



# Quem guarda os guardas? Análise descritiva e proposta classificatória das ouvidorias penitenciárias estaduais

Natália Martino<sup>1</sup> 

Raquel Magalhães<sup>2</sup> 

As ouvidorias objetivam o controle material dos atos do Estado. Para tanto, precisam ter algumas prerrogativas, como autonomia e participação social, de forma a se configurarem como agências de controle externo. Muitos desses órgãos, porém, foram construídos a partir do paradigma privado e lhes faltam tais prerrogativas. Este artigo parte dessa perspectiva teórica para começar a suprir uma lacuna de conhecimento acerca das ouvidorias penitenciárias no Brasil. Criadas a partir do início deste século, esses órgãos de controle penitenciário se espalharam pelo país, mas seus desenhos institucionais são variados e ainda desconhecidos da academia. Por meio de entrevistas, análise documental e organização de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação propõe-se uma descrição de 19 das 21 ouvidorias estaduais, seguida de uma classificação delas em uma escala que vai do paradigma privado ao público.

*Palavras-chave:* ouvidorias penitenciárias; autonomia; controle externo; paradigma público; paradigma privado

## Introdução

Com a missão de controlar o Estado com vistas a induzi-lo a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, os institutos dos *ombudsmen*, característicos dos países escandinavos, e dos *Defensores del Pueblo*, difundidos nas nações de origem espanhola, são frequentemente apontados como inspirações para as ouvidorias brasileiras. Conceitualmente, esses órgãos escandinavos e espanhóis são institutos unipessoais, ou seja, representados por um indivíduo, em geral eleito pelos parlamentos para mandatos com duração fixa. No caso dos *ombudsmen*, estes têm prerrogativas jurídicas que lhes garantem poder coercitivo frente a autoridades estatais (Lyra, 2011b).

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <natymartino@gmail.com>.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <raquevmq97@gmail.com>.

Porém, se esses institutos podem ser relacionados às ouvidorias como uma inspiração, as diferenças entre suas estruturas e prerrogativas funcionais são grandes e suficiente para que não sejam tratados como sinônimos. O mais acurado seria dizer que, no Brasil, as funções dos *ombudsmen* foram repartidas entre Ministério Público e ouvidorias (Lyra, 2011b). Ambos teriam como missão levar o Estado a garantir os direitos fundamentais dos seus cidadãos. O primeiro buscaria tal objetivo plasmando da inspiração escandinava as prerrogativas jurídicas e fazendo o controle da legalidade. Já os segundos trariam as características de unipessoalidade e de controle material do funcionamento administrativo do Estado.

A efetividade das ouvidorias no cumprimento da missão que dividem com o Ministério Público dependeria, segundo Lyra (2011a), do seu desenho institucional, de forma que as autonomias política e técnica seriam os seus pilares fundamentais. Segundo o próprio Lyra (2011a), porém, tais autonomias são relevantes para as ouvidorias públicas, mas não para as ouvidorias de empresas privadas, que, por alguns períodos, foram o modelo predominantemente difundido no país com reflexos nos institutos criados em órgãos públicos (Lyra, 2011a).

O resultado tende a ser o que Lyra (2016) chamou de “ouvidorias subordinadas e clientelistas”, ou seja, institutos com baixo “status funcional” (Lyra, 2016, p. 105) subordinados às autoridades estatais e com titulares escolhidos por critérios político-partidários. A questão é especialmente preocupante no campo da segurança pública, dadas as deficiências do Ministério Público no controle do uso da força pelo Estado. Imbuídos de funções por vezes contraditórias entre si, como proteger os direitos dos presos e ser o seu advogado acusatório, os membros desse Poder têm, em regra, se esquivado de atuarem como efetivo controle externo de forças de segurança (Ribeiro, 2017), o que deixa a missão de garantia contra os abusos para a esfera administrativa das ouvidorias.

Trabalhos sobre as ouvidorias de polícia, por sua vez, têm confirmado as observações de Lyra (2011a) acerca das ouvidorias que se pretendem públicas no Brasil: esses órgãos esbarram em várias dificuldades para cumprir sua missão de controle, muitas vezes, por falta das autonomias política e técnica (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014). A ausência dessas autonomias no caso do controle (ou tentativa de controle) das forças policiais não só dificulta que o ouvidor incida sobre as políticas da área como também afasta aqueles que mais podem precisar de ajuda contra o arbítrio. Isso porque a proximidade entre os ouvidores e as corporações policiais cria desconfianças acerca do corporativismo que pode predominar em ouvidorias comandadas por policiais de carreira, o que gera inseguranças para as vítimas buscarem a interação com o órgão.

No que tange ao sistema penitenciário, as ouvidorias ainda não foram alvo de devido escrutínio acadêmico, restando uma lacuna no conhecimento acerca do seu funcionamento. Pode-se supor que tais institutos voltados ao controle do sistema penitenciário plasmam as dificuldades já identificadas nas ouvidorias de polícia, em alguns

estados chamadas de ouvidorias de segurança pública, já que estas foram as raízes das quais nasceram os órgãos especificamente para o controle penitenciário (Scarpone Pinto, 2011). Há, porém, algumas dificuldades adicionais na medida em que os cidadãos custodiados estão em constante contato com forças de coerção (policiais penais).

Essas dificuldades adicionais podem ser inferidas já pelo título deste artigo, “Quem guarda os guardas”, que é uma referência ao trabalho clássico de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) sobre as ouvidorias de polícia, intitulado “Quem vigia os vigias”. Se, segundo o *Dicionário Michaelis*<sup>3</sup>, os termos vigias e guardas podem ser sinônimos, à palavra guarda são acrescentados outros significados, que se distanciam daqueles atribuídos aos vigias. Assim, além de vigiar, os guardas devem, de acordo com o Dicionário, proporcionar “amparo, abrigo, acolhimento, cuidado, proteção”.

Entender “quem guarda os guardas”, então, é saber quem vigia (e controla) os usos e abusos da força por esses agentes em contato contínuo com os presos. Esses abusos podem acontecer tanto na forma de agressões (físicas, verbais, psicológicas), quanto de vetos ao acesso a serviços de saúde, por exemplo, ou ainda no impedimento ou criação de obstáculos para o contato com os familiares e entes queridos. A complexidade e as especificidades do trabalho a ser desenvolvido por tais ouvidorias penitenciárias, portanto, demandam um exame acadêmico específico, ainda não levado a cabo.

É essa lacuna que se pretende começar a preencher com este artigo, que apresenta análises sobre 19 das 21 ouvidorias penitenciárias estaduais atualmente constituídas nos estados. As análises foram produzidas a partir de i) entrevistas semiestruturadas com 18 titulares dos órgãos e um assessor de ouvidoria (total de 19 entrevistas); ii) relatórios publicados pelos institutos; iii) normas que os regem; iv) informações obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI). Diante da falta de estudos prévios sobre ouvidorias penitenciárias estaduais, propõe-se a apresentação de um panorama descritivo desses órgãos. Em seguida, será feita uma proposta classificatória das ouvidorias inspirada no modelo teórico de Cardoso (2011).

As descrições e a classificação proposta são baseadas em informações oficiais e constituem um passo fundamental para se iniciar uma agenda de pesquisa na área. A partir dos achados expostos ao longo das próximas páginas, será possível estruturar novos esforços de pesquisa com vistas a averiguar, por exemplo, os efeitos de cada formato de ouvidoria na confiança dos cidadãos nos órgãos e na garantia de direitos fundamentais. Para tanto, ao fim do artigo, são propostas algumas hipóteses sobre as possíveis consequências da posição de cada órgão na escala classificatória. Com isso, pretende-se oferecer caminhos para futuros trabalhos.

Antes da apresentação dos dados, será feita uma discussão teórica, na seção “Ouvidorias entre o público e o privado”, sobre o papel das ouvidorias em órgãos públicos. Em seguida, serão apresentadas algumas notas metodológicas no tópico “A coleta de dados

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>>. Acesso em: 01 out. 2022.

entre retóricas e documentos”. A partir daí, os dados serão apresentados e analisados. Em “Ouvidorias penitenciárias e seus desenhos institucionais” estão as descrições das ouvidorias analisadas, enquanto em “Classificação das ouvidorias e hipóteses sobre suas repercussões”, os órgãos analisados são distribuídos em uma linha de tendências que ajuda a compreendê-las de forma comparativa. Por fim, a seção “Ouvidorias e demandas recebidas: uma relação que deve ser investigada?” contrasta dados das manifestações recebidas pelas ouvidorias com os seus desenhos institucionais.

### **Ouvidorias entre o público e o privado**

O desenvolvimento das ouvidorias de órgãos públicos no Brasil se deu em especial a partir de dois paradigmas de Estado que estiveram em disputa desde a década de 1980 (Lyra, 2011a). A redemocratização, acompanhada de discussões sobre a ampliação de instâncias participativas no Estado, deixou sua marca no modelo, ao enfatizar a importância da autonomia do órgão com vistas a garantir o acesso dos cidadãos a direitos fundamentais. Também deixou sua marca o paradigma do *New Public Management*, segundo o qual os serviços públicos devem ser oferecidos a partir de padrões de eficiência e eficácia equivalentes aos utilizados no setor privado, o que dispensaria um alto grau de autonomia.

De acordo com Lyra (2011a), até o início dos anos 2000, atores-chave das discussões sobre o instituto no Brasil, reunidos na Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), alinharam-se à segunda corrente ao negar ou minimizar as diferenças fundamentais entre as ouvidorias públicas e privadas. Assim, esses atores teriam boicotado iniciativas no sentido de ampliar os debates sobre participação e transparência das ouvidorias públicas, privilegiando a visão de que elas poderiam funcionar nos moldes difundidos em empresas privadas. Foi apenas no início deste século que as vozes a favor de ouvidorias públicas com características irreconciliáveis com as das privadas ganharam mais força (Lyra, 2011a).

Para os autores que defendem a semelhança entre os dois institutos, os cidadãos podem ser entendidos como clientes do Estado na prestação de serviços públicos. Os ouvidores, por sua vez, são subordinados às autoridades estatais e têm o objetivo de, a partir do contato com os cidadãos-clientes, ajudar a modernizar a máquina pública (Antunes, 2010). Apregoa-se, assim, que é possível à ouvidoria pública estar, ao mesmo tempo, ligada à gestão, mas com a distância suficiente para defender os interesses do cidadão – defesa que se dá por meio de estratégias gerenciais como análises estatísticas qualificadas de dados obtidos pelas ouvidorias (Antunes, 2010). Esse tipo de ouvidoria em órgãos públicos se localizaria, para os autores, na interseção entre o controle interno e o controle social.

Do outro lado, estão os que acreditam que das ouvidorias públicas deve-se esperar a proteção dos direitos dos cidadãos e o controle externo (Comparato, 2016). Nessa

perspectiva, os ouvidores devem ser legitimados pela participação social no seu mandato e instados a agir de forma autônoma em relação às autoridades estatais. Trata-se, portanto, de um instrumento de democracia participativa que introduz a participação na implementação e na avaliação das políticas, adicionando-se outras ferramentas, como o orçamento participativo. Estas últimas voltadas a outras fases do ciclo de políticas públicas, notadamente a sua formulação (Comparato, 2016). Esses órgãos seriam, então, de controle externo e social.

