande de humano, né? De pessoas para trabalhar, porque a gente recebe aí em torno de 500 demandas, 400 demandas mensais. Então, assim a demanda é alta.” (Entrevistado E)

“Então eu acho que na Administração Pública, de uma maneira geral, é a salvo, raríssimas exceções. Você sempre tem uma carência muito grande de material humano. Não é só de servidor, os equipamentos tecnológicos, também bastante limitados, né? O poder público tem amarras para aquisição, para nomeação de pessoas, né? Então sempre trabalhamos com demandas represadas. Nós temos, trabalhamos com a ferramenta do Fala.BR, que foi uma ferramenta desenvolvida pela CGU, para todas as ouvidorias do poder público federal. Só que o sistema prisional, ouvidoria do sistema prisional, ele tem uma particularidade que precisa ser observado, né? Ferramentas tecnológicas são importantes sim, mas as pessoas, o público principal com quem nós trabalhamos, que são os recebedores desses serviços, eles não dispõem

de acesso a essas ferramentas, então, é uma das únicas ouvidorias, se não a única do poder executivo federal, que trabalha essencialmente com cartas físicas, enquanto toda a instrumentalização hoje de ouvidorias, de *ombudsman* no mundo se dá através de sites, de equipamentos tecnológicos, então é trabalhar com a ideia de que isso ainda existe. Nós precisamos ter esse olhar, né? E permitir, talvez, trabalhar dentro do sistema prisional, que nós possamos respeitá-las. Claros as restrições que existem, que nós possamos ter ferramentas que possam a dar aquelas pessoas um acesso mais rápido as suas demandas.” (Entrevistado G)

A problemática sobre recursos humanos na Administração Pública é ainda mais profunda, visto que há o conflito interno do quanto pode expandir o quantitativo de profissionais, pois, no modelo orçamentário brasileiro instituído pela Emenda Constitucional n.º 95 (EC n.º 95), o gasto com profissionais é obrigatório, enquanto, a maioria dos insumos para produção de políticas públicas são discricionários. Quando há o aumento de gastos obrigatórios ocorre a redução dos gastos discricionários, de modo que o aumento de profissionais tem impacto na capacidade de produção de políticas públicas.

Conforme o site oficial do Senado o teto de gasto em 2023 impôs um corte 63 bilhões em despesas não obrigatória em relação ao ano de 2016, as áreas mais afetadas são saúde, educação, assistência social e segurança pública. Ainda, segundo Souza Júnior *et al* (2019) com o teto de gasto implementado pela EC n.º 95 e a crescente dos gastos obrigatórios, somente foi possível incluir no orçamento os gastos primários devido à redução dos gastos discricionários, impactando as funções do governo nos custos de manutenção e de investimentos.

Portanto, o problema na entrega de serviços permanece o mesmo ou até aumenta, caso amplie o gasto com servidores. Segundo Lipsky (2019):

“Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem maior efetividade e responsividade, e as demandas de cidadãos, que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos. Na medida em que os salários dos burocratas de nível de rua constituem uma proporção significativa dos gastos governamentais não militares, qualquer questionamento sobre o orçamento governamental recai rapidamente em preocupações sobre o tamanho e o conteúdo desses serviços públicos. Além disso, os trabalhadores do serviço público têm expandido e cada vez mais consolidado sua força coletiva, de modo que, em disputas sobre o tamanho dos serviços públicos, tornaram-se uma importante força independente na resolução das controvérsias que afetam seu *status* e posição.” (p.39)

4.2.4 Retroalimentação da Política na Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais

A ouvidoria utiliza os dados coletados para intervenções, os dados são base para definir quais penitenciárias terão visitas de fiscalização, também para a promoção de projetos e ações da ouvidoria. Segue a fala dos entrevistados:

“Eu acho que sempre, assim as escolhas de, por exemplo, a escolha de priorização de quais estados vão receber uma inspeção, por exemplo. Essa escolha é muito baseada nos critérios das informações colhidas, então, se a gente recebeu muita denúncia, a gente recebeu muita manifestação de um caso específico, de um estado, a gente tende a construir ações voltadas para a verificação daquilo naquele estado. Então tudo que a gente pensava de política pública e não só de política pública, mas de ações pontuais também da ouvidoria. A gente usava como base os dados da própria ouvidoria, isso eu acho que é bem interessante.” (Entrevistado H)

“É, a gente usa, até numa conversa para tentar melhorar o procedimento com outros órgãos, para ver o que está acontecendo. A questão de assistência jurídica, a gente vê que é muito deficitária nos estados. Só que a gente sabe que a Defensoria trabalha, e trabalha muito, então a gente não pode simplesmente dizer que a Defensoria não faz ou que não atua de modo satisfatório, porque a gente recebe muita coisa aqui, recebe porque tem muita demanda. Eles têm muito trabalho, assim como a gente tem. Acho que isso.” (Entrevistado B)

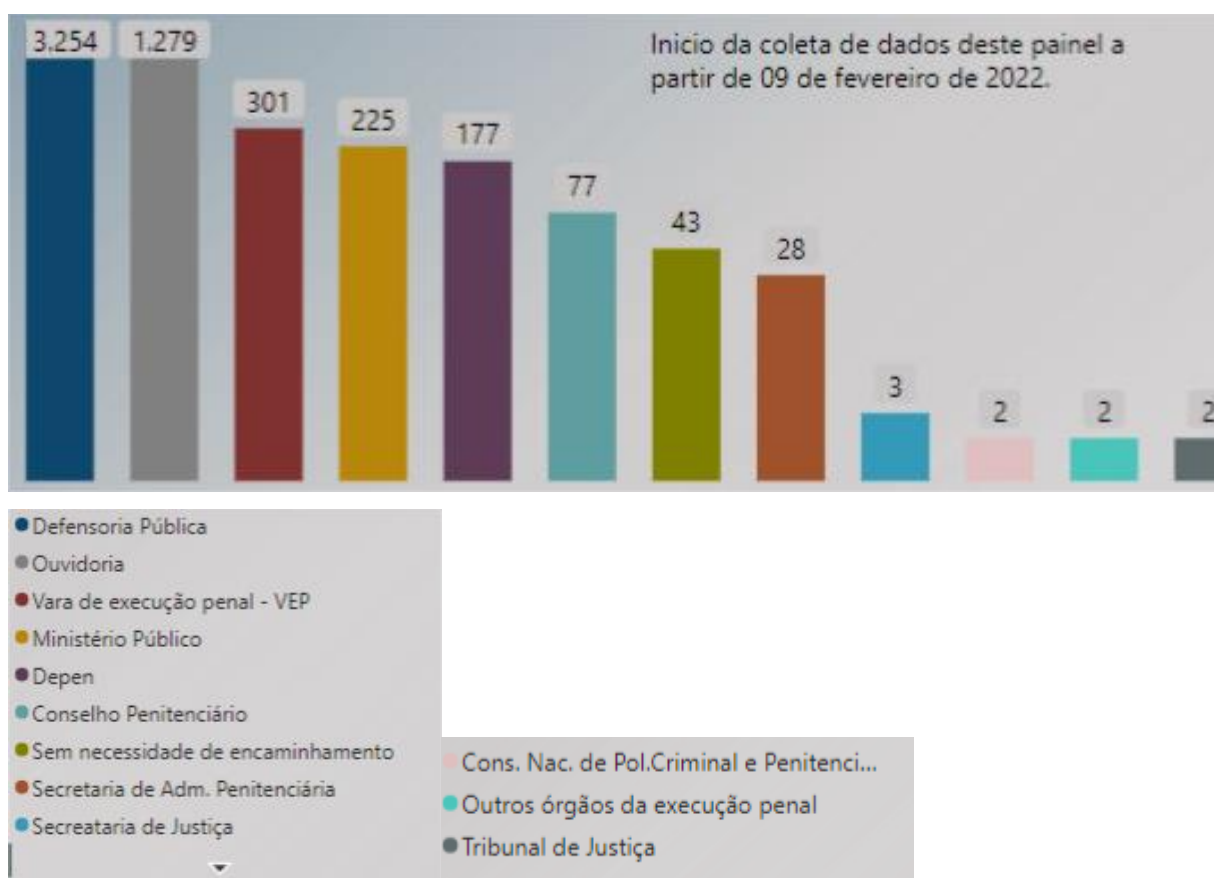
“Sim, as demandas que chegam aqui, algumas delas acaba gerando *insights*, para gente fazer uma proposição e tal. O conjunto delas, quando não há atendimento, nos provoca a propor alguma solução.” (Entrevistado D)

“Várias ações, um exemplo é a própria análise e acompanhamento das demandas de ouvidoria, nas respostas, vamos dizer assim. A gente recebia, antigamente, o acesso de informação que a gente ou não dava conta de responder, ou era dias para procurar aquelas informações, e depois que a gente conseguiu implementar tanto o relatório quanto o Painel de BI, a gente responde em questão de segundos uma consulta, e hoje a gente nem precisa responder, hoje a gente pode encaminhar para o solicitante o link do Painel, e ele vai ter acesso, ele mesmo pode procurar lá, nem precisa mais perguntar para a gente.” (Entrevistado F)

“Sim, isso é constantemente. A gente recebe algumas demandas, assim, algumas demandas pessoais de preso, a gente faz um levantamento e acaba sendo uma demanda coletiva. Então a gente procura sempre focar numa ação voltada para essas demandas mais gerais.” (Entrevistado E)

A Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais tem como atribuição receber demandas do tipo cartas, Fala.BR, via processo SEI e presencial, no âmbito das penitenciárias federais, no entanto, nem todos os estados têm a ouvidoria própria, assim, as demandas estaduais também são encaminhadas a ouvidoria nacional. O tratamento da demanda depende do tipo, assim como para qual responsável será encaminhado, a maioria das demandas são encaminhadas para Defensoria Pública, Vara de Execução Penal, Ministério Público e outras ouvidorias. O demandante é a sociedade, em especial, presos e egressos, familiares e órgãos. Segue abaixo os dados de 2022 que descrevem a quantidade que cada órgão recebe de demandas.

