



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

**POLÍTICA NACIONAL PARA MULHERES PRESAS:
GOVERNANÇA DA REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA

BRASÍLIA – DF
2022

APRESENTAÇÃO

Trata-se de relatório técnico que se configura em documento para relatar, em resumo, os resultados e considerações da dissertação “Política Nacional para Mulheres Presas: Governança da Rede de Políticas Públicas para sua Implementação”, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Período de realização do mestrado: julho de 2020 - agosto de 2022.

Orientador: Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto, PPGA/UnB

Composição da banca examinadora:

- Professora Dra. Renata Maria Dotta, UNISC/ Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP, Examinadora Externa
- Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, PPGA/UnB, Examinadora Interna
- Professor Dr. Cleidson Nogueira Dias, PPGA/UnB, Examinador Suplente

Palavras-chave: governança, integração, engajamento, cooperação, políticas públicas.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CGPNAMPE - Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional

FACE - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

MPA - Mestrado Profissional em Administração

PNAMPE - Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional

PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília

UNB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. Introdução	5
1.1. Objetivos	5
1.2. Etapas da Pesquisa	6
2. Resultados	7
3. Contribuições	9
4. Referências	11

1. Introdução

A presente pesquisa é amparada no constructo governança pública para tratar da implementação da Política Nacional para Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional -PNAMPE, com base na dinâmica de cooperação dos setores do Departamento Penitenciário Nacional - Depen, órgão ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Considerando o apanhado teórico alcançado na pesquisa, bem como a análise documental relacionada ao sistema prisional brasileiro e às ações para mulheres presas e egressas do sistema prisional, cuida-se da atuação do Depen com um dos *stakeholders* da rede de cooperação da PNAMPE, a fim de garantir a sua implementação e a obtenção de resultados.

A política nacional para mulheres presas foi publicada em 2014 e abarca grande gama de pautas das políticas penitenciárias. Além disso, o mote da política é o destaque às considerações sobre a garantia dos direitos fundamentais e ao papel dessas mulheres nas comunidades, nas famílias e no próprio sistema prisional (Soares Filho & Bueno, 2016; Flauzina & Pires, 2019; Angotti & Salla, 2018).

Frente a uma pauta transversal, o estudo busca entender como se dá o processo de indução da participação das demais pautas penitenciárias (educação, saúde, trabalho, participação social etc), para que estas desenvolvam ações para o público de mulheres encarceradas. Em referência aos estudos de Kissler e Heidemann (2006), a estrutura de governança do Depen para a referida política pública deve seguir no sentido de ativação de recursos, mobilizando os diversos setores para a ação, em um enfoque pluralista de cooperação. A cooperação entre atores se dá em busca da criação de capacidades para viabilizar e facilitar a realização de ações conjuntas e a transação de recursos para alcançar objetivos organizacionais (Balestrin, Verschoore & Reyes, 2010).

A presente pesquisa teve abordagem qualitativa, descritiva e explicativa, de natureza aplicada, com a aplicação de questionários e condução de entrevistas semi padronizadas, focalizando em alguns atores internos da rede da PNAMPE.

Com isso, o intuito foi de fornecimento de subsídios técnicos e gerenciais relacionados à governança pública para verificar as possibilidades para atuação relacionada à política pública penitenciária, mais especificamente para a política voltada à atenção às mulheres presas.

1.1. Objetivos

Nesse contexto, considerando a compreensão de como ultrapassar barreiras, como as indicadas por Lotta (2012) e Souza (2018) sobre a fragmentação de políticas públicas nos setores de órgãos públicos e, com isso, as dificuldades relacionadas às ações de cooperação entre atores internos, tem-se como objetivo geral do estudo **averiguar de que forma tem se dado a cooperação interna do Departamento Penitenciário Nacional para a implementação e a governança da gestão da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional.**

De forma específica, os objetivos foram: (1) identificar os papéis e as principais ações dos atores internos para a governança da gestão da Pnampe; (2) investigar como a rede de setores do Depen, envolvida com a Pnampe, tem atuado para a implementação da política; (3) averiguar qual tem sido a contribuição do Depen para a governança da rede de políticas públicas envolvida na execução da política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional; e (4) identificar possíveis pontos estratégicos que possibilitem a execução da Pnampe e o alcance de resultados.