Tais paradigmas estiveram presentes durante a expansão das ouvidorias entre os entes federativos e os diversos setores de políticas públicas, o que resultou em um leque variado de desenhos institucionais (Baesso, 2013). Os esforços para se entender as potencialidades e os gargalos das ouvidorias, então, passaram a ser o de entender essa diversidade de desenhos que se origina na própria concepção de ouvidoria verificada em sua construção. Algumas propostas teóricas foram feitas, como a de Gomes (2016), que sugere avaliar as ouvidorias a partir de sua autonomia somada a variáveis como a localização institucional (dentro ou fora do órgão a ser controlado) e função preponderante (aperfeiçoamento do órgão, controle interno da administração, defesa dos direitos dos cidadãos etc.).

Também Quintão (2018) propôs categorias classificatórias para esses órgãos. Depois de uma revisão dos conceitos utilizados pelos diferentes autores brasileiros, que em grande parte refletem as disputas de paradigmas mencionadas até aqui, Quintão (2018) indicou que as ouvidorias poderiam ser entendidas como instrumento de gestão, canal de comunicação, ou ainda, instrumento participativo, estando os dois primeiros inscritos no paradigma do mercado e o último, no paradigma público.

Cardoso (2011), por sua vez, sugeriu a categorização das ouvidorias em um contínuo que tem, em uma extremidade, aquelas que são guiadas pela missão de defesa da instituição (paradigma privado) e, na extremidade oposta, aquelas que priorizam a defesa dos direitos dos cidadãos (paradigma público). Para tanto, sugeriu avaliar quatro características: função (defesa do cidadão ou ferramenta de gestão), racionalidade (legal ou material), estrutura (mecanicista ou orgânica) e sistema (reativo ou proativo). A estas o autor mencionou ser possível acrescentar a de autonomia, já discutida até aqui. Segundo ele:

Essas categorias nos permitem avaliar com clareza e com base na realidade se a ouvidoria possui resolubilidade ou simplesmente serve para legitimar as mazelas da instituição, amortecendo os reclames dos cidadãos. É claro que na realidade não existem modelos ideais nem puros, como os representados por essas categorias. Todo e qualquer tipo de organização irá mesclar essas características ou funções. O que vai importar na realidade é a 'tendência' de ação que o sistema irá apresentar a partir de um diagnóstico (Cardoso, 2011, p. 86).

Essa possibilidade de situar os órgãos em um contínuo, evitando alguns reducionismos necessários às categorizações em tipos ideais, mostrou-se a mais adequada para as ouvidorias penitenciárias. Assim, propõe-se apresentar uma descrição das 19 ouvidorias penitenciárias estaduais analisadas, levando-se em conta as características ligadas à autonomia e às categorias propostas por Cardoso (2011). Antes, porém, serão apresentados, no próximo tópico, os passos metodológicos da pesquisa.

## A coleta de dados entre retóricas e documentos

Em pesquisa prévia nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, identificou-se a existência de 22 ouvidorias penitenciárias estaduais. Pará, Roraima, Sergipe, Tocantins e Goiás são as exceções, já que não têm a ouvidoria setorial<sup>4</sup>. No Rio Grande do Sul, a ouvidoria penitenciária está inativa<sup>5</sup>, razão pela qual também não será analisada por este artigo. A partir desse mapeamento, foi enviado um ofício convidando para uma entrevista acadêmica os titulares de todas as ouvidorias penitenciárias. Depois das negociações com cada ouvidor, conseguiu-se entrevistar representantes de 19 das 21 ouvidorias penitenciárias em atividade entre janeiro e julho de 2022.

Desses, 18 dos entrevistados eram os ouvidores, enquanto um (Amazonas) é o assessor do ouvidor, já que este não compareceu à entrevista marcada. Todas as conversas foram realizadas virtualmente e gravadas com a anuência dos participantes, que também aceitaram ter seus nomes vinculados às suas respostas<sup>6</sup>. Se, por um lado, a interação virtual limita os achados na medida em que não permite ao pesquisador conhecer o ambiente em que se insere o entrevistado, por outro, permite avanços em relação a técnicas mediadas apenas por instrumentos escritos.

Assim, embora o questionário semiestruturado tenha sido formatado a partir de perguntas de múltipla escolha, de forma a garantir a comparabilidade entre os estados, optou-se por criar um momento de interação entre pesquisador e informantes de pesquisa para provocar os entrevistados a detalharem as respostas escolhidas. Uma ouvidora (Pernambuco) respondeu ao questionário de forma escrita e não participou, então, dessa interação. O Quadro 1 traz a lista das ouvidorias representadas, bem como os nomes dos entrevistados e o tempo em que estão no cargo. As duas últimas colunas trazem, por fim, tanto o tempo entre o primeiro convite e o dia da conversa virtual, como também o tempo de duração da entrevista.

---

<sup>4</sup> Tocantins não tem ouvidoria instituída, “apenas um serviço de interlocução vinculado à Controladoria Geral do Estado do Tocantins”, conforme informado pela pasta em contato feito pela pesquisa. Os quatro demais estados direcionam as manifestações acerca das políticas penitenciárias para ouvidorias mais amplas, ou seja, que atendem a demandas também de outras políticas.

<sup>5</sup> Informação obtida em contato com o ouvidor-geral do estado em 2022, Lucas Fuhr, e no Relatório de Gestão de 2020, disponível em: <<https://ouvidoriageral.rs.gov.br/upload/arquivos/202105/26140015-ouvidoria-geral-relatorio-de-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

<sup>6</sup> Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da UFMG (CAAE: 93992218-1.0000.5149).

**Quadro 1 - Estados que tiveram ouvidores entrevistados e características das entrevistas**

Estado	Entrevistado(a)	Tempo no cargo	Tempo entre o convite e a entrevista	Duração da entrevista
<b>Norte</b>				
Amazonas	Herbert de Almeida Teles <sup>7</sup>	2 anos	32 dias	37m
Roraima	Dayana Almeida Kozlowski	6 meses	33 dias	48m
Acre	Maclaine de Paula de Melo	1,5 ano	19 dias	1h52m <sup>8</sup>
<b>Nordeste</b>				
Maranhão	Jéssica Alves da Silva	6 anos	11 dias	1h11
Piauí	Carlos Alberto Amorim	1 ano	8 dias	1h03
Ceará	Débora Rebelo	5 anos	73 dias	47m
Rio Grande do Norte	Anna Nunes	6 meses	38 dias	53m
Pernambuco	Daiana Ferreira	7 anos	51 dias	E-mail
Paraíba	Gabriela Freitas de Siqueira	7 anos	17 dias	54m
Alagoas	Glauber Melo	1 ano	20 dias	1h13
Bahia	Rafael Sampaio Ribeiro	5,4 anos	15 dias	1h18



<sup>7</sup> Este é o único entrevistado que não é o ouvidor da pasta, mas sim assessor técnico do ouvidor do Amazonas, Daniel Benvenuti de Sales. O tempo no cargo, na coluna ao lado, refere-se ao ouvidor.

<sup>8</sup> Entrevistas gravadas apenas em parte por problemas técnicos. O tempo aqui mencionado abarca toda a entrevista, de acordo com informações do relatório produzido logo após a conversa.

**Quadro 1 - Estados que tiveram ouvidores entrevistados e características das entrevistas (Cont.)**

Estado	Entrevistado(a)	Tempo no cargo	Tempo entre o convite e a entrevista	Duração da entrevista
<b>Centro-oeste</b>				
Mato Grosso do Sul	Tamy Ingrid Rezende	6 meses	18 dias	1h07
Distrito Federal	Rivia Lourenço Coimbra	1 mês	43 dias	51m
<b>Sudeste</b>				
Minas Gerais	Rodrigo Xavier	5 anos	16 dias	2h11**
São Paulo	Ana Paula Bento da Silva	6 anos	34 dias	59m
Rio de Janeiro	Adriano Neiva	6 meses	49 dias	58m
Espírito Santo	Kenia Fazolo	1 mês	31 dias	55m
<b>Sul</b>				
Santa Catarina	Cláudio Pinheiro	6 meses	6 dias	31m
Paraná	Andrea Krawutsche Iera	2,4 anos	7 dias	50m

**Fonte:** Elaboração própria.

Além das informações obtidas nas entrevistas, foram usados para a análise dados das normas de criação das ouvidorias e dos relatórios produzidos por elas. Esses últimos documentos não puderam ser obtidos para todos os casos em estudo, já que alguns dos órgãos não os publicam. Entre os que os publicam, por sua vez, muitos não o fizeram nos mesmos anos, dificultando a comparação entre os dados apresentados. Procedeu-se, então, ao envio de pedidos de informação (via LAI) a todos os estados analisados de forma a complementar os dados de anos e estados em que não há relatórios.

Na busca pelos dados, optou-se pelo corte temporal entre 2015 e 2021, de forma a abranger dois períodos governamentais: o primeiro, completo, entre 2015 e 2018, o segundo, parcial, entre 2019 e 2021 em função do período em que a pesquisa foi realizada. Buscou-se, então, dados consolidados desse período sobre a quantidade de manifestações de cada tipo recebidas, seguindo-se a tipologia básica encontrada nos relatórios existentes (solicitações, reclamações, sugestões, denúncias, informações e outros).

Apesar da repetição desses tipos nos relatórios, há omissões ou inconsistências no significado de cada um deles, com sobreposições em especial no que tange a reclamações, solicitações e sugestões. Para possibilitar comparações entre os estados, essas três categorias foram, então, agrupadas pela pesquisa como serviços, referindo-se a questões que tratam de reivindicações acerca de serviços públicos em geral (como aqueles de saúde, educação e defesa jurídica), demandas que as conversas com os entrevistados indicaram ser o mais comum na maioria dos estados. As outras categorias são denúncias, relativas a ações consideradas ilegais de agentes públicos, e informações, referentes a pedidos de informação via LAI, essas duas últimas categorias com definições mais claras nos relatórios. A relação dos estados que encaminharam os dados solicitados e a qualidade das respostas está representada no Quadro 2:

**Quadro 2 - Relação dos resultados das respostas via LAI por estado**

<b>Estado</b>	<b>Qualidade da resposta</b>
São Paulo	Resposta completa
Rio de Janeiro	Resposta completa
Minas Gerais	Resposta completa
Amazonas	Dados disponíveis a partir de 2017
Bahia	Resposta completa
Ceará	Resposta completa
Espírito Santo	Dados disponíveis a partir de 2017
Maranhão	Dados disponíveis a partir de 2017
Mato Grosso do Sul	Dados disponíveis a partir de 2018
Paraíba	Resposta completa

**Fonte:** Elaboração própria.

Também foram solicitadas, via LAI, informações acerca dos ouvidores penitenciários no corte temporal (2015 a 2022). Além dos nomes, foi pedido a eles um minicurrículo, de forma a se entender o perfil básico desses atores. A partir de todas essas fontes e em diálogo com a literatura citada no tópico anterior, organizaram-se as dimensões conceituais e as características mensuráveis das ouvidorias penitenciárias (Quadro 3) para guiar as descrições que se seguirão. Com o uso dessas mesmas características, será proposta uma classificação dos órgãos analisados e, para tanto, a cada uma foram atribuídas categorias de respostas. Tais categorias foram organizadas em uma escala numérica, de forma que os menores números aproximam a ouvidoria da defesa da instituição (paradigma privado) e os maiores da defesa dos direitos dos cidadãos (paradigma público), segundo proposta de Cardoso (2011).

