



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

**Projeto BRA 014/11 Contratação de Consultoria
Nacional Especializada para apresentar subsídios
para o fortalecimento de política nacional de
controle e participação social na Execução Penal
(Edital 32/2017)**

PRODUTO 1

**AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA OUVIDORIA NACIONAL DOS
SERVIÇOS PENAIS**

MARIA AUGUSTA ASSIRATI

Departamento Penitenciário Nacional



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Produto 01

AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA OUVIDORIA NACIONAL DOS
SERVIÇOS PENAIS

Consultoria técnica especializada para avaliação das
atividades desenvolvidas pela ouvidoria nacional dos serviços
penais

Data de entrega: 28 de setembro de 2017

Nome da consultora: Maria Augusta Assirati

Nome do supervisor: Victor Martins Pimenta

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

ASSIRATI, Maria Augusta

Título do produto: Avaliação das atividades desenvolvidas pela ouvidoria nacional dos serviços penais

Total de folhas: 43

Supervisor: Victor Martins Pimenta

Departamento Penitenciário Nacional

Ministério da Justiça

Palavras-chave: Participação social – ouvidorias – direitos e serviços – gestão – Política penal



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição Não Comercial Sem Derivações. 4.0 Internacional.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO – OBJETO, OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TRABALHO

II – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

- 2.1. A Participação Social como Política Pública**
- 2.2. As Ouvidorias como componentes da Política de Participação Social**
- 2.3. A Política Penal como campo de ação da Ouvidoria**

III – OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIS – ONSP

- 3.1. Histórico de instituição e situação normativa**
- 3.2. Estrutura atual – Orçamento**
- 3.3. Estrutura atual – Equipe**
- 3.4. Estrutura atual – Atividades**
 - 3.4.1. Recebimento e tratamento de demandas:**
 - 3.4.1.1. As manifestações**
 - 3.4.2. Inspeções**
 - 3.4.3. Atuação em rede**
 - 3.4.4. Procedimentos e fluxos**

IV – ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

PRODUTO 1. AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS

DESCRIÇÃO: *Elaboração de avaliação das atividades desenvolvidas atualmente pela Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, permitindo uma análise do trabalho realizado que inclua identificação de lacunas na atuação do órgão, gargalos existentes nos fluxos de trabalho, possibilidades de aperfeiçoamento, entre outros.*

I – INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto do Projeto BRA 014/11, que deu origem ao contrato que o fundamenta, no âmbito dos esforços conjugados entre o Ministério da Justiça e o PNUD para fortalecimento da participação social no âmbito do sistema prisional, e no cumprimento da legislação nacional e dos tratados internacionais de defesa dos direitos das pessoas em situação de privação de liberdade.

Tem como objeto situar a ação da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONSP num contexto mais amplo da política de participação social do governo federal, buscando realçar suas potencialidades para incidir na transformação das condições inaceitáveis a que vem sendo submetidos os sujeitos apenados nos moldes atualmente estabelecidos pela política penal brasileira.

Seu objetivo, assim, é analisar a atuação atual da ONSP, identificando eventuais lacunas na atuação do órgão, gargalos em seus fluxos de trabalho, e potenciais possibilidades de aperfeiçoamento de sua atuação, sempre com vistas a apontar caminhos para habilitá-la a agir como um efetivo mecanismo de participação da sociedade na formulação, revisão, implementação, e monitoramento da política penal, da execução da pena, e do sistema prisional do país.

Esse trabalho se constitui em ferramenta apta a contribuir com a auto avaliação institucional, por meio de considerações baseadas em análises e narrativas de consultora que, por



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

ser figura externa ao órgão, reúne condições de imparcialidade e neutralidade para realizar a tarefa.

Sua relevância é inegável, à medida em que se revela também como ferramenta que irá contribuir para que a ONSP possa refletir sobre seu papel em espaços político-institucionais mais amplos, e suas necessidades e capacidades para relacionar-se com atores externos situados, tanto no campo da política de participação social, quanto no campo da política penal.

Ainda, o presente documento servirá de ponto de partida para esta Consultoria Técnica Especializada, voltada ao fortalecimento da política nacional de controle e participação social na Execução Penal, indicando pontos centrais a serem enfrentados no Manual de Procedimentos para a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais e outros produtos relacionados.

Nesse sentido, espera-se como resultados desse trabalho que a ONSP reflita sobre os diversos elementos que devem compor a organização e otimização de suas rotinas, fluxos e processos de trabalho, a organização de sua equipe, e o uso dos instrumentos que lhe possam conferir os empoderamentos necessários à reafirmação do órgão como um dos atores centrais na articulação, implementação, e efetivação da participação e do controle social no campo dos serviços penais.

II – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

2.1. A Participação Social como Política Pública

Na atualidade é possível afirmar-se que a participação social no governo federal brasileiro vem ganhando importância dentre as diretrizes que orientam o esforço de qualificação e democratização da gestão pública. O século XX foi marcado pela intensificação de ações tendentes a concretizar um ambiente participativo no país, ambiente que, desde a Constituição Federal de 1988, passou a contar com a previsão de formas para sua materialização. Desde o princípio do século XXI, pois, a gestão pública federal vem lançando mão de diversas ferramentas institucionais para garantir o aumento da participação social.



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

O conjunto de mecanismos participativos vem se estabelecendo desde então, como um eixo político e de democratização da gestão pública.

A participação social assumiu um papel importante na gestão pública, em função de seu potencial para ampliar, fortalecer e estimular a democracia e a cultura da paz, mediante a busca de soluções consensuais de conflitos. A implantação de esferas participativas e todos os esforços empreendidos nesse sentido têm por finalidade aproximar os cidadãos, os movimentos sociais e as demais entidades da sociedade civil, dos gestores, permitindo, conseqüentemente, que interfiram na formulação, implantação, execução e avaliação das políticas públicas.

Tudo isso, afinal, tem vistas ao enfrentamento de problemas fundamentais vivenciados pela sociedade brasileira. Para tanto, ao longo do tempo, foram sendo desenvolvidas experiências de plenárias comunitárias para debate e deliberações sobre os orçamentos locais (denominadas “Orçamentos Participativos”); mesas de negociação e diálogo com entidades da sociedade civil; conselhos de políticas públicas; conferências para o estabelecimento de diretrizes sobre políticas públicas setoriais; e ouvidorias públicas, dentre outras iniciativas.

Conforme já explicitado no Termo de Referência do Projeto BRA 014/011, que deu origem ao contrato que fundamenta o presente Produto, a participação social no âmbito do sistema prisional está prevista na legislação nacional e em diferentes tratados internacionais de defesa dos direitos dos presos. “Nesse contexto, o último Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, elaborado pelo CNPCP em 2015, estabeleceu em sua Medida 5, ao tratar das diretrizes para o funcionamento do sistema prisional, a necessária *ampliação da transparência, da participação social e controle da execução penal*. O referido Plano destaca que o *fortalecimento de mecanismos que possibilitam a participação da sociedade no sistema prisional e que ampliam o acesso à informação propicia a aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade*”.

Sendo assim, esse trabalhos serão desenvolvidos no âmbito da consultoria ajustada a fim de contribuir para o incremento da ação da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONSP, como parte da “Estratégia de fortalecimento das ações de participação e controle social relacionados ao sistema prisional”.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

2.2. As Ouvidorias como componentes da Política de Participação Social

Na perspectiva de avanço na democratização do Estado brasileiro e do fortalecimento do controle social das políticas públicas, afirma-se que uma das tarefas que se colocam na ordem do dia é a consolidação dos mecanismos para esse controle democrático das políticas públicas. Novos canais de participação social estimulam uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo em que conferem legitimidade às decisões e ações de governo. O propósito é avançar na democratização do Estado, abrindo espaço para uma participação social consciente e mobilizada, disposta a agir sobre a dinâmica política real, cotidianamente, em cada conjuntura.

Nesse cenário, observa-se no Brasil um movimento de crescente implantação de Ouvidorias, que freqüentemente têm recebido grande volume de manifestações diversificadas oriundas da população. Certamente, sem uma precisa e conclusiva definição de concepção e de suas competências e atribuições, sem a devida sensibilização e articulação dos gestores, essas Ouvidorias perdem em eficiência e em resolutividade, o que pode resultar em descrédito por parte do cidadão no mecanismo, e sua impossibilidade de subsidiar ações para a garantia de direitos e melhorias contínuas dos serviços públicos e da atuação do Estado.