Gráfico 2 – Receptores das Demandas



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022

No gráfico 2 os principais receptores são as Defensorias Públicas e as Ouvidorias, totalizado aproximadamente 84% do total demanda.

No gráfico 3, segundo os dados de 2020, os três principais entes federativos com maiores demandas são Minas Gerais, Distrito Federal e São Paulo, totalizando, aproximadamente, 83% do total de demandas, a mesma tendência manteve nos anos seguintes, com exceção do ano 2022 quando o estado do Paraná figurou entre os três principais.

O número de demandas é proporcional ao número de presos, conforme o SISDEPEN no período de janeiro a junho 2020, estado de São Paulo teve 218.909, Minas Gerais 62.912, Paraná 50.824, Rio de Janeiro 48.708, a exceção está em relação ao Distrito Federal que no mesmo período teve 15.050 e alta demanda, o próprio estado do Ceará teve 26.609 presos para 12 demandas, em contrapartida, Distrito Federal foi 15.050 para 690, a mesma tendência manteve nos anos seguintes.

Durante a pesquisa *in loco* foi identificado a insatisfação dos burocratas com falta de ouvidorias estaduais, levou-se ao entendimento que a criação de ouvidorias estaduais iria reduzir o quantitativo de demandas recebidas, contudo, os três principais entes federativos possuem ouvidorias próprias, e o estado do Paraná também possui, logo, não pode afirmar que mais ouvidorias estaduais irá reduzir o número de demandas recebidas na ouvidoria nacional. Segue abaixo a tabela com os valores:

Tabela 2 – Ouvidorias dos Serviços Penais Estaduais

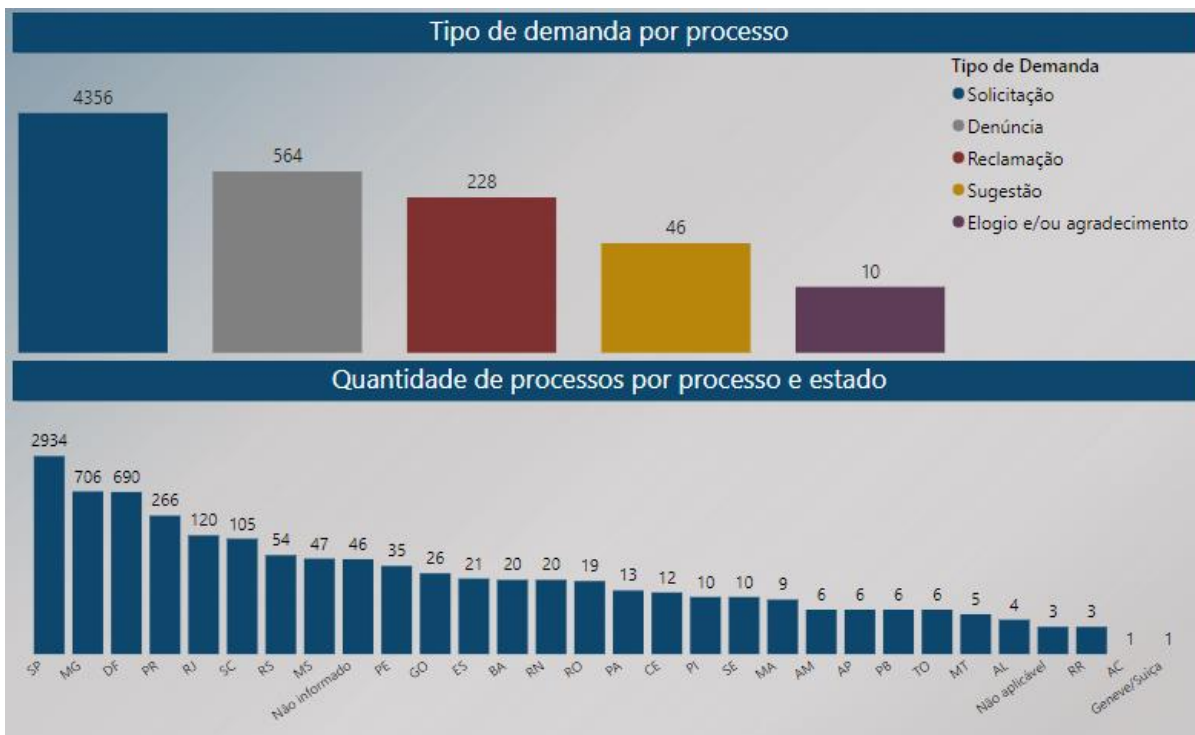
Estados	Número de demandas	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa Acumulada	Possui Ouvidoria dos Serviços Penais?
São Paulo	3094	63%	63%	Sim
Paraná	505	10%	73%	Sim
Minas Gerais	472	10%	83%	Sim
Distrito Federal	463	9%	92%	Sim
Rio de Janeiro	82	2%	94%	Sim
Santa Catarina	59	1%	95%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Goiás	32	1%	96%	Sim
Mato Grosso do Sul	31	<1%	97%	Sim
Rondônia	31	<1%	97%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Rio Grande do Norte	28	<1%	98%	Sim
Rio Grande do Sul	23	<1%	98%	Sim
Pará	15	<1%	98%	Sim
Espírito Santo	11	<1%	99%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Não informado	9	<1%	99%	-
Pernambuco	9	<1%	99%	Sim
Bahia	8	<1%	99%	Sim
Mato Grosso	7	<1%	99%	Sim
Maranhão	6	<1%	99%	Sim
Alagoas	5	<1%	99%	Sim
Amazonas	3	<1%	99%	Sim
Ceará	2	<1%	99%	Sim
Paraíba	2	<1%	99%	Sim

Piauí	2	<1%	99%	Sim
Roraima	2	<1%	99%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Sergipe	2	<1%	99%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Tocantins	2	<1%	99%	Não (apenas ouvidoria geral do estado)
Amapá	1	<1%	99%	Sim
Não aplica	1	<1%	100%	-
Acre	0	0%	100%	Sim
Total	4907	100%	100%	21 unidades federativas das 27 possuem ouvidoria estadual própria dos serviços penais

Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022. Elaborada pela autora.

Portanto, o que deverá ser investigado é a efetividade das ouvidorias estaduais no tratamento da demanda, outro ponto importante é como as ouvidorias estaduais divulgam os meios de atendimentos, existe a possibilidade da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais ser mais conhecida no sistema prisional devido a sua área de atuação, assim, aumentando as demandas na ouvidoria nacional em relação às ouvidorias estaduais, logo, sugere-se as investigações em pesquisas futuras. Segue abaixo os dados referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 3 – Tipos de Demandas por Processos 2020



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2020.

No gráfico 3 o ano de 2020 as principais demandas foram: solicitação, denúncia e reclamação, representando, aproximadamente, 98% do total. Os principais estados São Paulo, Minas Gerais e Brasília, as demandas destes três estados representam, aproximadamente, 83% do total de demandas.

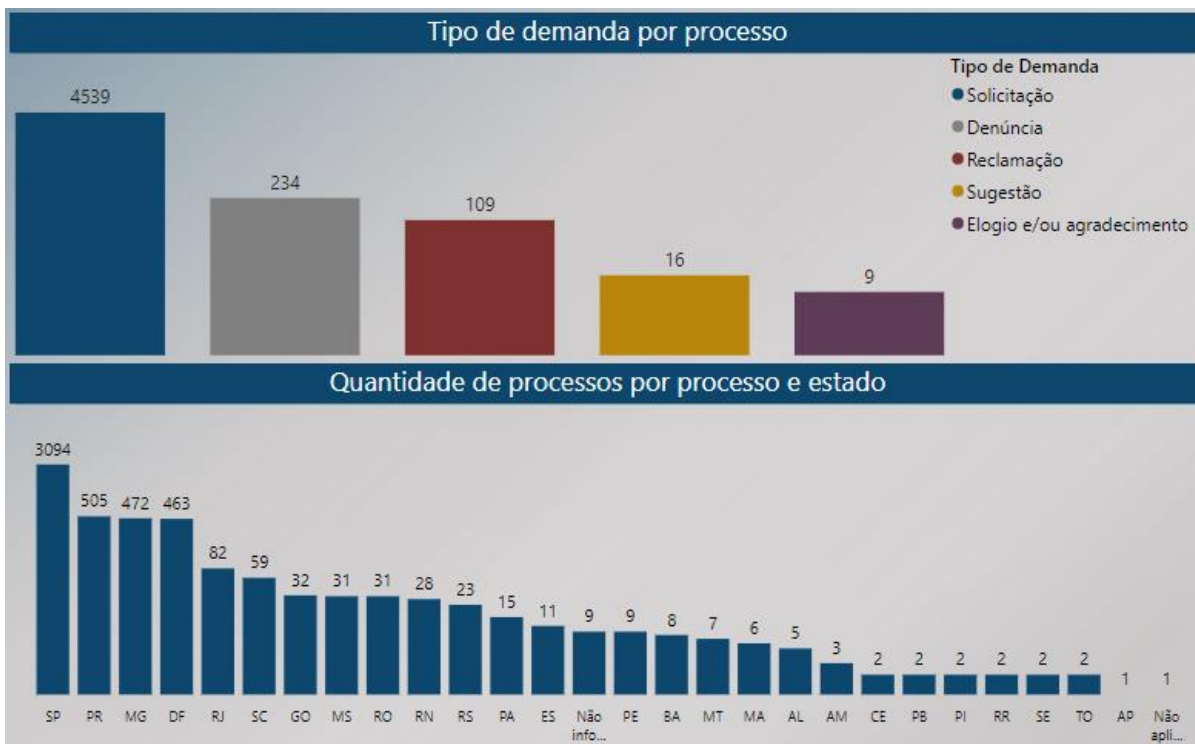
Gráfico 4 - Tipos de Demandas por Processos 2021



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2021.

No gráfico 4 o ano de 2021 as principais demandas foram: solicitação, denúncia e reclamação, representando, aproximadamente, 99% do total, houve uma queda em relação ao ano de 2020 das demandas totais. Os principais estados São Paulo, Minas Gerais e Brasília, as demandas destes três estados representam, aproximadamente, 84% do total de demandas.

Gráfico 5 - Tipos de Demandas por Processos 2022



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022.

No gráfico 5 o ano de 2022 as principais demandas foram: solicitação, denúncia e reclamação, representando, aproximadamente, 99% do total. Os principais estados São Paulo, Minas Gerais e Paraná, as demandas destes três estados representam 82% do total de demandas.

Em relação aos tipos de solicitações a maioria é pedido de assistência jurídica, no ano de 2022 totalizou aproximadamente 68% das demandas, a mesma tendência manteve nos anos anteriores, devido ao percentual é possível explicar a Defensoria pública como principal receptor, por tratar de função típica do órgão. Segue abaixo os dados dos anos 2020, 2021 e 2022.

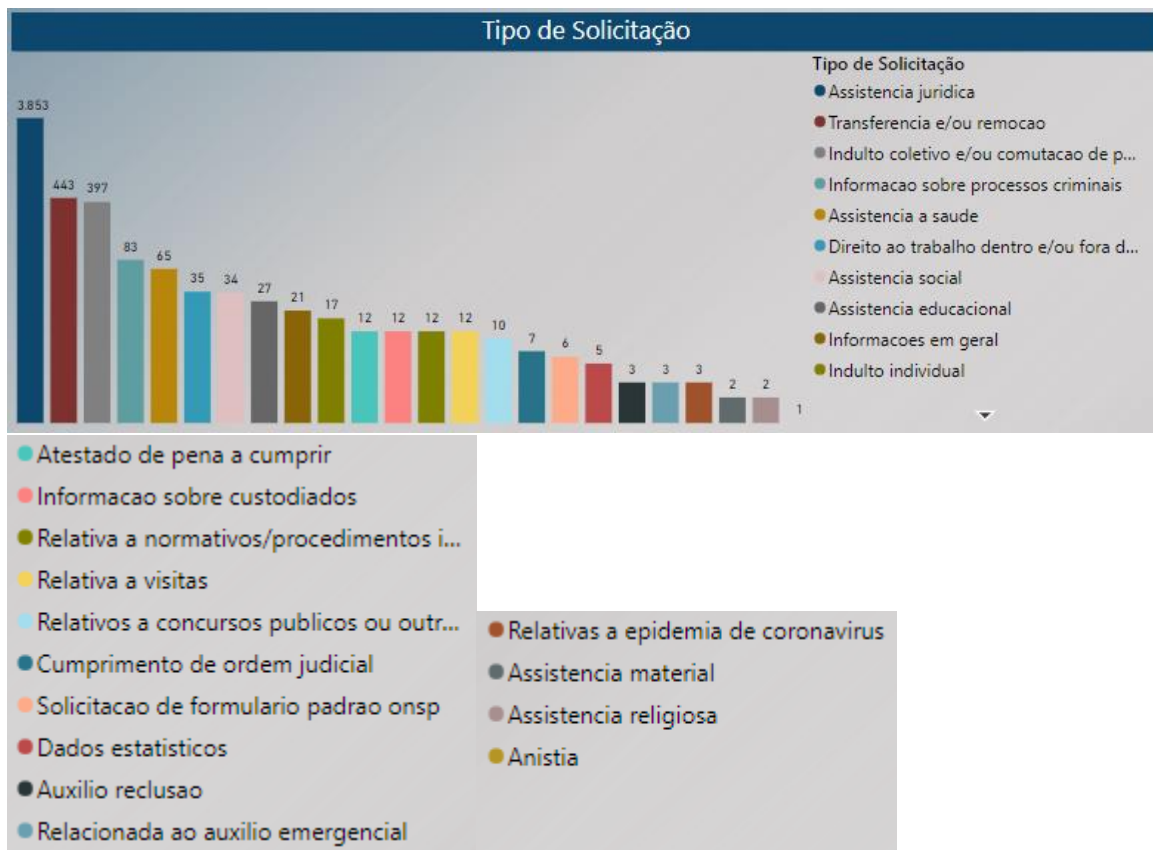
Gráfico 6 – Tipos de Solicitações 2020



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2020.

No gráfico 6 o ano de 2020 os principais tipos de solicitações foram: assistência jurídica, indulto coletivo e/ou comutação de pena e transferência e/ou remoção, representando, aproximadamente, 83% do total.

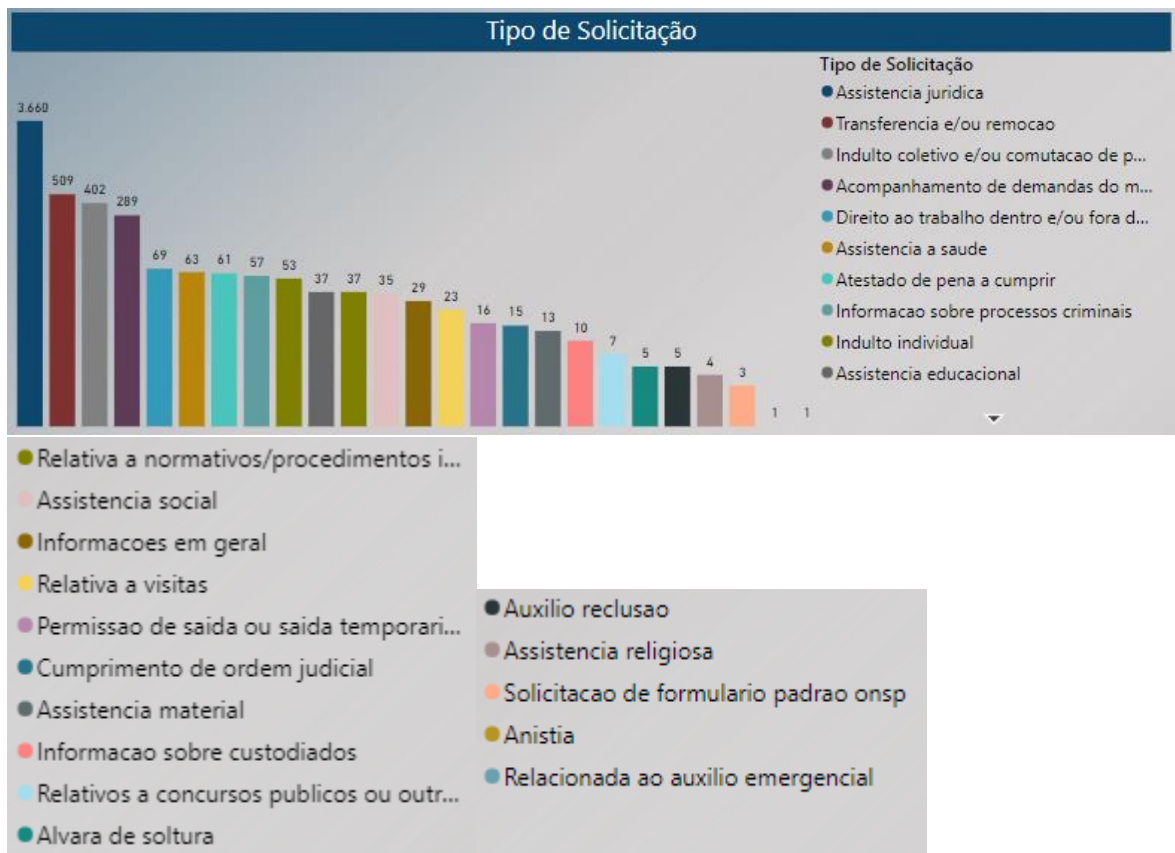
Gráfico 7 - Tipos de Solicitações 2021



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2021.

No gráfico 7 o ano de 2021 os principais tipos de solicitações foram: assistência jurídica, indulto coletivo e/ou comutação de pena e transferência e/ou remoção, representando, aproximadamente, 92% do total, houve aumento do total de solicitações em relação ao ano 2020.

Gráfico 8 - Tipos de Solicitações 2022

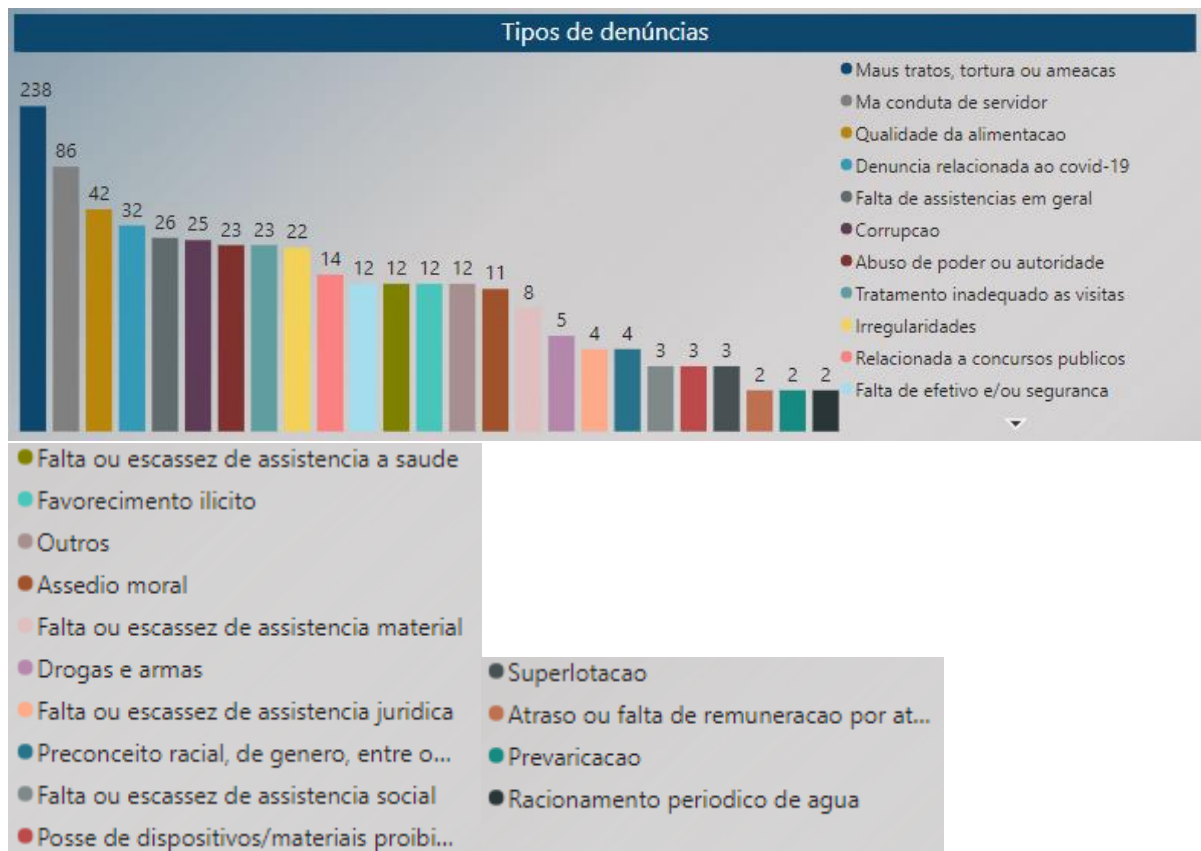


Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022.

No gráfico 8 o ano de 2022 os principais tipos de solicitações foram: assistência jurídica, indulto coletivo e/ou comutação de pena e transferência e/ou remoção, representando, aproximadamente, 83% do total, houve aumento do total de solicitações em relação ao ano 2021.

As denúncias realizadas as principais são sobre maus tratos, tortura e ameaças, manteve assim nos três anos 2020, 2021 e 2022, em 2020 representou aproximadamente 42% do total de denúncias, no ano de 2021 houve a redução das denúncias de aproximadamente 48% em relação ao ano anterior, no entanto, em 2022 houve aumento, contudo, manteve próximo dos valores de 2020. Segue abaixo os valores de 2020, 2021 e 2022.

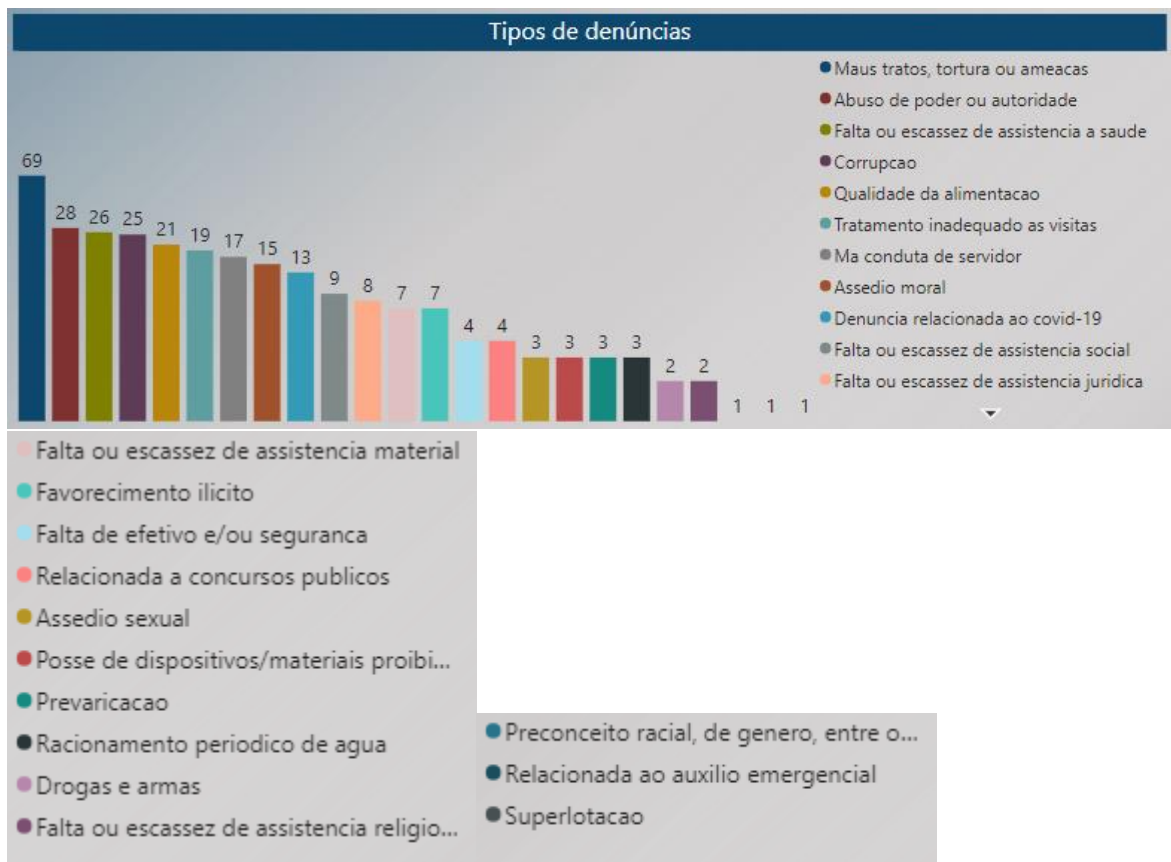
Gráfico 9 – Tipos de Denúncias 2020



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2020.

No gráfico 9 o ano de 2020 os principais tipos de denúncias foram: maus tratos, tortura ou ameaças, má conduta de servidor e qualidade de alimentação, representando, aproximadamente, 53% do total.

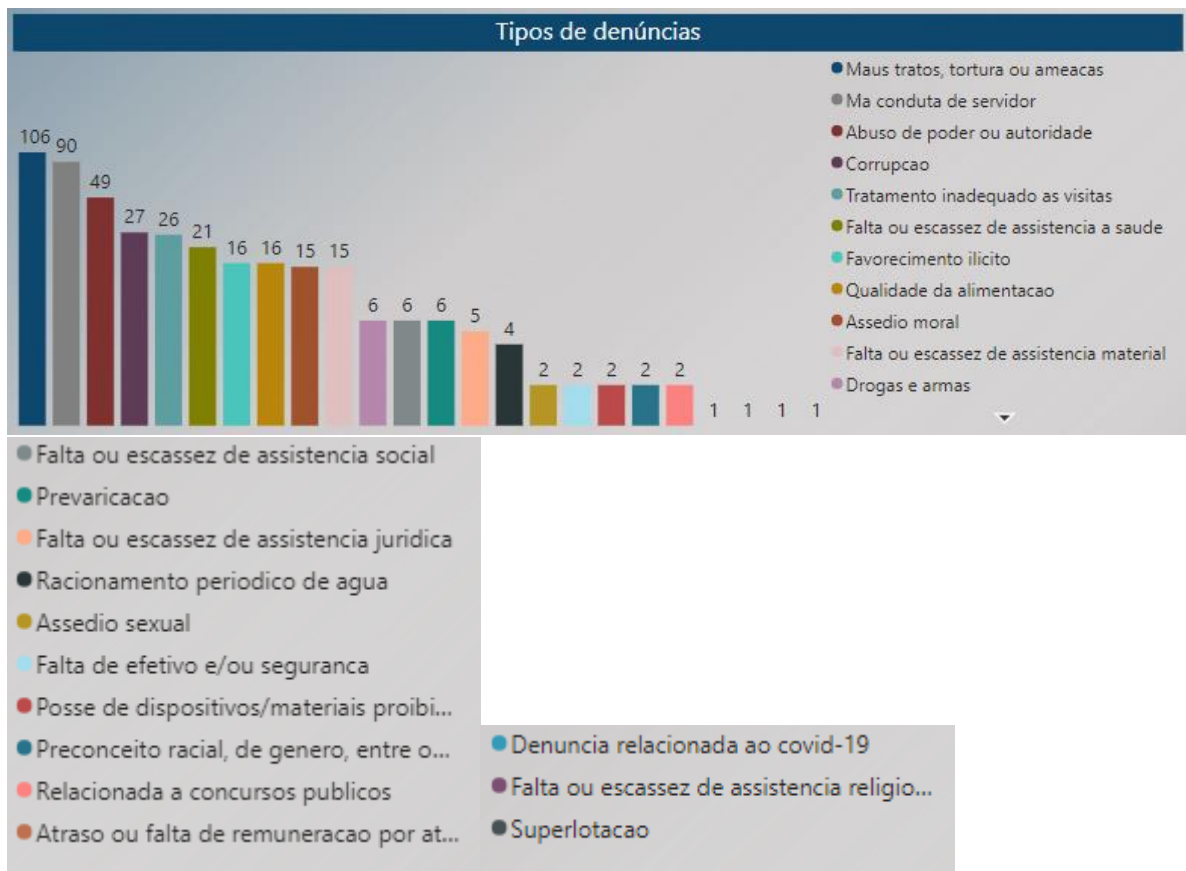
Gráfico 10 - Tipos de Denúncias 2021



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2021.

No gráfico 10 o ano de 2021 os principais tipos de denúncias foram: maus tratos, tortura ou ameaças, abuso de poder ou autoridade e falta ou escassez de assistência à saúde, representando, aproximadamente, 42% do total. Houve uma queda do total das denúncias em relação ao ano de 2020.

Gráfico 11 - Tipos de Denúncias 2022

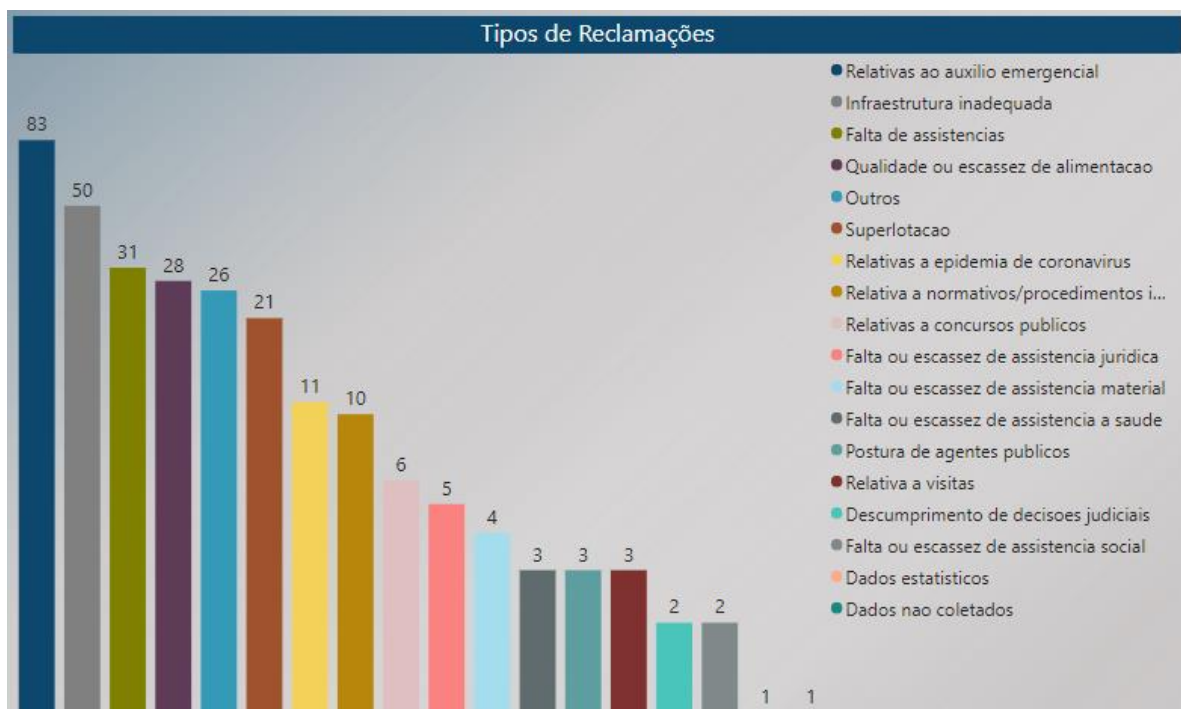


Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022.

No gráfico 11 o ano de 2022 os principais tipos de denúncias foram: maus tratos, tortura ou ameaças, abuso de poder ou autoridade e má conduta de servidor, representando, aproximadamente, 58% do total. Houve um aumento do total das denúncias em relação ao ano de 2021, porém, total de denúncias ainda manteve menor que 2020.

As reclamações em 2020 e 2021 as principais foram em relação ao auxílio emergencial, houve redução de aproximadamente 63% das reclamações 2021 em relação 2020, teve um leve aumento em 2022, contudo, ainda manteve a redução quando comparado 2022 a 2020. Segue a abaixo os dados.

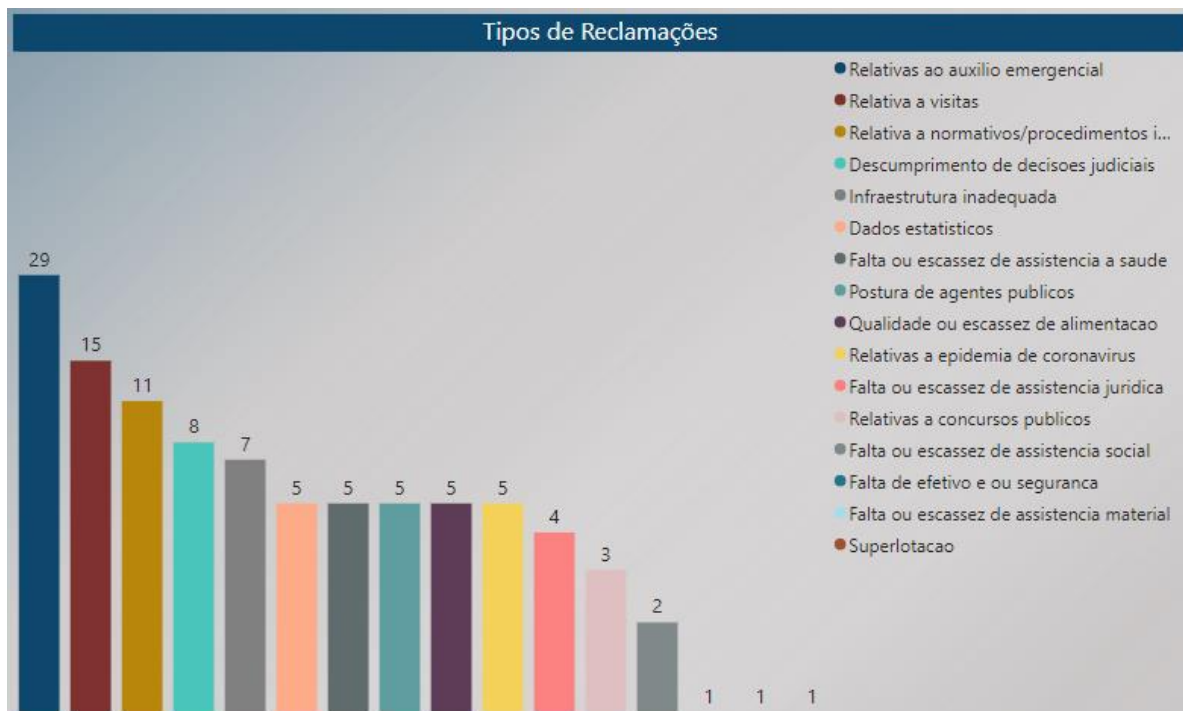
Gráfico 12 – Tipos de Reclamações 2020



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2020.

No gráfico 12 o ano de 2020 os principais tipos de reclamações foram: relativas ao auxílio emergencial, infraestrutura inadequada e falta de assistências, representando, aproximadamente, 56% do total.

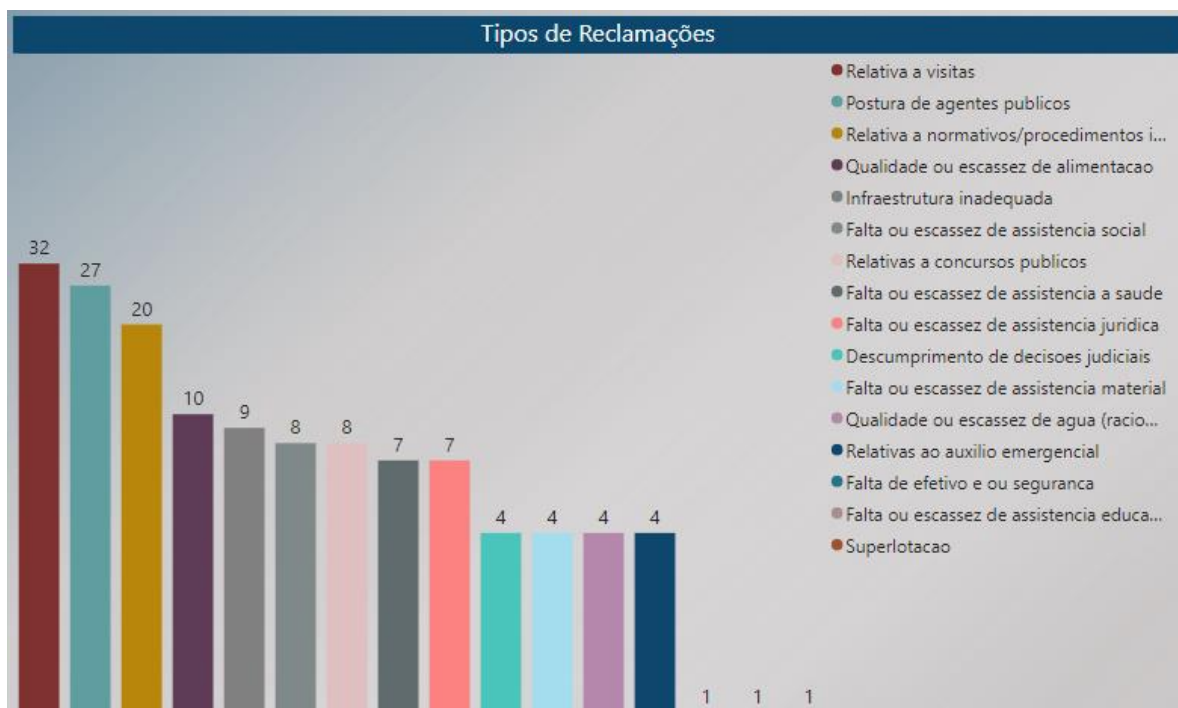
Gráfico 13 - Tipos de Reclamações 2021



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2021.

No gráfico 13 o ano de 2021 os principais tipos de reclamações foram: relativas ao auxílio emergencial, relativa a visitas e falta de assistências e relativa a normativos/procedimentos internos, representando, aproximadamente, 51% do total. Houve uma queda do total de reclamações em relação ao ano de 2020.

Gráfico 14 - Tipos de Reclamações 2022



Fonte: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONASP, 2022.

No gráfico 14 o ano de 2022 os principais tipos de reclamações foram: relativa a visitas e falta de assistências, relativa a normativos/procedimentos internos e postura de agentes públicos, representando, aproximadamente, 53% do total. Houve um aumento do total de reclamações em relação ao ano 2021, porém manteve menor que 2020.

Conclui-se, nos dados de 2021 e 2022 ocorreu um possível melhora das demandas, com exemplo, a redução das reclamações em relação ao ano 2020. Contudo, houve aumento das solicitações. Ademais, destaque para as denúncias, ocorreram reduções nos anos de 2021 e 2022, a alta de 2020 pode ser explicada pela possível causa das suspensões das fiscalizações nos presídios devido a Covid-19, assim como, a interrupção das visitas.

Segundo Lipsky (2019) os policiais não se defendem apenas de riscos e ameaças, mas também, delimitam os comportamentos dos clientes, e tendem ser mais flexível com infratores que demostre arrependimento e mais punitivos com aqueles que mostram sinais de desrespeito. Assim, os burocratas de nível de rua, às vezes, utilizam de procedimentos fora de rotina, com esforços exagerado para manter a imagem de autoridade e controle.

No entanto, ainda de acordo com Lipsky (2019):

“Os burocratas de nível de rua podem estar projetando o autocumprimento de profecias em seus procedimentos de controle do cliente. Ao abordar as pessoas de

uma maneira hostil, abrasiva e suspeita, eles podem evocar os comportamentos previstos. A invocação da autoridade pode levar à rebelião contra a autoridade. Assim, [...], podem ajudar a provocar os problemas de comportamento que interferem no seu trabalho, particularmente se a autoridade não é considerada legítima.” p.242

4.3 Judicialização das Políticas Penais e a Relação dos Atores

Durante as entrevistas realizadas observou o alinhamento dos entrevistados em relação ao que foi descrito sobre a ausência dos Poderes Executivos e Legislativo das suas funções na produção e execução das políticas públicas, segue abaixo as falas:

“Eu posso dizer que há por parte dos gestores estaduais, cada vez mais uma compreensão primeiro de que nós precisamos olhar o sistema prisional com capacidades técnicas e cada vez mais evoluídas, né? E inclusivas, precisamos também pensar que determinadas políticas como criação, geração de vagas é uma política, na minha análise, defasada e equivocada, porque nunca esse número nunca vai bater, nunca vai fechar, pelas próprias amarras que o poder público tem. Dentro de contextos que são também bem gravosos, nós temos poderes que atuam dentro do poder do sistema prisional, que às vezes estão na contramão, né? Você tem um poder legislativo que, historicamente, nas últimas décadas, tem trabalhado muito na ideia de que criminalização de condutas e aumento de penas. há um contexto que reduz cada vez mais orçamentos em relação aos programas sociais que poderia incluir essas pessoas. E também a organismos internacionais, e cada vez mais cobram do estado brasileiro uma preocupação e uma responsabilidade em relação ao seu sistema prisional. Então precisamos alinhar. Temos a humildade de reconhecer que determinadas políticas já não bastam. E que nós precisamos pensar em outras não radicais.” (Entrevistado G)

“Eu acho que mais contribui de modo negativo do que positivo. A questão legislativa, por exemplo, a gente trabalha com lei de execução penal. [...]. É uma legislação atrasada, que permite com que todos esses problemas que a gente tem hoje aconteçam e que continuem se perpetuando e ninguém parece ter interesse em reformar. O que a gente não precisa é de uma maquiagem ou uma inserção de um artigo na LEP, um artigo no código penal, aí tu muda um artigo e a lei é a mesma, às vezes tu muda um artigo, dá um nome bonito para um crime que já era um tipo penal, que já existia. É uma legislação atrasada. O discurso é uma coisa que até observo com tristeza, quando eu comecei trabalhar, eu observava, lia algumas teses, algumas dissertações, ia a eventos e conversava com o pessoal e observava muito posicionamento e aí reencontrei muitas pessoas em eventos no ano passado, no ano retrasado. Esse ano, inclusive, não vou dar nomes, e aí eu observei que essas pessoas continuam reclamando das mesmas coisas, falando sobre os mesmos problemas, sem dar solução. Parece que as pessoas não evoluíram, os problemas continuam aumentando e solução que é bom, não aparece. O que se precisa dentro dessa área é de reformas, de reforma efetiva, não uma maquiagem feita aqui ou uma maquiagem feita ali, ou um nome diferente para uma situação que já existe, então eu acho que é um contexto que mais atrapalha do que ajuda e a gente está sempre correndo atrás. Eu observo isso com tristeza, porque se daqui 10 anos a gente continua com os mesmos problemas de hoje, que são os mesmos de 10 anos atrás. O que esse pessoal está fazendo? O que poderia estar fazendo bem mais, né? Para uma área, só que é uma área que não dá voto, então, talvez não se tenha interesse, realmente. Uma reforma, agora voltando um pouco de legislação, uma parte, a de recursos, o Brasil é um dos países, talvez, que mais têm recursos. O processo às vezes ele fica andando, andando, chegando a prescrever. E não se tem solução. Quem é que tem interesse em reformar? Porque quem às vezes faz as leis, tá cheio de processo em razão de foro privilegiado, tá parado. Eles não têm interesse nenhum em reformar legislação, em tirar recursos. Aí um lobby de grandes escritórios de advocacia, recurso ele gera muito dinheiro. Qual é o interesse em diminuir recursos? Se dar dinheiro para grandes escritórios. Acredito que é um contexto que mais atrapalha do que ajuda.” (Entrevistado B)

“Parece que hoje o poder judiciário está com protagonismo. [...]. Mas contribui dentro das limitações que todos os poderes têm, contribui de forma positiva.” (Entrevistado B)

“Eu acho que atrapalha. Apesar de ter um direcionamento, né? Um novo direcionamento e tudo. Eu acho que as ideologias atrapalham os técnicos de trabalharem, de efetivar a implementação das políticas sim.” (Entrevistado D)

4.3 A Atuação da Burocracia de Nível de Rua na Política Pública

A maioria dos profissionais da ouvidoria que participa do processo decisório ou formulação atuam com discricionariedade, são profissionais que trabalham na área em média 10 anos, com exceção dos terceirizados, que estão na ouvidoria em média 3 anos, contudo, durante a entrevista foi identificado que os terceirizados têm experiência prévia com atendimento ao público ou atuaram em outras áreas da segurança pública.

Os profissionais que estão em período menor de 10 anos, a maioria fica responsável pela parte mais operacional, quando estão em situação de decisão consultam os profissionais com maior experiência.

O processo participativo é livre para os burocratas da ouvidoria, existe o espaço para colaboração. Segue abaixo as falas dos entrevistados:

“Então a gente desenvolveu projetos bem interessantes na ouvidoria. Primeiro a gente começou, tem uma pessoa que foi fundamental lá, que foi o (agente responsável pela gestão e tratamento dos dados), né, que veio com uma cabeça de TI, de que mesmo aquelas cartas físicas, elas eram um banco de dados importante para que a gente pudesse visibilizar e eram também evidências, né? Uma pesquisa de evidências para que a gente pudesse também auxiliar na formulação de políticas. Eu sou suspeita para falar, né? Eu vejo as ouvidorias como ferramentas fundamentais para a governança, elas materializam os problemas públicos, né? Uma vez que elas terminam sendo o principal canal de comunicação dos usuários dessas políticas. A gente desenvolveu também projetos de parceria, com experiências, ainda que pontuais, com organizações da sociedade civil, né? Acho que o poder público tem que trabalhar mais nisso, com a ideia de coprodução de serviços públicos, né? Não estou falando em privatização, estou falando em organizações da sociedade civil hoje que estão extremamente organiza, que conseguem ter uma capilaridade muito grande no território e que podem ser parceiras fundamentais para a implementação de políticas.” (Entrevistado G)

“Sim. Quando eu entrei, a gente tinha um gargalo, que era os dados, a gente colhia não eram internos. A gente preenchia os sistemas que são para preencher, o fala.BR, o próprio SEI, mas a gente não tinha o quantitativo e qualitativo disso, então a gente criou um formulário interno para que esses dados, essas informações, tudo isso ficasse sob controle também do setor, para que a gente possa responder, ao nível de quantitativo mesmo, né? Então acho que essa foi uma das políticas que ajudou muito a gente ter maior controle, ter melhor visão dos dados, então acho que essa foi muito importante.” (Entrevistado H)

“Sim, assim aqui a ouvidoria é muito aberta para todos, né? Então, o que a gente faz, até termos uma próxima reunião agora, porque é para pegar as ideais de todos, para

a gente juntar e colocar num só, num só documento, num só projeto, ou seja, acaba que cada projeto aqui tem um pedacinho de cada pessoa.” (Entrevistado E)

“É sempre é possível, né? Agendar sugestões, tenta sempre em busca melhorar com a anuência da chefia, mas é possível, sim. Sempre tem contribuição de todo mundo para melhoria.” (Entrevistado B)

“Sim, na verdade, a gente enxugou, um pouquinho e como eles estavam querendo fazer, enxugar o número de políticas, que tinha lá nos eixos, que eles, não queria que trabalhasse com eixos, por exemplo, e aí a gente estava com 16, 14 políticas e aí foi reduzida para 8, tipo uma foi integrando a outra, né? E a gente conseguiu fazer uma política voltada só para a corregedoria e ouvidoria, ficou bem separado, bem enxuto e objetivo.” (Entrevistado A)

Assim destaco a fala do entrevistado G, sobre a capacidade de prover serviços, segundo Barbosa (2016) o Estado tem maior capacidade orçamentária, enquanto o setor privado e terceiro setor possuem maior capilaridade e capacidade de implementação. Destaque para a fala do entrevistado A, pois, é possível observar como o processo decisório do nível estratégico (CT-CGE e CGGE) afetou o desenho e a formulação da política.

Ademais, as falas de alguns entrevistados reforçam o argumento de Lipsky (2019) os Burocratas de Nível de Rua abandonam a profissão cedo e os que permanecem aperfeiçoam o conhecimento e técnicas de serviços e atendimento ao público, alguns mudam para a área de gestão na tentativa de promover reformas organizacionais até o limite de sua capacidade.

“Na verdade, a gente acaba com o tempo endurecendo um pouco. Então, acaba deixando, quer queira, quer não, um pouquinho da emoção de lado. Então, acaba considerando, tentando entender o lado das pessoas, mas tem até um limite. Procurar ser profissional, eu sei que muitas vezes não é, mas não pode agir assim, mas é o jeito que se tem para não adoecer, que a gente tem muitos servidores nessa área de segurança pública, muita gente adoecida, então tu tem que aprender a lidar com isso.” (Entrevistado B)

“[...] tem muitos servidores que entram e acabam saindo, também não se adaptam muito ao trabalho. Ou entram ficam pouco, ou já querem outras coordenações.” (Entrevistado B)

O entrevistado G passou pelo processo de mudança saindo da ouvidoria para a área de gestão para a promoção das reformas organizacionais, segue abaixo a fala:

“Hoje está em outro lado, na ideia, primeiro, de formulação de política, na ideia de implementação de política, enfrentando contextos bem difíceis, que são as questões orçamentárias e financeiras, enfrentando a dificuldade de um órgão nacional, né? Num país de dimensões continentais, tendo um pacto federativo, né, em que você tem, eu vejo o trabalho da união, né? Dentro daquele tripé, eu induzo política, eu capacito gestores estaduais e eu financio. Assim, só que ainda temos unidades federativas que

pelo contexto político ideológico, nem sempre são receptivas a determinadas políticas, e trabalhando também com a maior das agruras que é ser um país em desenvolvimento com a terceira maior população prisional do mundo, com todas as suas complexidades e com todos os seus disparates e mazelas.” (entrevistado G)

Em relação à discricionariedade exercida pelos burocratas, como tratado nesta seção e nas anteriores, em todas as situações a discricionariedade atuou positivamente, adaptando o serviço com a particularidade de cada pedido e usuário para maior efetividade da resposta, com aperfeiçoamento da política pública (Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

Contudo, deve-se considerar os demais atores presentes na cadeia de resolutividade de cada pedido, pois, também os outros agentes podem atuar com discricionariedade ou optar pela não ação, o que gera impacto na resposta ao usuário.

Durante a formulação e a implementação é necessário, igualmente, considerar os atores institucionais, por mais que na estrutura de governança da gestão das políticas públicas as unidades finalísticas tenham autonomia para desenhar e implementar as políticas, a Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação como unidade técnica pode sugerir e propor mudança mediante a CT-CGE, assim, gerando impacto na política e delimitando o espaço da discricionariedade dos burocratas da ouvidoria.

4.4 Controle e Participação Social

4.4.1 Rede de Atores no Controle e Participação

A ouvidoria exerce o controle social, principalmente, pela tipologia de controle institucional, classificado de acordo com Carvalho Filho (2015), de modo que o trabalho realizado pela ouvidoria tem uma rede de atores forte com outras instituições que exercem o mesmo tipo de controle, como exemplo a Defensoria Pública e Ministério Público. Os entrevistados relatam:

“A ouvidoria é um mecanismo, área extremamente capilarizada por outros poderes. E o poder judiciário, principalmente. Os aspectos mais impactados pelo poder judiciário é, por exemplo, as denúncias, os casos da corte, as inspeções, né? a ouvidoria tem a atribuição de fazer as inspeções nas penitenciárias do Brasil inteiro, assim como a Defensoria, Ministério público, o juiz da Vara responsável, o CNJ, enfim, então a gente sempre se esbarra muito nessa atribuição de verificar as condições de prestação já existentes e verificar as condições de cumprimento da pena em nível local, então esse trabalho é bem compartilhado, assim bem permeado.” (entrevistado H)

“O poder judiciário ele é fundamental, é ele que decide as pessoas, quem entra dentro do sistema prisional e quem sai. Nós tivemos há cerca de um mês, mais ou menos um pouco mais. Nós tivemos uma palestra com pesquisadoras sobre essa questão do sistema prisional e uma delas foi muito enfática, dizendo que o poder judiciário ele

tem como principal característica, ocultar as suas responsabilidades em relação ao sistema prisional. E isso é muito claro, né? Quando você olha a questão do sistema prisional, que é terrível, você sempre tem como tendência atribuir a culpa daquele horror ao poder executivo. Quem define quem entra e o fluxo crescente que nós vivemos foi sempre o poder judiciário, o Ministério Público, então assim, o poder judiciário contribui, sem sombra de dúvidas, percebemos a partir de 2019, até no momento, um movimento assim antagônico ao que se pensava do poder executivo. Projeto, programas que foram desenvolvidos pelo CNJ, o DMF, especificamente, o programa Justiça Presente e, posteriormente, ainda em curso o programa Fazendo Justiça, em que criou uma série de projetos e de ações capitaneadas pelo poder judiciário junto aos estados, com recursos da SENAPPEN, isso foi objeto de um TED firmado no final de 2018, em que induziu políticas interessantes, políticas voltadas a implantação de escritórios sociais para as pessoas egressas do sistema prisional, políticas voltadas através de resoluções do CNJ, que indicavam aos juízes a necessidade de um olhar mais humanizado em relação às oportunidades e a prestação das assistências.” (Entrevistado G)

A rede de atores responsável pela resolutividade da demanda e no controle exercido é uma variável no resultado dos pedidos, pode gerar diversidade de soluções para casos semelhantes, que está para além do contexto da discricionariedade dos burocratas da ouvidoria. Assim, mesmo que o burocrata da ouvidoria tente melhorar a resposta da demanda, o resultado pode sofrer alterações pela discricionariedade dos demais burocratas inseridos na rede, a exemplo da Defensoria Pública.

5. Considerações Finais

Após as análises realizadas, a forma como a Burocracia de Nível de Rua influencia a política em relação ao tratamento das demandas oriundas do controle e participação social, dar-se com a adaptação das demandas para melhor resolutividade, adaptando os pedidos no requerimento com a finalidade de aumentar as chances de deferimento.

A pesquisa identificou a influência exercida pela burocracia que se manifesta na autonomia para desenhar e implementar a política, com a adaptação da demanda para melhor resolutividade, quando os burocratas adaptam os pedidos para o requerimento, portanto, aumentando as chances do deferimento.

O mesmo ocorre com o espaço para sugerir e propor projetos e ações de melhorias, no entanto, algumas variáveis delimitam o quanto o burocrata da ouvidoria pode exercer a discricionariedade, a exemplo do normativo que não atribui a função de julgar as demandas, assim, a zona legal para a discricionária é menor, contudo, esse aspecto de não possuir a função de julgar na visão dos burocratas da ouvidoria não tem impacto negativo. O aspecto institucional durante o processo decisório e ao ciclo de políticas públicas delimita a discricionariedade dos profissionais no prosseguimento dos projetos e ações sugeridas.

Ademais, durante o contexto *in loco* foi observado o esvaziamento da política por perda de capacidade quanto a mão de obra qualificada. Em relação à percepção dos burocratas existe a insatisfação com a falta de ouvidorias estatuais, caracterizado pela falta de capacidade organizacional impactando os resultados da política.

O papel dos atores também demonstrou importância, o poder legislativo na produção de leis, seja do Código Penal, como da Constituição como foco dos debates sobre a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos. Durante as entrevistas houve pluralidades de compreensões sobre este ator, contudo, na visão geral dos burocratas há uma percepção negativa pela inércia do agente com formulador de políticas públicas.

Ainda na percepção dos burocratas, o poder judiciário como formulador de políticas, mas com impactos negativos pelo conflito entre a discricionariedade e controle, a própria discricionariedade exercida pelos profissionais do judiciário e a própria atribuição de julgar os processos judiciais.

Os principais atores Defensoria Pública, Ministério Público e Ouvidorias, esta rede de atores é importante na atuação da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais, por tratar-se dos principais receptores dos encaminhamentos, e participam das fiscalizações dos estabelecimentos penais em conjunto com a ouvidoria.

Portanto, os burocratas compartilham da ideia de ausência do poder legislativo em relação às funções exercidas, ou quando produzem políticas públicas ou projetos há desarmonia das ações com os demais atores.

O contexto de implementação foi observado problemáticas relacionadas a força de trabalho, a particularidade da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, por trabalhar com cartas físicas, a análise depende dos recursos humanos, a discricionariedade dos burocratas neste processo demonstrou ser positiva, adaptando as demandas e pedidos para maior sucesso do deferimento.

Diante dos resultados, sugere-se futuras pesquisas para a análise da parte orçamentária, caso este fato cause impacto na implementação por ser um setor separado da ouvidoria, devido à limitação do *locus* de estudo não foi possível realizar esta análise. Ademais, sugere-se estudos relacionados as ouvidorias estaduais, para investigar a efetividade do tratamento das demandas e a divulgação dos meios atendimentos.

Ademais, em 2023, por meio Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7013, o tema debatido foi o Plano Nacional de Segurança Pública, ocorreu a judicialização pela omissão, no

caso tratado, ocorreu a queda dos indicadores de feminicídio e mortes causadas por agentes de segurança pública, a relatora Cármen Lucia declarou “retrocesso social”.

Ainda, a ADPF 347, após 8 anos, foi levada ao plenário e por unanimidade pacificou-se o entendimento do “Estado de Coisas Inconstitucional”, como medida para os entes federativos a elaboração de plano de melhoria dos presídios brasileiros.

Conclui-se, a necessidade durante o ciclo de políticas públicas considerar o novo paradigma social, os direitos descritos na Constituição Federal e outros normativos, além da atuação dos atores e dos Burocratas de Nível de Rua para maior efetividade das políticas públicas.

5.1 Recomendações

1. Contratação de Profissionais

Devido à particularidade de ONASP, trata-se de serviços que depende de profissionais para a análise das demandas, mesmo com a automatização ou o uso de recursos tecnológicos. Assim, como medida imediata, sugere-se a contratação de profissionais temporários, estagiários e comissionados, como medida mediata a abertura de concurso público com maior periodicidade devido à rotatividade.

2. Fortalecimento da Rede de Atores

A influência de atores que participam na efetividade das demandas, assim, é necessária a promoção de ações coordenadas. Durante o processo de inspeções dos estabelecimentos prisionais há ação coordenada, porém é necessário expandir para os demais serviços. A propositura de reuniões periódicas com as ouvidorias estaduais existentes e defensorias públicas, o cronograma poderá ter como base os dados coletados pela ouvidoria, com a definição dos estados prioritários, assim como é feito na confecção do cronograma de inspeções. Tal como, a realização com o Poder Legislativo e prováveis Organizações Sociais que atuam na área.

3. Implementação de Ouvidorias Estaduais

A estruturação de programa específico na política da ONASP para a implementação de ouvidoria nos estados que ainda não possuem. A elaboração de reuniões com os pontos focais e responsáveis estaduais, doações de equipamentos para a criação das ouvidorias e para o aperfeiçoamento das ouvidorias existentes. Devido à *expertise* da ouvidoria, a criação de um

modelo padrão de ouvidoria para apoio inicial das ouvidorias recém implementadas, modelo com flexibilidade para adaptar as múltiplas realidades dos estados brasileiros.

4. Confeção de Cartilhas, Manuais e Informativos

Sugere a elaboração de cartilhas, manuais e informativos com três público-alvo diferentes, são eles: ouvidorias estaduais, público externo e público interno. O público-alvo, como as ouvidorias estaduais, a produção de manuais para padronização dos procedimentos, as instâncias responsáveis para cada tipo de demanda, entre outras informações pertinente à rotina de ouvidoria. O público externo trata da sociedade como todo, para a conscientização e sensibilização sobre o tema prisional, sobre os direitos dos cidadãos em relação à temática, quais instituições e órgãos podem recorrer para os tipos de demandas. O público interno os presos e egressos, com a distribuição de informativos nos presídios, quais as instâncias responsáveis por cada tipo de pedido, os direitos que possuem e quais os pré-requisitos são necessários para o requerimento.

6. Referências

ALECAR, Joana; BRITO, Antônio; MELO, Janine. **Catálogo de Políticas Públicas: primeiros resultados e hipóteses de pesquisa**. Brasília: IPEA, 2022.

ASSIS, Marluce; KANTORSKI, Luciane; TAVARES, José. Participação social: um espaço em construção para a conquista da cidadania. **Revista Brasileira de enfermagem**, v. 48, p. 329-340, 1995.

ASÚA, Luis. **Principios de derecho penal: la ley y el delito**. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1958.

BARBOSA, Sheila. Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, Jan.-Jun, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edição 70. Lisboa: Persona, 1977.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. 11ª edição. Brasília: UnB, 1998. v. 1.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 nov. 2022.

_____. **Decreto n.º 9.492, de 05 de setembro de 2018**. Regulamenta os procedimentos da Lei n.º 13.460/2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em: 27 dez. 2022.

_____. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.210%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%201984.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Penal.&text=Art.,do%20condenado%20e%20do%20intornado. Acesso em: 05 nov. 2022.

_____. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 27 dez. 2022.

CALIL, Mário; SANTOS, José. A Formulação da Agenda Político-Criminal com Base no Modelo de Ciência Conjunta do Direito Penal. In: Políticas Públicas e Boas Práticas para o Sistema Penal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1. Brasília: UniCEUB, 36-53, abr. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª Edição. São Paulo: Atlas, 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e mistos**. Tradução de Luciana Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed. Bookman, v. 2, 2007.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

GARBELINE, Camila. **Reflexão Sobre Participação Social: barreiras e estratégias**. Geosul, Florianópolis, v. 32, n. 64, p. 165-178, mai./ago. 2017.

GARCIA, Basileu. **Instituições de Direito Penal**. Saraiva, vol. 1, 7ª edição. São Paulo, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

HILL, Michael; VARONE, Frédéric. **The public policy process**. 7ª edição. London: Routledge, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência Criminal no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: UNB, 1981.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas dos indivíduos no serviço público**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, vol. 69, n. 4, 779-816, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, C. (ORG). **Avaliação por triangulação e métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Carteira de Políticas Públicas**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/carteira/carteira-de-politicas-publicas-resolucao-23-de-07-11-22-compressed.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Carteira de Políticas Públicas**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/carteira/tabela-de-vinculacao-de-instrumentos-estrategicos-resolucao-23-de-07-11-22.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS. **Ouvidoria**. Brasília: ONASP. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria. Acesso em: 12 mai. 2023

_____. **Relatório de Gestão**: biênio 2020/2021. Brasília: ONASP, 2022.

PEIXOTO, Stefano; MARSIGLIA, Regina; MORRONE, Luiz. **Atribuições de uma ouvidoria**: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 3, p. 785–794, 2013.

PIRES, Roberto. **Implementando desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: CEPAL/IPEA, 2019.

RIBAS, Giovanna; Souza Filho, Carlos. A judicialização das políticas públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 44, 2014.

Ribeiro, Paula. **A judicialização das políticas públicas: a experiência da central judicial do idoso**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9129>. Acesso em: 03 set. 2023

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECRETÁRIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS. **SISDEPEN**. Brasília: SENAPPEN, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SECRETÁRIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS. **SISDEPEN**. Brasília: SENAPPEN, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjVhOTRkODgtMjIyYS00ZWMyLTg2YmYtZGY3ZDI2MThjM2NkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SECRETÁRIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS. **SISDEPEN**. Brasília: SENAPPEN, 2022. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjU3Y2RjNjctODQzMj00YTE4LWEwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 03 set. 2022.

SENADO FEDERAL. TV Senado. **Teto de gastos impõe corte de R\$ 63 bilhões em despesas não obrigatórias de 2023 em relação a 2016**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/agenda-economica/2022/09/orcamento-teto-de-gastos-impoe-corte-de-63-em-despesas-nao-obrigatorias-de-2023-em-relacao-a-2016>. Acesso em: 15 set. 2023,

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno n. 48. Unicamp, 2000.

SIMON, H. A. (2000). **Bounded rationality in social science: today and tomorrow**. Mind and Society. 1(1), 25-39.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, J et al. **A Política Fiscal e o Teto dos Gastos Públicos**. Carta de Conjuntura, n.44. Brasília: IPEA, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7013**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6278488>. Acesso em: 12 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 20 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020.

UOL. **Sob Bolsonaro, país tem queda no número de presos pela 1ª vez em um governo**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/11/14/sob-bolsonaro-pais-tem-queda-no-numero-de-presos-pela-1-vez-em-uma-gestao.htm#:~:text=Entre%20dezembro%20de%202018%20e,da%20Justi%C3%A7a%20e%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica>. Acesso em: 05 mai. 2023

WEBER, Max. **Ensaios sociológicos**. Rio de Janeiro, Editora LTC, 1979.

WU, Xu et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

7. Apêndices

7.1 Roteiro de Entrevista

O roteiro de entrevista abaixo foi utilizado para as entrevistas com os profissionais da ouvidoria.

Tabela 3 – Roteiro de Entrevista

Perguntas
1 – Possui alguma experiência anterior com atendimento ao público prisional? Caso, sim, qual?
2 – Possui alguma formação ou capacitação na área que atua hoje? Qual?
3 – O ambiente de recursos sejam: tecnológicos, normativos, humano, entre outros, garante o exercício das suas atribuições? Por quê?
4 – Durante a implementação da política foi possível você contribuir com alguma sugestão de ideias, projetos e outros? Caso, sim, quais?
5 – O contexto político contribui de forma negativa ou positiva para implementação política pública? Por quê?
6 – Existe no contexto político algum instrumento de recurso que auxilia a implementação, como exemplo as emendas parlamentares? Quais são e como auxilia a política?
7 – Ao longo do trabalho realizado, houve algum atendimento realizado que foi marcante? Por quê?
8 – Os dados tratados e as informações coletados no âmbito da ouvidoria em algum momento foi base para você sugerir ações? Caso, sim, quais?
9 – Qual a relevância do trabalho realizado por você? Por quê?
10 – Como as pessoas entendem o trabalho realizado por você? Positivo ou negativo, quais as principais frases que costuma ouvir?
11 – Participa de algum conselho, comitê ou instância semelhante? De qual forma ouvinte ou ativo? Caso, sim, é possível participação como membro votante ou sugestivo para ações a serem realizadas?
12 – O poder judiciário contribui de alguma forma na política? Como?
13 – Como a sociedade e organizações sociais exerce o controle e participação social na política? Quais são os instrumentos e meios?
14 – Atualmente os instrumentos de controle e participação social são eficientes para política? Por quê?