**Quadro 3 - Dimensões, características mensuráveis e categorias a serem utilizadas para a descrição e classificação das ouvidorias penitenciárias**

Dimensão conceitual	Características mensuráveis	Categorias de respostas
Autonomia	Escolha do ouvidor	0- Livre escolha do secretário ou do governador; 1- Escolha do secretário a partir de lista produzida por órgão da sociedade civil; 2- Eleições abertas a partir de edital.
	Mandato fixado em lei	0- Não; 1- Sim.
	Orçamento	0- Controlado pela secretaria de administração penitenciária (ou equivalente); 1- Orçamento próprio.
	Recursos humanos	0- Ouvidor é o único funcionário; 1- Além do ouvidor, só existem estagiários; 2- Além do ouvidor, há outros trabalhadores.



**Quadro 3 - Dimensões, características mensuráveis e categorias a serem utilizadas para a descrição e classificação das ouvidorias penitenciárias (Cont.)**

Dimensão conceitual	Características mensuráveis	Categorias de respostas
Função	Perfil do ouvidor	0- policiais penais 1-policiais (civis ou militares); 2-servidores da secretaria responsável pela administração penitenciária (técnicos ou administrativo); 3-trabalhadores com histórico de atuação nos quadros do Estado em outras secretarias (efetivos ou comissionados); 4- ator sem histórico recente (últimos cinco anos) de atuação na burocracia estatal.
	Publicação periódica de relatórios	0- Não; 1- Sim, mas junto com o relatório da ouvidoria geral; 2- Sim.
	Sede da ouvidoria de fácil acesso aos cidadãos	0- Não possui sede (local físico); 1-Funciona no prédio da Secretaria de Segurança/ Penitenciária ou equivalente; 2- Funciona no prédio de outra secretaria de governo; 3- Funciona no prédio da Secretaria de Segurança/ Penitenciária ou equivalente, mas próprio para o atendimento ao público e próximo ao setor de atendimento à família; 4- Funciona em prédio de ouvidoria/ controladoria geral (ou equivalente); 5- Local próprio (não funciona com outro órgão do governo).
	Realização atendimento descentralizado e de ouvidoria móvel	0-Possui apenas uma sede e o atendimento presencial é feito apenas lá; 1-Possui apenas uma sede, mas faz ouvidorias móveis; 2-Possui outras unidades no estado para fazer atendimento e faz ouvidorias móveis.



**Quadro 3 - Dimensões, características mensuráveis e categorias a serem utilizadas para a descrição e classificação das ouvidorias penitenciárias (Cont.)**

Dimensão conceitual	Características mensuráveis	Categorias de respostas
Estrutura	Apuração prévia de denúncias de torturas físicas	0- Não; 1- Sim.
	Contato com órgãos externos ao Poder Executivo em casos de denúncias de torturas físicas	0- Não; 1- Sim.
Sistema	Realização de vistorias <i>in loco</i> nas unidades prisionais	0- Não; 1- Sim.

**Fonte:** Elaboração própria.

A única dimensão sugerida por Cardoso (2011) que não será avaliada é a racionalidade, já que todas as ouvidorias penitenciárias atuam a partir da racionalidade material<sup>9</sup>, não havendo, portanto, variações nesse âmbito. Para as demais, a definição das características mensuráveis e suas categorias foi feita a partir dos dados coletados na pesquisa, em um método indutivo. Sobre os dados utilizados para avaliar a posição das ouvidorias frente às características, cabe destacar que apuração prévia de denúncias, contato com órgãos externos, realização de atendimento descentralizado e ouvidorias móveis e realização de vistorias *in loco* foram aferidas exclusivamente a partir das respostas dos ouvidores, ao contrário das demais, que puderam ser verificadas (trianguladas) em outros documentos.

Faz-se a ressalva, então, que, em especial para essas quatro características, há que se considerar que algum viés pode existir nas análises, na medida em que é possível que o interlocutor adapte suas colocações a partir do que considera ser a resposta desejada pelo pesquisador (Bradburn; Sudman; Wansin, 2004). Ainda, essas variáveis não são normatizadas e, sendo elas em grande medida discricionárias do ouvidor, podem se alterar quando se muda o titular. Tendo isso em vista, as análises propostas são um retrato de um momento dessas ouvidorias, situado entre fevereiro e junho de 2022, quando as entrevistas foram realizadas.

A partir de escolhas metodológicas explicitadas nesta seção e do enquadramento teórico anteriormente apresentado, é possível, agora, apresentar os resultados das análises a partir do tópico a seguir.

<sup>9</sup> A outra racionalidade proposta pelo autor é a legal, ou seja, o controle de legalidade da administração pública.

## Ouvidorias penitenciárias e seus desenhos institucionais

Foi na última década que as ouvidorias penitenciárias se proliferaram no país, em parte espelhando o movimento de outras áreas de políticas públicas, que também viram o número desse instituto crescer (Quintão, 2018). O primeiro no âmbito da política penitenciária foi criado em São Paulo, em 2001. Segundo a ouvidora do estado, o órgão existe informalmente (ou seja, sem previsão legal) desde 1996. Vários dos entrevistados apontaram que o início das ouvidorias penitenciárias se deu dessa maneira, entretanto, as ouvidorias do Paraná e Rondônia ainda não foram formadas legalmente, como explicou a titular do órgão paranaense:

Então, no papel a gente não existe, aí a gente vem aí... está com uma direção que está dando esse apoio maior aí, a gente está trabalhando também com o DEPEN (*Departamento Penitenciário*) nacional para fazer essa criação legal, por questão de legislação. A legislação voltada para nós não existe, mas a gente vem trabalhando aí, com o sistema, desde 2011, mas que as pessoas estão conhecendo (*a ouvidoria*) faz aí uns 3 anos (Andrea Krawutsche Iera, ouvidora penitenciária do Paraná, em entrevista à pesquisa, 2022).

Embora a literatura indique que a informalidade é uma característica desejável para as ouvidorias no contato com os cidadãos (Comparato, 2016), de maneira geral, os entrevistados apontaram que a informalidade na relação com o Estado pode ter efeitos deletérios. A não-formalização implica, por exemplo, a lotação do ouvidor em outro cargo, ou seja, o acúmulo de funções que impede a dedicação exclusiva à ouvidoria. Além disso, a situação resulta na falta de funcionários e de recursos para a realização de atividades cotidianas, bem como na falta de previsão legal para atividades como inspeções em unidades penitenciárias, conforme salientou a ouvidora do Acre, ao lembrar do período de informalidade do órgão no estado. Sendo assim, para este artigo, serão indicadas, sempre que possível, as datas de criação das ouvidorias, considerando-se suas previsões legais (Quadro 4).

**Quadro 4 - Anos e normas de criação das ouvidorias penitenciárias estaduais**

<b>Estado</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Norma de criação</b>	<b>Ementa da norma</b>
São Paulo	2001	Decreto Estadual 46.623/2001	Estrutura a secretaria
Rio de Janeiro	2003	Decreto nº 33.164/ 2003	Estrutura da secretaria
Minas Gerais	2004	Lei 15298/2004	Cria ouvidoria geral
Alagoas	2007	Lei Delegada 43/ 2007	Estrutura a secretaria
Piauí	2009	Lei Complementar nº 141/2009	Cria a ouvidoria penitenciária
Espírito Santo	2009	Decreto 2289/ 2009	Cria ouvidoria geral
Acre	2009	Portaria IAPEN nº328/2009	Cria ouvidoria penitenciária
Paraíba	2011	Lei 9.521/ 2011	Cria ouvidoria geral
Santa Catarina	2011	Complementar 741/ 2011	Trata da estrutura da secretaria
Mato Grosso	2015	Decreto 157, de 2015	Estrutura a secretaria
Maranhão	2015	Lei 10.211/ 2015	Estrutura a secretaria
Bahia	2015 <sup>10</sup>		
Amazonas	2015	Lei 4.163/ 2015	Trata da estrutura da secretaria
Pernambuco	2016	Decreto 42.633/ 2016	Trata da estrutura da secretaria
Ceará	2017	Decreto 32.192/ 2017	Trata da estrutura da secretaria
Mato Grosso do Sul	2017	Decreto 14.879/ 2017	Cria ouvidoria geral**
Rio Grande do Norte	2019	Decreto 29.084/ 2019	Trata da estrutura da secretaria
Amapá	2019	Portaria Iapen 02/ 2019	Cria ouvidoria penitenciária
Distrito Federal	2020	Decreto 40.833/ 2020	Trata da estrutura da secretaria
Paraná	Ouvidorias funcionam, mas ainda não foram formalizadas legalmente.		
Rondônia			

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados obtidos via LAI.

<sup>10</sup> Não foi encontrada a norma de criação da ouvidoria e o ano mencionado foi informado pelo ouvidor entrevistado.

Das ouvidorias penitenciárias atualmente em funcionamento e listadas no Quadro 4, apenas as do Mato Grosso e do Amapá não foram incluídas nesta pesquisa porque não foi possível entrevistar seus titulares. Para as demais, será feita uma descrição, a partir das dimensões e características listadas no tópico “A coleta de dados entre retóricas e documentos”, nos subtópicos a seguir.

#### *Autonomia: independência ou subordinação às autoridades?*

De forma geral, os ouvidores penitenciários são subordinados aos secretários das pastas<sup>11</sup> responsáveis pela administração penitenciária. Em alguns casos, formalmente as ouvidorias fazem parte de outras secretarias, como a Casa Civil ou a Secretaria de Comunicação Social, em geral como parte constituinte das ouvidorias gerais organizadas nessas pastas. Em nenhum desses casos, porém, os entrevistados relataram subordinação a tais secretarias ou aos ouvidores gerais, sendo esses últimos mais fornecedores de ferramentas de atuação (como plataformas para manifestações virtuais dos cidadãos) e de serviços (como confecção de relatórios), em uma espécie de apoio técnico, como explicado pela interlocutora do Maranhão:

Pesquisadora: O seu superior hierárquico imediato, quem é?

Ouidora: É o secretário da Administração Penitenciária.

Pesquisadora: Tá. E você está subordinada ao ouvidor geral de alguma forma?

Ouidora: Não, exatamente não. Embora... como a gente trabalha em rede, então para que a gente trabalhe... para que toda uma ouvidoria trabalhe de forma é... tenha o mesmo tipo de atendimento, o mesmo tratamento, a gente tem a rede de ouvidorias e aí ele passa algum comando. Mas não somos subordinados propriamente dito, entendeu? Passa comando, orientações (Jéssica Alves da Silva, ouvidora penitenciária do Maranhão, em entrevista à pesquisa, 2022).

Na prática, portanto, tem-se que 18 dos 19 entrevistados apontaram o titular da pasta penitenciária como seu superior hierárquico. A exceção fica por conta de Minas Gerais, cujo ouvidor disse ser subordinado ao ouvidor geral em um arranjo no qual a ouvidoria geral tem *status* de secretaria. A tendência, portanto, é que a ouvidoria mineira tenha mais autonomia, o que parece se confirmar quando observamos que ela é também uma das exceções dentre as analisadas, no que tange ao orçamento. As ouvidorias mineira e pernambucana foram as únicas que indicaram ter orçamento próprio. Todas as demais

---

<sup>11</sup> Em alguns estados, o arranjo administrativo insere a administração prisional no âmbito de institutos, não secretarias, como é o caso do Acre com o IAPEN (Instituto de Administração Penitenciária). Para fins deste artigo, o termo “secretaria” será utilizado de forma genérica para fazer referência à estrutura administrativa responsável pelo sistema penitenciário.

apontaram ter seus recursos destinados pelos titulares das secretarias penitenciárias (ou equivalentes), com total discricionariedade do secretário.