Os objetivos foram pautados na necessidade de resposta ao questionamento: **de que forma tem se dado a governança da rede de políticas públicas, sob a coordenação do Departamento Penitenciário Nacional, para a implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional?**

1.2. Etapas da Pesquisa

Após processo seletivo promovido em julho de 2020 para ingresso no Programa de Mestrado Profissional em Administração - MPS do Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE da Universidade de Brasília - UnB, e de levantamento da teoria e de documentação relacionada ao tema, o projeto de pesquisa foi submetido, em setembro de 2021, à qualificação.

Após a qualificação, em novembro de 2021 foi realizado teste preliminar para validar o questionário tipo *survey*. Ainda em novembro de 2021 os questionários foram encaminhados ao público da pesquisa, quais sejam servidores e gestores de setores do Departamento Penitenciário Nacional com competência direta ou indiretamente ligadas ao fomento e implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe. As respostas ao questionário foram recebidas entre novembro de 2021 e janeiro de 2022.

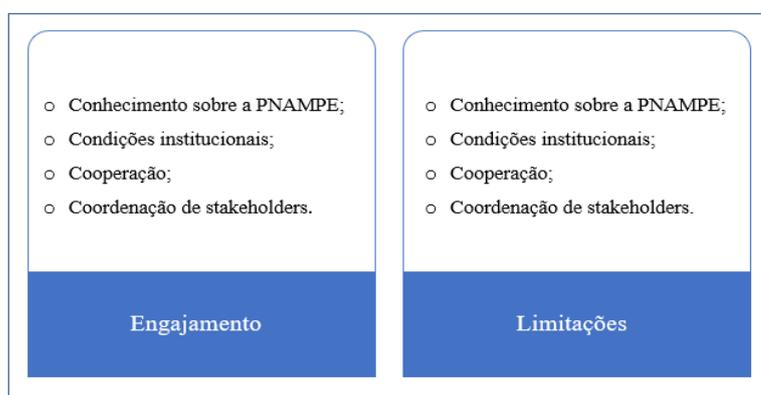
O roteiro de entrevista foi testado, de forma preliminar, em janeiro de 2022, após o recebimento de cerca de 87% das respostas da população instada na fase de questionário. No que concerne às entrevistas, após a fase de teste, as mesmas ocorreram entre fevereiro e maio de 2022, com o intuito de coletar dados primários dos gestores que haviam respondido ao questionário da pesquisa.

Participantes fase de questionários e entrevistas

Questionários	Entrevistas
<ul style="list-style-type: none">4 setores do Gabinete/ 10 setores da Diretoria de Políticas Penitenciárias21 servidores (14 gestores e 7 substitutos desses gestores)	<ul style="list-style-type: none">4 setores do Gabinete/ 8 setores da Diretoria de Políticas Penitenciárias12 gestores (dentre os que participaram da fase de aplicação de questionários)

As evidências levantadas pela aplicação dos questionários e condução das entrevistas foram tratadas a partir da análise do conteúdo, com a utilização do *software* NVIVO. A análise de conteúdo se dá pela utilização de várias técnicas de análise de comunicação com a finalidade de atingir resultados sistemáticos para a produção de inferência (Bardin, 1979). As respostas (entrevistas), assim como as questões (questionário), foram separadas por categorias, seguindo alguns indicadores das dimensões mensural e democrática de governança, conforme estudo de Buta e Teixeira (2020), abordando as categorias engajamento e limitações. Os indicadores relacionados a ambas as categorias foram: conhecimento sobre a política, coordenação de *stakeholders*, condições institucionais e cooperação.

Relação entre categorias e indicadores do projeto



2. Resultados

Com base no referencial teórico e nos documentos consultados, além das evidências levantadas pela aplicação dos questionários e condução das entrevistas, foi possível se chegar a resultados relacionados aos fatores de engajamento e limitações para atuação dos setores do Depen para com a PNAMPE.