Grandes são os anseios da população para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado, mas para que essas melhorias sejam concretizadas faz-se necessária a efetiva participação da própria sociedade, como titular de direitos e entidade passível de obrigações na luta pela garantia dos preceitos constitucionais democráticos. Assim, as Ouvidorias surgem como mais uma estratégia de fortalecimento dos preceitos e diretrizes constitucionais que garantem os direitos fundamentais da pessoa humana e o exercício da cidadania, buscando incidir diretamente nos processos de cooperação e qualificação na gestão das políticas relacionadas a essas garantias.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Embora muitas ouvidorias no Brasil ainda não tenham limites precisos a balizar sua ação,¹ é possível destacar, como decorrência lógica do histórico de seu surgimento, um conjunto mínimo de características que compõem seu papel, em especial, quando se trata de ouvidorias ligadas a políticas que envolvem direitos sociais e/ou humanos. Nesse contexto, sendo inegável o fato de que emergem como canais democráticos de estímulo à participação comunitária, as ouvidorias se caracterizam como canais de disseminação de informações voltadas à garantia de direitos dos cidadãos, como mediadoras entre o cidadão e os gestores dos serviços públicos para atendimento de demandas, e como ferramenta capaz interferir na gestão de serviços e sistemas, contribuindo com a promoção de melhorias nas ações públicas e transformações sociais. Assim, nota-se a necessidade do desempenho, pelo menos, desses três papéis centrais, para que um órgão se constitua como uma Ouvidoria efetiva:

- Disponibilização de um espaço de cidadania e intervenção social, permitindo que qualquer cidadão se manifeste sobre o tema a que se refere, e também munindo-o de informações sobre os mesmos. Um indivíduo bem informado reúne maiores condições para o exercício da cidadania e ação social, pois conhece direitos e deveres da sociedade e do Estado. Portanto, a informação e as ações educativas são inerentes ao desempenho desse papel da Ouvidoria.
- Mediação de acesso a direitos, serviços ou ações públicas, contribuindo na solução das dificuldades que o cidadão encontra para a fruição plena de um ou alguns direitos, serviços ou benefícios decorrentes de uma política pública a que faz jus. Nesse campo, são relevantes as intervenções da Ouvidoria na promoção de ações de comunicação, educação e informação,

¹ A despeito dos importantes resultados de debates, esforços e trabalhos que vem sendo desenvolvidos por diversos órgãos públicos desde que iniciado o reforço de investimentos governamentais no tema, a partir do início dos anos 2000, o processo de concepção, caracterização, e consolidação das Ouvidorias no Brasil encontra-se ainda em curso.



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

que contribuam no fortalecimento da cidadania e da ação social para a transformação da política pública.

- Atuação como instrumento de qualificação da gestão dos serviços ou políticas públicas com as quais se relaciona. Para que a Ouvidoria seja, de fato, um instrumento de gestão, é imprescindível que goze de autonomia e de interação com a gestão do serviço ou política. Cumpre à Ouvidoria, portanto, efetuar uma importante gestão das informações que decorrem da análise das manifestações encaminhadas pelos cidadãos, as quais, em geral, a partir de uma análise conjuntural, permitem a avaliação dos serviços e das políticas. O encaminhamento de uma demanda específica, relativa a um serviço determinado, pode contribuir para resolver individual e temporariamente a situação daquele usuário manifestante. Mas o tratamento de um conjunto de manifestações juntamente com o gestor do serviço ou política, possibilita a produção de efeitos coletivos, possibilitando a qualificação do serviço ou política como um todo.

2.3. A Política Penal como campo de ação da Ouvidoria

A condição de degradação da dignidade humana e de violações e violências atreladas ao encarceramento no Brasil não é desconhecida por nossa sociedade. Por meio da observância dos dados e informações existentes, é possível compreender o volume e a gravidade dos problemas que circundam essa prática.

“O Brasil está em quarto lugar dentre os países que mais encarceram no mundo hoje, de acordo com as informações consolidadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (2015), o que significa um aumento de mais de 80% da população carcerária nos últimos dez anos. Do total da população prisional, conforme retrata o Mapa do Encarceramento 2015, 38% são presos provisórios.



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

Mais uma vez este estudo confirma o perfil da população carcerária brasileira, formada principalmente por jovens até 29 anos, negros e do sexo masculino. Importa também destacar que cerca de 18% das pessoas foram detidas por crimes cuja lei prevê pena de até quatro anos, o que indica o direito a uma pena substitutiva à prisão. Outro estudo relevante, consolidado pelo Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)/Datasus (2013), do Ministério da Saúde, releva que 77% dos jovens assassinados no Brasil em 2012 eram negros (pretos e pardos).” (LEITE, 2017)

Merece destaque a seletividade do sistema quanto aos presos e presas, que faz prevalecer as prisões de pessoas pertencentes a grupos determinados por critérios de raça/cor e classe, o que apenas serve para cristalizar o quadro de violências estruturais relacionadas a fatores culturais e ideológicos que já provocam exclusão, sedimentando os genocídios historicamente praticados contra as populações vulneráveis no Brasil.

Apenas para exemplificar essa afirmação, destaque-se que:

“Um dos estudos realizados em forma de survey na cidade do Rio de Janeiro (ARP – Impacto da Assistência Jurídica a Presos Provisórios, 2011) aponta que do total dos presos provisórios ouvidos, 40% se declararam de cor parda e 22% de cor preta, o que somam 62%. Em São Paulo (ITTC/Pastoral Carcerária – Tecer Justiça, 2012), do total de presos provisórios ouvidos, 46,3% das pessoas eram pardas, 15,9% pretas e 35% brancas. Outra amostra colhida também em São Paulo (ISDP - Prisões em flagrante, 2012) revela 44,4% de pardos, 11% de pretos e 41,7% de brancos. Por fim, um último estudo com recorte para presos em flagrante de tráfico de drogas (NEVUSP, 2011) aponta 46% como pardos, 41% brancos e 13% pretos.” (LEITE, 2017)

De outro lado, sobre o encarceramento de minorias étnicas, como cidadãos indígenas e ciganos, o Estado brasileiro quase não possui dados, tendo em vista que nunca se



Empoderando vidas.
Fortaleciendo nações.

consolidou a implementação de um sistema que promova a efetiva e adequada identificação da pessoa custodiada em unidades prisionais. É evidente a necessidade de tratamento diferenciado para presos pertencentes a povos indígenas, ciganos e outras comunidades tradicionais, por estarem inseridos em contexto de especificidades culturais e linguísticas, e fazerem jus, por exemplo, a um conjunto de direitos pertencentes a um regime jurídico também peculiar. No entanto, ainda se apresentam inúmeras dificuldades e grandes barreiras para a promoção de uma ação ou política diferenciada nesse campo, vez que sequer existem informações suficientes e precisas que orientem sua formulação e implementação.

Igualmente, é possível destacar-se a necessidade de aprimoramento das condições diferenciadas ofertadas pelos serviços penais em razão das diversidades de gênero, geração ou orientação sexual, por exemplo.

Muito já se debateu e demonstrou acerca do esgarçamento que a prática do encarceramento vem provocando em nosso tecido social, tendo surgido, inclusive, alguns resultados, ao menos no plano formal, no que se refere a sua substituição por medidas penais alternativas. Contudo, a situação segue merecendo atenção face a gravidade das consequências que têm provocado, sobretudo, impactando extratos já vulneráveis de nossa sociedade, subtraindo-lhes, inclusive a dignidade humana.

No entanto, ainda que se encontre inserida num contexto de reflexão e busca de alternativas capazes de substituí-la completamente por alternativas penais mais humanas e justas, a prática do encarceramento é uma realidade. E até que se alcance essa transformação emancipatória:

“Lo cierto es que la existencia y persistencia de la cárcel nos plantea el problema de cómo tratar al preso, o sea, a la masa de personas que se hallan privadas de libertad, al título que fuere. Esa es la realidad presente y la tarea que tenemos que enfrentar aquí y ahora, sin prejuicio de todas las disquisiones que podamos hacer sobre utopias o infiernos futuros.” (ZAFFARONI, 2012)



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

E é justamente nesse contexto que ganha relevo o papel de uma Ouvidoria. Ao se colocar, de forma autônoma, como um canal aberto para acolher as manifestações das pessoas privadas de liberdade, promovendo a escuta qualificada e o acolhimento de suas solicitações, reclamações, sugestões e denúncias, e atuando para solucioná-las, a Ouvidoria se torna uma importante aliada na luta pela garantia de seus direitos no contexto desse estado de coisas com que ela também pode contribuir para transformar.

O encarceramento, como ação repressora do Estado que produz resultados indesejáveis para o indivíduo e para a própria sociedade, como foi acima sucintamente mencionado, precisa ser estruturalmente debatido e enfrentado. No entanto, ao tempo em que se busca promover essa profunda transformação, é imprescindível que se atue também para mitigar os efeitos negativos perversos gerados por essa prática. Em torno da execução da pena situa-se um conjunto de deveres legalmente estabelecidos a diversos órgãos públicos, os quais se consubstanciam em serviços (penais) que devem ser prestados às pessoas apenadas.

Nesse campo, emerge o importante papel das Ouvidorias, que podem e devem atuar como instrumento de controle social para monitorar o cumprimento desses serviços, como um agente que interfere buscando o devido cumprimento desses serviços e consequente garantia dos direitos das pessoas presas, e como um canal para que essas próprias pessoas manifestem-se acerca desses serviços de que são destinatárias. Assim, além de serem sujeitos importantes no campo de lutas por transformações estruturais na execução da pena, adotando sua bagagem de avaliação do sistema como argumento favorável ao desencarceramento, as Ouvidorias também podem e devem agir como canais de promoção da participação e controle social para que os serviços penais sejam cumpridos de forma a combater injustiças e violações de direitos.

III – OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS – ONSP

3.1. Histórico de instituição e situação normativa



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

Foi somente no ano de 2004 que o Estado brasileiro sinalizou concretamente uma preocupação com a escuta de questões relativas ao funcionamento da execução penal, quando o Governo Federal, por meio do Decreto nº 4.991, logrou criar um cargo destinado a um Ouvidor do Sistema Penitenciário.

A medida foi explicitada no âmbito do citado instrumento normativo, que, dentre outras providências, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça. Esse Decreto fora atualizado diversas vezes por atos subsequentes, até o advento da publicação do [Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016](#), ato que encontra-se atualmente vigente, cumprindo a função de disciplinar a matéria.

Em linhas gerais, a estruturação do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, encontra-se organizada conforme a tabela abaixo (tabela 01), onde é possível constatar-se, atualmente, a existência de um órgão hoje denominado Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, para o qual, segundo a mesma norma, foi atribuída a lotação de um cargo de Ouvidor (DAS 101.4) e de duas Funções Gratificadas (FG-3)².

Tabela 01:

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL	1	Diretor-Geral	101.6
Assessoria de Informações Estratégicas	1	Chefe de Assessoria	101.4
Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais	1	Ouvidor	101.4
Corregedoria-Geral do Departamento Penitenciário Nacional	1	Corregedor-Geral	101.4
Gabinete	1	Chefe	101.4
Divisão	1	Chefe	101.2
Serviço	2	Chefe	101.1
DIRETORIA-EXECUTIVA	1	Diretor-Executivo	101.5
Coordenação	1	Coordenador	101.3
Divisão	3	Chefe	101.2
Coordenação	1	Coordenador	101.3
Divisão	2	Chefe	101.2
Serviço	1	Chefe	101.1
Coordenação-Geral de Logística	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	1	Coordenador	101.3

² A tabela original do Decreto 8.668/16 indica expressamente a lotação de duas funções gratificadas (FG-3) ligadas diretamente à Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais.



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

Divisão	2	Chefe	101.2
Serviço	1	Chefe	101.1
DIRETORIA DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS	1	Diretor	101.5
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Divisão	1	Chefe	101.2
Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	2	Chefe	101.2
Coordenação-Geral Modernização	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Divisão	1	Chefe	101.2
Coordenação-Geral de Alternativas Penais	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
DIRETORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL	1	Diretor	101.5
Coordenação-Geral de Classificação, Movimentação e Segurança Penitenciária	1	Coordenador-Geral	101.4
Divisão	1	Chefe	101.2
Coordenação-Geral de Inteligência Penitenciária	1	Coordenador-Geral	101.4
Divisão	1	Chefe	101.2
Coordenação-Geral de Assistências nas Penitenciárias	1	Coordenador-Geral	101.4
Divisão	1	Chefe	101.2
Diretorias de Presídio Federal	4	Diretor	101.4
Divisão	8	Chefe	101.2
Serviço	8	Chefe	101.1

De início, portanto, o que se deu foi apenas a instituição de um cargo de Ouvidor ligado à estrutura do DEPEN. Somente em um segundo momento deu-se a institucionalização de um órgão de Ouvidoria propriamente dito, ligado ao DEPEN.

Para além do referido Decreto, alguns outros poucos instrumentos ocupam-se em disciplinar a estrutura, o funcionamento ou as atribuições desse órgão.

O artigo 53 da Portaria MJ nº 674/2008, que aprovou o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional, estabelece que ao Ouvidor do Sistema Penitenciário compete:

I - protocolar as denúncias, reclamações e representações formuladas pelo preso ou por pessoa física ou jurídica interessada, prestando-lhes as informações necessárias;

II - apoiar e incentivar a implantação e o funcionamento de ouvidorias do sistema penitenciário nas unidades da federação;

III – informar ao Diretor-Geral das reclamações acerca das deficiências ou irregularidades no âmbito dos sistemas penitenciários, sugerindo soluções;



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

IV – dar o devido tratamento aos pedidos de indulto individual e coletivo, encaminhando este último aos Conselhos Penitenciários objetivando instruí-los perante as Varas de Execução Criminal competentes;

V - inspecionar periodicamente os estabelecimentos penais e produzir relatórios, submetendo-os ao Diretor-Geral;

VI - aprovar projetos básicos e termos de referências elaborados pelas áreas subordinadas; e

VII - emitir parecer, nota técnica e informação sobre os assuntos relacionados à sua área de atuação.

A Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, estabelece que a União e os Estados devem instituir Ouvidoria externa da Administração da Execução Penal com atribuição específica para articular as demandas da sociedade civil e traduzi-las em propostas, políticas e ações institucionais concretas no âmbito do sistema penal. Em seu artigo 4º, o instrumento afirma competir ao Ouvidor, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – a defesa dos direitos e garantias fundamentais da pessoa presa ou condenada no âmbito da execução penal;

II – receber, apurar e avaliar denúncias, reclamações e representações sobre ato considerado ilegal, arbitrário, negligente ou contrário ao interesse público imputado a servidores ou a órgãos de administração da execução penal, bem como qualquer sugestão ou manifestação sobre o funcionamento dos órgãos de administração da execução penal, devendo acompanhar sua tramitação e informar seu resultado ao interessado;

III - preservar o sigilo de identidade do denunciante, desde que solicitado;

IV - propor aos órgãos competentes a instauração de procedimentos destinados à apuração de responsabilidade administrativa, civil ou criminal, quando for o caso;

V - recomendar aos órgãos da administração da execução penal a adoção de medidas que visem à plena garantia dos direitos das pessoas presas ou condenadas;

VI- estimular e apoiar a participação da sociedade civil na identificação dos problemas, fiscalização e planejamento da administração da execução penal;



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

VII - realizar seminários, pesquisas, cursos e outras atividades de intercâmbio com a sociedade civil sobre temas que digam respeito ao sistema prisional;

VIII – visitar pessoalmente ou, na impossibilidade, organizar visitas da equipe da Ouvidoria, ao menos uma vez ano, aos estabelecimentos prisionais pertencentes à sua área de atuação, produzindo relatórios para subsídio da gestão pública;

IX - celebrar termos de cooperação com entidades públicas ou privadas nacionais que exerçam atividades congêneres às da Ouvidoria;

X – participar de reuniões colegiadas das diretorias dos órgãos de administração da execução penal, tendo direito a voz;

XI - estimular realização de pesquisas científicas no âmbito da execução penal.

Ressalte-se, no entanto, que até o presente momento, a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais não conta com Regimento Interno que discipline suas próprias organização e atribuições. E, sendo assim, as disposições constantes dos referidos atos (Portaria MJ e Resolução CNPCP) vêm sendo adotadas como diretrizes referenciais para a atuação da ONSP. Contudo, é imprescindível que o órgão venha a ter estabelecido seu próprio conjunto de regimentos para orientá-lo no devido cumprimento de sua missão institucional. Inclusive, é fundamental o suprimento da lacuna de uma definição precisa, objetiva e formal acerca dos objetivos institucionais a serem perseguidos pela ONSP, para que afinal, possa ser estabelecido o perfil de atuação do órgão.

Destaque-se, por fim, que a Ouvidoria, ao longo de todo o mencionado histórico de sua existência, já foi gerido anteriormente por seis diferentes Ouvidoras(es), estando hoje em sua sétima gestão e representação institucional.

Garantir-se a independência da Ouvidora e da Ouvidoria é um requisito fundamental a se cumprir para garantir a efetividade desse mecanismo de participação. No caso de ouvidorias como a ONSP, instituídas como setores que integram um órgão público, esse aspecto merece ainda maior cuidado, para que a Ouvidoria não se torne um mero legitimador de ações e políticas de governo.

A Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, em seus artigos 1º a 3º trata do tema. De início, afirma que os



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Poderes Executivos da União e dos Estados devem instituir Ouvidoria externa da Administração da Execução Penal com atribuição específica para articular as demandas da sociedade civil e traduzi-las em propostas, políticas e ações institucionais concretas no âmbito do sistema penal. Em seguida, recomenda procedimentos a serem seguidos pelos Estados para a nomeação e afastamento de pessoas do cargo do ouvidor(a) em ouvidorias, sempre buscando resguardar a independência e a autonomia dessas instituições.

Nesse sentido, a ONSP inovou, ao incorporar parte das orientações da Resolução no que se refere à nomeação de servidora para exercer o cargo de Ouvidor(a). No entanto, uma vez que não há um regramento impositivo nesse sentido, é preciso que se pense na adoção e instituição de mecanismos que garantam a continuidade e o aprofundamento dessa prática e, como consequência, condições mínimas a assegurar a independência de sua atuação.

3.2. Estrutura atual – Orçamento

O orçamento previsto para a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, no ano de 2017, é R\$ 3,5 milhões.

A manutenção da rotina da ONSP, compreendida essa como o conjunto de ações que encerra o tratamento de demandas e a realização de inspeções prisionais, não demanda o dispêndio de volumes expressivos de recursos. De outro lado, grande parte dos recursos que possibilitam a realização das atividades do órgão, têm origem em rubrica do Gabinete do DEPEN, a exemplo do que ocorre com despesas com passagens e diárias, possibilitando a canalização dos recursos de seu orçamento para a realização de ações mais estratégicas, como atividades de articulação da rede, investimento em processos de formação e sensibilização, etc.

Os valores que compõem o orçamento da ONSP, conforme avaliação dos atuais gestores do órgão, vem sendo considerados suficientes para a garantir o cumprimento das tarefas planejadas na atual conjuntura.

A ação da Ouvidoria exige intensa articulação e mobilização social, sobretudo, nesse momento em que o órgão vem procurando contribuir na consolidação de uma rede de



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

participação e controle social acerca da execução penal. Isso envolve, dentre outras atividades, a realização de eventos e deslocamentos. No contexto atual, apesar da existência de rubrica (plano orçamentário) específica para as atividades de fortalecimento de participação e controle social na execução penal, a realização dessas atividades está subordinada à aprovação do DEPEN e do próprio Ministério da Justiça, o que vem impactando na execução desses objetivos, além de colocar ofender o caráter autônomo que da Ouvidoria, que deve ser respeitado sob pena de transformá-la em um ator institucional inefetivo.

3.3. Estrutura atual – Equipe

Atualmente a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais conta com uma equipe constituída por dezesseis membros, caracterizados da seguinte forma:

- 01 Ouvidora Nacional: *Maria Gabriela Viana Peixoto* – Servidora Comissionada
- 01 Ouvidor-substituto: *Naum Pereira de Sousa* – Sociólogo do Ministério da Justiça
- 01 Técnico: *Amanda Cristina de Barros* – Agente Federal de Execução Penal
- 01 Técnico: *Fabiano Meira Vieira* – Agente Federal de Execução Penal
- 01 Técnico: *Eli Narciso da Silva Torres* – Agente Federal de Execução Penal
- 01 Técnico: *Aramã Aragão Antunes* – Agente Federal de Execução Penal
- 01 Técnica: *Paula Cristina da Silva Godoy* – Analista Técnico Administrativo MJ
- 01 Técnico: *Jeffrey Andreazza Couto da Silva* – Analista Técnico Administrativo MJ
- 01 Recepcionista: *Eduardo Matias de Mesquita* – Colaborador terceirizado
- 01 Secretária Executiva: *Madelu Moretto* – Colaboradora terceirizada



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

- 01 Técnico administrativo: *José Antônio Araújo Chaves Martins* – Colaborador terceirizado
- 01 Estagiária de nível médio: *Laira Nogueira Santana* – Estagiária
- 01 Estagiária de nível superior: *Taina Porto Cotrim* – Estagiária
- 01 Estagiário de nível superior: *Renato Fernandes Neto* – Estagiário
- 01 Colaboradora: *Sandra Nascimento da Silva* – Contrato FUNAP
- 01 Assessor: *Victor Martins Pimenta* – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Não há definição ou distribuição formal conclusiva sobre as atribuições de cada membro da equipe, em face da já referida ausência de normativa que estabeleça regimento interno do órgão. No entanto, foi pactuado um conjunto de regramentos para organização e repartição das atividades entre os membros da equipe.

Alguns servidores, em especial Agentes, atuam de modo mais recente na ONSP, tendo ingressado em decorrência de aprovação no último concurso realizado pelo Governo Federal para a respectiva carreira. De modo geral, é possível crer que, por um lado, os servidores recém ingressados no serviço público nutrem maiores níveis de disposição e expectativa de que a Ouvidoria promova ações favoráveis necessárias à transformação da realidade prisional brasileira. De outro lado, servidores em processo de formação e acúmulo de experiência no serviço público, encontram-se, no mais das vezes, em desenvolvimento de sua identidade individual e coletiva no âmbito da equipe e do próprio órgão onde desempenham seus serviços.

Parte dos servidores que atuam na ONSP acumulam vivência acadêmica no campo das ciências sociais, o que contribui para a conformação de um ambiente de trabalho mais crítico, propositivo e atuante em uma perspectiva emancipatória de enfrentamento ao dogmas da política penal e ao *status* do sistema prisional do país, evitando a predominância frequente da reducionista abordagem jurídica nos debates a respeito do assunto.

Praticamente todos os membros da equipe atuam diretamente em uma ou alguma das atividades relacionadas ao tratamento das demandas dos custodiados, o que em certo aspecto é positivo, por permitir que cada colaborador conheça de modo menos superficial, a realidade do



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

universo em que atua, possibilitando a formação de um juízo mais crítico em relação à política e aos serviços de cuja formulação, implementação e avaliação. Essa característica possibilita que a ONSP se coloque como instrumento participativo de gestão.

Alguns colaboradores realizam sua jornada de trabalho em horário diferenciado, em acordo com as prerrogativas legais, o que permite que todo o período de expediente da Ouvidoria conte com a presença de uma parcela da força de trabalho da equipe.

Dois colaboradores concentram as atividades administrativas, operacionais e logísticas, tais como atendimento telefones, envio de e-mails, elaboração de minutas, expedição e despachos de documentos, organização e preparação de eventos, expedição de diárias e passagens para viagens de membros da equipe e tarefas ligadas à organização da agenda da Ouvidora.

De maneira geral, os membros da equipe desenvolvem seus trabalhos orientados por diretrizes transmitidas oralmente, em conformidade com os padrões que foram se consolidando ou modificando ao longo das sucessivas diferentes gestões da Ouvidoria.

Nota-se a necessidade de implementação de ações voltadas à formação continuada dos colaboradores para atuação específica no campo dos serviços de ouvidoria, de ações que promovam debates e pactuações acerca de elementos que subsidiem o processo de conformação da identidade da ONSP, e de implementação de processos de padronização de rotinas, procedimentos e fluxos a orientar os trabalhos.

3.4. Estrutura atual – Atividades

Atualmente a Ouvidoria possui como principais atividades, o recebimento e tratamento de demandas e denúncias; a realização de inspeções em estabelecimentos prisionais; e a articulação com órgãos e organizações externas para formação de redes de atuação.

3.4.1. Recebimento e tratamento de demandas:



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Atividade de maior volume da ONSP, consiste na manutenção de um canal para recebimento e tratamento de manifestações de custodiados, familiares, ou terceiros que o representem, de qualquer estabelecimento prisional do Brasil, por meio das quais expressem solicitações ou denúncias.

O tratamento consiste no recebimento, cadastramento e encaminhamento da manifestação a um destinatário. Não há acompanhamento sobre a efetivação ou efetividade de resposta ao manifestante.

A maior parte das manifestações chega à ONSP por meio de cartas manuscritas, No entanto, há também cartas enviadas por meio de um formulário pré-formatado preenchido pelo preso, e manifestações (cartas) enviadas por email. Residualmente, algumas manifestações chegam por telefone.

Alguns atores compõem a rede em que a ONSP se relaciona no desempenho de suas tarefas. Parte deles constitui-se de órgãos destinatários das manifestações recebidas, os quais possuem responsabilidades no atendimento das demandas ou apuração e solução de situações denunciadas. Outro segmento é formado por instituições com quem a ONSP articula-se politicamente, pelo fato de apresentarem potencial para atuar como parcerias na consolidação do cumprimento da missão do órgão.

Não há mapeamento preciso desses atores. Não há planejamento estabelecido para a constituição ou consolidação dessa rede.

3.4.1.1. As manifestações

Da análise do material pesquisado junto à Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, é possível depreender-se, como já foi mencionado aqui, que o grande volume de demandas encaminhadas ao órgão, oriundas de custodiados de qualquer estabelecimento prisional do país, seus familiares, ou terceiros que os representem, é recebido por meio de cartas manuscritas, havendo, ainda, um pequeno percentual de manifestações realizadas por meio de contato telefônico ou e-mail. Segundo os relatos coletados, parecem ser muito raros os casos de atendimentos presenciais realizados na sede da ONSP em Brasília.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

É importante ressaltar a atenção que a ONSP vem procurando dar a partir de 2015 à estruturação de serviços voltados ao Sistema Penitenciário Federal. Tem se pensado na importância de se estabelecer a Ouvidoria como um espaço referencial para atender as questões do Sistema Penitenciário Federal. Até porque, as condições da ONSP para a articulação e cobrança de ações dos gestores federais, em tese, facilita a solução das demandas ou denúncias de pessoas inseridas nesse sistema.

Entretanto, tem sido extremamente tímido o recurso à Ouvidoria por parte de pessoas inseridas no sistema federal. Uma das principais razões apontadas como justificativa para tanto, é que ainda não está estabelecida de maneira sólida uma relação de confiança com a ONSP. É preciso ainda, afiançar a ONSP como um canal seguro de escuta e tratamento de demandas e denúncias, afastando-se os receios de violação de privacidade das manifestações, ocorrência de vazamentos de informações, e incidência de fatores subjetivos no processamento dos casos.

A ONSP vem buscando, inclusive, organizar e consolidar sua ação no campo do atendimento aos servidores das unidades federais. E, sendo assim, essa parece ser uma importante peculiaridade a ser observada quando se trata de manifestações oriundas de unidades do sistema federal, pois nesse caso, estaremos diante da provável situação em que a um servidor seja incumbida a tarefa de processar demanda ou denúncia subscrita por outro servidor do mesmo órgão e carreira, colocando sob questionamento a segurança e imparcialidade da ação da Ouvidoria.

As manifestações recebidas pela ONSP são atualmente classificadas em duas categorias: Representações e Reclamações; e Denúncias.

Quanto ao mérito, as manifestações encerram um conjunto de temas que permitem tipificá-las de modo não taxativo em:

- Assistência jurídica
- Saída temporária
- Mudança de unidade prisional (remoção ou transferência)
- Decreto presidencial anual (comutação de pena ou indulto coletivo)
- Graça ou indulto individual



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

- Assistência religiosa
- Assistência educacional
- Assistência social
- Assistência material
- Assistência à saúde
- Irregularidades no estabelecimento prisional
- Violações de direito(s) humano(s)
- Abuso de autoridade

O controle do número de demandas recebidas na ONSP é feito de forma precária, em razão da ausência de padronização e de ferramenta tecnológica que permitam sistematizar de modo mais funcional, uniforme e preciso esses dados.

Atualmente, alguns servidores concentram a tarefa de consolidação e registro de dados que permitem estabelecer, classificar e tipificar o universo das manifestações da Ouvidoria na atualidade. Segundo os próprios servidores que atuam no desempenho dessa tarefa, o registro não é preciso, apresentando fragilidades como a divergência no modo de registro, dúvidas quanto à diversidade de canais de entrada das manifestações, grande probabilidade de duplicações, etc.

De acordo com os registros realizados por um dos servidores do órgão, a ONSP recebeu 7.639 manifestações de janeiro a dezembro de 2016. Em 2017, já foram contabilizadas 4.066 cartas, de acordo com o registro consolidado em planilha efetuada em Programa Excel.

A classificação mais utilizada tem sido aquela que divide as manifestações por seu Estado e região de origem, não constando desses registros (planilhas), quantas dessas manifestações são solicitações, reclamações ou denúncias, nem mesmo quantas referem-se aos determinados tipos de assunto (assistência, violações, etc.)

3.4.2. Inspeções



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

A Lei de Execução Penal³ – LEP, atribui a dois órgãos, no âmbito da administração pública federal, a responsabilidade para inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais. São eles, o DEPEN e o CNPCP. O Regimento Interno do DEPEN estabelece que as inspeções de sua responsabilidade devem ser efetuadas pela Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais.

O objetivo dessas atividades de inspeção é garantir a promoção contínua de um monitoramento da gestão e execução dos serviços e estabelecimentos prisionais, visando assegurar o cumprimento das determinações legais referentes e, sobretudo, dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

O produto de cada uma dessas inspeções costuma ser, no mais das vezes, um relatório que avalia os serviços e as condições que se apresentam na unidade visitada, e propõe um conjunto de recomendações a seu respeito, sempre que necessário. Referido relatório é comumente encaminhado a órgãos e instituições que possuem atribuições no âmbito do sistema de execução penal.

O desejável a partir dessa ação, é que haja um monitoramento posterior para aferição do cumprimento das recomendações, esperando-se que a implementação das medidas recomendadas se traduza em qualificação dos serviços e condições dos estabelecimentos penais. Entretanto, esse monitoramento ainda não se efetiva a contento.

Não há uma metodologia precisamente definida para orientar o cumprimento dessa tarefa. Consta, todavia, um modelo de formulário padronizado, como referência para a realização de inspeções em estabelecimentos prisionais, fruto de uma iniciativa adotada com o intuito de uniformizar as atividades de inspeção realizadas, permitindo o melhor acompanhamento das condições de custódia e a troca de experiências entre os atores envolvidos com a fiscalização prisional. O documento foi confeccionado no âmbito do Acordo de Cooperação para a Melhoria do Sistema Prisional firmado em 2011.

³ Lei Federal nº 7.210 de 11 de julho de 1984.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Não há informações precisas sobre o nível de disseminação e uso desse formulário por outros órgãos para além da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais.

Idealmente, o que se espera, é que o desempenho de uma atuação mais cooperativa, decorrente do fortalecimento do trabalho em rede, possibilite a construção coletiva e participativa de metodologia das inspeções prisionais, com a adoção de indicadores e metas que permitam avaliar e qualificar os serviços e políticas relativas ao tema. Nesse sentido, além da presença federal na fiscalização da execução penal e administração prisional e penitenciária, é importante que órgãos e instituições estaduais estejam também comprometidos e envolvidos nesse tipo de ação, em perspectiva de atuação em rede.

3.4.3. Atuação em rede

A legislação vigente estabelece a cooperação entre diversos órgãos e instituições para que se efetive a execução da pena, destacando a participação social e o controle social como mecanismos imprescindíveis à garantia da transparência e da democratização dos processos ligados à política penal.

A partir desse propósito de cooperação, resta fundamental e imprescindível a necessidade de instituição e consolidação de redes integradas de atuação e participação social na execução penal, por meio de interação e articulação entre ações de competências de diferentes órgãos públicos e instituições da sociedade civil.

A Lei de Execuções Penais – LEP, neste contexto, prevê em seu artigo 61 que, são órgãos da execução penal:

I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

II - o Juízo da Execução;

III - o Ministério Público;

IV - o Conselho Penitenciário;

V - os Departamentos Penitenciários;



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

VI - o Patronato;

VII - o Conselho da Comunidade;

VIII - a Defensoria Pública.

Ficam, portanto, determinados legalmente, os atores que possuem responsabilidades de atuação nessa rede. Evidente, no entanto, que o rol apresentado pela LEP não é taxativo, cabendo o ingresso de outros parceiros nesse conjunto de sujeitos que operam na execução penal, o que, no entanto, não permite que se prescindam de qualquer dos sujeitos elencados.

A proposta de constituição desta rede deve contar com a ampla participação da sociedade civil, com atuação de movimentos sociais, das Ouvidorias, conselhos, colegiados, fóruns e comitês, tais como: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, do Conselho Nacional de Secretários de Justiça e da Administração Penitenciária - CONSEJ, do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais - CONDEGE, do Fórum Nacional dos Conselhos Penitenciários – FONACOPEN, do Fórum Nacional de Ouvidorias de Serviços Penais FNOSPEN, entre outros.

À Ouvidoria Nacional de Serviços Penais, a quem compete a defesa dos direitos da pessoa presa, buscando interferir para tanto, na gestão dos órgãos responsáveis pela execução penal, fica, nesse sentido, atribuída também a realização de constantes articulações com os membros dessa rede, para constituí-la, consolidá-la, fortalece-la, e também para o cumprimento das atividades inerentes ao desempenho efetivo de sua missão.

Duas dimensões importantes devem ser tratadas no campo da atuação interinstitucional. Uma delas diz respeito ao conjunto de relações político-institucionais fundamentais à consolidação da ação da ONSP, à divulgação de seus serviços, à disseminação dos valores e diretrizes defendidos pela ONSP para orientação do sistema e da execução penal, etc. A outra refere-se ao conjunto de órgãos e instituições que precisam ser acionados para o atendimento / solução das demandas em processo de tratamento pela Ouvidoria.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Diante desse quadro, é possível aferir-se três grupos de atores que compõem a rede em que a ONSP atua:

- a) Grupo de outras Ouvidorias Federais Setoriais (Ex: Ouvidoria de Direitos Humanos, Ouvidoria-Geral do SUS, Ouvidoria Nacional da Igualdade Racial, Ouvidoria da Mulher, Ouvidoria da Fundação Nacional do Índio, etc.);
- b) Grupo de atores institucionais que figuram no campo da implementação das políticas relacionadas à execução penal (Ex: CNPCP, Conselhos Penitenciários, Conselhos da Comunidade, CNJ, CNMP, etc.);
- c) Grupo de órgãos e instituições prestam serviços às populações apenadas no âmbito da própria execução penal, e que devem responder às demandas recebidas e tratadas pela ONSP (Ex: Varas de Execução Penal, Secretarias de Saúde e Assistência Social, Defensorias Públicas, instituições religiosas, etc.).

Hoje, essa rede ainda não está plenamente constituída de modo institucional, formal, orgânico. Existem elos de interação que ligam a ONSP a alguns órgãos e instituições em torno das atividades relacionadas à execução penal, sendo possível observar-se nesse campo, a realização de algumas cooperações entre alguns desses atores. Mas a afirmação de existência de uma rede, é um cenário ainda em construção.

A ONSP vem buscando promover articulações, como base para a instituição e organização dessa rede. Os diálogos nesse sentido têm priorizado as Ouvidorias Estaduais, os Conselhos da Comunidade, e os Conselhos Penitenciários.

A praxe procedimental predominante hoje na Ouvidoria, é o encaminhamento das demandas diretamente ao órgão ou instituição, federal, estadual, ou municipal, de quaisquer das áreas temáticas pertinentes, a quem solicita manifestação ou ação para solução do objeto da demanda do preso. Esse procedimento não parece ser o mais efetivo. Porque, dentre outras coisas, prolonga o tempo de solução da demanda, exige conhecimento constante e prévio acerca das diferentes realidades institucionais do país no que tange à organização dos serviços prestados aos custodiados, favorece a interferência de subjetividades no estabelecimento das relações, dificultando, por fim, a atuação da Ouvidoria e o alcance de resultados satisfatórios. Nesse sentido,



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

a cooperação com outros órgãos da rede, cujas atribuições e objetivos se alinhem ao trabalho da ONSP, apresenta-se vantajosa no sentido de contribuir sensivelmente no estabelecimento de canais intermediação com os destinatários finais da demanda a ser solucionada. Muitas das atividades que hoje a ONSP concentra, podem bem ser desempenhadas por ouvidorias estaduais, conselhos da comunidade, e conselhos penitenciários.

A ONSP é peça central dessa rede participação e controle social da execução e política penal. O fato de ser um órgão pertencente ao DEPEN, seu caráter federal, e sua atribuição para tratar situações referentes a qualquer unidade penal de todo o país, criam condições para que exerça um forte trabalho de fomento e fortalecimento dessa rede. Em função disso, a Ouvidoria já se vê obrigada a desenvolver, como atividade intermediária, um conjunto de interlocuções e articulações com um conjunto enorme de atores ligados à execução e serviços penais (como Varas de Execução Penal, Defensorias Públicas, órgãos da administração penitenciária, órgãos de assistência à saúde, conselhos, outras organizações da sociedade civil, etc.) para viabilizar o desempenho de suas atividades finalísticas. Ademais, em função disso também, a ONSP passa a conhecer também, um pouco das realidades de cada Estado no que tange ao sistema penal.

Portanto, sua caracterização a habilita de modo muito peculiar ao papel de articulador dessa rede. É fundamental, assim, que a ONSP promova um conjunto de debates, e um processo de pactuações sobre o tema, intensificando posteriormente os esforços para a implementação dessa rede de participação e controle social da execução e política penal de modo geral.

3.5. Procedimentos e fluxos

As rotinas de trabalho da ONSP não se encontram delimitadas formalmente, seja em ato que as defina, seja em manual que seja capaz de orientar os fluxos e procedimentos adotados. No entanto, a percepção da importância do aprimoramento desse aspecto organizacional, vem despertando o órgão para a necessidade de implementar rotinas, distribuir



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

funcionalmente as atribuições, e estabelecer procedimentos e fluxos para o cumprimento das tarefas. Nesse sentido é que, inclusive, esta consultoria propõe-se a contribuir.

Dentre as atividades da Ouvidoria, o tratamento das manifestações é o que vem merecendo maior atenção no que tange ao estabelecimento de rotinas.

Grande parte das manifestações que encontram-se sob a responsabilidade da Ouvidoria hoje, chega por meio de cartas. São ofertados também o e-mail, o telefone, e os atendimentos presenciais, como canais alternativos de envio e recebimento de manifestações. São, contudo, residuais os números de demandas enviadas / recebidas por esses canais.

Para o recebimento de manifestações, foi criado um formulário a fim de facilitar, não só a manifestação das demandas pelos custodiados, mas a sua compreensão e operação por parte dos técnicos que se debruçam sobre seu tratamento. O referido documento conta com campos para preenchimento de dados pessoais do preso, dados do estabelecimento prisional em que se encontra, e tipo de demanda. As demandas, no formulário estão divididas em representações e reclamações, onde consta um rol de tipos de demandas que podem ser assinaladas com “x”, e denúncias, onde o preso pode manifestar-se de forma subjetiva por meio de texto discursivo. Há, por fim, um campo para preenchimento em situações de pleitos não previstos nas hipóteses anteriores, onde são ofertadas como alternativas, a consulta a pleitos que já tramita na Ouvidoria, e a formulação de pedido não previsto anteriormente. O verso do documento traz informações sobre o preenchimento e envio, com definições de acerca de cada tipo de demanda.

O preenchimento desse formulário não é requisito obrigatório para viabilizar a manifestação do custodiado junto à Ouvidoria.

Não há dados ou informações que precisem os níveis de divulgação, e circulação desse documento entre os estabelecimentos penais e, conseqüentemente, seu acesso, difusão, conhecimento, entre os custodiados. Dessa feita, não é possível afirmar-se a efetividade dessa ferramenta como forma de auxílio na realização de uma demanda pela pessoa presa, ou seu recebimento pela Ouvidoria, o que na prática, a transforma em um instrumento praticamente inócuo.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Recebidas, as manifestações são cadastradas, classificadas conforme seu local de origem, e encaminhadas aos técnicos que realizam seu tratamento, de acordo com blocos estabelecidos por seu Estado de origem.

O manifestante recebe uma carta padrão, informando que a manifestação foi recebida e encaminhada ao órgão competente pela resolução da demanda

A demanda é encaminhada para o órgão ou instituição competente para a solução da questão a que se refere. Quando a instituição responde, o faz, no mais das vezes, conforme relatado pelos membros da equipe, por meio de comunicação encaminhada à própria Ouvidoria que, como regra, NÃO ENCAMINHA essa resposta ao preso (à exceção de denúncias e solicitações de serviços de assistência à saúde). O não encaminhamento de resposta das manifestações ao interessado acaba por caracterizar como ineficaz o trabalho da ONSP, por equivaler, na prática, a uma desconsideração dos sujeitos beneficiários imediatos de seus serviços.

As denúncias são tratadas de forma diferenciada.

Algumas manifestações da Ouvidoria foram recentemente arquivadas, tendo em vista que a antiguidade de sua remessa pelo interessado, levou a atual gestão a compreender injustificável o dispêndio do enorme esforço que seria necessário para regularizar esse passivo, frente à duvidosa efetividade de respostas tão tardias. Em seguida, passaram a ser envidados muitos esforços pelo órgão no sentido de tentar tratar as manifestações de modo mais célere, buscando evitar a lacunas temporais muito extensas entre seu recebimento e o início de seu processamento.

Nesse contexto, o fluxo existente hoje prevê o seguinte: as manifestações recebidas são digitalizadas e distribuídas aos técnicos responsáveis conforme o bloco referente ao seu local de origem, dispensando-se até aqui o mesmo tratamento dado às demais classes de manifestações. Em seguida, ao identificar que a manifestação versa sobre denúncia, o técnico responsável pelo tratamento encaminha para um membro específico (e predeterminado) da equipe a quem foi atribuída a competência de processar esse tipo de demanda.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Conforme orientação da atual gestão, as denúncias devem merecer processamento emergencial, que prevê um prazo de 20 dias⁴ para resposta pelo órgão instado a manifestar-se e atuar. Esses casos são encaminhados diretamente com urgência às autoridades competentes para apuração dos fatos objeto da denúncia.

Caso não haja qualquer resposta do órgão nesse prazo, o processo é arquivado. Em caso de resposta, dá-se prosseguimento até que a resposta conclusiva seja encaminhada ao manifestante interessado.

Não há gestão adequada dessas informações ou elaboração documentos que habilitem a Ouvidoria a buscar contribuir na solução (mais coletiva e estrutural) de problemas enfrentados no âmbito dos serviços penais. Além disso, tanto no tratamento de demandas como de denúncias, a gestão dos processos é meramente burocrática, sem que casos mais graves ou que revelem problemas recorrentes em determinado Estado ou unidade prisional venham a provocar uma intervenção mais ativa por parte da Ouvidoria – a exemplo do acionamento da rede de participação social, contato telefônico com gestores, etc. Pelo contrário: o processamento de todas as manifestações que chegam à ONSP se dá por meio de ofícios, sendo que a diferença entre demandas e denúncias repercutirá, tão somente, na existência ou não da etapa de “monitoramento”, que também se dá de modo protocolar.

A ONSP não conta com um sistema informatizado para registro, cadastramento, respostas e monitoramento de suas demandas, o que também dificulta muito a geração de dados e informações que habilitem a ONSP a influenciar no monitoramento e qualificação da execução e das políticas e serviços penais.

O Sistema Eletrônico de Informações – SEI passou a ser uma ferramenta para inserção de dados relativos às manifestações e gerar alguns poucos relatórios. No entanto, nota-se que essa ferramenta é ainda insuficiente para habilitar a ONSP a atuar como um gestor de informações capazes de interferir na própria gestão do sistema e da política penal.

⁴ Prazo estabelecido de acordo com orientação prevista no artigo 5º da Instrução Normativa nº 01 da Ouvidoria-Geral da União de 05 de novembro de 2014



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Foi criado um formulário pelo próprio órgão para que os técnicos possam preencher com os dados necessários à classificação e tipificação da demanda, identificando o conteúdo que consta da manifestação recebida. Esse formulário foi denominado “Extrato do pleito à Ouvidoria”.

O referido extrato conta com os campos para preenchimento pelos técnicos, conforme transcrição a seguir:

- Dados da pessoa privada de liberdade (Nome completo, Nacionalidade, Estado de origem, Raça/etnia/cor, Gênero, Religião, Escolaridade);
- Local de custódia atual;
- Dados do pleito, onde constam múltiplas alternativas para preenchimento da demanda para marcação com “x” pelo técnico (indulto coletivo, comutação da pena, saída temporária, transferência/remoção, assistência jurídica, indulto individual, assistência religiosa, assistência educacional, assistência social, assistência material, assistência saúde);
- Motivos / item / tratamento /unidade(s) pretendida(s): ao lado da coluna para marcação do tipo de pleito, consta uma coluna com campos em branco para preenchimento com essas informações;
- Denúncias: constam duas alternativas para marcação com “x”, para identificar se a denúncia refere-se à irregularidades no estabelecimento prisional ou ocorrência de violações como tortura, ofensa a direito humano, ou abuso de autoridade;
- Outros pleitos: para identificação de situações referentes a consulta a pleito que já tramita na Ouvidoria, ou outros pedidos não previstos nas hipóteses anteriores.

As manifestações, sobretudo as cartas, são divididas por blocos de Estados, conforme a região administrativa. São digitalizadas e inseridas no SEI. Para cada técnico se destina um ou dois blocos de manifestações para tratamento. As manifestações são enviadas para



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

uma pasta na rede interna. Cada colaborador abre suas manifestações nesta pasta da rede, cria um processo com número próprio. Preenche um formulário, registra a existência da demanda no SEI. A partir dessas informações prepara-se um ofício com objetivo de encaminhar a demanda ao órgão responsável por sua solução.

Não há procedimento padrão para envio das demandas às instituições responsáveis destinatárias.

Quanto às inspeções prisionais, a ONSP vinha realizando essas atividades, ao menos durante os anos de 2015 e 2016, em cooperação com o CNPCP. Posteriormente, foram dissociadas as atuações desses atores, passando cada qual, a realizar individualmente suas próprias visitas de inspeção.

Mantem-se como prática, a seleção de uma mostra de “tipos” de estabelecimentos prisionais (feminino, regime semi-aberto, regime fechado, etc.) para eleição das unidades a serem visitadas. Nesse período de dois anos (2015 e 2016) foram efetuadas inspeções em cerca de 15 Estados da Federação. Em 2017 esse número sofreu uma sensível redução, em razão das sucessivas mudanças decorrentes do contexto macro político-institucional de mudanças na gestão dos órgãos da administração pública federal. Assim, até o presente momento, a ONSP realizou inspeções em apenas 03 Estados.

Para a realização de suas inspeções, a ONSP adota os critérios previstos no formulário padrão já mencionado nesse trabalho, elaborando, em seguida, relatórios que são sempre submetidos à Direção-Geral do DEPEN antes de seu encaminhamento para os órgãos do Sistema.

IV – ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

Para elaboração do presente documento, foi realizada uma breve pesquisa por esta consultora, com obtenção de dados e informações por meio de leitura de documentos, realização



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

de entrevistas, e observação participante. A partir desse processo foi elaborado o diagnóstico ora apresentado, do qual decorre a seguinte síntese.

Como já foi aqui assinalado, a incorporação da participação de atores sociais e a estruturação de instâncias controle social às políticas públicas em geral, e à execução penal, objeto específico de interesse nesse trabalho, é fundamental. A consolidação de uma cultura participativa se constituiu em mecanismo potente para o aprofundamento da democracia, estimulando a harmonização entre a prática da fiscalização social e o dever estatal de prestação de contas, e a visibilidade das ações do Estado, possibilitando que a sociedade interfira em suas ações e políticas.

As Ouvidorias são importantes instrumentos a permitir esse exercício de democracia participativa, consolidando-se ao longo dos últimos anos como canais por meio dos quais os cidadãos podem exercer e fortalecer sua cidadania manifestando-se sobre serviços e políticas que lhes dizem respeito, e também como atores político-institucionais que podem e devem buscar interferir em sua condução e qualificação.

É possível falar-se em um grupo mínimo de elementos que devem integrar o conjunto essencial de características que compõem a identidade institucional das ouvidorias. Esses elementos sustentam e orientam sua atuação, e devem ser aliados a outros aspectos referentes às especificidades do universo dos serviços a que se refere cada uma delas. No caso da ONSP, ligam-se ao universo que abrange a política penal de modo geral, a execução da pena e os serviços penais e prisionais.

O ordenamento jurídico atual assegura ao preso o respeito à sua individualidade, integridade física, moral e psicológica e dignidade pessoal, bem como todos os demais direitos que não sejam limitados pela privação da liberdade, ademais de garantir que nenhuma pena ultrapassará sua cominação legal (BOLFARINI, 2008). Assim, a ONSP, em sua missão de contribuir com o permanente controle da execução penal e atividades prisionais, deve orientar-se por esses princípios, que garantem as condições para a legalidade material e imaterial da pena, em acordo com o respeito à vida, à dignidade, e aos direitos humanos.

Portanto, devem prevalecer os esforços voltados à transformação da justiça penal, (re)aproximando-a dos institutos que priorizam a preservação da liberdade e o



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

desencarceramento, procurando robustecer o processo de implementação de mecanismos como a justiça restaurativa.

O respeito, o acolhimento, a escuta efetiva, e a consideração da manifestação do preso pela Ouvidoria, como uma expressão de sua cidadania, são imprescindíveis, por representar um dos poucos esforços que o Estado dispensa a esse segmento, e um espaço apto ao enfrentamento da invisibilidade a que a sociedade tenta submetê-los. Nesse sentido, um dos vetores que devem orientar a atuação da ONSP é o comprometimento com o tratamento das manifestações, e o estabelecimento de uma comunicação que possibilite o recebimento de uma resposta conclusiva por seu subscritor, ainda que a resposta não coincida com a solução da demanda apresentada.

Portanto, a estreita cooperação entre os diversos atores que orbitam em torno da execução e das políticas penais, bem como do sistema prisional, coloca-se como um objetivo de máxima prioridade, impondo à ONSP a responsabilidade pela estruturação e consolidação de uma rede capaz de comunicar-se, direta ou indiretamente, de modo efetivo com os cidadãos que a provocam, e ao mesmo tempo, de fomentar a consolidação de uma política de participação social incidente nesse campo.

A transparência do funcionamento do Sistema Penal é igualmente importante, acarretando como consequência, a necessidade de dar transparências aos atos das próprias Ouvidorias que o compõem. Para tanto, o estabelecimento de procedimentos e fluxos precisos e objetivos para atuação do órgão é indispensável.

Além disso, o princípio da autonomia da Ouvidoria deve figurar também como uma constante orientação na consolidação de sua identidade e atuação, assegurando ao seu funcionamento a independência necessária para atuar buscando a qualificação das ações e políticas penais e a garantia dos direitos da população encarcerada.

A Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, por ser um órgão relativamente recente na estrutura do administração pública federal, encontra-se, ainda, em processo de conformação de sua identidade institucional. No entanto, é imprescindível o recurso a uma caracterização precisa, com definições objetivas e determinadas acerca da vocação e dos papéis a serem cumpridos pela instituição. Por isso, de modo prioritário, é preciso investir nessa atividade estruturante.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Para tanto, é recomendável a promoção imediata de um ciclo de reflexões e debates internos e externos, com a participação da sociedade civil, da academia, dos atores do sistema de justiça, etc., a fim de construir de forma participativa e cooperativa, uma identidade para a ONSP, definindo sua vocação, os papéis a serem desempenhados, limites de atuação, etc. Como subsídios à efetivação desse processo, é possível partir-se da experiência acumulada por boa parte das ouvidorias que atuam no campo das políticas sociais que, como regra, costumam expressar vocação para atuar como espaços de cidadania e intervenção social, mediadoras do acesso a direitos, serviços ou ações públicas, e instrumentos voltados à qualificação da gestão dos serviços e políticas públicas com as quais se relaciona.

Outro ponto que merece absoluta atenção da ONSP neste momento é ausência de regimentos e procedimentos precisos quanto à organização de seu serviço (rotinas, procedimentos e fluxos de trabalho, etc.) e de sua equipe (repartição de competências, definição funcional de responsabilidades, etc.).

O suprimento dessa lacuna pode se dar, em parte, pelo recurso aos materiais que irão emergir como produtos futuros da presente consultoria, com a elaboração de manuais, pactuação e definição de fluxos de trabalho, organograma e regimento que discipline em linhas gerais o funcionamento do órgão. Contudo, no que se refere à equipe, importa salientar dois aspectos centrais para possibilitar a otimização dos serviços da ONSP.

Primeiramente, destaque-se que, atualmente, a quantidade de técnicos especializados no tratamento das demandas da Ouvidoria é insuficiente. Dos cinco técnicos que prestam serviços na ONSP hoje, apenas quatro encontram-se desempenhando atividades finalísticas referentes ao tratamento das mais de 7.000 manifestações anuais recebidas apenas por carta. Um dos servidores encontra-se afastado do órgão por motivo de licença, e uma servidora técnica está destacada para acompanhamento das atividades inspecionais. Em contrapartida, o Ouvidor-substituto foi inserido na rotina de tratamento, deixando para segundo plano a realização das ações mais estratégicas no campo da gestão que lhe naturalmente incumbiriam ao titular deste cargo. Dessa feita, para além de uma estratégia imediata para a reorganização das tarefas de cada membro para equilibrar o desempenho da equipe, é fundamental atuar para a promoção de seu redimensionamento em médio e longo prazo.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Outra questão que se coloca no âmbito da discussão da equipe, é a necessidade de dar início imediato a um processo de formação continuada, a fim de implementar mecanismos de especialização de seus membros nas atividades finalísticas específicas que compõem os serviços de ouvidoria, tendo em vista que não parece ter havido até o presente momento um investimento nessa ação, fundamental para a otimização da atuação do órgão. Essa consultoria possui previsão específica de elaboração de subsídios para ações educacionais, que poderão ser incorporados pela Escola Nacional de Serviços Penais para formação e capacitação continuada dos servidores e demais trabalhadores que atuam na ONSP.

Quanto ao orçamento, é recomendável a discussão, pactuação e planejamento das ações estratégicas que irão merecer a alocação dos recursos destinados à ONSP no próximo exercício.

Quanto ao tratamento das demandas, espera-se que os atuais esforços envidados para o estabelecimento de um organograma e regimento, para a definição precisa de prazos e regras para as rotinas, procedimentos, fluxos de trabalho, e repartição de competências, venha a aprimorar a relação estabelecida entre a ONSP e os beneficiários de seus serviços, refinando, sobretudo, os mecanismos de resposta aos cidadãos que a este órgão recorrem.

Outro ponto relevante a ser observado, como processo de trabalho inerente a uma efetiva atuação de qualquer Ouvidoria, é o que diz respeito à gestão de suas informações, com vistas a possibilitar a geração de dados e relatórios satisfatórios e que habilitem a ONSP a contribuir com a melhoria da gestão dos serviços penais. Nesse sentido, é fundamental, ao menos em um primeiro momento, instituir mecanismos de padronização na forma de registro e categorização das demandas, e adotar ferramentas de gestão que facilitem a produção de informações baseadas nesses registros.

Sobre esse tema, impõe-se destacar a urgência na adoção de um sistema informatizado que permita realizar esses registros de modo menos precário e subjetivo, otimizando e padronizando as rotinas de trabalho, possibilitando à ONSP um incremento em seu papel no âmbito do monitoramento dos serviços penais, e facilitando o cumprimento do dever de transparência em relação a seus atos.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

No que se refere às inspeções, recomenda-se a elaboração de um cronograma estabelecendo as próximas atividades dessas natureza, contemplando-se, inclusive, as ações de retorno às unidades já inspecionadas para acompanhamento do cumprimento das recomendações.

É imprescindível e urgente, por fim, um esforço concentrado para dar continuidade à conformação e consolidação da rede da ONSP que, dentre outras coisas, permitirá a pactuação de uma repartição de competências dentre os atores que compõem o quadro de responsáveis pela execução e política penal e pela gestão do sistema prisional.

A fim de facilitar a visualização e identificação das conclusões do presente documento, as ideias conclusivas centrais foram organizadas na síntese apresentada a seguir.

Destaque-se que as conclusões desse trabalho têm como base as já citadas características consideradas indispensáveis na composição do papel das ouvidorias em geral, e consequentemente da ONSP.

Partindo-se dessa premissa, e da análise da ação da ONSP, as principais lacunas, gargalos, e possibilidades de aperfeiçoamento identificados, foram os seguintes:

De modo geral:

A ONSP não especificou de forma expressa a sua identidade institucional, devendo, ainda, debruçar-se sobre o debate, deliberação e afirmação do conjunto de papéis que pretende desempenhar, da eleição de prioridades, e objetivos político-institucionais. O suprimento dessa lacuna é fundamental como premissa para orientar o processo de organização dos processos de trabalho e da equipe.

É bastante relevante destacar, nesse sentido, que esse órgão de que aqui tratamos, deixou de ser uma Ouvidoria do Sistema Penitenciário para ser uma Ouvidoria dos Serviços Penais. Essa mudança parece ter como fundamento a idéia de que a ONSP deixe de abarcar somente as questões afetas à prisão de pessoas apenadas, e possa se debruçar sobre os serviços penais de forma abrangente. Essa perspectiva de atuação lhe permitirá incluir, por exemplo, as manifestações e questões decorrentes dos serviços ligados a alternativas penais, ao monitoramento eletrônico; formação de servidores e demais trabalhadores da área; etc. Dessa forma, a ONSP atuaria a partir de um olhar mais amplo para a política penal como um todo, o que



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

lhe permite contribuir de forma ainda mais efetiva para a construção de alternativas ao encarceramento.

Em paralelo, as condições que reúne para o desempenho de sua missão são insuficientes para tanto. Com relação a esse aspecto, destacam-se duas principais lacunas:

- inexistência de um sistema informatizado para a realização das atividades rotineiras da Ouvidoria;
- incoerência de um trabalho em rede que contribua para a efetividade à ação da ONSP.

Em relação ao papel de mediação de acesso a serviços:

Essa atividade costuma ser inerente à ação das Ouvidorias em geral. No caso da ONSP, o impedimento ou dificuldade de fruição regular de serviços corresponde ao descumprimento de requisitos de legalidade material e imaterial da pena, que constituem direitos das pessoas apenadas. Esses fatos chegam ao conhecimento da Ouvidoria em razão de inspeções realizadas, e de manifestações recebidas pelo órgão.

No caso das inspeções: o principal ponto a reportar aqui é a necessidade de monitoramento das recomendações efetuadas nos relatórios de inspeção, e a adoção de procedimentos em rede, como forma de otimizar essas ações.

No caso das manifestações: nessa atividade foi possível constatar um grande número de questões a serem sanadas.

O tempo para início do tratamento das demandas é muito longo, podendo acarretar ineficácia da ação da Ouvidoria, sobretudo quando diante de casos urgentes, que demandem intervenção imediata; o número de servidores parece insuficiente para o tratamento do número médio anual de demandas recebidas; os procedimentos e fluxos de trabalho relativos ao tratamento das manifestações precisa ser otimizado.

Além disso, há uma concentração de atenção às denúncias e solicitações emergenciais de atenção à saúde, gerando um desequilíbrio no tratamento entre os diversos tipos de manifestação. Ressalte-se, aqui, que somente em casos de denúncia e situações de saúde consideradas emergenciais, há respostas ao manifestante para que este possa acompanhar o



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

processamento do caso. Na prática, isso acaba por atribuir ineficácia à ONSP como mediadora de acesso a serviços, especialmente no que se refere a tipos de manifestação considerados não urgentes. De início, ressalte-se que essa lacuna tende a frustrar as eventuais expectativas que os manifestantes passam a nutrir quando optam por recorrer à ONSP para a solução de um problema que, geralmente, coincide com a negação de direitos que lhe deveriam ser assegurados. De outro lado, o não monitoramento, ou o acompanhamento falho das respostas pelos órgãos e instituições instados a atuar perante as demandas, dificulta ou impede a obtenção de dados e a produção de informações pela ONSP. Isso afeta direta e negativamente sua possibilidade de agir como instrumento de gestão por meio da produção de informações sobre a política e os serviços em relação aos quais atua.

Nesse sentido, é fundamental que a ONSP reorganize esse processo de trabalho, recorrendo também aqui ao fortalecimento do trabalho em rede, busca da efetividade de sua atuação como mediadora de acesso a serviços.

Aqui não é possível desconsiderar-se o fato de que umas das grandes vantagens que os mecanismos de participação social ofertam, é sua contribuição na busca de garantia individual de acesso a direitos e serviços. E, portanto, nesse quesito, é possível e recomendável a qualificação da atuação da ONSP.

Em relação ao papel de instrumento de gestão:

A ONSP não vem logrando atuar nesse campo, vez que não tem conseguido reunir dados e produzir informações que sejam úteis à análise mais estrutural do sistema penal e prisional. Essa lacuna decorre da falta de organização de outras rotinas de trabalho, como já foi discutido acima. Diante disso, a ONSP tem perdido a oportunidade de atuar como mecanismo efetivo no monitoramento da política penal, da execução da pena, e do sistema prisional no Brasil. E, como consequência, a Ouvidoria acaba por apresentar-se de forma eficaz como um órgão que busca promover transformações estruturais em seu campo de atuação.

Destaque-se que, a participação social não deve servir apenas como um veículo para garantia individual de acesso a direitos e serviços, sob pena de uma atuação reducionista focada apenas nos interesses de cada cidadão. A concepção atual de participação social não pode



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

prescindir de ações de caráter mais geral que busquem interferir nos sistemas em que atuam a fim de transformá-los em benefício social.

Em relação ao papel de espaço de intervenção social:

Atualmente a ONSP não vem atuando muito nessa perspectiva. A organização mais precisa de suas rotinas e processos de trabalho, a organização da equipe, a dedicação à produção de informações sobre a política penal e o sistema prisional, irão permitir que a Ouvidoria desenvolva um trabalho de comunicação com segmentos diversos da sociedade, buscando contribuir para informá-la e prepará-la para o debate no que tange ao assunto.

Não se vislumbra ainda o desenvolvimento de ações da ONSP nesse campo, havendo espaço para o aprofundamento de reflexões e ações nesse sentido.

Esse papel é também fundamental no que toca o campo da participação social, que deve permitir, por meio de seus mecanismos, a incidência na formação de juízos sociais críticos voltados a debater e encontrar soluções para problemas estruturais de nossa sociedade.

Como resultados desse processo de otimização da atuação da ONSP, espera-se alcançar os devidos empoderamentos necessários ao reconhecimento desse órgão como um dos atores centrais na articulação, implementação, e efetivação da participação e do controle social dos serviços penais.

V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Bolfarini, Isabella Christina da Mota (2008), Estudo comparativo das ouvidorias do sistema penitenciário nacionais e internacionais, PNUD, Brasília

Leite, Fabiana de Lima (2017), Manual de gestão para as alternativas penais, PNUD, Brasília



*Empoderando vidas.
Fortaleciendo nações.*

Zaffaroni, E. Raúl, La Cárcel - Por El. Texto publicado no blog de RobertoSamar. Disponível em: <http://robertosamar.blogspot.com.ar/2012/08/la-carcel-por-e-raul-zaffaroni.html>