Isso se repete no que diz respeito aos recursos humanos. Minas Gerais é o único estado que indicou ter servidores efetivos (concursados) especificamente da ouvidoria, ao lado de um servidor efetivo da Secretaria responsável pelo sistema prisional que está cedido para ouvidoria. Os trabalhadores dos demais estados são, em geral, um conjunto de pessoas cedidas pela Secretaria, terceirizadas e comissionados, além de estagiários. Em todos os estados analisados, o número de trabalhadores é baixo: se excluído o(a) ouvidor(a), não passa de cinco em nenhum caso. Mato Grosso do Sul é um caso extremo por não contar com nenhum funcionário além da ouvidora, enquanto o Paraná tem apenas um estagiário além do titular.

Do ponto de vista da autonomia política, em relação à escolha do ouvidor, para que o órgão seja considerado autônomo, espera-se que haja alguma participação de entidades da sociedade civil – quanto maior essa participação, melhor. Já o mandato é uma forma de proteger o titular do instituto que, no exercício do cargo, pode desagradar autoridades públicas que estão sob o escrutínio do controle da ouvidoria (Comparato, 2005). Dentre os casos analisados, a escolha participativa dos titulares é mais rara que os mandatos pré-determinados nas ouvidorias penitenciárias.

A escolha participativa foi registrada apenas no Piauí. Nesse estado, um Conselho de Ouvidores, formado por duas pessoas indicadas por entidades da sociedade civil (Conselho Regional de Psicologia e Ordem dos Advogados do Brasil) e duas por instituições estatais (Defensoria Pública e Secretaria de Justiça) produzem uma lista tríplice a partir da qual o governador pode escolher o titular da pasta a cada dois anos (tempo do mandato). Em Minas Gerais, essa escolha participativa já existiu, mas foi retirada em mudança legislativa realizada em 2016<sup>12</sup>.

Já os mandatos existem em quatro estados: Piauí, Paraíba, São Paulo e Rondônia. Minas Gerais também já contou com mandato fixo e este foi retirado junto à escolha participativa dos ouvidores em 2016. O ouvidor penitenciário mineiro entrevistado chegou a ser ouvidor de polícia na vigência das normas anteriores e comentou as mudanças:

Eu cheguei a exercer o cargo de ouvidor de polícia, nessa... sobre o gozo dessa legislação, sobre a égide dessa legislação (*que garantia o mandato e uma escolha mais participativa do ouvidor*) melhor dizendo, e isso era fundamental. Nós tínhamos uma autonomia, ainda que relativa, mas uma autonomia. O ouvidor não podia ser afastado do cargo, a legislação trazia as situações que o ouvidor poderia ser afastado do cargo no curso do mandato e eram situações extremas, como cometimento de crime, crimes contra a administração pública, enfim, situações muito extremadas, né. Tirando essas situações, o ouvidor não poderia ser afastado do cargo e isso conferia ao

---

<sup>12</sup> Lei Estadual 2.2257/ 2016.

ouvidor autonomia, independência de poder atuar, liberdade frente às situações que o ouvidor de polícia ou do sistema penitenciário ou de qualquer outra temática enfrenta no dia a dia (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista para a pesquisa, 2022).

Em resumo, pode-se, assim, dizer que as ouvidorias penitenciárias têm, de forma geral, baixa autonomia, com desenhos institucionais que favorecem sua conformação como “subordinadas e clientelistas” para usar a expressão de Lyra (2016, p. 105). Apesar disso, as diferentes combinações entre as autonomias orçamentária, de pessoal e política em cada estado geram diferenças significativas nos seus formatos de atuação.

#### *Funções: a quem as ouvidorias representam?*

No que tange à categoria “função”, busca-se entender a missão da ouvidoria (Cardoso, 2011). Esta pode estar voltada para a defesa do cidadão e, assim, ter mais espaços de participação social e atuar estruturalmente na política. Na outra extremidade, essa missão pode ser a defesa da instituição, conformando-se com atuações mais pontuais de forma a se reduzir críticas à política. Ao contrário do que se verifica no caso da autonomia, não é tão claro para esta e para as demais características de diagnóstico desses órgãos, conforme propostas por Cardoso (2011), como elas poderiam ser mensuradas.

Assim, é necessário construir essa proposta diante do objeto em análise, as ouvidorias penitenciárias. Retoricamente, os ouvidores entrevistados, de forma geral, alinharam-se com a segunda perspectiva funcional (defesa do interesse da instituição), o que indica que os órgãos são uma “ferramenta tremenda” de gestão e “os olhos do secretário na ponta” (Adriano Neiva, ouvidor penitenciário do Rio de Janeiro, em entrevista à pesquisa, 2022). Na mesma medida, ao citarem as atividades mais importantes que desenvolvem, falaram em prestar auxílios pontuais aos demandantes, como mediar a oferta de um atendimento de saúde a um custodiado diante da demanda dos seus familiares ou auxiliar esses familiares a se cadastrarem para a visitação.

Em alguns casos, os interlocutores colocaram a missão da ouvidoria em um lugar intermediário, indicando uma dupla representação: os ouvidores seriam os representantes dos cidadãos diante do secretário e os representantes do secretário diante dos cidadãos. Nessa linha, usaram palavras como “ponte” ou “canal”, mas de forma geral a subordinação à autoridade que deveria ser controlada pelo órgão, que pode impedir o cumprimento da missão de garantir os direitos dos cidadãos (Lyra, 2011a), fica explícita, como nesse trecho da conversa com a ouvidora do Distrito Federal:

Ah, eu acho que não existe nenhum problema em relação a isso (*ser subordinada ao secretário*), porque o meu trabalho é fazer o **canal de comunicação** entre a população e a secretaria, então, na minha opinião, quanto mais próxima eu tiver do secretário para propor melhorias, melhor

(Rívia Lourenço, ouvidora penitenciária do Distrito Federal, em entrevista à pesquisa, 2022).

A contraposição mais direta a essas visões foi feita apenas pelo ouvidor de Minas Gerais, que chamou de “desprestígio à função aí de fiscalização, de órgão de controle social externo” a subordinação a outras secretarias, que não específicas da ouvidoria, e a responsabilidade por atividades como “fale conosco” das pastas (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista à pesquisa, 2022). Ele também destoou dos demais interlocutores ao apontar como ações da ouvidoria, por exemplo, ingerências junto à Defensoria Pública para garantir a lotação de servidores em determinados municípios, onde foram identificados gargalos no atendimento jurídico das unidades. Ações, portanto, menos pontuais e individuais (direcionadas a um custodiado específico).

Essas diferentes missões também se materializam nas legislações que criam as ouvidorias nos estados. Assim, há aquelas, como a do Mato Grosso do Sul, que institui o órgão no âmbito do sistema de controle interno da secretaria, ou seja, afasta definitivamente qualquer intenção de uso para controle externo e participação social. No caso do Amapá, é plasmada a ideia de ouvidoria como “ponte” já no artigo 1º, que estabelece que a missão do órgão é “servir como canal de comunicação direta entre os cidadãos em geral, prioritariamente, com o Diretor do Instituto Penitenciário, colimando transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades”. No caso da Paraíba, tem-se uma aproximação mais direta com a ideia de garantia de direitos, já que, no art. 1º, a lei estabelece como objetivos ouvir reclamações, receber denúncias e apurar os fatos. O art 2º diz, ainda, que cabe à ouvidoria adotar as medidas cabíveis, “visando a responsabilidade civil, criminal e administrativa” em casos de violações de direitos.

Nem todas as normas elencadas no Quadro 4, porém, trazem definições acerca das missões e/ ou objetivos das ouvidorias. Aquelas que criam o órgão em normas que estruturam as secretarias apenas especificam o instituto e o localizam no novo organograma.

Por fim, a proposição de ações/ medidas/ políticas para a secretaria expressa um caráter mais ativo do órgão, contribuindo para a implementação de mudanças estruturais em face aos problemas percebidos, como melhoria das condições carcerárias, promoção da justiça e proteção dos direitos humanos. Das quatro leis<sup>13</sup> que definem essa competência, a do estado de Minas Gerais é mais precisa, direcionada nos incisos “III – verificar a pertinência da denúncia ou reclamação e propor as medidas necessárias para o saneamento da irregularidade, ilegalidade ou arbitrariedade comprovada” e “V – propor ao Secretário de Estado de Defesa Social e ao Subsecretário de Administração Penitenciária as providências que considerar necessárias e úteis para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pelos servidores do sistema penitenciário”.

---

<sup>13</sup> Leis de Minas Gerais, Pernambuco, Amapá e Acre (ver Quadro 4).

Em paralelo às definições legais, propõe-se aqui que o perfil dos ouvidores pode influenciar na condução do órgão, de forma que aqueles com histórico de atuação próxima da sociedade civil estariam mais ligados às demandas de defesa de direitos de forma mais estrutural. Nesse sentido, tem-se que o ouvidor mineiro é um dos únicos entre os entrevistados com tal histórico, sendo a maioria dos demais ligados à burocracia estatal de diferentes formas. Espera-se que esse perfil esteja associado à forma de escolha dos titulares dos órgãos, mas há que se considerar que outros fatores podem influenciar tal perfil. Tem-se, por exemplo, que o ouvidor do Piauí, o único escolhido com participação social como já discutido, é um servidor efetivo da secretaria. Para além dos titulares entrevistados, buscou-se, então, olhar para o perfil dos ouvidores que ocuparam os cargos ao longo de sete anos (2015 a 2021), compreendendo dois mandatos governamentais nos estados (Quadro 5). Se, para o cumprimento da missão de defesa dos direitos dos cidadãos é necessário que as ouvidorias atuem como órgão de controle externo (Lyra, 2011a) e contem com maior participação social (Comparato, 2005), infere-se que o ideal é seus titulares não serem parte da burocracia estatal. No âmbito das ouvidorias penitenciárias, seria necessário evitar, em especial, a nomeação de policiais penais, já que, plasmadas as análises sobre as ouvidorias de polícia, estes podem tender a atuar de forma mais corporativista e a ter mais dificuldades para conseguir a confiança da população (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Comparato, 2005; Musumeci; Lemgruber; Ribeiro, 2014).

**Quadro 5 - Perfil profissional dos ouvidores penitenciários estaduais  
(2015 - 2021)**

<b>Estado</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
São Paulo	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Rio de Janeiro	Policia militar	Policia civil	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal
Minas Gerais	Servidor da sec. prisional	Servidor da sec. prisional	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia
Alagoas	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal
Piauí	Ouvidoria sem titular neste ano	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Espírito Santo	Informação não fornecida	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Acre	NS	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Policia penal	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Paraíba	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Santa Catarina	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a bur/	Servidora da sec. prisional	Servidora da sec. prisional
Mato Grosso do Sul	NA	NA	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal	Policia penal



**Quadro 5 - Perfil profissional dos ouvidores penitenciários estaduais  
(2015 - 2021) (Cont.)**

Estado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maranhão	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia
Bahia	NS	NS	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia	Sem ligação com burocracia
Amazonas	Policial militar	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia
Pernambuco	NA	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado
Ceará	NA	NA	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado	Histórico de atuação no Estado
Rio Grande do Norte	NA	NA	NA	NA	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia	Sem ligação com a burocracia
Amapá	NA	NA	NA	NA	Policial penal	Policial penal	Policial penal
Distrito Federal	NA	NA	NA	NA	NA	Policial Civil	Policial Civil
Rondônia	Policial penal	Policial penal	Policial penal	Policial penal	Policial penal	Policial penal	Policial penal

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados obtidos via LAI.

**Legenda:** NA = Não se aplica (ouvidoria não existia naquele ano)/ NS = Não Sabe (não foi possível obter a informação).

Observa-se que, não apenas em 2022, quando as entrevistas foram realizadas, mas também nos sete anos anteriores, há uma predominância de profissionais ligados à burocracia estatal, seja da secretaria de administração penitenciária (ou equivalente) ou de outras pastas. Nesse último caso, o mais comum é encontrar profissionais que atuaram em ouvidorias de outros setores ou na controladoria de algum órgão, conformando algum

tipo de especialização nas atividades de controle estatal. Por outro lado, muitos também eram policiais penais e, especialmente, nos primeiros anos do corte temporal, encontravam-se como policiais de outras corporações.

Tem-se, então, uma maioria de órgãos que tende a ser mais alinhada com os interesses da instituição do que os dos cidadãos, já que seus titulares são provenientes das carreiras burocráticas. Pode-se somar a isso a publicação de relatórios, dado que estudos em ouvidorias de outras áreas têm indicado como estes são essenciais para se manter a comunicação com a população e, a depender do seu conteúdo, servir de pressão sobre as autoridades estatais (Comparato, 2005). Dentre as ouvidorias analisadas, sete publicaram pelo menos um relatório das ouvidorias penitenciárias entre 2015 e 2021 (Minas Gerais, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, São Paulo, Amazonas, Ceará).

Outros quatro estados (Santa Catarina, Maranhão, Paraíba, Rondônia), embora não publiquem relatórios das ouvidorias penitenciárias, divulgam relatórios das ouvidorias gerais nos quais é possível encontrar dados específicos de cada ouvidoria setorial. Os demais estados (8) não publicaram dados específicos sobre a atuação das ouvidorias penitenciárias. Há casos, como do Paraná, em que o portal do governo anuncia os relatórios, mas os *links* não funcionam; ou como do Rio Grande do Norte, em que a entrevistada afirmou que o relatório é divulgado, mas não soube dizer onde, e o documento não foi encontrado. Todos esses casos foram considerados como estados que não publicam os relatórios.

Por último, um ponto que pode ser indicativo sobre a missão das ouvidorias é a facilidade do acesso ao atendimento. Essa acessibilidade pode ser compreendida pela cobertura da ouvidoria no estado, medida pela sua capacidade de alcançar os cidadãos. Dessa forma, foram mapeadas onde estão inseridas as sedes das ouvidorias, entendendo que o seu distanciamento do local de operação do sistema prisional (sede administrativa ou unidades prisionais) as aproximaria de uma tendência voltada ao controle externo, tendo como ideal sede própria. Esse afastamento pode ter efeitos positivos na confiança dos cidadãos, que não assimilariam a ouvidoria e a política prisional como uma mesma instituição, e no próprio funcionamento do órgão, que não atenderia a denunciante em locais frequentados por possíveis violadores de seus direitos (como policiais penais).

Além da localização da sede da ouvidoria, buscou-se verificar a existência de estruturas de atendimento mais capilarizadas, fora das capitais estaduais, em especial em municípios que possuem unidades prisionais. Ou, na ausência de tais estruturas, os entrevistados foram questionados sobre a realização de ouvidorias denominadas móveis ou itinerantes. Estas são atividades periódicas de atendimento *in loco*, ou seja, nas penitenciárias e no entorno de seus muros, a pessoas privadas de liberdade, seus familiares e servidores do sistema prisional.

Portanto, tem-se que nenhuma das ouvidorias operam suas atividades em sede própria, e 15 das 19 analisadas funcionam no prédio da Secretaria de Segurança/ Penitenciária ou equivalente. Quanto às outras ouvidorias, no Mato Grosso do Sul, não há

estrutura física para a execução do trabalho de atendimento e administrativo da ouvidoria. Em Minas Gerais e São Paulo, os órgãos funcionam nos prédios pertencentes à Ouvidoria e/ou Controladoria Geral. Ainda, no Maranhão, apesar de a ouvidoria também estar situada em prédio de posse da secretaria responsável pela pasta do sistema prisional, funciona no anexo responsável apenas pelo atendimento ao público, onde também está localizada a Supervisão de Assistência às Famílias.

O atendimento descentralizado das ouvidorias foi relatado apenas pelo ouvidor de Minas Gerais e pelo representante do Amazonas. No primeiro estado mencionado, a cobertura do atendimento mais amplo é realizada pelas Unidades de Atendimento Integrado (UAI), onde diversos serviços são oferecidos à população<sup>14</sup>. A partir de “um convênio, uma parceria com as UAIs, sendo que as UAIs estão habilitadas ao recebimento de manifestações” (Rodrigo Xavier, ouvidor penitenciário de Minas Gerais, em entrevista à pesquisa, 2022). Já no Amazonas, existe uma sala de acolhimento da demanda do público no centro de Manaus e outra na entrada do Complexo Prisional, também da capital, visto que há poucas unidades distribuídas no seu interior.

As ouvidorias móveis ou itinerantes são uma prática mais disseminada entre as unidades federativas analisadas pelo artigo, sendo realizadas tanto em Minas Gerais e no Amazonas, como em mais quatro outros estados (Piauí, Maranhão, Rondônia e Ceará). Esse tipo de atuação ocorre de forma mais pontual, muitas vezes programadas para os dias de visitas nas unidades prisionais, quando os servidores das ouvidorias mobilizam todo aparato do órgão para levá-lo ao encontro dos custodiados e de seus familiares. No Piauí, esse projeto foi batizado de “Ouvir para Acolher”, como relatou o entrevistado:

escutamos os internos, os familiares, os servidores, toda a comunidade ali que está próximo de alguma unidade prisional [...] então a ouvidoria fazia e faz essa escuta também aproximada nessas unidades com os internos quando nós nos organizamos em agendas próprias pré-determinadas e com os familiares no tempo das visitas, e aí a gente faz o momento de palestra de dinâmica, entrega os folders pra eles colocarem nas reclamações e etc. (Carlos Alberto, ouvidor penitenciário do Piauí, em entrevista à pesquisa, 2022).

Expostas as características a serem mensuradas na dimensão função e considerando-se a multidimensionalidade necessária para a compreensão das ouvidorias (Cardoso, 2011), parte-se agora para a discussão sobre a estrutura dos institutos em análise.

---

<sup>14</sup> Como emissão de documentos de identificação.

*Estrutura: quais os fluxos de encaminhamento de denúncias?*

Na categoria estrutura, Cardoso (2011) aponta a possibilidade de as ouvidorias serem mais mecanicistas ou mais orgânicas. A diferença entre elas estaria no fluxo das demandas recebidas, mais engessada e lenta na primeira, e mais flexível e mais rápida para chegar aos centros decisórios, na segunda. Nas ouvidorias aqui em estudo, todos os interlocutores indicaram fluxos semelhantes no encaminhamento das manifestações, que passam por articulações com áreas específicas da secretaria (como saúde ou assessoria jurídica). As diferenças nos fluxos são significativas, porém, em um tipo específico de demandas: as de denúncias de torturas físicas.

Embora todos os interlocutores tenham afirmado que a investigação dos casos não é função das ouvidorias, alguns disseram realizar expedientes de apuração prévia, chamados por eles de: apuração preliminar, verificação prévia, análise inicial ou juízo de plausibilidade. Estes podem ser passos importantes para se evitar o arquivamento sumário de denúncias, como acontece recorrentemente, segundo a narrativa dos entrevistados que não realizam tais expedientes.

Dentre os que fazem tais apurações, merece destaque o fluxo relatado por Rondônia. Segundo a entrevistada, nesses casos, são realizados expedientes que vão de pedido de perícia ao IML até visita à unidade para verificar as dependências onde se suspeita que houve tortura (como celas escuras) e entrevistas com servidores e diretores das unidades onde o fato ocorreu. Em outros casos, os ouvidores relataram expedientes como verificar se nomes e horários de turno de serviço são compatíveis (Minas Gerais), entrevistar os denunciantes (Piauí e Paraíba) e entrevistar servidores de unidades denunciadas (São Paulo).

Verificada a procedência das denúncias, todos os estados as enviam para a corregedoria, mas Minas Gerais e Rondônia também acessam órgãos externos, o que pode ser um indicativo de formato mais "orgânico", já que as denúncias são levadas a centros decisórios além do Poder Executivo. Em Minas Gerais, elas são enviadas, segundo o entrevistado, para o Ministério Público. Já em Rondônia, o caso seria, segundo a ouvidora, encaminhado para a Delegacia da Polícia Civil especializada em crimes em unidades penitenciárias.

*Sistema: inspeções in loco fazem parte das atividades?*

Analisar o "sistema" das ouvidorias implica em avaliar sua atuação para além das situações em que há provocação, ou seja, para além das manifestações e denúncias recebidas e encaminhadas pelo órgão. Para Cardoso (2011), uma ouvidoria mais inclinada à defesa dos cidadãos é mais proativa, atuando preventivamente e apresentando sugestões de mudanças estruturais na política. Já aquelas mais atuantes em prol da instituição têm um sistema mais reativo, agindo apenas diante de provocação.

Uma das formas de se atuar preventivamente, antes da chegada das manifestações, nas ouvidorias penitenciárias é a realização de inspeções *in loco*. Seis dos entrevistados para a pesquisa (Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Acre, Espírito Santo e Rio de Janeiro) afirmaram que as ouvidorias penitenciárias de seus estados não realizam vistorias. Por outro lado, nove deles apontaram realizar tais inspeções periodicamente em unidades alternadas: Rondônia, Amazonas, Piauí, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal. Outros três interlocutores (Bahia, Rondônia e São Paulo) indicaram que realizam inspeções *in loco* sempre que alguma unidade é alvo de muitas denúncias.

Dentre os que indicaram realizar as inspeções, porém, há diferenças significativas nos procedimentos. Alguns ouvidores relataram que nas vistorias são feitas visitas a todos os espaços e entrevistas tanto com custodiados e seus familiares (estes disseram marcar fiscalizações em dias de visita dos familiares para ampliar esse diálogo), quanto com trabalhadores das unidades. Outros reforçaram expedientes como abrir as marmitas de alimentação para conferir as condições da comida e testar torneiras de água, por exemplo. Segue um exemplo:

Então, a gente fiscaliza os espaços, entra em todos os ambientes lá da unidade, conversa e dialoga com as gerências das unidades perguntando se eles têm alguma sugestão ou reclamação a fazer (...) A gente escolhe uma das celas, um dos pavilhões e a gente faz sempre o contato com 1 ou 2 para saber como é que eles estão ou como é que tá a distribuição do espaço (Carlos Alberto, ouvidor penitenciário do Piauí, entrevistado pela pesquisa, 2022).

Houve entre os interlocutores, porém, aqueles que indicaram vistorias mais limitadas, circunscritas muitas vezes às salas dos diretores das unidades, que seriam os únicos entrevistados. O ouvidor da Bahia, por exemplo, disse que nunca entrou nos pavilhões e celas das penitenciárias do seu estado. Há, portanto, ampla variação no que seriam esses expedientes de inspeção, mas essa variação não pode ser completamente avaliada no escopo deste artigo. Será levada em conta apenas a realização ou não de tais vistorias, bem como se elas são periódicas ou feitas sob provocação (diante de muitas denúncias).

É a partir dessa variação e das abordadas ao longo deste tópico que se propõe agora uma classificação inicial desses institutos, com a construção de algumas hipóteses sobre as consequências que podem advir das diferentes posições na escala proposta.

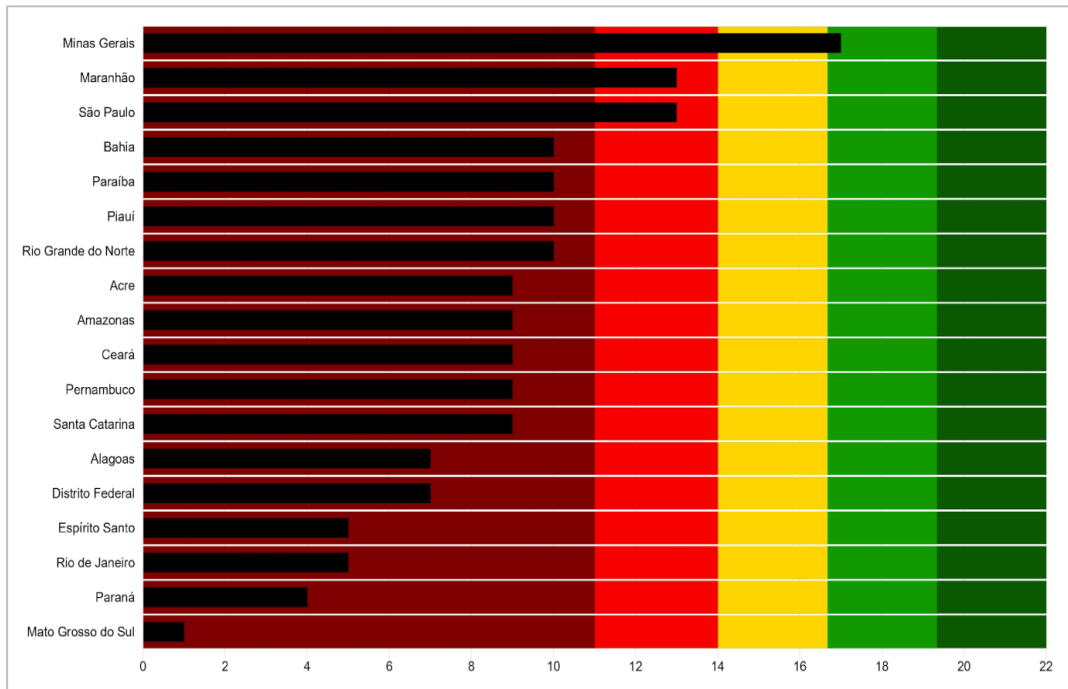
## Classificação das ouvidorias e hipóteses sobre suas repercussões

A partir da análise descritiva das ouvidorias penitenciárias com o uso das dimensões conceituais propostas por Cardoso (2011), em que foram traçados indicadores específicos para mensurar cada uma dessas dimensões, sugere-se posicionar os órgãos analisados em uma linha de tendência. Para tanto, foram somados os pontos obtidos por cada ouvidoria a partir das categorias de respostas propostas no Quadro 3. Nas características mensuradas em que os valores são variáveis entre 2015 e 2022, como perfil dos ouvidores e publicação de relatórios, observou-se a resposta mais recorrente no período e conferiu-se o valor correspondente a ela.

A pontuação total (22) expressaria uma tendência da ouvidoria guiada pela defesa do direito do cidadão (paradigma público), enquanto na extremidade oposta, valor 0, estão as ouvidorias guiadas pela defesa da instituição (paradigma privado). Os resultados estão dispostos no Gráfico 1, em que a pontuação entre 16 (3/4 do valor total) e 22 foi considerada satisfatória para o atendimento de um desenho institucional voltado ao paradigma público. Seguindo essa lógica, abaixo de 50% do valor total, pontuação 11, passam a se localizar as ouvidorias com desenhos institucionais inclinados ao paradigma privado.

Desse modo, pode ser observado que entre as 19 instâncias analisadas, a ouvidoria de Minas Gerais foi a que somou mais pontos, aproximando-a de um desenho para a defesa dos direitos dos cidadãos. Vale lembrar que a ouvidoria mineira é a única subordinada ao ouvidor geral, que tem *status* de secretaria, apresentando também orçamento próprio, servidores efetivos e titular da pasta ligado à sociedade civil. Portanto, configura uma realidade com maior acesso aos recursos econômicos, humanos, estruturais e políticos para o exercício do controle externo. Além disso, publica relatórios anuais, apresenta a possibilidade de atendimento presencial descentralizado, realiza ouvidorias móveis e inspeções *in loco*. Ou seja, tem mais possibilidades de acesso pelos cidadãos e presta contas de suas atividades periodicamente.

Maranhão e São Paulo foram os outros dois estados que, apesar de não reunirem pontos satisfatórios conforme definido para a análise (acima de 16), ainda assim estão mais próximos da extremidade guiada pela missão de defesa dos direitos dos cidadãos. Em contrapartida, o restante dos estados estão localizados abaixo de 50% dos pontos, ou seja, mais próximos da extremidade oposta. Dessa forma, tem-se que, de um modo geral, os tipos mais comuns das ouvidorias do sistema penitenciário brasileiro operam a partir do paradigma privado, conforme já foi delineado nas descrições até aqui. Mato Grosso do Sul, que fez apenas um ponto na escala proposta, é o que mais se aproxima desse modelo.

**Gráfico 1 - Distribuição das Ouvidoria em linha de tendência**

**Fonte:** Elaboração própria a partir das leis de criação das ouvidorias e das entrevistas.

A partir do cenário observado, buscou-se construir hipóteses sobre as implicações das diferentes posições das ouvidorias penitenciárias na classificação proposta para o recebimento de manifestações em geral e de denúncias em especial, passo inicial para se chegar a algum grau de resolutividade pelo órgão. Sugere-se duas hipóteses:

H1: Quanto mais próxima do paradigma público, mais a ouvidoria tem a confiança da população, de forma que recebe mais demandas ao longo do tempo;

H2: Quanto mais próxima do paradigma público, mais a ouvidoria é considerada um órgão de controle externo e recebe mais denúncias de violações de direitos<sup>15</sup>.

Salienta-se que, apesar da quantidade de informações organizadas, este artigo é uma descrição inaugural das ouvidorias penitenciárias, baseada em dados oficiais. Informações como o contexto geral da política penitenciária local, cultura e gestão administrativa do sistema prisional, realidade de situações de torturas e violações, conhecimento sobre a organização dos grupos sociais que interagem com a política, entre outros aspectos importantes para serem considerados, são essenciais para trabalhos que visem buscar causalidades. Ou seja, para testar as hipóteses propostas, é necessário, para

<sup>15</sup> A premissa aqui é que órgãos de controle interno podem ser vistos como mais corporativistas, o que afasta esse tipo de manifestação (denúncias de violações de direitos).

além dos dados reunidos, avançar em interlocuções com a sociedade civil e com outros órgãos estatais. Dessa forma, o artigo preenche lacunas e oferece as hipóteses iniciais como caminhos para pesquisas futuras, dado que ainda não há estudos que enquadram tais órgãos como objeto central.

Diante disso, serão apresentados os dados sobre o número e os tipos de manifestações, que estão relacionadas com as hipóteses apresentadas, mas não como forma de testar efeitos do que foi descrito até aqui, e sim apenas como indicativo da possível pertinência das hipóteses, a serem efetivamente testadas em trabalhos futuros. A começar pelo número de manifestações, foi examinada a proporção do número de manifestações enviadas para as ouvidorias em relação à população carcerária do estado, entre os anos de 2015 e 2021. A consulta do número de presos por ano para fins de construção dessa proporção foi realizada com base nos relatórios analíticos anuais do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), produzidos por unidade federativa<sup>16</sup>.

Sobre essa análise, é importante considerar dois pontos principais: quantitativo de atendimentos solicitados nas ouvidorias e a ocorrência de variação desses números ao longo dos anos. Nesse sentido, a maior proporção de manifestações e o seu crescimento ao longo dos anos poderia demonstrar uma atuação das ouvidorias mais próxima ao paradigma público, acessível ao seu público-alvo, com alto grau de confiança e que paulatinamente vai sendo apropriada pelos cidadãos na busca pelo acesso aos direitos dos presos e de seus familiares. Destaca-se ainda que, entre as ouvidorias que encaminharam as informações solicitadas, apenas a ouvidoria do Mato Grosso do Sul foi criada após a data do início do corte temporal proposto, em 2017. Apesar disso, os estados do Amazonas, Espírito Santo e Maranhão informaram ter os dados disponíveis apenas após 2017.

No Gráfico 2, pode-se observar a proporção de manifestações enviadas às ouvidorias penitenciárias, por ano, para cada um dos dez estados que enviaram os seus dados. Em relação à variação do número de manifestações realizadas, seis estados tiveram as suas proporções ampliadas ao longo dos seis anos (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraíba), enquanto o restante (Amazonas, Maranhão, São Paulo e Rio de Janeiro), apesar dos movimentos de ascendência e decadência variarem dentro do período, tiveram, em 2021, a relação do número de manifestações reduzida em relação a 2015.

Observa-se também que Minas Gerais é o estado que apresenta o maior número de manifestações no último ano de análise, somando 7,8 manifestações para cada 100 presos, seguido do Ceará, Maranhão, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo, com um total de 5,3, 4,3, 2,6, 2,5 e 2,4, respectivamente. Os outros estados obtiveram os seus valores em

---

<sup>16</sup> Os relatórios analíticos do SISDEPEN, contendo informações penitenciárias referentes aos estados analisados, estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

2021 iguais ou inferiores a 2, com o Mato Grosso do Sul possuindo o menor entre eles (0,26).

Vale ressaltar que, apesar da pandemia da Covid-19 no sistema penitenciário não ser foco do presente artigo, os dados revelaram que, com exceção do Amazonas, todos os estados apresentaram aumento na proporção de manifestações enviadas a partir do ano de 2020, ano em que o coronavírus (Sars-Cov-2) teve seu estado de contaminação elevado à pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), crise que se estendeu para 2021. A situação de violação de direitos em espaços inapropriados já conhecida dentro das prisões brasileiras levou ao reconhecimento das pessoas privadas de liberdade como um dos grupos de maior vulnerabilidade diante do novo coronavírus pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a partir da Resolução nº 01/2020<sup>17</sup>.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), objetivando resguardar os direitos dos presos e considerando medidas de contenção do avanço da doença, publicou a Resolução nº 62/2020<sup>18</sup>, no dia 17 de março de 2020, com vistas a se reduzir com urgência a superlotação carcerária. Em contrapartida, o Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP) publicou a Portaria 135<sup>19</sup>, no dia 18 de março de 2020, estabelecendo uma série de medidas restritivas, como a proibição ou limitação da entrada dos visitantes, inclusive dos advogados, suspensão ou redução das atividades educacionais, de trabalho, assistência religiosa e a suspensão de saídas temporárias.

A grande maioria dos estados e seus respectivos sistemas de justiça deram respostas contrárias à Resolução publicada pelo CNJ, *vis-à-vis* o comprometimento com as propostas do MJSP (Bachelet, 2023; Silva; Sinhoretto, 2021). O reforço da superlotação em instalações insalubres e a falta de assistência médica geraram um alto número de contaminados e mortos dentro das unidades prisionais. Em uma perspectiva que conversa com o tema deste artigo, também se verificou a suspensão das visitas e das saídas temporárias, o que acarretou o agravamento na comunicação e da transparência sobre as condições intramuros. Esse cenário pode ter contribuído para o aumento das demandas sobre as ouvidorias penitenciárias, como caminho alternativo para se obterem notícias ou providências, principalmente a partir das solicitações das famílias, acerca das pessoas presas.

Com isso, ainda que a grande maioria das ouvidorias penitenciárias estejam conformadas dentro do paradigma privado, no auge da pandemia da Covid-19, elas foram vistas como um canal para o envio de manifestações e denúncias sobre o agravo das violações e torturas dentro das prisões, como também para solicitar providências sobre a

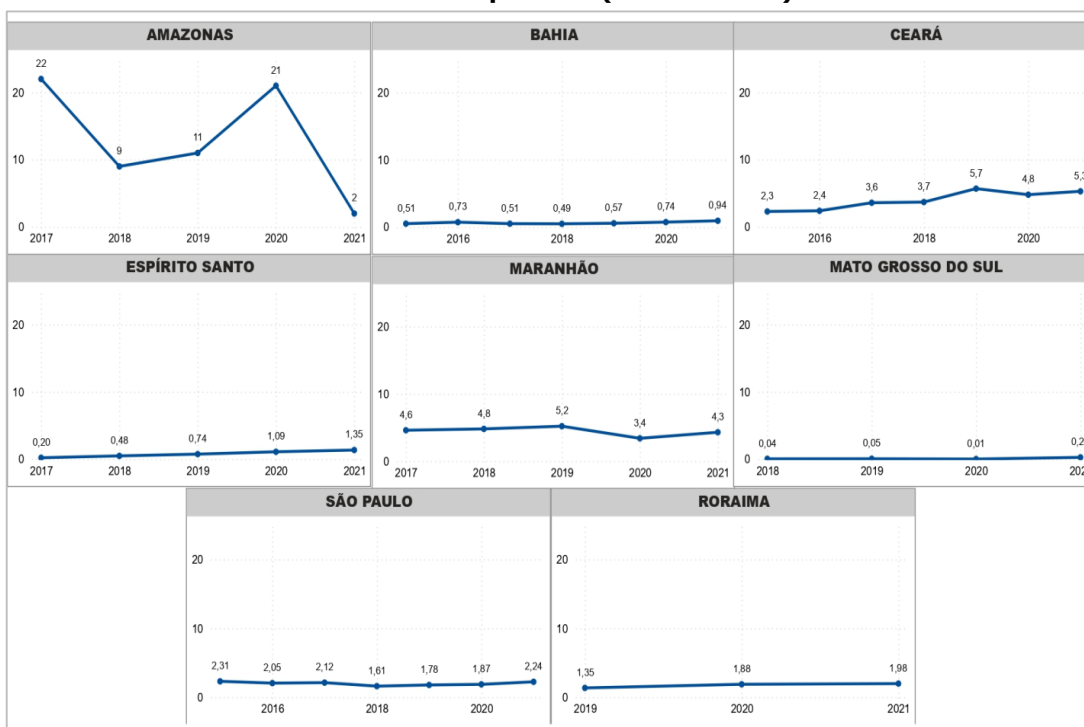
<sup>17</sup> CIDH. Resolução nº 01/2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

<sup>18</sup> Conselho Nacional de Justiça. Recomendação Nº 62, de 17 de março de 2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – COVID-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília, DF. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-135-de-18-de-marco-de-2020-248641860>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

condição dos custodiados. Em outras palavras, apesar de as Ouvidorias Penitenciárias estarem mais alinhadas com a defesa da instituição, sendo, muitas vezes, usadas mais como fator de legitimação da política do que como controle a ela, a existência do órgão ainda é melhor do que a sua não existência, podendo ele ser apropriado pelos cidadãos, em especial em períodos de crises.

**Gráfico 2 - Proporção de manifestações (manifestações /100 presos) enviadas às ouvidorias por ano (2015 a 2021)**



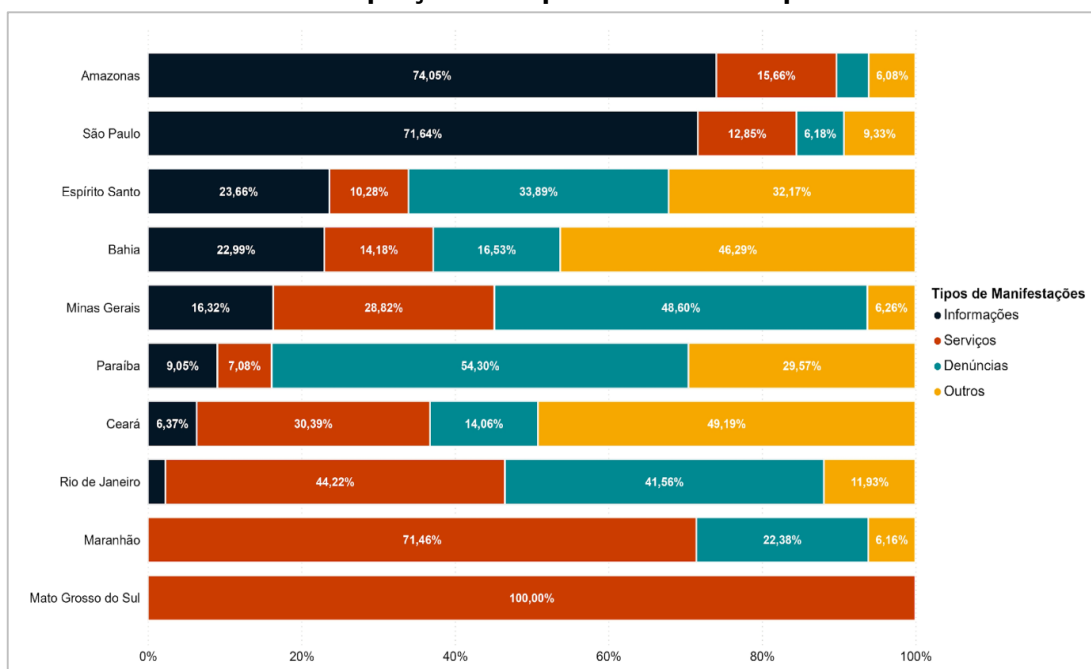
**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações obtidas nos estados via LAI e de relatórios das ouvidorias.

Há de se pensar, porém, não apenas na proporção total dos atendimentos solicitados às ouvidorias penitenciárias, mas também nos tipos de atendimentos: solicitação de informações, serviços, denúncias ou outros. De acordo com a hipótese H2, as instâncias que têm a tendência de ação voltada aos direitos dos cidadãos (paradigma público) receberiam maior proporção de denúncias ao se comparar com os outros reclames. Do contrário, o predomínio de demandas a respeito de pedidos de informação e serviços pode apontar para atendimentos de manifestações individuais e pontuais de atores que se relacionam com as políticas penitenciárias. Isso se dá, em especial, a partir da intermediação com outros setores da secretaria, como os responsáveis pelos atendimentos médicos ou por transferências de unidades, por exemplo. Nesse sentido, o cidadão seria tratado como um cliente do serviço público.

Verificou-se que, em relação ao total de manifestações enviadas, os estados que proporcionalmente receberam mais denúncias foram a Paraíba, somando 54,30%, seguida de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, com 48,60%, 41,56% e 33,89%, respectivamente. Do outro lado da escala, localizam-se os estados que foram mais demandados a respeito de pedidos de informação e serviços. Nessa perspectiva, encontram-se São Paulo e Amazonas que retiveram pedidos de informação em mais de 70% das solicitações recebidas, ao passo que o Mato Grosso do Sul angariou 100% de atendimentos apenas do tipo serviços, como também o Maranhão, que concentrou 71,46% de manifestações desta categoria.

Alguns estados, ainda, obtiveram a maior proporção de demandas classificadas dentro da categoria "Outros", sendo este os casos de Ceará e Bahia (49,19% e 46,29%). Esse quadro pode decorrer da dificuldade de se identificar a tipologia em que se enquadra o atendimento, visto os vazios e/ou contradições no significado de cada um dos tipos, conforme relatado anteriormente. Esse sintoma revela um quadro preocupante sobre a atuação dessas ouvidorias, pois o não enquadramento do tipo da demanda prejudica o direcionamento de suas ações, a elaboração dos relatórios e a apreciação do quadro geral em que se encontra o sistema penitenciário para a proposição de melhorias.

**Gráfico 3 - Proporção dos tipos de denúncias por estado**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações obtidas nos estados via LAI e de relatórios das ouvidorias.

Os dados apresentados neste tópico ajudam a construir um panorama sobre o quão acessadas têm sido as ouvidorias penitenciárias estaduais, o que é um primeiro passo para que essa instância seja efetivamente apropriada como um instrumento cidadão de controle da política. Cabe, agora, analisar essas informações em contraste com as descrições e a classificação dos órgãos propostos nos tópicos anteriores.

### **Ouvidorias e demandas recebidas: uma relação que deve ser investigada?**

A classificação das ouvidorias penitenciárias inspiradas pelo modelo teórico de Cardoso (2011), a partir da construção da escala de tendência, apontou como tipo mais comum as ouvidorias penitenciárias com maior tendência ao modelo do paradigma privado. Apenas Minas Gerais, Maranhão e São Paulo tiveram a construção de seus institutos mais tendentes ao paradigma público. Conforme a discussão proposta, a conformação desse cenário se espelha, em grande medida, na falta de autonomia e de recursos para a execução do controle sobre o sistema prisional.

Tem-se ainda que a relação do número de envio de manifestações e denúncias relacionadas ao quantitativo de presos foi baixa para a maioria dos estados, mesmo que a tendência mais evidenciada tenha sido a de aumento, o que pode estar relacionado ao contexto da pandemia da Covid-19. Ao mesmo tempo, as manifestações mais comuns se encontram no rol de serviços oferecidos ao cidadão-cliente (mediação de oferta de serviços de saúde aos custodiados, por exemplo) e resposta à solicitação de informação.

Ao se contrastar a classificação proposta com as manifestações recebidas pelos órgãos, os estados extremos da escala, Minas Gerais no paradigma público e Mato Grosso do Sul, no privado, sugerem que as hipóteses podem se sustentar, embora a confirmação desse cenário dependa da análise de outras características estaduais em uma agenda futura de pesquisa. Assim, tem-se que Minas Gerais, em confirmação de H1 e H2, foi a instância de controle que agregou a maior proporção de manifestações com tendência ascendente ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que apresentou um dos maiores percentuais de denúncias em relação ao seu total de manifestações. Por outro lado, a ouvidoria do Mato Grosso do Sul teve o menor quantitativo relacional de manifestações ao longo dos anos, o qual veio a crescer apenas no ano de 2020, além de ter 100% dos seus atendimentos na categoria serviço.

Embora essa relação ainda careça de exame mais acurado, o quadro delineado sugere que as ouvidorias penitenciárias com tendência ao paradigma público têm maior potencial de serem vistas como interlocutores da população na busca por direitos fundamentais, notadamente na superação de situações de torturas e maus-tratos. Ainda, é esperado que, ao receber as denúncias ou outras manifestações, esses órgãos agreguem as informações recebidas de maneira a formar diagnósticos acerca de gargalos que precisam ser resolvidos estruturalmente. Já aquelas com tendência mais privada, embora cheguem a ser utilizadas pelos cidadãos, acabam transformadas em “balcões de serviços”,

uma espécie de canal entre o cidadão e os diversos setores da secretaria responsável pela política. O atendimento individual se encerra em si, ou seja, tende a não produzir diagnósticos ou efeitos na política de forma mais estrutural.

Em outras palavras, nas ouvidorias mais tendentes ao perfil privado, a interlocução se dá de forma individualizada, com vistas a se resolver problemas pontuais de alguns indivíduos sem questionar as estruturas da política implementada. Não se pretende aqui reduzir a importância de se conseguir, pela via da ouvidoria, acesso de um custodiado aos serviços públicos. Há que se considerar que tal acesso é, em si, uma garantia de direito. O que se coloca é que, legalmente, todos os custodiados deveriam ter possibilidade de acessá-los de forma fluida, a partir de fluxos conhecidos e organizados. A necessidade de intervenção de um órgão de controle, no caso as ouvidorias, para que atendimentos médicos, por exemplo, sejam garantidos, indica ou a inexistência de tais fluxos ou problemas neles. Assim, além de garantir o acesso ao demandante, uma ouvidoria mais pública precisaria atuar para expandir os atendimentos para o maior número de custodiados possível – idealmente todos que deles precisam.

Além disso, a tendência privada dificulta a atuação sobre problemas relacionados a torturas ou maus-tratos, dado que tais casos exigem mais proatividade e flexibilidade das ouvidorias, bem como alto grau de confiança dos cidadãos no órgão.

Esse tipo de violação parece ter mais espaço para reverberar nas ouvidorias do paradigma público, podendo ser o maior número de denúncias um indicativo de maior confiança dos cidadãos no órgão. Isso porque, ao realizar essas denúncias, em especial contra agentes das forças de segurança, como a própria tipologia de “Denúncias” parece abrigar, o cidadão precisa acreditar na autonomia do órgão em relação às autoridades (em geral identificadas com as violações de direitos denunciadas) – autonomia necessária inclusive para garantir o devido sigilo do manifestante com fins de se impedirem represálias futuras.

## **Considerações finais**

É amplo o conhecimento das prisões brasileiras como edificações superlotadas com presos em condições insalubres e violadoras de direitos humanos, marcadas por práticas violentas de constituição histórica. Tal realidade coloca sobre as Ouvidorias Penitenciárias a importância do seu papel como garantidora dos direitos fundamentais da população encarcerada e de outros públicos, como os familiares das pessoas presas. Por esse motivo, conhecer os desenhos institucionais das ouvidorias penitenciárias, e suas potencialidades no sentido do controle social e externo, torna-se tão necessário. O artigo buscou contribuir para esse conhecimento, trazendo uma análise descritiva desses órgãos e propondo uma classificação entre os paradigmas público e privado de ouvidorias.

Todo o artigo foi construído a partir de entrevistas semiestruturadas com 19 representantes de ouvidorias penitenciárias, bem como de consultas às normas de criação

dos órgãos, aos relatórios por eles produzidos e a informações solicitadas via Lei de Acesso à Informação. Os dados organizados foram observados sob a lupa das três dimensões (funções, estrutura e sistema) propostas por Cardoso (2011), sendo adicionado o aspecto da autonomia (Lyra, 2011, 2016a, 2016b; Comparato, 2005), mensuradas por oito características. A operação dessas dimensões permitiu localizar as ouvidorias em uma linha de tendência de ação cujas extremidades são as ouvidorias guiadas pela missão de defesa da instituição (paradigma privado), de um lado, e aquelas que priorizam a defesa dos direitos dos cidadãos (paradigma público), do outro.

De forma geral, identificou-se que a maioria das ouvidorias penitenciárias tende ao paradigma privado, e os dados analisados, em consonância com a literatura apresentada, indicam que isso reduz a abrangência da sua atuação e as possibilidades de que os instrumentos sejam utilizados com fins similares aos dos *ombudsmen* escandinavos ou dos *Defensores del Pueblo* espanhóis. Com as ouvidorias de perfil privado, os ganhos passíveis de serem conquistados pelos grupos mais vulneráveis em contato com as políticas penitenciárias podem ser, talvez de forma mais acurada, definidos como um atestado das deficiências das secretarias na prestação de serviços regularmente necessários (como assistência médica ou jurídica) passíveis de serem, na melhor das hipóteses, amenizadas pelas ouvidorias.

Indica-se que a classificação proposta neste artigo pretende ser um primeiro passo na direção de uma melhor compreensão da expansão das ouvidorias penitenciárias e das suas potencialidades nos estados. Duas hipóteses foram traçadas pela pesquisa sobre as possíveis repercussões da localização das ouvidorias penitenciárias entre as duas tendências. Estas sugerem que as instituições guiadas pelo paradigma público, contando com uma estrutura organizacional que garanta a sua atuação para o exercício da defesa dos direitos dos cidadãos, podem não só receber maior proporção de manifestações, como também uma maior proporção de denúncias. Estes podem ser importantes indicadores da legitimidade que as ouvidorias alcançam frente aos custodiados e seus familiares: sem dúvida o público mais vulnerável nas relações que se estabelecem no âmbito da política penitenciária.

Contudo, para mais avanços, sugere-se, para trabalhos futuros, desenhos de pesquisa que levem em consideração outras características das políticas penitenciárias estaduais que possam influenciar nessa relação entre cidadãos e ouvidoria para atestar a validade dessas hipóteses. Ainda, o estudo desses institutos, a partir também de outras fontes, notadamente das percepções de atores que se relacionam com eles, sejam os custodiados e seus familiares, sejam os servidores dos sistemas penitenciários, também pode ser útil para melhor compreensão desses órgãos. Pesquisas comparativas entre as ouvidorias penitenciárias de diferentes estados, principalmente entre os estados localizados nos extremos opostos dos paradigmas, são outros caminhos para se colherem resultados sobre os efeitos de suas variações e traçar relações causais entre seus desenhos institucionais e a procura aos órgãos ou a sua resolutividade.

## Referências bibliográficas

ANTUNES, C. S. "A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão". *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, vol. 1, nº 1, p. 144-180, fev. 2010.

BACHELET, M. [Apelo Urgente] *Situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil durante a pandemia de Covid-19*, 2020. Disponível em: <<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Apelo-ONU-Final-1.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BAESSO, R. S. "Ouvidorias: mecanismos singulares de governança". In: *Anais do XXVII Encontro da Anpad*. Rio de Janeiro, 2013.

BRADBURN, N.; SUDMAN, S.; WANSIN, B. *Asking questions: the definitive guide to questionnaire design – for market research, political polls, and social and health questionnaires*. São Francisco: Wiley Imprint, 2004.

CARDOSO, A. R. A ouvidoria como instrumento de mudança. In: CARDOSO, A.; LYRA, R. *Novas Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. Editora UFPB: João Pessoa, p. 75- 94, 2011.

COMPARATO, B. K. "As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COMPARATO, B. K. Ouvidorias públicas como instrumento para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 43-54, 2016.

GOMES, M. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 13-42, 2016.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. *Quem vigia os vigias? - um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Editora Record: São Paulo, 2003.

LYRA, R. Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa. In: CARDOSO, A.; LYRA, R. *Novas Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Editora UFPB, p. 19-40, 2011a.

LYRA, R. Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil. In: CARDOSO, A.; LYRA, R. *Novas Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Editora UFPB, p. 41-74, 2011b.

LYRA, R. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 103-132, 2016.

MUSUMECI, L.; LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L. "Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, vol. 8, nº 2, p. 138-163, 2014.

QUINTÃO, T. T. "Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal". *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 70, nº 2, p. 297-324, 2018.

RIBEIRO, L. "Ministério Público: velha instituição com novas funções?". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, nº 113, p. 51-82, 2017.

SCARPONE PINTO, M. J. A Ouvidoria do Sistema Penitenciário de Minas Gerais. In: CARDOSO, A.; LYRA, R. In: *Novas Modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

SILVA, R. A.; SINHORETTO, J. "A pandemia de Covid-19 e as prisões brasileiras: entre o desencarceramento e a atualização punitiva". In: *45º Encontro Anual da ANPOCS*, evento virtual, 2021.

**Abstract**

*Who guards the guards? A descriptive analysis of state penitentiary ombudsmen and a proposal for classifying them*

The objective of ombudsmen is to control the material acts of the state. To do so, they must have some characteristics, such as autonomy and social participation, to shape themselves as external control agencies. Many of these entities, however, were based on a model from the private paradigm and lack these characteristics. This article begins from this theoretical perspective to fill a gap in the knowledge about penitentiary ombudsmen. Created since the beginning of this century, these entities for penitentiary control have spread across the country, but their institutional designs are varied and still unknown in the academy. With interviews, document analysis and the organization of data obtained from the Information Access Law, 19 of the 21 state ombudsmen offices are described, and then classified on a scale that ranges from the private to the public paradigm.

**Keywords:** penitentiary ombudsmen; autonomy; external control agencies; public paradigm; private paradigm

**Resumen**

*¿Quién guarda a los guardias? Análisis descriptivo y propuesta de clasificación de los Defensores del Pueblo penitenciarios estatales*

Los Defensores del Pueblo tienen como finalidad el control de los actos materiales del Estado. Para ello, deben tener algunas características, como la autonomía y la participación social, para configurarse como órganos de control externo. Muchos de estos cuerpos, sin embargo, fueron contruidos desde el paradigma privado y carecen de tales características. Este artículo parte de esta perspectiva teórica para comenzar a llenar un vacío en el conocimiento sobre los Defensores del Pueblo. Creados desde principios de este siglo, estos órganos de control penitenciario se extienden por todo el país, pero sus diseños institucionales son variados y aún desconocidos para la Academia. Se proporciona en este artículo una descripción de 19 de las 21 oficinas estatales de Defensoría del Pueblo, seguida de una clasificación de las mismas en una escala que va del paradigma privado al público.

**Palabras clave:** Defensores del Pueblo; autonomía; órganos de control externo; paradigma privado; paradigma público

**Résumé**

*Qui garde les gardes ? Analyse descriptive et proposition de classification des défenseurs des droits dans les prisons d'états*

Les défenseurs des droits ont pour objet le contrôle des actes matériels de l'Etat. Pour cela, ils doivent avoir certaines caractéristiques, telles que l'autonomie et la participation sociale, afin de se façonner en tant qu'agences de contrôle externe. Beaucoup de ces organismes, cependant, ont été construits à partir du paradigme privé et manquent de telles caractéristiques. Cet article part de cette perspective théorique pour commencer à combler une lacune dans les connaissances sur les défenseurs des droits. Créés dès le début du siècle, ces organes de contrôle pénitentiaire se sont répandus dans tout le pays, mais leurs conceptions institutionnelles sont variées et encore inconnues du milieu universitaire. Une description de 19 des 21 bureaux de défenseurs des droits est fournie, suivie d'une classification de ceux-ci sur une échelle allant du paradigme privé au paradigme public.

**Mots-clés :** défenseurs des droits ; autonomie ; agences de contrôle externe ; paradigme public ; paradigme privé

Artigo submetido à publicação em 15 de fevereiro de 2023.

Versão final aprovada em 29 de novembro de 2024.





**Disponível em:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32982260005>

Como citar este artigo

Número completo

Mais informações do artigo

Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe,  
Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no  
âmbito da iniciativa acesso aberto

Natália Martino, Raquel Magalhães

**Quem guarda os guardas? Análise descritiva e proposta  
classificatória das ouvidorias penitenciárias estaduais  
Who guards the guards? A descriptive analysis of state  
penitentiary ombudsmen and a proposal for classifying  
them**

**¿Quién guarda a los guardias? Análisis descriptivo y  
propuesta de clasificación de los Defensores del Pueblo  
penitenciarios estatales**

**Qui garde les gardes ? Analyse descriptive et proposition  
de classification des défenseurs des droits dans les  
prisons d'états**

*Opinião Pública*

vol. 31, e31105, 2025

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade  
Estadual de Campinas,

**ISSN:** 0104-6276

**ISSN-E:** 1807-0191

**DOI:** <https://doi.org/10.1590/1807-0191202531105>