A respeito do engajamento dos setores do Departamento Penitenciário Nacional, considerando as respostas aos questionários aplicados, tem-se evidências relacionadas aos códigos conhecimentos sobre a PNAMPE, condições institucionais, cooperação e coordenação de *stakeholders*, foi possível verificar que os servidores dos setores do Depen entendem que:

- Há proximidade da maior parte dos servidores com os normativos relacionados à PNAMPE;
- Os servidores possuem conhecimento sobre as metas da política de mulheres presas que são relacionadas aos setores em que atuam;
- Os servidores, em geral, entende, qual o papel de suas unidades para a implementação da PNAMPE;
- Os respondentes do questionário da pesquisa informaram que a rede de cooperação das políticas públicas com que atuam conhecem a política para mulheres presas e egressas do sistema prisional;

- Há entendimento de que o Depen garante boas condições para a atuação das equipes dos diversos setores para a Pnampe;
- Houve maioria de respostas positivas no sentido de que os diretores das unidades do Depen conhecem e priorizam a pauta de mulheres;
- As respostas dos servidores indicaram que êxitos da Pnampe somente serão possíveis com o apoio da alta gestão do órgão;
- Os servidores também indicaram que a atuação do médio escalão não deve estar atrelada ao apoio expresso da alta gestão do Depen;
- Grande parte das indicações foi no sentido de que os diversos setores precisam se empenhar para atuar na implementação da Pnampe, haja vista que todos os setores possuem responsabilidades relacionadas a essa política;
- Os servidores também afirmaram que há interlocução e articulação entre seus setores e o setor que possui a competência regimental de conduzir a Pnampe;
- Quanto à participação nas agendas/reuniões do Comitê Gestor da Pnampe, a maior parte dos setores indicaram resposta negativa;
- Os servidores informaram que há estratégia de coordenação dos setores do Depen para as ações de implementação da Pnampe;
- Os setores do Depen informaram que as redes de cooperação das políticas públicas penitenciárias devem ser provocadas para atuar pela pauta de mulheres;
- Os setores ainda informaram que fazem o trabalho de indução das redes para o cumprimento das metas da política para mulheres presas; e
- Também, houve indicações dos setores de conhecimento sobre quais atores devem ser provocados para a implementação da Pnampe.

Evidências coletadas a partir da aplicação de questionários - Códigos de engajamento

Conhecimentos sobre a Pnampe	Condições institucionais	Cooperação	Coordenação de Stakeholders
Proximidade com os normativos	O Depen garante boas condições de atuação para a equipe dos setores para a implementação da Pnampe	Atuação direta dos setores para a implementação da Pnampe	As redes de cooperação das políticas públicas específicas devem ser provocadas para atuar
Conhecimento das metas da Pnampe relacionadas ao setor específico	Atuação do médio escalão somente mediante apoio expresso da alta gestão*	Responsabilidades relacionadas ao cumprimento das metas da Pnampe	Conhecimento sobre os atores que devem ser instados
Entendimento sobre o papel da unidade em que atua para com a Pnampe	Os êxitos relacionados à Pnampe somente ocorrerão com o apoio da alta gestão	Interlocução e articulação com o setor com competências regimentais para conduzir a Pnampe	Indução dos membros das redes para o cumprimento das metas da Pnampe
Conhecimento sobre a Pnampe por parte da rede de cooperação da política pública	O diretor da unidade conhece e prioriza a pauta de mulheres presas e egressa do sistema prisional	Participação nas agendas do Comitê Gestor da Pnampe*	Estratégia de coordenação interna para a implementação da Pnampe

No que concerne às evidências relacionadas às entrevistas com os gestores do Depen, importa destacar as dificuldades de apresentação de respostas por

desconhecimento sobre a política, sobre como a Pnampe é desenvolvida e sobre as responsabilidades do Depen para com essa política. Também, os gestores indicaram a necessidade de envolvimento das instâncias superiores, a fim de proporcionar capacidade de ativação dos demais setores para a atuação com a pauta de mulheres.

Além disso, os entrevistados informaram entender que é necessário maior empenho dos diversos setores do Depen. Em contraponto, os setores não se entendem como parte da rede de cooperação da Pnampe, e por isso reconhecem que atuam de forma pontual, quando provocados. Esses gestores indicaram que a Diretoria de Políticas Penitenciárias é a responsável por coordenar as ações da Pnampe, instando as demais unidades. Por isso, houve manifestações no sentido de que os setores da Dirpp devem ser mais responsabilizados pela implementação da política. Por fim, houve manifestações relacionadas ao Comitê Gestor da Pnampe - CGPnampe, com alegações de que o espaço desse colegiado é bastante reduzido, não refletindo a magnitude da política de mulheres presas. Os gestores indicaram que esse espaço, CGPnampe, deveria servir à articulação e planejamento de ações, entre setores do órgão e também com atores externos.

Quanto às limitações levantadas, tanto pela aplicação dos questionários, quanto pela condução de entrevistas, tem-se que o baixo efetivo e a falta de qualificação de servidores e gestores afeta bastante a implementação da Pnampe.

Nuvem de palavras - Limitações à implementação da Pnampe



3. Contribuições

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade - Pnampe ainda carece de amadurecimento, para possibilitar a apresentação de resultados positivos e mesmo para evolução do seu processo de implementação.

Ante o levantado com os questionários e com as entrevistas, além do apanhado teórico e documental da pesquisa, entende-se como necessária a composição de rol de ações para elevar as capacidades do órgão para a condução da política. Para tanto, é imprescindível um diagnóstico de status de implementação, para possibilitar que seja feito um planejamento

estruturado, também envolvendo os diversos setores do órgão e, especificamente, a Escola Nacional de Serviços Penais, para a qualificação dos servidores e gestores, tanto na matéria políticas públicas, quanto nas matérias relacionadas à pauta de mulheres presas em diversos vieses.

O envolvimento das assessorias, de assuntos estratégicos e de gestão de riscos é fundamental para aproximar a pauta da Direção-Geral e, com isso, proporcionar abertura para que a Pnampe obtenha um mote de ação estratégica, haja vista a transversalidade da política e a interação com diversas áreas e políticas públicas penitenciárias. Entretanto, o tom de prioridade precisa ser garantido pelos gestores dos setores do Depen, a fim de que a pauta seja azeitada para apreciação pelo alto escalão.

O planejamento estruturado, já citado, pode ser iniciado por rodadas de ações, de eventos, de diálogo, para reconhecimento da pauta pelos setores e, assim, identificação e compreensão dos papéis de cada pasta, das possibilidades e dinâmicas que podem ser empreendidas para o desenvolvimento da política. A partir desse movimento, será possível a criação de espaço de cooperação e reconhecimento de uma rede para essa política, tornando possível a ampliação da base de governança da Pnampe, para que esta passe de apenas um setor para a rede de atores internos, nesse primeiro momento.

A atuação voltada à integração de ações dos setores, na busca da efetivação de um planejamento conjunto de ações, poderá minimizar as limitações relacionadas à falta de efetivo de pessoal, no setor com pauta de atenção às mulheres presas, uma vez que as atividades serão compartilhadas pelos setores. Importa destacar que a diluição das ações, empreendendo recorte para a população feminina encarcerada nas frentes já abertas/iniciadas pelos setores, pode ser ponto inicial para novas possíveis definições para atuações futuras.

Também, para fins de reconhecimento pelo público interno (principalmente pelos gestores e pelo alto escalão) dos resultados já obtidos e da importância da Pnampe, é válida uma atuação para divulgação das atividades em andamento, computando possíveis entregas como benefícios para todos os envolvidos. Os atores externos, especialmente dos órgãos estaduais de administração prisional, do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas, além da sociedade civil, podem garantir atuações mais amplas, com atingimento de setores, espaços e atores que não estão sendo instados, no momento, e que podem imprimir uma visão diferenciada para a dinâmica voltada à avaliação e implementação da política de mulheres no sistema prisional.

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional demonstra o avanço do Governo Federal na busca pelo tratamento penitenciário adequado e na garantia de direitos. A evolução da implementação da Pnampe, em um contexto de atuação estratégica do Departamento Penitenciário Nacional, é fator que pode garantir mudanças significativas para o sistema prisional brasileiro. Promover a integração de setores de um mesmo órgão, em um processo de azeitamento constante, é viabilizar cooperação e entendimentos importantes para a condução de qualquer política pública, ampliando suas condições de governança.

4. Referências

Angotti, B., & Salla, F. (2018). Apontamentos para uma história dos presídios de mulheres no Brasil. *Revista de Historia de las Prisiones*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/325794717_Apontamentos_para_uma_historia_dos_presidios_de_mulheres_no_Brasil.

Balestrin, A., Verschoore, J. R., & Reyes Junior, E. (2010). O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300005>.

Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edição 70.

Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>

Flauzina, A., & Pires, T. (2019). Cartas do Cárcere: horizontes de resistência política. *Revista Direito e Práxis*. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/43885>.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479–499. doi:10.1590/S0034-76122006000300008.

Lotta, G. S. (2012). O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionarietà. In: Faria, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49.

Soares Filho, M. M., & Bueno, Paula Michele Martins Gomes. (2016). Demografia, vulnerabilidades e direito à saúde da população prisional brasileira. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 7, p. 1999-2010. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.24102015>

Souza, C. (2018). *Coordenação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap.