



Universidade de Brasília - UnB

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

JUCIANE PRADO LOURENÇO DA SILVA

A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA –

Uma análise da Assistência Social no contexto do sistema prisional brasileiro

BRASÍLIA/DF2022

JUCIANE PRADO LOURENÇO DA SILVA

A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA –

Uma análise da Assistência Social no contexto do sistema prisional brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - PPGA/FACE/UNB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva.

BRASÍLIA, 2022

JUCIANE PRADO LOURENÇO DA SILVA

**A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA –
Uma análise da Assistência Social no contexto do sistema prisional brasileiro**

Composição da Banca Examinadora:

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Felipe Athayde Lins de Melo – UFSC (Membro Externo)

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto – UnB (Membro Interno)

BRASÍLIA/DF2022

Dedico esta dissertação de Mestrado para a minha família, em especial, ao meu marido e aos meus filhos, que comigo vivenciaram o sonho e os desafios do mestrado, e aos meus pais, que sempre se esforçaram para garantir que eu e minhas irmãs entendêssemos a Educação como o vetor de transformação das nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à Deus, por tudo, e principalmente pela força nos dias de luta.

Aos meus filhos, Cauã e Maria Mariana, que durante a jornada foram companhia.

Ao meu marido Tiago, que diante dos compromissos acadêmicos e de trabalho soube contornar as ausências e me apoiar nos momentos difíceis.

Aos meus pais e minhas irmãs, pelo incentivo constante.

À minha orientadora, Profa. Dra. Suylan, pela paciência.

Ao Departamento Penitenciário Nacional, instituição a qual, com muito orgulho integro, por investir e tornar esse sonho possível.

Aos colegas de mestrado, que mesmo enfrentando os limites pandêmicos foram apoio, aprendizado e inspiração.

Aos professores e funcionários do Programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília, sempre disponíveis para ajudar, pelo suporte e pelas contribuições.

"Amar e mudar as coisas me interessa mais."
Belchior.

RESUMO

Esse estudo tem por objetivo investigar de que forma a política de assistência social está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, a partir das experiências implementadas nos Estados do Maranhão, de Minas Gerais, de Santa Catarina, de Rondônia, do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal (SPF), desde 2019. Para alcançar o objetivo foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, que consolidou um levantamento dos marcos de institucionalização da política penitenciária e da política de assistência social e comparação dos parâmetros de institucionalização das políticas sociais voltadas às pessoas em privação de liberdade. A pesquisa ainda abarca a percepção dos servidores da execução penal dos estados avaliados sobre elementos que caracterizam a intersetorialidade no ciclo das políticas públicas, e, também identifica os limites e as possibilidades de indução e fomento da assistência social no sistema prisional. Para a pesquisa de percepção foram aplicados questionários aos servidores que atuam no sistema prisional dos estados que compõe a amostra, com coleta de percepção de 125 servidores públicos, ocupantes de cargos em todos os níveis de burocracia. O estudo foi estruturado de maneira descritiva e exploratória, com aplicação de abordagem qualitativa, complementada por técnicas quantitativas, por meio das quais foram desenvolvidas estatísticas descritivas e análise comparativa. Os resultados demonstram uma baixa intensidade da intersetorialidade. Porém, os dados apresentam o planejamento e o orçamento como elementos significativos para promover a colaboração entre a política penitenciária e a política de assistência social. Ao final, a pesquisa aponta os desafios e as possibilidades para melhorar a implementação da política penitenciária a partir de uma atuação coordenada do governo federal.

Palavras-chave: política penitenciária, sistema prisional, intersetorialidade, políticas públicas sociais, assistência social.

ABSTRACT

This study aims to investigate in what way the social assistance policy is established in order to attend people deprived of their liberty in the prison system, based on the experiences implemented in the states of Maranhão, Minas Gerais, Santa Catarina, Rondônia, Rio de Janeiro, of the Federal District and the Federal Penitentiary System (FPS), since 2019. In the light of this objective, a documental and bibliographic research was carried out to consolidate a survey of the institutionalization milestones for penitentiary policy and social assistance policy and to compare parameters of social policies institutionalization for people in deprivation of liberty. The research also covers the perception of civil servants for penal execution on the evaluated states concerning elements that describes the intersectoral approach in the cycle of public policies, and also identifies the limits and possibilities of inducing and promoting social assistance in the prison system. For the perception survey, questionnaires were applied to servers who work in the prison system of the states that are part of the sample, 125 civil servants working among all levels of bureaucracy were questioned about their perceptions. The study was structured in a descriptive and exploratory way, utilizing a qualitative approach, complemented by quantitative techniques, through which descriptive statistics and comparative analysis were developed. The results demonstrated a low intensity of intersectorality. However, the obtained data demonstrated factors, such as planning and budget, as significant elements to promote collaboration between the penitentiary policy and the social assistance policy, and also the challenges and possibilities to modify the diagnosis obtained, through coordinated performance of the Federal Government.

Keywords: penitentiary policy, prison system, intersectorality, social public policies, social assistance.

LISTA DE ABREVIACÕES

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CGU	Controladoria-Geral da União
CASDF	Conselho de Assistncia Social dos Estados
CASDF	Conselho de Assistncia Social do Distrito Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistncia Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPCP	Conselho Nacional de Politica Criminal e Penitenciária
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTC	Comissão Técnica de Classificação
CRAS	Centro de Referncia de Assistncia Social
CREAS	Centro de Referncia Especializada de Assistncia Social
CREAS	Centro de Referncia Especializada de Assistncia Social
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei de Organização da Assistência Social
Mrosc	Marco Regulatório da Sociedade Civil
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema nico de Assistência Social
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEESP	Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional
PNSSP	Plano Nacional de Assistência Social
PNSSP	Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário
PNAISP	Politica Nacional de Ato Integral  Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNAT	Politica Nacional de Trabalho no Sistema Prisional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Intensidade da ação intersetoria.....	37
Figura 2 - Expressões e tipos de integração intersetorial.....	38
Figura 3 - Modelo de governança em perspectivas.....	41
Figura 4 - Relações das perspectivas da governança no setor público.....	42
Figura 5 – Nuvens de palavras, quadro geral.....	110
Figura 6 – Nuvens de palavras.....	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual da população presa em atividade de laboterapia.....	69
Gráfico 2 – Quantidade de vagas por tipo de laboterapia.....	71
Gráfico 3 – Evolução da população prisional feminina e masculina	98
Gráfico 4 – Taxa de pessoas presas no Brasil.....	98
Gráfico 5 – Mecanismos institucionalizados para discussão.....	116
Gráfico 6 – Colaboração.....	117
Gráfico 7 – Percepção da aplicação do Princípios da PNAS.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos históricos de proteção social	26
Quadro 2 – Fatores associados à ação intersetorial.....	35
Quadro 3 – Grau de intersetorialidade.....	36
Quadro 4 – Formato de gestão intersetorial.....	39
Quadro 5 – Direção da ação intersetorial.....	40
Quadro 6 – Conceito de governança pública.....	42
Quadro 7 - Modelo teórico-analítico de Interseitorialidade.....	46
Quadro 8 – Vinculação entre objetivos, coleta e análise dos dados	55
Quadro 9 – Modelos de proteção social.....	84
Quadro 10 – órgãos da execução penal.....	123
Quadro 11 – Elementos da interseitorialidade na Divisão de assistência social.....	128
Quadro 12 – Desafios locais para a interseitorialidade	135
Quadro 13 – Principais desafios para a interseitorialidade nas políticas sociais.....	141
Quadro 14 – Possibilidades para a interseitorialidade	149
Quadro 15 – Instrumentos jurídicos do Mrosc.....	155
Quadro 16 – Modelo teórico normativo de gestão prisional.....	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Respostas por unidade federativa.....	49
Tabela 2 – Total de palavras.....	109
Tabela 3 – Estatísticas descritivas.....	115
Tabela 4 – Teste de homogeneidade de variâncias.....	118
Tabela 5 – Teste de ANOVA.....	118
Tabela 6 – Teste de <i>Post – Hoc</i>	119

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 Problema de Pesquisa	21
1.2 Objetivos de Pesquisa	22
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos.....	22
1.3 Justificativa	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 Políticas sociais e cidadania	26
2.2 Intersetorialidade e Políticas Públicas	31
2.3 Transversalidade <i>Versus</i>	35
2.4 Categorias e fatores de intensidade da instersetorialidade	37
2.5 Tipologias de intersetorialidade	39
2.6 Modelos de gestão intersetorial.....	41
2.7 Intersetorialidade e Governança.....	43
3. MÉTODO	46
3.1 Caracterização/tipologia de pesquisa	46
3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	49
3.3 Cenário e Perfil dos participantes	50
3.4 Caracterização dos grupos analisados.....	50
3.5 Procedimentos de coleta de dados.....	53
3.5.1 Pesquisa documental e bibliográfica.....	53
3.5.2 <i>Survey</i>	54
3.6 Procedimentos de análise de dados.....	55
4. DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	58
4.1 Parâmetros federais das políticas sociais no sistema prisional	58
4.1.1 Educação no sistema prisional.....	58
4.1.2 Saúde no sistema prisional	64
4.1.3 Trabalho no sistema prisional	66
4.1.4 Assistência social no sistema prisional	77
4.2 Assistência social, intersetorialidade e o panorama nacional do sistema prisional....	83
4.2.1 A Política Nacional de Assistência Social	83
4.2.2 A Polícia de assistência social nos entes federativos	92
4.2.3 Vulnerabilidade social e pessoas presas no Brasil	98

4.2.4	Intersetorialidade e percepção dos servidores – a caracterização nos entes	111
4.3	Desafios, trajetória, mudanças, desafios e oportunidades.....	124
4.3.1	Departamento Penitenciário Nacional e a Assistência Social	125
4.3.2	A Coordenação de Assistência social no Depen	131
4.3.3	Desafios para a promoção de políticas nacionais	133
4.3.4	Desafios para a intersectorialidade nas políticas nacionais no sistema prisional	147
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
5.1	Caracterização dos grupos analisados.....	172
6.	REFERÊNCIAS.....	174
	APÊNDICE A – Pedido de autorização para realização de pesquisa de campo.....	197
	APÊNDICE B – Estrutura do questionário.....	198
	APÊNDICE C – Tabela de contagem	201
	APÊNDICE D – Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	208
	APÊNDICE E – Institucionalização de políticas sociais e ações intersectoriais no sistema prisional	209
	APÊNDICE F – Programas e ações de assistência social desenvolvidos pelas unidades federativas	212
	APÊNDICE G – Estruturas organizacionais dos setores de assistência social	215
	APÊNDICE H – Intersetorialidade, estruturas e competências do Depen	216

1. INTRODUÇÃO

O crime é um problema multicausal (CHIES, 2013), relacionando às questões sociais (ZAFFARONI, 2013), econômicas (CIFALI, 2016) e culturais (GARLAND, 2008), que associadas ao neoliberalismo, implicam em formas diversificadas de punição nos Estados nacionais (CIFALI, 2016). Logo, as punições são construídas pelas relações sociais e se apoiam nas leis, que definem os crimes e reproduzem os efeitos das práticas estruturadas e organizadas ao longo do tempo (GARLAND, 1999).

Ao discutir a punição e o sistema prisional, Chies (2013) afirma que, a partir de 1970, as relações entre a economia e o controle social se acentuaram, reestruturando as ligações entre as formas de produzir e as práticas penais, determinadas por forças sociais e econômicas. O autor (CHIES, 2013) ensina que, atualmente, a pena privativa de liberdade é a punição mais difundida e tem suas relações vinculadas ao ideal do trabalho e de civilização, embora essas perspectivas não tenham se revestido em proteção humanitária, mas sim, na sujeição das pessoas presas às autoridades, fortalecendo a conexão entre a pena e o controle da força de trabalho.

Para Chies (2013), a pena tem objetivos ambivalentes: os ideológicos, voltados à repressão e à redução da criminalidade; e os reais, voltados ao controle, e, que aplicam a repressão seletiva como tática de submissão. Com fundamento no trabalho de Foucault (1991), Chies (2013) frisa a pena como elemento social, que subsidia a docilização dos corpos, e estrategicamente, serve: 1) à produção da delinquência, ao estabelecer dinâmicas de poder e ocultamento da criminalidade associada à classe dominante; e 2) à finalidade econômica, sob dois aspectos: o de domesticação da pessoa presa ao trabalho e o de moralização e disciplinamento da classe trabalhadora em prol da valorização capitalista.

Loïc Wacquant (2001), ao observar as dinâmicas sociais relacionadas ao aprisionamento nos Estados Unidos, aponta que o afastamento do Estado de suas funções sociais e a gradativa sobreposição das políticas assistenciais pelas políticas punitivas, como meio de consolidar o neoliberalismo, desdobrou-se no crescimento da população carcerária como resultante do paradoxo de remediar com mais Estado policial e penitenciário o menos Estado econômico e social. Para o autor (WACQUANT, 2001), as políticas penais desenvolvidas na sociedade estadunidense assumiram o objetivo de administrar a população pobre, em um movimento de intolerância que expande o Estado penal.

Nos países ocidentais houve um agravamento das estratégias punitivas, com a adoção de medidas mais severas, encarceramento em massa, restrições à liberdade

condicional, diminuição da idade penal, condenações perpétuas e pena de morte (ARGÜELLO, 2017).

No entanto, em relação aos países latino-americanos, segundo alguns autores (TORRES, 2020; CIFALI, 2016; AZEVEDO; CIFALI, 2016), a aplicação da interpretação de Lööc Wacquant (2001) deve ser vista com reserva, em razão das mudanças políticas que apresentaram respostas consideradas pós liberais, que mesclam uma atuação mais responsiva do estado nas políticas sociais (CIFALI, 2016), com a adoção de políticas punitivistas, como o aumento das penas, relacionando conflitos políticos, políticas sociais e políticas penais (ARGÜELLO, 2017).

Ao analisar o aprisionamento na Argentina, no Peru, na Venezuela, no Uruguai, na Colômbia, na Bolívia, no México, na Guatemala, no Panamá e no Brasil, Torres (2020) destaca que na América Latina o discurso de tolerância zero possui fundamento na lógica de preservação da lei e da ordem, na medida em que a prisão provisória, de pessoas sem condenação, tem sido amplamente utilizada pelo Poder Judiciário (TORRES, 2020). Para Torres (2020) é necessário o tratamento singular das questões penitenciárias representadas no contexto brasileiro, visto que, ao contrário do caso estadunidense, os países da América latina não vivenciaram o *Welfare State* ou foram impactados, na mesma intensidade, com a retração das políticas assistenciais (TORRES, 2020).

No Brasil, a partir de 1990, as políticas criminais demonstram um entrelaçamento com o modelo estatal, pautado por políticas neoliberais e reformas dos mecanismos sociais-protetivos (CHIES, 2104). Na esfera penal, a opção pelo recrudescimento se verifica, especialmente, nas camadas sociais mais baixas (BATISTA, 2006; MADEIRA, 2009) e na adoção de políticas focadas na retórica da opinião pública, a partir da falsa idéia de um inimigo interno (o criminoso), normalmente personificado na figura de pessoas dos setores socialmente vulneráveis (ARGÜELLO, 2017).

Esse contexto se caracteriza também pelo aumento da punição na política de combate às drogas, estabelecida pela Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006, que impactou, significativamente, nos indicadores de aprisionamento pelo crime de tráfico, representando um crescimento de 345%, entre os anos de 2005 e 2013 (CAMPOS; ALVAREZ, 2017), com uma elevação de 51,46% no aprisionamento, em contrapartida ao crescimento populacional de 8,24% (TORRES, 2020).

Campos e Alvarez (2017) analisam a Lei nº 11.343, de 2006, como parte de um dispositivo, que define conjuntos heterogêneos de discursos, instrumentos e medidas para resolver demandas históricas e que, em seu funcionamento desenham uma estratégia de

poder na sociedade, ao implantar o paradigma do proibicionismo. A Lei (BRASIL, 2006) buscou endurecer o combate ao tráfico e eliminar a pena de prisão para usuários, sem efetivamente descriminalizar o uso de drogas, e na prática, sua aplicação vem se efetivando de forma desigual, pelo caráter seletista do sistema de justiça criminal (SEMER, 2019; CAMPOS; ALVAREZ, 2017), que pretere a dimensão médica do dispositivo, focada em redução de danos, em favor da dimensão jurídico-punitiva, resultando no crescimento da população carcerária (CAMPOS 2015).

Apesar de trazer a ideia de descriminalização do uso de entorpecentes, a prisão de usuário como pequenos traficantes passou a ser regra na atividade policial (SILVESTRE; MELO, 2017). A série temporal analisada por Campos (2015) indica o aumento progressivo na incriminação de traficantes, a cada ano após 2006, o que ocorre de forma concomitante com a diminuição de usuários incriminados. Para o autor (CAMPOS, 2015) o fenômeno indica que o fim da pena de prisão para o usuário não parece ter acarretado o deslocamento destes para o sistema de saúde pública, sugerindo como consequência, a intensificação da criminalização por tráfico de drogas e a rejeição do deslocamento do usuário para outro sistema que não o sistema de justiça criminal.

O aumento do encarceramento combina outros fatores, como a aplicação da pena de prisão nos casos em que poderiam ser aplicadas outras medidas alternativas; a promulgação da lei de crimes hediondos, que limita a progressão de regime (SILVESTRE; MELO, 2017) e a possibilidade do acusado responder em liberdade (TORRES, 2020); a inclusão do tráfico de drogas como crime assemelhado no rol dos crimes hediondos (SILVESTRE; MELO, 2017; TORRES, 2020) e a falta de critérios objetivos na lei de combate às drogas para distinguir usuários de traficantes e o consequente aumento da discricionariedade policial (CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2015).

Esse contexto faz com que no Brasil a política penitenciária desponte como forma cada vez mais hegemônica de controle social (PASTANA, 2013) e terceiro país que mais encarcera no mundo (BORGES, 2019), mantendo sistemas prisionais caracterizados pelo *déficit* de gestão na administração prisional, pelo encarceramento em massa, pela superlotação das unidades e pelas péssimas condições de saúde e de cumprimento da pena (VASCONCELOS *et al*, 2018), condições que, privilegiam o surgimento e a manutenção de organizações criminosas (DIAS, 2011).

As respostas estatais, além de ignorarem as relações da criminalidade com o sistema econômico e cultural, se concentram nos efeitos do crime e não em suas causas e raízes estruturais, caracterizadas pela desigualdade social e pela pobreza, ocultando a

impotência dos governos diante dos conflitos e das tensões (ARGÜELLO, 2017). Ao trabalhar o conceito da questão penitenciária, Chies (2013) ressalta que:

se constitui e se manifesta por meio de expressões teóricas e concretas (políticas, institucionais e práticas) dos paradoxos e das contradições entre os discursos e as promessas acerca do castigo penal pretensamente civilizado (a privação da liberdade) e a realidade de sua execução pelos Estados modernos – evidencia-se contemporaneamente nas intersecções das esferas da política penal, criminal e social e por meio de dinâmicas de complementaridade e/ou de substituições (p. 2).

Para Chies (2013), como parte integrante da questão criminal, a questão penitenciária não tem solução, pois ambas se constituem como elementos do problema mais amplo das estruturas sócio-político-econômicas, indicando, contudo, que há como atenuar o sofrimento, enfrentar a violação de direitos no cárcere e, sobretudo, promover políticas preventivas e participativas de enfrentamento à criminalidade.

1.1 Problema de pesquisa

A assistência social é uma política pública universal, instituída constitucionalmente no tripé da seguridade social (BRASIL 1988). O marco constitucional dessa política ensejou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado.

Essa dissertação, portanto, pretendeu investigar de que forma a política de assistência social está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade. O caráter de controle social da pena de prisão e o contexto de violação de direitos na prisão exigem que a política nacional de assistência social seja efetivada no âmbito do sistema prisional brasileiro, no qual o espaço é flagrantemente marcado por violações sistematicas de direitos humanos (BRASIL, 2015), e que, ao menos teoricamente, é voltado para a reintegração social das pessoas presas (BRASIL, 1984).

Para Ferreira (2011), diante de um processo penal marcado por vivências de exclusão social, a privação de liberdade pode significar vulnerabilidade social e risco para as pessoas presas e para os seus familiares. Dessa forma, questiona-se como está estabelecida a intersetorialidade entre a política de assistência social e a política penitenciária no Brasil?

O que se espera da Política Nacional de Assistência Social é o fomento do processo de inclusão social das pessoas, sendo a função do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecer os riscos,

as vulnerabilidades e estabelecer os recursos para o seu enfrentamento (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012; BRUNI, 2015).

No campo da Administração Pública, as produções bibliográficas situam a intersetorialidade como uma estratégia que surge para superar a fragmentação e fragilidade das políticas sociais (PIRES, 2016), trazendo a ideia de visão integral das necessidades sociais, de forma a compreender e considerar o cidadão de forma totalizante (NASCIMENTO, 2010). Portanto, esse fenômeno sugere a conveniência da construção do conhecimento acerca da interrelação da intersetorialidade e das políticas públicas, notadamente na área da Administração pública (CAVALCANTI; DANTAS; CARVALHO, 2011), em especial em pesquisas que contribuem com a cidadania no cárcere.

1.2 Objetivos de pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar de que forma a intersetoridade entre a política de assistência social e a política penitenciária está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, a partir das experiências implementadas nos Estados do Maranhão, de Minas Gerais, de Santa Catarina, de Rondônia, do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal (SPF), desde 2019.

1.2.2 Objetivos Específicos

- (i) Identificar os parâmetros nacionais de institucionalização estabelecidos nas políticas sociais destinadas às pessoas presas;
- (ii) Descrever os parâmetros de institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil dentro do sistema prisional;
- (iii) Descrever a percepção dos servidores da execução penal sobre a intersetoridade da assistência social no sistema prisional nos estados analisados; e
- (iv) Identificar os limites e as possibilidades de indução e fomento da assistência social no sistema prisional pelo Departamento Penitenciário Nacional.

1.3 Justificativa

O encarceramento em massa faz do sistema prisional um grande desafio para o sistema de justiça criminal (VASCONCELOS *et al*, 2018), especialmente diante do estado de coisas inconstitucional que o aflige, causado, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), pela inércia ou pela incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a sua conjuntura (BRASIL, 2015).

Segundo Vasconcelos *et al* (2018), além do crescente encarceramento, estão na base das adversidades do sistema prisional brasileiro: a superlotação e a contínua degradação dos estabelecimentos prisionais; as péssimas condições de cumprimento da pena; o *déficit* de gestão da administração prisional; a inadequação e a insuficiência das assistências ofertadas às pessoas presas, como medidas de prevenção da reincidência; a ausência de prioridade política para enfrentar esses problema, e, nas últimas duas décadas, as facções criminosas (DIAS, 2011).

A Controladoria Geral da União (BRASIL, 2019) escancara a ausência de efetividade e de eficiência nas ações de cidadania, bem como a insuficiência dos modelos de gestão empregados, o que merece atenção dos gestores públicos na busca de novas soluções para o sistema prisional. Ao avaliar a capacidade governamental e relacional das políticas sociais de saúde, de educação e de trabalho, o órgão de controle considera pouco adequada a capacidade governamental, resultante dos arranjos institucionais de quinze Unidades Federativas (UF) avaliadas (BRASIL, 2019). O diagnóstico mostra a baixa adequação dos arranjos institucionais e de governança para promover a integração entre as secretarias estaduais responsáveis por essas políticas sociais e a pouca influência dos órgãos de controle social (ouvidorias e conselhos) na gestão das políticas voltadas às pessoas em privação de liberdade (BRASIL, 2019). Também são apontadas fragilidades na formalização e na periodicidade das articulações realizadas pelas Secretarias e os órgãos da execução penal, bem como a insuficiência na efetivação de fluxos de integração (BRASIL, 2019). Para a CGU (2019) as deficiências nos componentes de coordenação e de participação em políticas públicas apresentam prejuízo à existência de coerência e de alinhamento entre as ações governamentais; expõem os atores ao risco de que as ações não se reforcem mutuamente, e não sejam suficientes para atingir o objetivo de ampliar e qualificar as entregas pública, apontando, como oportuna a análise do grau de integração entre os diferentes atores de uma política pública (BRASIL, 2019).

A estigmatização da população prisional reforça a necessidade de aprofundamento

das possibilidades de inserção das pessoas presas e suas famílias como beneficiárias dos serviços socioassistenciais, de forma que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos três níveis da federação, possa viabilizar a articulação da rede de proteção social com os estabelecimentos prisionais brasileiro (PNUD, 2018). A perspectiva é aparelhar e desenvolver ferramentas específicas para esse público e políticas de prevenção à criminalidade, de forma intersetorial, com os órgãos públicos responsáveis pela administração penitenciária.

Cunill-Grau (2014) observa um apelo à intersetorialidade como parte central das políticas sociais, como uma promessa de gestão para traçar objetivos de transformação social, o que demonstra a importância de se aprofundar o conhecimento e as formas que ela pode assumir (CUNNIL GRAU, 2014) na relação entre a execução penal e a assistência social.

Assim, a pesquisa se debruça sobre o grau de interserorialidade entre as políticas penitenciária e de assistência social e as possibilidades de atuação integrada. O conhecimento produzido almeja contribuir para o modelo de gestão da política penitenciária, apostando na construção de uma estratégia de enfrentamento à criminalidade centrada no reconhecimento da assistência social como um dos pilares da seguridade social (BRASIL, 1988) e como mecanismo de proteção aos direitos humanos e de enfrentamento à reincidência criminal.

Além disso, os resultados podem contribuir como reflexão crítica para o fortalecimento das funções de coordenação do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2018), considerada por Pires e Gomide (2016) como um dos componentes da capacidade estatal com potencialidade para influenciar os resultados das políticas públicas.

A perspectiva desse trabalho é a de redução de danos, pois o que se reivindica é a garantia de direitos das pessoas presas, na medida em que se espera mudanças na prisão, visando aliviar o sofrimento dessas pessoas, sem legitimar o aprisionamento com a justificativa controversa de ressocializá-las, enquanto se ofusca a seletividade penal, que se alimenta da vulnerabilidade de pessoas pobres, num contexto marcado pelas contradições do capitalismo (CHIES, 2014) e pela violação do direito à Educação (TORRES, 2020).

Vasconcelos *et al* (2018) apontam a necessidade de estruturação das assistências legais previstas na Lei de Execução Penal, e de arranjos que assegurem os direitos sociais para as pessoas privadas de liberdade. Segundo os autores (VASCONCELOS *et al*, 2018), os estados da federação não conseguiram ou não se dispuseram, a estabelecer estruturas especializadas para responder à complexa pauta prisional, sobretudo no que se refere ao

acesso às políticas de caráter universal, o que demonstra que existe lacunas de pesquisa a serem exploradas.

A escolha dos Estados de Maranhão e de Rondônia se deu pela condição de vulnerabilidade social das regiões em que estão localizados. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), referentes aos anos 2017 e 2018, a maior concentração de pobreza encontra-se nas regiões Nordeste e Norte do país. O levantamento (IBGE, 2020) aponta que a região Nordeste concentra um valor proporcional a 47,9% da concentração da pobreza, seguida pela região Norte, com 26,1%. Apesar de a região Norte possuir o menor valor de renda familiar média no país, com estimativa de R\$ 938,06, em detrimento do Nordeste, segunda menor média com R\$ 1.077,85, os estados nordestinos possuem maior densidade populacional (IBGE, 2020). Os números são assombrosos, levando em consideração que a região Nordeste possui menos de um terço da população nacional (27,3%) e contribui com quase a metade (47,9%) de toda a pobreza estimada do país (IBGE, 2020). Para além do recorte geográfico, o IBGE (2020) aponta a concentração de pobreza em diferentes grupos e camadas sociais. Entre os perfis que mais contribuem para a pobreza no Brasil estão pessoas de 25 a 49 anos (65,7%); homens (55%), e pessoas com ensino fundamental incompleto (52,3%) (IBGE, 2020). O instituto (IBGE, 2020) estima que entre a população pobre, 39,2% estão fora da força de trabalho, e nos recortes de desigualdade racial mostra que, pretos e pardos concentram 77,8% da pobreza do país, enquanto brancos e outros representam 20,7% e 1,5%, respectivamente. Esse perfil também é observado na população prisional, majoritariamente composta por pessoas com baixo grau de instrução, pouco acesso ao trabalho e à renda, do sexo masculino e de pele preta ou parda (BRASIL, 2020).

O Distrito Federal, o Sistema Penitenciário Federal e os estados de Minas Gerais e Santa Catarina foram selecionados por conveniência na perspectiva de realizar uma avaliação que abarca o cenário nacional, garantindo a representatividade de pelo menos um sistema prisional por região do país, com o propósito de fazer com que os resultados do trabalho sejam mais similares possíveis com a realidade (CRESWELL, 2010). O estado do Rio de Janeiro foi incluído na pesquisa, em razão das dificuldades de interlocução com o estado de Minas Gerais, como estratégia de garantir a amostra de um estado por região do país. O estado de Minas Gerais foi oficializado duas vezes quanto a participação na pesquisa, conforme apêndice A, sem oficializar qualquer tipo de *feedback*, embora a pesquisa tenha colhido 1 resposta referente ao estado. O Rio de Janeiro também não apresentou *feedback*, embora tenham sido coletadas informações por meio de questionário respondido por 3

servidores.

O período a ser estudado, a partir de 2019, foi escolhido por representar a institucionalização da Coordenação de Assistência Social, Jurídica e Religiosa da Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais, estrutura da Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2019a), órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 1984).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O marco teórico da pesquisa é interdisciplinar e buscou bases conceituais nas contribuições das ciências sociais e das ciências sociais aplicadas para analisar a política penitenciária e a política de assistência social. Assim, o presente capítulo traz elementos conceituais e características relacionados às políticas sociais e cidadania (seção 2.1); à intersetorialidade e às políticas públicas (seção 2.2); transversalidade e intersetorialidade (seção 2.3); às categorias e aos fatores de intensidade da intersetorialidade (2.4); às tipologias da intersetorialidade (2.5); modelos de gestão intersetorial (seção 2.6); e à intersetorialidade e à governança (seção 2.7).

2.1 Políticas Sociais e Cidadania

Na sociedade capitalista as políticas sociais encontram-se nas consequências do desenvolvimento industrial (FARAH, 2000). Com base na visão liberal, esperava-se do crescimento econômico o aperfeiçoamento do bem-estar dos trabalhadores, mas a crença na capacidade de autorregulação do mercado para solucionar as demandas sociais foi colocada em cheque, pela miséria e pelo desemprego que assumiam grandes proporções (PAULA, 1992).

Paula (1992) afirma que o mercado não se autorregula, precisando da intervenção do Estado para corrigir suas distorções e viabilizar condições para que o setor produtivo opere em função das necessidades sociais, e, não funcione, exclusivamente, para atender aos interesses privados, na ideia de otimizar a distribuição de recursos e assegurar o crescimento econômico. Com base nessa compreensão, o bem-estar social foi se desenvolvendo nas sociedades capitalistas contemporâneas, se configurando no pós-guerra, nas décadas de 1950 e 60, período em que as economias avançadas se ordenaram

para permitir um processo acelerado e generalizado de crescimento econômico (PAULA, 1992).

Sobre os modelos de Proteção Social, Paula (1992) aponta que existem diferentes interpretações teóricas, relacionadas com o crescimento do Estado de bem-estar social (*Welfare State*). Mas, ensina que o fenômeno pode ser compreendido como um pacote de ações sociais e assistencialistas, em maior ou menor medida em cada país, dados como resposta à expansão do capitalismo, à formação do estado nacional e sua transformação em democracia de massas, a partir do final do século XIX, em decorrência dos movimentos por igualdade e por segurança socioeconômica (PAULA, 1992).

Na Europa ocidental o Estado protetor é caracterizado pela concretização de programas social-democratas do pós-guerra, e não apenas na articulação entre o Estado e o mercado (PAULA, 1992). Já nos países em desenvolvimento questiona-se o Estado-Nacional-Desenvolvimentista, forma que o Estado de intervenção assumiu em países periféricos do sistema capitalista, pois, antes de ser um corretivo do mercado, característica do Estado de bem-estar social consolidado nos países centrais, o Estado foi o indutor da constituição do mercado, modelo que entrou em crise nos anos 1980, e que influenciou a imagem do Estado, visto de forma ineficiente, fortalecendo a tese de Estado mínimo (FARAH, 1998).

No contexto brasileiro, Farah (1998; 2000) assinala a crise que atingiu o padrão de intervenção nas esferas sociais, após o início de 1980, inserida num movimento de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal do Estado. Esse processo atingiu os países centrais no início dos anos 1970, caracterizado por forte intervenção do Estado na economia e pela presença decisiva no fornecimento de serviços públicos, abalando as relações entre o Estado e a sociedade nos países capitalistas, mas no Brasil isso ocorreu de forma diferente (FARAH, 1998; FARAH, 2000).

Com a instauração do regime burocrático-autoritário em 1964 os sistemas de proteção social no país sofreram uma inflexão, caracterizada com: a centralização e a concentração do poder nas mãos da tecnocracia; a retirada dos trabalhadores do jogo político e da gestão das políticas sociais; o aumento de cobertura, realizado precariamente, com a incorporação de grupos anteriormente excluídos, tais como as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas e a privatização dos serviços sociais, a exemplo dos serviços de educação e de saúde (FLEURY, 2009). Na década de 1970, a mobilização social em torno da democratização das políticas adquiriu novas

estratégias, com fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do parlamento, que passaram a incluir a questão social na agenda de construção da sociedade, trazendo a dívida social para o centro da agenda democrática (FLEURY, 2009). Buscava-se, naquele período, o reordenamento das políticas, em resposta às demandas por inclusão e equidade, projetada para o sistema de políticas sociais, com conotações de afirmação dos direitos sociais como cidadania (FLEURY, 2009).

Questão social pode ser compreendida de forma ampla, no entanto, seu significado está estritamente relacionados às expressões sociais resultantes do sistema capitalista e das relações de trabalho (IAMAMOTO, 2008; NETTO, 2008). Com a transição democrática, a partir de Constituição de 1988, assim como em outros países da América Latina, a problemática no Brasil se torna aparelho do Estado, tão importante na questão das políticas sociais, quanto maior for maior a população desprovida de condições básicas para o exercício da cidadania (O'DONNEEL, 1987). Ou seja, não apenas o conteúdo das políticas sociais é relevante, mas a obrigação de transformar o beneficiário das políticas sociais em sujeito da política (O'DONNEEL, 1987). O quadro 1 apresenta o avanço no modelo de Proteção social no país.

Quadro 1 – Modelo de proteção social

Modelo	Descrição
Assistencial	Emergencial, para grupos de pessoas pobres e vulneráveis, caritativo e reeducador, organizado a base de associação – trabalho voluntário e políticas públicas, estruturação pulverizada e descontínua, não configura direito social, mas medidas compensatórias e estigmatizantes, denominado como cidadania invertida, pois o indivíduo precisa provar que fracassou no mercado para ser objeto da Proteção Social.
Seguro Social	São Destinada a grupos ocupacionais, com relação de direito contratual, condicionado a contribuição pretérita e filiação ocupacional, organização fragmentada, concedido como benefício e privilégio diferenciado a cada categoria, por isso também é conhecido como cidadania regulada pela condição de trabalho.
Proteção Social	Rompimento da cobertura vinculada no mercado formal, com mecanismos solidários e redistributivos. Seguridade no tripé: saúde, assistência social e previdência, de caráter não contributivo para a Saúde e Assistência Social, universalidade; cidadania, integração e descentralização das estruturas, perspectiva publicista – entre governo e sociedade civil.

Fonte: : Elaborado pela autora, a partir de Fleury (2009).

Assim, é possível identificar as relações entre os conceitos de questão social (problemas) e de políticas sociais (respostas), pois, conforme defendido por Santos e Neto (2008), o estado de bem-estar social se caracteriza como um dos construtos políticos da sociedade moderna, no qual o poder político emprega forças para proteger a seguridade social, elevando a vida num patamar civilizatório, e, não apenas um estado assistencialista. Assim, constitucionalmente, a seguridade social é pautada pela estratégia universal de

proteção integral dos brasileiros e compreende as ações destinadas a assegurar os direitos à saúde, à assistência social e à previdência (BRASIL, 1988), trazendo em sua configuração a intersectorialidade na ideia de políticas sociais articuladas e do estado democrático de direito, para atuar contra as desigualdades sociais do país (BRAVO, 2001).

No entanto, é essencial registrar que, apesar dos avanços, o sistema de proteção social no Brasil não se constituiu um *Welfare State* (SANTOS; NETO, 2010; TORRES, 2020), pois o cenário do país é cheio de contradições, onde avança-se no plano legal de garantia e dos direitos sociais. No entanto, as reformas neoliberais acirram a desregulamentação e a privatização dos direitos sociais, com vinculação, seletividade e focalização das políticas sociais (PEIXOTO; ARRAIS, 2012). Pela hegemonia do pensamento liberal, a seguridade social foi instituída num processo de discórdia e de interesses contraditórios, caracterizado por um período de desmonte dos preceitos constitucionais de universalização e integralidade (IAMAMOTO, 2004). Esse processo culmina em uma seguridade dilapidada pela fragmentação das ações, espalhadas por diversos ministérios em disputa por recursos e poder, no país em que uma parcela significativa da população não tem acesso a direitos para suprir as necessidades básicas de existência (BRAVO, 2017).

A herança patrimonialista das relações políticas e a conservação de práticas burguesas contribuem para a ausência do acesso aos direitos pela classe trabalhadora, conexas à concepção de proteção social sem universalidade, o que leva as pessoas destituídas das garantias do mercado de trabalho à necessidade de políticas de assistência social (PEIXOTO; ARRAIS, 2012).

Apesar das tensões reveladas no processo de mudança constitucional, a reforma democrática trouxe mudanças no sistema político, na estrutura institucional e no aparelho de Estado, orientadas para o desenvolvimento, a democratização, a descentralização, a regionalização, a integração e a flexibilização das ações do governo (LUSTOSA, 2010).

Junqueira e Perret (2011) frisam que a estratégia democrática ocorreu para complementar o Estado e não como proposta de substituição, e corroborou com descentralização das políticas sociais, almejando a cooperação das organizações públicas e privadas, em favor do enfrentamento dos problemas sociais. Oliveira e Keinert (2016) afirmam que mesmo sem se reposicionar de forma absoluta quanto aos direitos sociais espaços importantes de participação democrática foram constituídos no Brasil, ressignificando o sentido do termo público – não como algo que se refere exclusivamente aos domínios estatais, mas como algo que diz respeito ao interesse coletivo e, portanto,

possui a sociedade e o cidadão como referências.

As pesquisas na administração pública têm dado mais atenção à sociedade civil e sobre seu papel na provisão de serviços públicos, especialmente diante da escassez de recursos e das dificuldades do Estado em atender as demandas sociais (JUNQUEIRA, 2004). Nas linhas de pesquisas tem surgido diversas correntes teóricas, entre as quais se destaca a *New Public Governance* (OSBORN, 2006), considerada uma evolução da *New Public Management*, esta última considerada, há alguns anos, como um novo paradigma da gestão pública (GENOÍNO, 2016). Segundo Gomide e Pires (2015), a nova governança pública é um modelo que desloca o papel do estado do controle para a dimensão da coordenação, em que diferentes relações de poder podem determinar diferentes mobilizações, estruturas variadas de políticas públicas. O modelo se articula com os conceitos de instrumentos e de arranjos de governança (STELLA; RUZZI, 2019).

Em estados pluralistas como o Brasil, no qual vários atores interdependentes atuam em rede na formulação de políticas públicas e na entrega de serviços públicos, com relações interorganizacionais duradouras e de confiança mútua, o modelo de governança na gestão das políticas públicas tende a gerar melhores resultados, em termos de eficiência, eficácia e efetividade (GENOÍNO; SIQUEIRA, 2016). As redes se caracterizam como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder necessidades da população, respeitando o saber e a autonomia (JUNQUEIRA, 2000). Com isso, as redes constituem um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas, otimizando a utilização dos recursos, tanto na concepção das ações intersetoriais, quanto na execução das políticas públicas, desenvolvendo capital social e governança para garantir os direitos sociais da população (JUNQUEIRA, 2000; DELGADO, 2014).

As redes de políticas públicas são arranjos caracterizados pelo aspecto relacional, cada vez mais frequentes na administração pública, em razão da percepção das questões sociais como problemas complexos, e que envolvem diferentes atores, interesses e crenças, sugerindo que as políticas públicas passem a ser formuladas e implementadas em caráter transversal e intersetorializado (GOULART; VIEIRA, 2020). Desse modo, o equilíbrio entre os princípios de autonomia e de cooperação representa um grande desafio para a Administração Pública, pois a gestão de políticas públicas implica em condições e capacidades específicas para que os resultados sejam atingidos (GOULART; VIEIRA, 2020).

A complexidade nas políticas públicas, em especial nas sociais, se acentua na medida em que o Estado passa a atuar em novas áreas e a intervir sobre novos problemas,

a partir de novos princípios e requisitos institucionais, em contraposição às experiências históricas de Estados desenvolvimentistas ou de Estados de bem-estar social, marcadas pela centralização decisória e administrativa, e pelo insulamento da burocracia (GOMIDE; PIRES, 2015).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) caracterizam políticas públicas como o resultado dos esforços governamentais criados para alterar aspectos da sociedade, direcionando o enfrentamento de um problema público, com intencionalidade e resposta concebida. Para Peter (2018), políticas públicas se definem como a soma de ações governamentais que afetam a vida dos cidadãos. Dye (1984) as caracterizam como a ação ou não ação de um governo.

Aqui será adotado o conceito de Secchi (2016), autor que compreende as políticas públicas como diretrizes de ação coordenada, que se materializam com instrumentos concretos para o enfrentamento de um problema público, orientadas para a transformação positiva da realidade pública. E, no caso do presente trabalho portanto, em uma perspectiva intersetorial.

2.2 Intersectorialidade e Políticas Públicas

Especialistas identificam a Intersectorialidade como um termo polissêmico (CUNNILL-GRAU, 2014; BRAVO, 2017), cujos os conceitos estão vinculados na busca por efetividade das políticas sociais, especialmente nas questões relacionadas à saúde, à violência, à pobreza e à inclusão social (NASCIMENTO, 2010). Estudos teóricos indicam que o termo passou a ser utilizado na literatura como sinônimo de ação intersectorial, cooperação intersectorial, coordenação intersectorial, colaboração intersectorial, colaboração interorganizacional e integração intersectorial (PRADO *et al*, 2021). Silva *et al* (2013) ressaltam a configuração múltipla do termo e a variedade de questões de pesquisa que podem ser desencadeadas, passando a nomeá-lo como “IntersectorialidadeS”. O termo “setor” pode ser compreendido como um agrupamento de papéis, funcionando de forma vertical e autônoma, estrito a um domínio de atividade ou lógica profissional, composta de ideais e práticas (LANCMAN *et al*, 2020). Enquanto o prefixo inter é oriundo do latim *inter*, que significa no interior de dois, apresentando uma posição intermediária e indicando: a) relações entre dois ou mais setores; e b) o que é comum a dois ou mais setores, que, ao se aproximarem e interagirem, podem produzir ações e saberes mais integrais e totalizantes (CAVALCANTI; MIRANDA; MEDEIROS; DANTAS; CARVALHO, 2013).

Para Bravo (2017), a intersectorialidade são apelos que argumentam a respeito de uma necessária ruptura com a lógica cartesiana de organização do saber que se transporia à prática da gestão pública. Para a autora (BRAVO, 2017), as políticas intersectoriais compartilham um projeto político de reorientação das relações entre poderes político e econômico para estabelecer no seio do Estado uma defesa da sociedade contra mazelas do sistema econômico.

A intersectorialidade depende de mudanças: na construção do conhecimento, no modo como o Estado se relaciona com a sociedade civil; e na forma como os diversos campos de saberes interagem (CAVALCANTI; DANTAS; CARVALHO, 2011). Para isso, mobiliza setores, atravessa as agendas político-partidárias, os processos de trabalho e a gestão das políticas públicas para superar as contradições do modelo de desenvolvimento, que no caso brasileiro vem produzindo o aumento da exclusão social e o desmonte gradativo da seguridade social (CAVALCANTI; DANTAS; CARVALHO, 2011). Ela é a expressão da articulação entre as políticas públicas, que, por meio de ações conjuntas, buscam o enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas (SOUZA; DALBELLO-ARAÚJO, 2021).

Segundo Cunill-Grau (2014), um dos significados refere-se à ação coletiva e abrange as diferentes formas de parceria público-privada. Em outra perspectiva, a intersectorialidade também representa a relação entre diversos setores governamentais, tais como a educação, a saúde, a agricultura (CUNILL-GRAU, 2014), a assistência social e a execução penal. Para Prado *et al* (2021) implica a integração de atores para uma atuação de articulação horizontal entre os setores, minimizando inconsistências entre eles, o que exige intervenções estruturais mais profundas.

Marcondes, Sandim e Diniz (2018) apontam a intersectorialidade como um modo de superar a fragmentação e a verticalização, envolvendo os entes federativos, de forma vertical e horizontal, abarcando os programas setoriais e as organizações atuantes, pois atinge setores governamentais submetidos a diferentes restrições institucionais. Ela é identificada nas relações entre o nível nacional e os subnacionais de governo (CUNILL-GRAU, 2014).

Para Nascimento (2010), a incorporação da intersectorialidade nas políticas públicas traz a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passam a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Porém, sem se limitar ao trabalho em conjunto e a troca de saberes interdisciplinares, mas agregando valor social de forma sinérgica, em torno de um interesse comum, largando o paradigma

burocrático para instalar um processo comunicacional fluente, ressignificando as práticas de gestão (CARMO; GUIZARDI, 2017; INOJOSA, 2001), por meio de arranjos de articulação que se manifestam nos instrumentos e mecanismos do modelo societal de Administração Pública (PAULA, 2005; PAULA 2010).

Inojosa (2001), autora brasileira que possui estudos seminais sobre o tema, compreende a intersectorialidade como consequência e como produto da articulação de diferentes conhecimentos, estabelecida como uma nova dinâmica governamental para o alcance de resultados integrados, sem abafar a dimensão do planejamento e da avaliação em políticas públicas pela sociedade, constituindo-se uma ferramenta institucional de qualificação dos serviços públicos.

Entre seus aspectos mais relevantes está a orientação para a colaboração e a complementaridade, atentando-se às necessidades e particularidades das populações, suas formas de sobrevivência e, também, às resultantes da questão social (JUNQUEIRA, 2000), entendida como expressão das contradições do capitalismo (IAMAMOTO, 2008). As referências principiológicas da intersectorialidade são a integração e a participação popular, reforçando o papel de superar as fragmentações na estrutura do estado e no campo do conhecimento, ultrapassando práticas assistencialistas (CUNILL-GRAU, 2014).

Para Sposati (2006), algumas dimensões da intersectorialidade precisam ser destacadas: a convergência, como impulsos para a ação em determinados problemas públicos, de forma corretiva e racional; a estratégica, que aborda a gestão institucional da qualidade, por permitir ultrapassar limites que ocorreriam na abordagem unicamente setorial; a dimensão pedagógica, compreendida a compeende como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas, também, como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas e novas demandas para as políticas públicas envolvidas.

Segundo Koga (2003), a intersectorialidade é uma qualidade do processo de intervenção em situações complexas para abordar integralmente problemas multicausais, o que, segundo Cunnil Grau (2004), a coloca como uma estratégia central na solução de problemas públicos, implicando a entrega de serviço pelos setores do governo, próprios de cada órgão, porém de forma articulada entre as políticas públicas, para atender necessidades sociais ou que previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas e relacionadas entre si (CUNILL-GRAU, 2014).

As referências territoriais ou de segmentos da população exigem do setor público a adoção de perspectivas que não se adaptam ao modo compartimentado de organização

do Estado (CUNILL-GRAU, 2014). Segundo Koga (2003), no caso brasileiro, a descentralização das políticas sociais e o protagonismo dos municípios na provisão destas políticas determinam a integração dos diferentes setores governamentais e destes com a sociedade, frente às suas responsabilidades no pacto federativo.

Nesse sentido, não se trata somente de recorrer à necessidade de vincular as instituições relacionadas com as políticas sociais por meio da constituição de uma autoridade para elaborar agendas conjuntas ou construir um marco comum às ações, mas de intervenções para propiciar mudanças de cultura organizacional, viabilizando a ampliação do escopo de ações, a reorganização dos sistemas locais, a convergência de interesses entre os profissionais e a construção de alianças na implementação de políticas públicas (PRADO *et al*, 2021). Objetiva-se, com isso, a integração de mecanismos de gestão desenvolvidos em territórios definidos, com capacidade financeira e técnica para articular setores que se complementam e reúnem atores sociais, saberes, poderes e vontades, em uma nova forma de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, confluindo recursos para enfrentar as desigualdades sociais (PRADO *et al*, 2021).

Nos países desenvolvidos, a noção de intersectorialidade tem como imperativo uma perspectiva holística de governo, vinculada a ideia de que a maioria dos problemas do governo corresponde a problemas complexos, pois têm múltiplos fatores causais, objetivos de políticas em conflito e discrepâncias sobre as soluções, exigindo abordagens interativas (CUNILL-GRAU, 2014).

Na América Latina, a ação intersectorial associa-se à tendência de aplicação de abordagens multidimensionais, com enfoque em direitos, trazendo a integralidade como a base da intersectorialidade, assumindo uma compreensão ampliada do fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social, e que exige mais do que a conexão de setores governamentais, e deles com outros setores, mas a integração entre eles, possibilitando soluções integrais (CUNILL-GRAU, 2014).

A integralidade atribue, portanto, um fundamento político à intersectorialidade, partindo do pressuposto de que as políticas públicas que almejam abordagens mais amplas devem ser planejadas e executadas de forma intersectorial (CUNILL-GRAU, 2014). A ideia que setores diversos podem convergir, aplicando nas políticas públicas as suas respectivas especialidades, decorre da atenção à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais, trazendo a intersectorialidade para o centro da promessa da integralidade, conceituando a intersectorialidade como modelo de gestão (CUNILL-GRAU, 2014). Significa uma decisão racional na gestão de políticas públicas, em especial nas de corte

social, e que implica a combinação entre políticas no processo de gestão, e não uma posição substitutiva (SPOSATI, 2006a).

A integração aparece, também, como um fundamento técnico da intersectorialidade, na ideia de que ela cria melhores soluções, pois compartilha os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc.) que são próprios de cada setor - públicos e privados, com e sem fins lucrativos, permitindo que as diferenças possam ser usadas para resolver os problemas sociais (CUNILL-GRAU, 2014).

2.3 Transversalidade *Versus* Intersectorialidade

Transversalidade e intersectorialidade são duas categorias abordadas normativamente como orientações para a articulação horizontal e democrática, diante da necessidade de produzir políticas que deem conta da solução de problemas públicos complexos, pois estes não obedecem aos limites das políticas setoriais (BRAVO, 2017). Ao se debruçar sobre as bases científicas das produções acadêmicas sobre os temas, Marcondes, Sandim e Diniz (2018) apontam o uso intercambiável dos termos. Segundo Bravo (2017), no Brasil, alguns estudos tratam a intersectorialidade como siamesa da transversalidade, no entanto, a autora (BRAVO, 2017) ensina os traços que diferenciam esses fenômenos.

Os estudos de Bravo (2017) mostram que o marco da transversalidade apresenta a incidência política dos novos movimentos sociais sobre o Estado e tem permeabilidade, ainda que sutil, nos discursos de sentido (neo) liberal da nova administração pública. Enquanto a intersectorialidade possui o marco ideológico deslocado entre as teorias keynesianas e marxistas, mais próximo da tendência de intervenção do Estado sobre a sociedade, e atua sobre questões relacionadas à insurgência do estado moderno (BRAVO, 2017). Nessa atuação destaca-se a atenção com os pobres, ideia que remonta das intervenções do estado moderno na Europa e nos Estados Unidos (BRAVO, 2017). Já os textos voltados à transversalidade na gestão pública, normalmente, têm como foco a proteção de direitos relacionados à cultura, ao meio ambiente, às políticas para mulheres e à promoção de igualdade racial (CUNILL GRAU, 2014; BRAVO, 2017), enquanto as produções sobre a intersectorialidade são mais voltados aos temas da saúde e da assistência social (BRAVO, 2017).

A introdução de novos assuntos, que não podem ser tratados verticalmente, é uma característica da transversalidade, pois pretende-se que os temas transversais sejam

assumidos por todos os órgãos, em todos os setores (CUNNIL GRAU, 2014).

O que aproxima os termos é que, segundo os trabalhos analisados por Bravo (2017), com as palavras-chave: intersetorialidade e transversalidade, os fenômenos são voltados a construir sentidos normativos e propositivos para a administração do estado, com preocupações sobre os elos que tecem a rede e os instrumentos que coordenam os sistemas que geram os efeitos de estado (BRAVO, 2017). Entretanto, a versão de gestão transversal encontrada em estudos brasileiros não apresenta prescrições essenciais encontradas nos estudos sobre a intersetorialidade, que trazem um sentido de cooperação e coordenação interinstitucional para integração de políticas específicas (GRAF, 2005 *Apud* BRAVO, 2017).

Outro fator de diferenciação entre os fenômenos é que a transversalidade não pretende substituir estruturais setoriais existentes, ainda que possa oferecer novos pontos de vista e linhas de trabalho (CUNNIL GRAU, 2014). Do mesmo modo, a intersetorialidade não é mero sinônimo de coordenação interinstitucional, mesmo que a coordenação seja necessária para evitar a redundância e a inconsistência das políticas públicas (CUNNIL GRAU, 2014).

A literatura traz diversificadas finalidades para a intersetorialidade. Autores seminais sobre o tema no Brasil (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA, 1998 *apud* BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016) afirmam que a finalidade da intersetorialidade é o desenvolvimento social e a reversão da exclusão social, e evidencia uma perspectiva normativa que articula setores distintos e uma finalidade comum (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016).

De acordo com Nascimento (2010), a intersetorialidade passou a ser valorizada à medida em que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia na implementação das políticas setoriais, primordialmente no atendimento das demandas da população. Portanto, seus objetos giram em torno da solvência dos problemas públicos, a partir de uma atuação sistêmica que preza o diálogo entre o estado e a população nas políticas públicas para realizar as premissas da constituição federal entre múltiplos atores e instituições estatais (BRAVO, 2017), combinando o dever do Estado e o direito da cidadania (SPOSATI, 2006).

Bravo (2017) mostra que os estudos apontam para o propósito de superação da fragmentação na solvência de problemas específicos ou de transformações mais abrangentes; e, também para a otimização de recursos nas políticas sociais, uma vez que os serviços são dirigidos aos mesmos grupos sociais situados num dado território

geográfico.

Para Cunnil Grau (2014), do ponto de vista analítico, quando compreendida como uma relação do setor público com o setor privado, em qualquer uma de suas manifestações, a intersetorialidade tende a ser vinculada à melhoria do desempenho na prestação de serviços públicos, quando vista como a relação entre setores governamentais distintos. Assim, o foco vai além da melhoria do desempenho, passando à finalidade de solução de problemas públicos multicausais, buscando a integralidade na abordagem de um determinado problema que coloca como central a relação entre diferentes setores do governo. A partir do levantamento, podemos dizer que os estudos sobre intersetorialidade a vinculam, também, à garantia de cidadania (FERRAREZI; RUAS, 2019).

2.4 Categorias e Fatores de intensidade da intersetorialidade

Revisitando as definições e a natureza da intersetorialidade, Prado *et al* (2021) definem a intersetorialidade como uma estratégia de gestão, utilizada em sistemas descentralizados, que favorecem a articulação com outros setores, considerando princípios como território, regionalização e integralidade da atenção, e, apresenta níveis de gestão e intensidade de relações interinstitucionais.

Segundo Prado *et al* (2021), a natureza da intersetorialidade apresenta três categorias centrais: 1) o nível de inclusão no ciclo de formulação de políticas, o que pressupõe o planejamento de ação sobre iniquidades; 2) o nível de colaboração na implementação de ações, o que pressupõe agentes sociais com relativa autonomia; agentes com capacidades técnicas específicas; e relações sociais permeadas pelo diálogo; e 3) o nível de mudança nas formas organizacionais preexistentes, que pressupõe mudanças no processo de trabalho; implementação de ação em um recorte espacial definido; e a possibilidade de replicação em outros espaços sociais. Os autores (PRADO *et al*, 2021) apresentaram na revisão de escopo sobre a intersetorialidade a proposição de uma escala de fatores de mensuração da articulação intersetorial, considerando os níveis apresentados no quadro 2:

Quadro 2 - Fatores associados à ação intersetorial

nível 0	compartilhamento de dados e informações muitas vezes unidirecional
nível 1	cooperação para otimizar recursos
nível 2	coordenação com maior horizontalidade e compartilhamento de financiamento
nível 3	integração de um processo político em que uma nova política ou programa apresenta a definição de objetivos, processos administrativos e financiamento compartilhados

Elaborado pela autora, a partir de Prado *et al* (2021).

A intersectorialidade pressupõe a ideia de setores que atuam juntos em um problema comum, o que torna a integração o resultado, e ao mesmo tempo, a expressão da ação intersectorial (CUNNIL GRAU, 2014). Ao tratar sobre os possíveis modos de gestão, de organização e de execução da ação intersectorial, Nuria Cunnil Grau (2014) propõe um modelo analítico de avaliação das intensidades da integração, apresentando três variáveis, que se constituem tanto como causa, quanto efeito da intersectorialidade, para medir o grau do fenômeno, com base no ciclo de avaliação das políticas públicas. O quadro 3 apresenta as variáveis e suas expressões.

Quadro 3 – Grau de intersectorialidade

Variável	Fatores	Expressão da variável
Grau de incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas	Os mecanismos de formulação das decisões e sua expressão nos processos de planejamento, formulação orçamentária, monitoramento e avaliação	Ação pensada e desenhada de forma intersectorial, impactando a forma como os problemas são refletidos e definidos. Plano Plurianual. Orçamento. Sistema compartilhado de avaliação de resultados (produtos (outputs) e impactos (outcomes)) Planejamento conjunto: orçamento, definição de metas e indicadores. <i>Accountability</i> colaborativa. Forma e conteúdo dos acordos iniciais de colaboração e como os processos são conduzidos na formulação e afetação dos resultados do trabalho colaborativo.
Grau de mancomunidade na execução e no financiamento das ações	As modalidades de execução das ações, de alocação dos recursos para seu financiamento e de intercâmbio de informação	Padronização de processos. Compromisso pactuado de execução das ações em função de um mesmo fim. União de recursos. Compartilhamento de fluxos de trabalho. Fluxo com intercâmbio de informações. Sistemas de informações unificados, comuns ou compartilhados para a execução das ações Contribuições orçamentárias que passam a compor fundos compartilhados.
Grau de alteração das formas organizacionais	Os formatos organizacionais suprassetoriais e intersectoriais (arranjos comuns de governança).	Mudança na estrutura organizacional dos setores governamentais envolvidos.

Elaborado pela autora, com base em Cunnil Grau (2014).

Para avaliar a intensidade da ação intersectorial de acordo com níveis de integração dos mecanismos de gestão e execução e das estruturas organizativas, Cunnil Grau (2016) apresenta alguns fatores de integração, que estão dispostos na figura 1:

Alta integração	Baixa integração
Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação (<i>Incorporação no ciclo de políticas</i>)	Apenas uma parte do ciclo de políticas é contemplada. Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, no qual intervém um órgão intersetorial de caráter técnico.
Planejamento conjunto	
Programação orçamentária comum	
Monitoramento e avaliação compartilhados	As atividades básicas de planejamento, elaboração do orçamento e avaliação continuam assumidas setorialmente.
Compartilha-se a execução das decisões, a informações os recursos (mancomunidade)	Compartilham-se somente assuntos operacionais. Por exemplo, transferência de informação sobre um mesmo público.
Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede	O financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.
Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais (<i>Estruturas orgânicas suprassetoriais ao menos para a governança comum</i>)	Não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial.
Intersectorialidade de alta intensidade	Intersectorialidade de baixa intensidade

Figura 1 - Intensidade da ação intersectorial
Fonte: Cunnil Grau, 2016.

A figura 1 ilustra as situações polares em que a intersectorialidade pode se apresentar. A integração entre setores pode ocorrer em todo o ciclo de políticas públicas ou apenas em parte dele, formando uma mancomunidade para compartilhar informações, recursos e responsabilidades, podendo se apresentar em diferentes formatos (CUNNIL GRAU, 2016).

2.5 Tipologias da Intersectorialidade

Cunnil Grau (2016) apresenta tipos de integração intersectorial, identificando amplos espaços de colaboração entre os setores: o trabalho em rede (*networking*); a coordenação e a integração, destacando, ainda, a colaboração, a comunicação, a cooperação, a coalizão, a integração (HORWATH; MORRISON, 2007 *Apud* Cunnil Grau, 2016), a colaboração, a convergência e a consolidação (CORBETT; NOYES, 2008 *Apud* Cunnil Grau, 2016). Entre esses fatores, segundo Cunnil Grau (2016), a colaboração, a convergência e a consolidação ocorrem em instituições e programas governamentais transformadores, que tendem a trabalhar com famílias e com comunidades e buscam alterar a maneira como a sociedade e as pessoas se relacionam, almejando a entrega de mudança de comportamento e não apenas a entrega de benefícios (CUNNIL GRAU, 2016).

As políticas sociais promovidas no Brasil são caracterizadas por desafios

complexos, que tencionam a estrutura do estado para dar respostas pensadas e promovidas por novos arranjos, exigindo inovação na coordenação entre os setores e os entes governamentais (SILVA, 2013). Esse contexto compartilha entre os governos a tarefa da intersetorialidade para enfrentar problemas estruturais, como a pobreza, também, com respostas estruturais, a partir da integração dos serviços públicos (SILVA, 2013).

A figura 2 apresenta importantes tipologias na análise da intersetorialidade que indicam perspectivas de trabalho para a sua construção nas políticas públicas:

Colaboração	Convergência	Consolidação	Integração
Padrões de qualificação do pessoal	Disposições contratuais para a transferência/realocações de fundos	Planos e orçamentos multiagencias /multiáreas / multidisciplinas	Acordos formais entre serviços
Formulários/processos de solicitação únicos	Acordos contratuais com uma “agência diretora”	Equipes interagenciais para o fornecimento contínuo de serviços	Metas e objetivos compartilhados claramente definidos
Protocolos de gestão de casos comuns	Contribuições orçamentárias /recursos compartilhados (<i>pooled resource</i>)	Planejamento interagenciais fusionada/divisão do trabalho/ responsabilidade	Legislação que requer associação entre agências
Administração funcional centralizada		Capital humano/ ativos físicos fixos compartilhados	Fusão de alguns sistemas de gestão
Autoridade de coordenação/(re) programação de TIC			Fundos compartilhados
			Arranjos comuns de administração
			Enfoque conjunto para a capacitação, a informação e as finanças

Figura 2 – Expressões e tipos de integração intersetorial
Fonte: Cunnil Grau (2016).

Com contribuições da Sociologia crítica, Pires (2016) aponta as políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva, resultante da atuação simultânea ou sequencial de diversos atores, que intervém em ou é afetado por ações do governo, e frisa que, nesse contexto, a intersetorialidade não é natural, mas produzida dentre várias possibilidades de resposta governamental aos problemas complexos, requerendo a mobilização dos atores, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e a organização, entre eles, na produção contínua de programas, projetos ou ações governamental. Portanto, Pires (2016) indica os arranjos e os instrumentos institucionais

como meios para viabilizar a intersetorialidade. Segundo o autor (PIRES, 2016) os arranjos oferecem possibilidades de se construir e explicitar o modelo de governança pretendido na execução da ação intersetorial.

Como debatido nesse estudo, a intersetorialidade pode se manifestar em diversos formatos e intensidades, podendo significar a criação de uma unidade específica para unificar a atuação governamental, ou, a celebração de arranjos de governança mais comuns (CUNILL GRAU, 2014). Importa é que sejam garantidos espaços ou instâncias onde os setores envolvidos possam expressar seus interesses e dialogar sobre suas diferenças e conflitos (CUNILL GRAU, 2014; PIRES, 2016), juntamente com a participação da sociedade civil (PIRES, 2016).

2.6 Modelos de gestão intersetorial

Bourguignon (2001) demonstra quatro aspectos que considera fundamentais para se trabalhar a perspectiva da intersetorialidade: 1) a mudança de paradigma, que consiste em acolher uma nova maneira de pensar, com foco na complexidade e na comunicação; 2) a adoção de um projeto político transformador para as políticas públicas, pautado pela ideia de desenvolvimentos social; 3) ao planejamento e a avaliação participativos de base regional, que devem determinar o orçamento do estado e a estrutura organizacional; e 4) a atuação em rede de compromisso social, o que consiste na atuação articulada entre Estado e sociedade, o que não corresponde a redução do Estado, conforme sugere o modelo liberal.

Segundo o quadro 4, alguns modelos de gestão intersetorial são encontrados na literatura:

Quadro 4 – Formatos de gestão intersetorial

Formato	Descrição	Referencia
Gestão intersetorial	Organização matricial, que adota abordagem interdisciplinar e implica na reestruturação administrativa e em mudanças na legislação.	Westphal e Mendes (2000)
Processualização de aparato administrativo	Processos administrados matricialmente, com a manutenção da organização setorializada.	Andrade, 2006
Rede	Adesão voluntário do governo, do terceiro setor e da iniciativa privada na implementação de projetos e programas intersetoriais, por meio de consórcios, convênios e acordos voltados à solução de problemas.	Andrade, 2006

Elaborado pela autora.

As variáveis apresentadas nesse referencial (CUNILL GRAU, 2014), relacionadas ao grau de integração nas etapas do ciclo das políticas públicas, influenciam

na extensão e nos modos de direção da intersetorialidade, que podem ser vertical ou horizontal, dependendo da forma e das características de manifestação do fenômeno, pois, segundo a autora (CUNNIL GRAU, 2014), qualquer ação intersetorial possui, em primeiro lugar, uma autoridade central.

As estratégias de redução da pobreza e os sistemas de proteção social estão cada vez mais fundados na combinação de ações entre a ordem nacional e a ordem local, envolvendo diversas combinações possíveis na participação dos distintos níveis de governo (CUNNIL GRAU, 2014). Esse contexto foi inaugurado no Brasil pela Constituição Federal, que reconfigurou a atuação estatal nas políticas sociais, com fundamento na lógica do universalismo de direitos sociais, trazendo parâmetros e estratégias de operacionalização das políticas públicas e novas formas de relacionamento com a população (BRASIL, 1988).

O quadro 5 apresenta os fatores que influenciam da direção da ação intersetorial, confirmando a ideia de que produzir intersetorialidade é mais complexo do que a coordenação entre setores e significa alterar os processos organizacionais (CUNILL GRAU, 2014).

Quadro 5 – Direção da ação intersetorial

Modelo vertical	<p>Ação orçamentária vinculada ao órgão central de coordenação, transferidos por linhas orçamentárias específicas/especiais;</p> <p>Ministério assina convênio com as demais instituições para a transferência de recursos necessários à operacionalização;</p> <p>Em caso de descumprimento do convênio, a sanção máxima para as instituições pode ser não contar com mais recursos para os programas;</p> <p>Modelo top-down, que não privilegia canais bidirecionais de trabalho que beneficiem um modelo em rede;</p> <p>Transferência de responsabilidades e recursos aos governos subnacionais, mantendo o controle das características mais importantes do processo decisório por parte das autoridades nacionais</p> <p>lógica de integração centralmente dirigida;</p> <p>Integração alcançada por meio de uma autoridade central;</p> <p>O desenho das relações intergovernamentais pode afetar as capacidades dos municípios para implementar redes intersetoriais, como as características das instâncias <u>intergovernamentais</u>, por meio das quais os diferentes níveis deveriam negociar e encontrar soluções adequadas às especificidades territoriais.</p>
Modelo horizontal	<p>Orçamento compartilhado entre os ministérios;</p> <p>Incentivos para trabalhar de forma coordenada, o que representa uma boa prática em ações intersetoriais,</p> <p>Sugere regulação suave, redes profissionais e governo multinível.</p> <p>Integração alcançada com a colaboração dos próprios setores;</p>

Elaborado pela autora com base em Cunnill Grau (2014).

Enquanto os espaços subnacionais são reconhecidos como o lugar por excelência de integração da política social, a análise das condições de efetividade das redes locais busca reconhecer qual o desenho mais efetivo para o arranjo intersetorial, com base em

elementos como: 1) confiança (alta, baixa ou moderada); 2) número de participantes (poucos, muitos, moderados); 3) consenso sobre os objetivos (alto, moderadamente alto, moderadamente baixo); 4) necessidades de competências (baixa, moderada, alta) (CUNNIL GRAU, 2016).

Os estudos sobre a intersectorialidade podem envolver análises empíricas e comparativas, considerando a articulação, a coordenação, a integração, as relações informais do cotidiano, os processos de interação para construção de agendas conjuntas, pois é importante analisar o que está sendo compartilhado entre os setores, e se os objetivos comuns estão sendo construídos, para além de relações de protocolo (BICHER; OLIVEIRA; CANATO, 2016).

2.7 Intersetorialidade e Governança

Guy Peters (2018) define a governança como tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. Para Filgueiras (2019), governança refere-se ao processo institucional da autoridade política e administrativa que define quem governa e quais as condições de governo, com dever de prestar contas à sociedade. Para o autor, a governança é uma complexidade entre o Estado e a sociedade para melhorar as instituições, a partir da participação política e de canais democráticos (FILGUEIRAS, 2019).

No modelo estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), exposto nas figuras 3, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais, indicando uma relação de interdependência e complementariedade nas estruturas estabelecidas, conforme demonstra a figura 3, que caracteriza as relações entre as perspectivas da governança no setor público.



Figura 3 – Modelo de governança em perspectivas.
Fonte: TCU, 2014.



Figura 4 – Relações das perspectivas da governança no setor público.
Fonte: TCU, 2014.

Portanto, a governança é um instrumento essencial para a implementação coordenada e consistente das políticas públicas, por meio do qual se busca: enfrentar a ausência de coordenação e de coerência entre os diversos modelos de governança identificados nacionalmente, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar as possibilidades de atuação e os resultados, coordenando as contradições e abrindo caminhos para que os avanços institucionais se encontrem com as necessidades do contexto (ENAP, 2018).

Como identificado no quadro 6, a definição de todos os autores marcam um papel de destaque para a sociedade civil, pois com ela e a partir dela emergem os problemas públicos que vão ingressar na agenda e na formulação de políticas públicas (ENAP, 2018), sem prejuízo do papel a ela conferido em todas as demais etapas do ciclo de políticas públicas (GENOINO, 2016), o que incluem processos de fiscalização (ENAP, 2018).

Quadro 6 - Conceitos de governança pública

Conceito	Referência
Processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder.	Banco Mundial, 2017
É um meio de identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados.	OCDE, 2017
Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.	TCU, 2014
Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade	BRASIL, 2017
O que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação seja voltada aos interesses da sociedade.	Peter, 2018
Processo institucional da autoridade política e administrativa, que define quem governa e quais as condições de governo, com dever de prestar contas à sociedade, na perspectiva de melhorar as políticas e os serviços públicos.	Filgueiras, 2019

Elaborado pela autora, a partir das referências.

Peters (2018) sinaliza dois elementos cruciais para a governança: 1) o conjunto de instituições que moldam a forma como as decisões são elaboradas para fornecer legitimidade para as ações a serem implementadas pelo setor público; e 2) as pessoas que trabalham no setor público e realizam o trabalho da implementação das políticas públicas, contingente que forma a burocracia pública e ocupa os papéis dentro dessas instituições, tornando a governança possível. Esses elementos caracterizam como estratégicos os processos de recrutamento, seleção, recompensa e gestão de servidores, tendo em vista que o capital humano é que será capaz de desenvolver o que o autor chama de boa governança para os cidadãos (PETERS, 2018).

Sobre esse novo modelo, apesar deste inaugurar uma nova forma para discutir os problemas públicos, estabelecendo um paradigma de coordenação intersetorial, não supera as características dos outros modelos - patrimonial, burocrático e gerencial, que coexistem na complexidade institucional da administração pública (ENAP, 2018).

Dessa forma, nota-se que intersetorialidade é um conceito polissêmico, que reverbera possibilidades diversificadas de avaliar as relações entre a política de assistência social e a política penitenciária, na perspectiva de identificar possibilidades de promover estruturas integradas e arranjos amplos que permitam a melhoria dos serviços penais de assistência social às pessoas em privação de liberdade.

3. MÉTODO

O presente Capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para alcançar os objetivos geral e os específicos da pesquisa. Dessa forma, o capítulo é composto por cinco seções: caracterização/tipologia da pesquisa (seção 3.1), caracterização dos instrumentos de pesquisa (seção 3.2), cenário e perfil dos participantes (seção 3.3), caracterização dos grupos analisados (seção 3.4), procedimentos de coleta de dados (seção 3.5) e procedimentos de análise dos dados (seção 3.6).

3.1 Caracterização/tipologia da pesquisa

A intersectorialidade é um conceito em desenvolvimento, com pouca exploração acadêmica (CUNILL-GRAU, 2014), sobretudo, na investigação da integração entre a política nacional de assistência social e a política penitenciária, a partir da ideia central da prisão como mecanismo de controle social (CHIES, 2013), ponto conceitual fundamental nesse estudo.

Considerando a amplitude do tema e a complexidade do objeto, essa pesquisa possui uma natureza triangulada, tratando-se de uma investigação empírica sobre a intersectorialidade, com nível de análise estabelecido nas políticas públicas, realizada com o uso combinado de método qualitativo e quantitativo, de forma complementar, na perspectiva de aprofundá-la (FLICK, 2009).

A pesquisa qualitativa é relevante no estudo das relações sociais, diante da pluralização das esferas da vida, dirigindo-se às peculiaridades locais e temporais do caso concreto (FLICK, 2009). Uma de suas características é a necessidade de explorar e descrever os fenômenos e desenvolver teorias (CRESWELL, 2010). A relevância do emprego dessa abordagem nessa pesquisa foi a sua potencialidade para descrever a complexidade do problema estudado; analisar a interação das variáveis e compreender algumas dinâmicas que envolvem o processo de encarceramento, na busca de uma compreensão detalhada do objeto (RICHARDSON, 2012).

A Intersectorialidade, como fenômeno em desenvolvimento (CUNILL-GRAU, 2016; BRAVO, 2017; BRAVO; 2017) caracteriza essa pesquisa como um estudo exploratório e descritivo (RICHARDSON, 2012; RAMPAZZO, 2002).

Richardson (2012) orienta que as pesquisas de natureza exploratória são pertinentes quando há pouco ou nenhum conhecimento sobre o tema, cujos pressupostos teóricos são difíceis de encontrar, enquanto estudos de natureza descritiva propõem-se investigar um fenômeno, por meio da avaliação e registro de fatos e diferentes variáveis (RAMPAZZO, 2002; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013), abordando aspectos amplos de um contexto ou de um grupo (RICHARDSON, 2012).

Como estudo exploratório, a pesquisa buscou levantar informações sobre a intersectorialidade, mapeando a sua manifestação e as suas características (SEVERINO, 2010), bem como avaliando o seu nível de caracterização nas políticas estudadas (CUNNIL-GRAU, 2014).

Durante o percurso, os estudos oportunizaram descrever os parâmetros de institucionalização das políticas sociais no sistema prisional e a avaliação do fenômeno na assistência social, bem como os limites e as possibilidades de institucionalização de políticas de assistência social no sistema prisional. Além disso, a pesquisa avançou descrevendo o cenário do sistema prisional no Brasil, com recorte de caracterização no sistema penitenciário federal e nos sistemas prisionais dos estados do Maranhã, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rondônia e Distrito Federal, e, também, o perfil das pessoas presas.

A partir da aplicação de procedimentos de natureza quantitativa, foi possível complementar os estudos qualitativos voltados à avaliação da intersectorialidade e descrever a percepção dos profissionais que atuam nesses sistemas prisionais, quanto ao fenômeno. É comum nas pesquisas sociais a complementação quantitativa em estudos exploratórios e descritivos, como forma de testar a teoria empregada na avaliação (CRESWELL, 2010).

O método foi aplicado na modalidade de coleta de informações e no tratamento dos dados, por meio de técnicas estatísticas, que buscaram descobrir e classificar a relação entre as variáveis (RICHARDSON, 2012) do modelo analítico apresentado por Cunnil-Grau (2014) para identificar o grau de integração entre a política penitenciária e a política de assistência social na percepção dos profissionais que prestam serviços penais e assistenciais nos sistemas prisionais que compõe a amostra.

O modelo e as expressões dessas variáveis foram delineadas no quadro 3, que traz o grau de intersectorialidade, mas, para ampliar a compreensão metodológica, o

quadro 7 reforça o modelo teórico-analítico da intersetorialidade, segundo a contribuição de Cunill-Grau, 2014, autora que ensina avaliá-la a partir de elementos das etapas do ciclo de políticas públicas.

Quadro 7 – Modelo teórico-analítico de Intersectorialidade.

Classificação	Descrição
Grau de incorporação da intersectorialidade no ciclo de formação e avaliação das políticas	Um sistema unificado de administração a partir de objetivos compartilhados, claramente identificados, constituiria a expressão da integração plena, supondo que na incorporação do ciclo de políticas, portanto - o planejamento, a formulação do orçamento, o monitoramento e a avaliação - deixa de ser setorial para ser intersectorial.
Grau de mancomunidade	A mancomunidade refere-se à união, nesse caso, de setores, para conseguir um fim comum, considerando que é possível unir pessoas, forças ou fluxos para um fim. Nesse sentido, o foco está na fase de execução das ações, trazendo para a avaliação a existência de: sistemas comuns de informação ou mecanismos que facilitem o intercâmbio de informações; a partilha de recursos para um propósito comum; compromisso de execução de ações em função de um mesmo objetivo; padronização de processos de trabalho, de forma que sua execução seja previsível e uniforme.
Grau de alteração organizacional	A Intersectorialidade é um fenômeno mais abrangente que a coordenação entre setores, de forma que os arranjos intersectoriais podem se constituir por meio de mecanismos mais simples, como a composição de comitês, ou podem ser mais estruturados organizacionalmente, com a criação de estrutura e metodologia de trabalho, de forma que arranjos comuns de governança indicam a colaboração interagencial.

Elaborado pela autora, a partir dos parâmetros apresentados por Cunill-Grau (2014).

Segundo o estudo de Cunill-Grau (2014), essas variáveis apresentam caminhos para avaliar o modo de gestão, organização e execução da intersectorialidade, e, com isso, a intensidade da integração entre as políticas.

A integração entre os setores pode se referir a todo (ou parte de) o ciclo de políticas, traduzindo-se na criação de uma mancomunidade (total ou parcial) para compartilhar informações, recursos e responsabilidades, e supõe alterações (fortes ou frágeis) nas estruturas organizativas dos setores, portanto a maior integração se produz na incorporação na formação das decisões com a mancomunidade na sua execução, e estruturas para a governança comum (CUNILL-GRAU, 2014).

Os parâmetros da autora permitiram identificar, com a aplicação de testes estatísticos, a percepção dos servidores públicos quanto ao fenômeno e comparar os resultados encontrados entre os sistemas prisionais avaliados.

3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

As evidências indicam que a triangulação de fontes atribui validade e confiabilidade às pesquisas, tornando os achados mais robustos e convincentes, pois se amparam em fontes distintas de informação (YIN, 2005; BRUNING; GODRI; TAKAHASHI, 2018). Assim, para fins de instrumentalização da pesquisa foram utilizadas fontes de dados secundários (documentos) e primários (questionário).

Na pesquisa documental as informações do levantamento foram coletadas, desde os primeiros procedimentos adotados na revisão da literatura, até os procedimentos finais, relacionados ao aprofundamento da discussão sobre os conceitos teóricos que estruturaram a análise dos dados quantitativos. Foram analisados e catalogados documentos variados, tais como: atos normativos, estudos técnicos, documentos administrativos, estudos anteriores e artigos publicados institucionalmente, por estruturas das áreas de segurança pública e da execução penal (YIN, 2005), abrangendo, além das leis, documentos em sentido amplo, tais como *sites* e jornais oficiais da administração pública, nacional e subnacional. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir dos registros decorrentes de pesquisas anteriores, em livros e artigos, fazendo uso de dados e categorias teóricas já trabalhada por outros pesquisadores.

As operações de natureza quantitativa foram subsidiadas pela coleta de dados na aplicação de *survey*. O questionário “Intersetorialidade – Uma análise da Assistência Social no sistema prisional brasileiro” foi aplicado de forma eletrônica, com o suporte de hospedagem da plataforma *google forms*. O instrumento foi destinado aos profissionais que atuam na oferta de serviços penais nos sistemas prisionais que compõem a amostra.

O escopo do *survey* foi instrumentalizado por meio de perguntas existentes em um roteiro estruturado em 39 itens, relacionados a elementos das variáveis do modelo proposto por Cunnil-Grau (2014) para analisar a intersectorialidade nas políticas públicas. O instrumento possui 34 itens do tipo fechado e 5 itens de tipo aberto.

Além dessas questões, o *survey* possui outros 7 itens, todos do tipo fechado, voltados a identificação do perfil dos participantes. O apêndice B apresenta o roteiro de

perguntas, todas elas de resposta obrigatória.

A coleta dos dados cumpriu a função de descrever as características e medir as variáveis nos sistemas prisionais estudados, de acordo com a percepção dos servidores da execução penal (RICHARDSON, 2012).

3.3 Cenário e Perfil dos participantes

De maneira geral, o sistema prisional brasileiro possui aproximadamente 1.400 unidades prisionais, distribuídos em todas as unidades federativas (BRASIL, 2021). Portanto, na proposta de traçar uma avaliação no contexto nacional, a pesquisa selecionou os sistemas prisionais: do Maranhão, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Santa Catarina, do Distrito Federal e o sistema penitenciário federal.

A amostra foi selecionada de forma não probabilística, pois a escolha dos estados decorreu de parâmetros de conveniência, diante da escolha de abarcar o cenário nacional e do conhecimento de causa nas questões de pesquisa, seja pela formação da autora em Serviço Social, seja pela atuação profissional como policial penal no Departamento Penitenciário Nacional (BABBIE, 2003). Vale destacar que a metodologia aplicada busca as questões elencadas, a partir do problema de pesquisa, sobretudo, aquelas que envolve as possíveis relações da vulnerabilidade social com o fenômeno da prisão, conforme problematizado na fase introdutória desta dissertação.

Nessa direção, especificamente nas operações quantitativas, os participantes da pesquisa compreendem os servidores que atuam na prestação de serviços penais nos estados selecionados no estudo. O *survey* foi direcionado a todos os servidores que atuam nas estruturas administrativas das secretarias de governo responsáveis pela administração penitenciária no âmbito local, incluindo agentes de baixo, médio e alto escalão (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Essa escolha decorreu da possibilidade de alcançar maior quantidade de informações relacionadas a atuação institucional na política pública, em atenção ao modelo teórico-analítico aplicado (CUNNIL-GRAU, 2014).

3.4 Caracterização dos grupos analisados

A pesquisa quantitativa alcançou 132 repondentes, porém, 125 preencheram o instrumento de forma completa, sem omissões, quantitativo utilizado nas análises

estatísticas apresentadas.

Mesmo após diversas tentativas, por telefone, e, ainda, por meio do envio formal de ofício reiterando a importância da pesquisa, apenas os estados do Maranhão e de Rondônia responderam formalmente a solicitação, e, tanto autorizaram a realização da pesquisa, quanto a ampla divulgação do *link* do questionário nas redes de comunicação oficial das instituições; e a marcação de entrevista. O estado de Santa Catarina conferiu a divulgação do instrumento de coleta nas redes de comunicação, mas não respondeu, formalmente, o ofício enviado. Tanto Minas Gerais quanto o Distrito Federal, apesar dos reiterados contatos, por meio de ligações telefônicas, não deram qualquer *feedback* quanto ao pedido de autorização e divulgação da pesquisa. O Departamento Penitenciário Nacional negou o pedido de divulgação da pesquisa nos meios de comunicação institucionais do órgão.

Diante das dificuldades de interlocução com os representantes do estado de Minas Gerais para a devolutiva quanto a pesquisa, no propósito de conferir representatividade da região Sudeste na amostra, o estado do Rio de Janeiro também foi oficiado, formalmente, para a divulgação e participação, porém, também não deu qualquer tipo de *feedback* quanto às reiteradas solicitações.

A tabela 1 apresenta a distribuição dos respondentes, por unidade federativa avaliada. Os registros coletados em MG, RJ e DF decorrem de contatos pontuais realizados com servidores conhecidos em razão da atuação profissional na área da execução penal.

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	3	2,3	2,3	2,3
Sistema Penitenciário Federal	17	13,3	13,3	15,6
Sistema prisional do Distrito Federal	22	17,2	17,2	32,8
Sistema prisional do Estado de Minas Gerais	1	,8	,8	33,6
Sistema prisional do Estado de Rondônia	19	14,8	14,8	48,4
Sistema prisional do Estado de Santa Catarina	14	10,9	10,9	59,4
Sistema prisional do Estado do Maranhão	49	38,3	38,3	97,7
Sistema prisional do Estado do Rio de Janeiro	3	2,3	2,3	100,0

Tabela 1 – respostas por unidade federativa
Fonte: elaborada pela autora, no sistema SPSS26

A distribuição nacional das informações coletadas na amostra indicam maior participação dos servidores do sistema penitenciário do estado do Maranhão (38,3%) e do Distrito Federal (17,2%) seguidos dos sistema prisional de Rondônia (14,8%), do Sistema Penitenciário Federal (13,3) e de Santa Catarina (10,9%).

Os dois estados representantes da região Sudoeste, Minas Gerais (0,8 %) e Rio de Janeiro (2,3%), juntos, representam, apenas, 3, 1% da amostra. O número de respondentes do estados de Minas Gerais não alcançou representatividade percentual para fins de representação nesse tópico segundo os dados de saída do SPSS.

A amostra, de 125 respondentes, apresenta idade média de aproximada de 41,33 anos, com respostas que variam de 25 a 61 anos de idade.

A raça identificada pela maior parte dos participantes é negra, número representado por 12,8% que se identificaram como pretas e 46,4% que se indentificaram como pardas; seguidas de outros 36,8% que se identicaram como brancas, segundo os critérios do IBGE.

Os dados também revelam a participação, preponderante, das categorias profissionais de assistentes sociais (52,8%) e de policiais penais (36%). Apesar de não representarem um percental expressivo para a quantificação percentual, também foram coletas informações de respondentes das profissões da área da saúde, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e psicólogos.

A maioria dos participantes é do sexo feminino (68,8%), possui vínculo efetivo com a administração pública (52%) e tem formação em nível de pós-graduação (72,8%).

Os resultados se coadunam com o levantamento realizado por Melo (BRASIL, 2016), que chama atenção para um indicar de recorte de gênero na compreensão do exercício profissional nas prisões. O quadro de assistentes sociais é formado, majoritariamente, por profissionais do sexo feminino, enquanto o quadro de policiais penais, do mesmo modo, possui a maioria dos ocupantes do sexo masculino, contexto de trabalho que motiva restrições, limitações e até impedimento de circulação no ambiente prisional (BRASIL, 2016).

O estudo analisou a regulamentação federal e os documentos oficiais e bibliográficos que institucionalizaram a política penitenciária e a política de assistência social, incluindo recorte de aplicação da assistência social na prisão para o acesso das pessoas presas aos serviços socioassisteciais. Observa-se que, na gestão do sistema

prisional a atuação das categoriais profissionais que prestam serviços na prisão é relevante para a garantia de direitos às pessoas presas, com distribuição compartilhada de competências entre atores diversificados (BRASIL, 1984), sobretudo entre os policiais penais e os profissionais técnicos que ofertam diretamente as assistências legais a serem conferidas às pessoas presas (MELO, 2018).

Os dados coletados revelam uma participação multidisciplinar na pesquisa, com relevância na participação de policiais penais e assistentes sociais, conforme indicado na literatura (MELO, 2018). O resultado sugere o interesse de ambas as categorias funcionais no objeto analisado e indica potencial para o desenvolvimento de ações voltadas a esse público para promover a assistência social nos presídios brasileiros (MELO, 2018).

3.5 Procedimentos de coleta de dados

3.5.1 Pesquisa documental e bibliográfica

O levantamento de produções científicas foi realizado por meio de buscas no portal da biblioteca eletrônica de periódicos científicos brasileiros *SciElo*, no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior – CAPES, e ainda na biblioteca eletrônica *SPELL-Scientific Periodicals Electronic Library*, pois são repositórios de artigos científicos que proporcionam acesso livre à informação técnico-científica. Os termos utilizados para o refinamento do trabalho foram: “intersectorialidade”; “políticas sociais”; “políticas públicas”; “vulnerabilidade”; “questão social”, “assistência social”; “sistema prisional” e “serviços penais”.

A pesquisa reuniu documentos de tipos diversos, como leis, regulamentos, normas, documentos e informações oficiais obtidos por meio da *internet* nas plataformas *Google*, publicados em *sites* de instituições públicas, das secretárias ou equivalente, responsáveis pela administração prisional e pela assistência social no âmbito federativo analisado.

Também foram coletados dados de documentos oficiais classificados como públicos e disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O objetivo foi reunir um arcabouço documental relativo às políticas sociais

implementadas para atender as pessoas em privação de liberdade. Tais dados foram utilizados para ampliar a pesquisa sobre os parâmetros federais adotados na indução e promoção das políticas de saúde, educação, trabalho e assistência social no sistema prisional.

3.5.2 *Survey*

A coleta de dados, por meio de *survey* (questionário), subsidiou a avaliação da percepção dos servidores que atuam na execução penal sobre o objeto e o fenômeno.

No primeiro momento, foram enviados ofícios de pedido de autorização e solicitação de aplicação ampla do questionário às autoridades máximas das secretarias governamentais responsáveis pela administração penitenciária no sistema penitenciário federal; no Distrito Federal e nos estados do Maranhão, Minas Gerais; Rondônia e Santa Catarina, conforme apêndice A.

Para alcançar os servidores que atuam na execução penal das unidades federativas avaliadas e que não deram *feedback* formal ou negaram o pedido de divulgação institucional da pesquisa, foi realizado contato telefônico com servidores desses quadros que apoiaram a pesquisa. Esses servidores divulgaram o *link* do instrumento de coleta em suas redes sociais de cunho profissional. Dessa forma, a coleta de dados do Distrito Federal, estado de Santa Catarina e do sistema penitenciário federal foi oportunizada.

O período de coleta dos dados primários foi realizado no período de 15 de dezembro de 2021 a 5 de abril de 2022.

É preciso registrar que foi pedido autorização para a realização do *survey* e entrevistas com as autoridades de alto e médio escalão. Porém, diante da devolutiva de autorização de apenas dois entes federativos, Maranhão e Rondônia, a pesquisa avançou no caminho de análise estatística dos dados coletados apenas por meio do *survey*, visando identificar a percepção dos servidores quanto a intersectorialidade da política de assistência social no sistema prisional. Por isso, não foram realizadas entrevistas, como propostas no processo de qualificação do projeto de pesquisa.

3.6 Procedimentos de análise de dados

Para analisar os dados coletados nos procedimentos da abordagem qualitativa e

alcançar os objetivos específicos 1 e 2 da pesquisa foi aplicada a análise de conteúdo, caracterizada por um conjunto de técnicas cada vez mais presentes nos estudos qualitativos da Administração (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Bardin (2011) descreve a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens. Essas mensagens são indicadores, que permitam a inferência de conhecimentos das condições de produção e recepção das mensagens, buscando compreender a) as características, estruturas e os modelos que estão por trás dos fragmentos, e b) os fenômenos, na perspectiva dos sujeitos atuantes na situação do estudo (BARDIN, 2011; GODOY, 1995).

A análise de conteúdo foi realizada em etapas (BARDIN, 2011): a) pré-análise dos documentos e sistematização das ideias iniciais; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação - etapa em que os resultados foram confrontados com a teoria, por meio da intuição, da análise reflexiva e crítica (SILVA *et al.*, 2013).

As unidades de registro foram obtidas a partir da análise temática. À luz do referencial teórico, adotou-se a interpretação a partir do sentido das palavras para identificar os principais fatores relacionados à intersectorialidade entre a política de assistência social e a penitenciária.

Para atender ao objetivo específico 3 da pesquisa, foram realizadas operações estatísticas, a partir dos dados coletados nas questões fechadas do survey, além de operações qualitativas, voltadas a avaliar os dados obtidos cotejando os dois *corpus* de pesquisa.

Os dados foram analisados com estatística descritiva, buscando descrever os resultados de percepção encontrados em relação a intersectorialidade entre as políticas avaliadas e, ainda, comparar os achados identificados entre a amostra de entes federativos.

A estatística descritiva pode ser considerada um conjunto de técnicas analíticas utilizado para resumir o conjunto dos dados recolhidos numa investigação sobre uma amostra, comumente, organizados por meio de números, tabelas e gráficos, com propósito de proporcionar relatórios que apresentem informações sobre a tendência central e a dispersão dos dados (HUOT, 2002).

Para medir concordância dos respondentes às questões apresentadas, no questionário (apêndice A) foi utilizada a escala Likert, como método de resposta

predominante. Esse modelo foi desenvolvido por Rensis Likert (1932) para mensurar atitudes no contexto das ciências comportamentais.

A escala de verificação de Likert consiste em um conjunto de afirmações para as quais os respondentes emitirão seu grau de concordância, em escala de 5 pontos. Uma das vantagens de utilizá-lo é que o indivíduo precisa verificar o conteúdo do item e, após, opinar discordando ou concordando com a afirmação, considerando a intensidade da concordância (DALMORO; VIEIRA, 2013).

Essa escala possui um bom grau de precisão, com significativa facilidade e velocidade de uso, especialmente, se associadas com o uso de âncoras verbais, que clarificam as opções de escolha (DALMORO; VIEIRA, 2013). Nesse sentido, foram utilizadas âncoras numéricas, escalonadas de 1 a 5, gerando uma percepção de contínuo com distribuição igualitária entre os itens, complementadas com âncoras verbais nas extremidades, sendo: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo; 3 – Não concordo e nem discordo; 4 – Concordo e 5 – Concordo totalmente, visando facilitar a compreensão dos respondentes, e ainda a tabulação e análise dos dados. Nessa proposta de concordância, as escalas 1 e 2 indicaram baixo nível de avaliação, enquanto 4 e 5 indicam alto nível de avaliação.

Após coleta, os dados foram planejados em formato *.xls* e migrados para o *software Statistical Package for the Social Sciences – SPSS* (versão 26), onde foram submetidos a tratamento estatístico descritivo (frequências, médias, desvios padrões, coeficientes de variação e estatísticas de agrupamentos). Também foram realizadas análises com aplicação de técnicas estatísticas para comparar a percepção dos servidores dos sistemas prisionais avaliados, bem como para complementar, auxiliar e dar suporte à análise e interpretação, a partir da teoria utilizada e dos objetivos da pesquisa. Foi aplicado o teste ANOVA, na perspectiva de diferenciar e comparar a percepção dos respondentes em relação aos princípios da política nacional de assistência social no sistema prisional.

Por fim, foi realizada análise de conteúdo com os dados obtidos nas respostas das questões abertas, com foco na avaliação das respostas espontâneas (VIEIRA, 2009), com emprego da nuvem de palavras, conhecida como *Tag Cloud* ou *word cloud*. Esse é um recurso gráfico digital que permite descrever um assunto e mostrar o grau de frequência das palavras analisadas, de forma visual, evidenciando as mais mencionadas (ALVES; FILHO; HENRIQUE, 2015). Os dados foram analisados com o suporte do *software NVivo*.

Todas as etapas de análise de dados podem ser resumidamente observadas a partir do Quadro 8, que mostra a vinculação entre os objetivos da pesquisa, as técnicas de coleta e de análise dados.

Quadro 8 - Vinculação entre objetivos, coleta e análise dos dados

Objetivo Geral	Objetivos específicos	Coleta de dados	Análise de dados
Investigar de que forma a política de assistência social está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional	Identificar os parâmetros nacionais de institucionalização estabelecidos nas políticas sociais destinadas às pessoas presas;	Pesquisa documental e bibliográfica.	Análise de conteúdo
	Descrever os parâmetros de institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil dentro do sistema prisional;	Pesquisa documental e bibliográfica.	Análise de conteúdo
	Descrever a percepção dos servidores da execução penal sobre a assistência social no sistema prisional nos estados analisados;	Pesquisa quantitativa; Pesquisa qualitativa.	Análise estatística; e Nuvem de palavras
	Identificar os limites e as possibilidades de indução e fomento da assistência social no sistema prisional pelo Departamento Penitenciário Nacional.	Pesquisa quantitativa; Pesquisa qualitativa.	Análise de conteúdo; Análise estatística.

Fonte: Elaborado pela autora.

4. DESCRIÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo se concentra a descrição, a análise e a discussão dos resultados encontrados, no intuito de ampliar a compreensão sobre os resultados e alcançar os objetivos específicos de pesquisa. Foram realizadas pesquisas documental e bibliográfica para identificar as políticas sociais e os parâmetros adotados pelo governo federal para implementá-las no sistema prisional (Seção 4.1). Por meio de um levantamento documental e de dados secundários, a pesquisa apresenta os parâmetros de institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil dentro do sistema prisional, com a análise estatística, a pesquisa descreve a percepção dos servidores da execução penal sobre a assistência social no sistema prisional, a partir dos estados selecionados na amostra, em uma perspectiva de complementar a análise qualitativa (Seção 4.2). A pesquisa avança na identificação e descrição dos desafios e das possibilidades de indução e fomento pelo Departamento Penitenciário Nacional de parâmetros nacionais para a política de assistência social no sistema prisional (Seção 4.3).

A organização do trabalho destina-se, ao final, em avaliar como está estabelecida a assistência social para atender as pessoas privadas de liberdade, a partir da análise e descrição dos resultados, para discutí-los, com fundamento no referencial teórico, na ordem em que a pesquisa ocorreu e os resultados foram aparecendo.

4.1 Parâmetros Federais das políticas sociais no sistema prisional

Para iniciar a avaliação da intersetorialidade entre a política penitenciária e a política de assistência social, inicialmente, foi realizado um levantamento documental para identificar e descrever os arranjos institucionais estabelecidos pelo governo federal (GARCIA *et al*, 2014) nas políticas de educação, de saúde, de trabalho e de assistência social, voltadas às pessoas presas. A análise foi realizada para viabilizar uma avaliação comparativa entre os arranjos adotados nessas políticas e o grau de intersetorialidade entre as políticas sociais e a política penitenciária.

4.1.1 Educação no sistema prisional

A Constituição Federal estabelece a Educação como um direito universal e deve

ser garantido a toda a população brasileira, por meio das competências distribuídas entre os entes federativos (BRASIL, 1988). Nessa distribuição de poder, cabe, privativamente, à União regular as diretrizes e bases (art. 22, XXIV), e de forma comum, cabe à União, aos estados, Distrito Federal e aos municípios a oferta da Educação (art. 23, V) (BRASIL, 1988).

Nas prisões a Lei nº 7, 210, de 1984 coloca o Estado como agente garantidor do direito à educação para as pessoas presas (BRASIL, 1984). Por se tratar de indivíduos com mais de 18 anos, cuja maioria não obteve a oportunidade de concluir a educação básica, as pessoas presas se enquadram no rol dos sujeitos da educação de jovens e adultos, como um segmento que possui necessidades específicas de aprendizagem, condizentes com as suas características, as suas peculiaridades e suas perspectivas de futuro (TORRES; IRELAND; ALMEIDA, 2020).

A Educação foi institucionalizada nas prisões pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, pela Resolução CNPCP nº 3, de 3 de março de 2009 – que apresenta as diretrizes nacionais para a oferta de educação nos estabelecimentos penais no âmbito da política de execução penal; pela resolução do Conselho Nacional de Educação nº 2, de 19 de maio de 2010 – que apresenta diretrizes nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade no âmbito das políticas de educação; pelo Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011 – que institui o plano estratégico de educação no âmbito do sistema prisional (PEESP) e que apresenta a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais, contemplando a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos, a educação profissional e tecnológica e a educação superior.

Adicionalmente, a Lei 12.433, de 29 de junho de 2011, alterou a Lei nº 7.210, de 1984 para dispor sobre a redução de parte do tempo da execução da pena pelo estudo, cujos dispositivos foram complementados, nessa temática, pela Resolução CNE nº 4, de 9 de março de 2010 – instrumento normativo que apresenta as diretrizes operacionais nacionais para a remição de pena pelo estudo de pessoas em privação de liberdade nos estabelecimentos penais do sistema prisional brasileiro e pela Nota Técnica nº 1, de 2020, que apresenta orientação nacional para fins de padronização da remição de pena pela leitura (DEPEN, 2020), juntamente com a Resolução nº 391, de 10 de maio de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), norma que estabelece diretrizes e procedimentos para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade (CNJ, 2021).

Sobre os arranjos estabelecidos na Resolução nº 391, de 2021 (CNJ, 2021) é importante pontuar a definição de competências atribuídas às diversificadas instituições, governamentais e não governamentais, a qual define que,

compete ao Poder judiciário, especialmente aos grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, em articulação com os demais órgãos de execução penal e com a sociedade civil, a garantia do direito às práticas sociais educativas a todas as pessoas presas ou internadas cautelarmente e àquelas em cumprimento de pena e medida de segurança, independente do regime de privação de liberdade ou regime disciplinar em que se encontre (CNJ, 2017).

Além dessa previsão, que reconhece a articulação interinstitucional entre os órgãos da execução penal, a norma reconhece o papel da sociedade civil nas políticas de educação destinadas às pessoas em privação de liberdade, tanto na fiscalização, quanto na implementação da política de remissão da pena pelo estudo, dispondo, inclusive, que a sociedade civil deve compor a comissão de validação das atividades de leitura realizadas (CNJ, 2017). Para promover o fomento e a qualificação da leitura, o Conselho Nacional de Justiça atribuiu ao juiz a competência de zelar para que as unidades da federação implementem os projetos, por meio de parcerias com iniciativas autônomas das pessoas presas, internadas e seus familiares, com as organizações da sociedade civil, instituições de ensino e órgãos públicos da educação, cultura, direitos humanos, etc., na perspectiva da ampla divulgação, a fim de potencializar a participação voluntária das pessoas presas e incentivar a participação comunitária nas atividades (CNJ, 2017).

Essa estratégia vai ao encontro das práticas intersetoriais. Para Koga (2003), a intersetorialidade é uma qualidade necessária ao processo de intervenção, sobretudo, no campo social, âmbito em que as políticas almejam a inclusão social, implementando programas, projetos e serviços com adoção de técnicas que desafiam o diálogo e o trabalho coletivo, garantindo a participação dos membros da comunidade envolvida, na medida em que estes são os sujeitos do processo e podem garantir a continuidade das ações.

A existência de arranjos institucionais e instrumentos normativos demonstram que, no campo das leis e das normas, o poder público reconheceu a necessidade de integrar a pauta da execução penal e a política de educação. Os poderes instituídos reconhecem que a oferta da educação no âmbito do sistema prisional deve ser realizada pela rede estabelecida na unidade da federação, onde o estabelecimento prisional está instalado, reconhecendo a população prisional como público dos processos educacionais de cada estado e município. A legislação busca a indução de relações e parcerias interinstitucionais entre os gestores educacionais e os órgãos de administração prisional nos estados, de

maneira que a educação em prisões ocorra de forma transversal, intersetorial e ordenada (TORRES; IRELAND; ALMEIDA, 2020).

A oferta de educação no contexto prisional foi orientada para estabelecer um novo paradigma de ação na administração penitenciária, de forma integrada e cooperativa e deve resultar do processo de mobilização, articulação e gestão dos Ministérios da Educação e da Justiça, dos gestores estaduais e distritais da área educacional e da administração penitenciária, dos municípios e da sociedade civil, adotando-se estratégias que possibilitem a continuidade de estudos para os egressos do sistema prisional, articulando-as com as entidades que atuam em favor desse público, a exemplo das organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e patronatos (CNPCP, 2009; CNE, 2010).

O Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011 foi instituído com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais trazendo entre suas diretrizes a premissa de integração dos órgãos responsáveis pelo ensino público com os órgãos responsáveis pela execução penal, objetivando a realização de ações conjuntas, troca de informações entre órgãos federais, estaduais e do Distrito Federal, com atribuições nas áreas de educação e de execução penal na execução e na coordenação do plano estratégico (BRASIL, 2011a). O orientação é que a gestão da educação no contexto prisional deve permitir parcerias com outras áreas de governo, universidades e organizações da sociedade civil, com vistas à formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de estímulo à educação nas prisões e promover o envolvimento da comunidade e dos familiares das pessoas presas e internadas, além de prever atendimento diferenciado para contemplar as especificidades de cada regime de execução da pena, atentando-se para as questões de inclusão, acessibilidade, gênero, etnia, credo, idade e outras correlatas (CNPCP, 2009).

Os instrumentos e arranjos que inserem e reconhecem as pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional como beneficiários das políticas sociais subsidiam que a questão penitenciária seja debatida intersetorialmente, nos espaços setoriais e com a sociedade civil, abrindo possibilidades para a especialização e a democratização dos serviços e das políticas penais. Como exemplo, podemos citar o Conselho Nacional de Educação – CNE, *locus* em que se identifica a participação social nas políticas e serviços educacionais ofertados às pessoas presas. A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 atribui ao CNE atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, definindo as Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior como instância para a realização desse trabalho, visando assegurar a participação da sociedade

no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1961). Essas câmaras são constituídas de 12 membros, cada uma, possuindo como membros natos, os secretários de educação fundamental e de educação superior, e membros indicados em listas elaboradas mediante consulta a organizações da sociedade (BRASIL, 1961). Segundo a Lei (1961):

Para a Câmara de Educação Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal. Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, e pelas instituições comunitárias de educação superior, que congreguem os reitores de universidades, os diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e os segmentos representativos da comunidade científica (BRASIL, 1961). Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colégio.

O Conselho Nacional de Educação, espaço em que se tem realizado as discussões e diálogos sobre a educação de pessoas presas, se caracteriza como um espaço institucional e político, que, como se percebe da norma, permite uma discussão amplamente técnica e participativa, pois garante que os problemas públicos da pauta sejam debatidos por burocratas, por profissionais técnicos, por beneficiários das políticas e pela sociedade civil.

Para Bravo (2017), se destacam nas categorias de transversalidade e de intersectorialidade experiências que convergem com as orientações democratizantes na administração pública, promovendo diálogos entre os atores da sociedade civil em fóruns, conferencias, conselhos, etc., mecanismos intersectoriais de governo, considerados dispositivos discursivos e estratégicos para a produção de unicidade para o estado (BRAVO, 2017).

No entanto, no campo normativo, apesar da Educação ser um direito universal, devendo ser ofertado, com qualidade, a todas as pessoas, incluindo as pessoas em privação de liberdade, no campo prático isso não é uma realidade (TORRES; IRELAND; ALMEIDA, 2020). No cárcere, as atividades educacionais não alcançam a universalidade das pessoas privadas de liberdade. Segundo o levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (BRASIL, 2021), 37,79% das pessoas presas, considerando o universo de 673.614 custodiadas pelo estado em estabelecimentos prisionais, estiveram envolvidas no que o relatório identifica como atividades educacionais, o que contempla atividades de: alfabetização (12.323), ensino fundamental (40.449), ensino médio (19.513), ensino superior (1.225), atividades complementares (129.684), cursos profissionalizantes (5.261)

e de remição pelo esporte e pelo estudo (46.072). Os dados mostram que, apesar da existência de instrumentos e arranjos institucionais que garantem a oferta de Educação nas prisões por meio da rede pública de educação, o alcance dessas ações ainda é bastante limitado.

Sobre a condição de vulnerabilidade social das pessoas presas, os dados (BRASIL, 2021a) mostram também que, são jovens que tiveram o processo de ensino e aprendizagem interrompido ou não acessaram a escola durante o período socialmente estabelecido para frequentar a educação escolar formal (TORRES; IRELAND; ALMEIDA, 2020). Torres (2020) destaca que as pessoas presas são oriundas de camadas populares, que incorporaram o fracasso escolar às suas trajetórias de vida, como concepção individualizada e característica neoliberal, e que, em período anterior à prisão, já vivenciavam o intercâmbio entre as políticas de acesso e promoção da cidadania e as repressoras, oferecidas nas regiões periféricas, onde a oferta educacional apresenta precário acesso às inovações tecnológicas.

O baixo grau de escolaridade das pessoas presas ainda tende a se agravar na prisão, pois mesmo com os avanços na articulação e na construção de arranjos institucionais e intersetoriais, o superencarceramento precariza a oferta de serviços penais e as assistências, dificultando o acesso a direitos, entre as quais o acesso à educação, porque as dinâmicas organizacionais privilegiam as atividades de custódia e de segurança, baseadas no isolamento, na contenção e no castigo, em detrimento das salvaguardas assistenciais, fazendo com que a estrutura física seja um fator que coopera para o baixo alcance de políticas educacionais (MELO, 2014). Onofre e Julião (2013) chamam atenção para o fato de que a função educativa e de segurança são dimensões específicas, que devem ser abordadas na prisão conforme as suas singularidades, sem que haja sobreposição de uma política sobre a outra (ONOFRE; JULIÃO, 2013).

Diversos trabalhos acadêmicos identificam o aprisionamento como condição que intensifica as vulnerabilidades sociais das pessoas presas, associando as consequências e a marca do cárcere às condições já existentes (GIGUERE; DUNDES, 2002; ANDRADE; FERREIRA, 2014; VIEIRA JR.; TEDESCHI, 2021). Essa situação intensifica as dificuldades da vida pós-cárcere, tanto no acesso aos direitos sociais, como a assistência social, recolocação no mercado de trabalho (PIRES; GATTI, 2006; OBATUSIN; RITTER; ANTONOPOULOS, 2019) e nas relações familiares e de socialização (LIEM; WEGGEMANS, 2018). Rolim e Almeida (2019) são categóricos nessa discussão, e afirmam que

O conhecimento sobre os diferentes fatores de risco correlacionados ao

recrutamento de jovens por grupos criminosos e a identificação da natureza desses fatores nos planos individual, familiar, escolar, de grupo de pares e comunitário, por sua vez, permite que o Poder Público conceba políticas de segurança pública para muito além das capacidades e responsabilidades das instituições policiais. Uma política de segurança cuja racionalidade seja a prevenção do crime e da violência deve se desdobrar em um plano de Estado capaz de articular políticas específicas que começam, na área da saúde pública, na forma como podem se realizar os exames de pré-natal e o acompanhamento da gravidez; se desdobram nos cuidados intensivos dos pais e no desafio de se criar em torno de cada bebê um ambiente de proteção, carinho e respeito; se prolongam nas atenções à primeira infância e na qualidade da educação infantil; seguem operando na escola e na possibilidade de se evitar o fracasso e a evasão; envolvem as estruturas comunitárias e as possibilidades de inserção dos jovens no mercado de trabalho; se relacionam com os valores preponderantes nos pares; com o racismo estrutural, com as diversas formas de exclusão e marginalização alavancadas por modelos econômicos injustos; com os preconceitos e estigmas disseminados socialmente; com as formas de abordagem que os policiais desenvolverão nas periferias, etc. Em verdade, uma política de segurança eficiente haverá de seguir nos desafiando para as tarefas imprescindíveis de execução de medidas socioeducativas e para uma execução penal orientada pela ressocialização, de tal forma que, a partir de programas de prevenção terciária, sejamos capazes de resgatar os jovens que se associaram ao crime para as perspectivas cidadãs (ROLIM; ALMEIDA, 2019, p. 12).

Ao relatar sobre a intersectorialidade na educação, Garcia *et al* (2014, p. 9) ressalta a sua importância na promoção da saúde, redução de vulnerabilidades e prevenção social, ao considerar as escolas

Como espaços potenciais de transformações sociais e de construção de conhecimentos e valores, facilitando toda e qualquer atividade de promoção da saúde e de redução de vulnerabilidades, sejam estas de ordem individual, social ou institucional, como, por exemplo, a intervenção em situações de violência que coloquem em risco o crescimento e o desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes.

4.1.2 Saúde no sistema prisional

O fundamento do acesso das pessoas presas à saúde é definido pela Constituição Federal de 1988, que o oficializa como um direito universal e cria o Sistema Único de Saúde (SUS) para garanti-lo; pela Lei nº 8.080, de 1990, que regulamenta o SUS; pela Lei nº 8.142, de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS; e pela Lei nº 7.210, de 1984, que o inclui como uma das assistências destinadas às pessoas presas durante a execução penal.

Além desses instrumentos legislativos, outros arranjos e instrumentos intersetoriais dispõe sobre o direito saúde das pessoas presas. A organização da saúde no

sistema prisional foi oficializada, inicialmente, em 2003, com a instituição do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), por intermédio da Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003, à época enquadrado como política intersetorial de coordenação conjunta entre os Ministérios da Saúde e da Justiça (BRASIL, 2003). Uma década após, a iniciativa foi revogada pela Portaria Interministerial nº 1 de 2 de janeiro de 2014, com o propósito central de garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade ao cuidado integral do Sistema Único de Saúde. Essa normativa interinstitucional instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) (BRASIL, 2014). Segundo o Conselho Nacional de Justiça (2020) uma das principais ações da PNAISP é a promoção da saúde e prevenção de doenças transmissíveis, de doenças não transmissíveis e dos agravos decorrentes do confinamento, em especial, pelas condições estruturais, de gestão e de superlotação das prisões brasileiras, cenário que impacta nas possibilidades de controle de agravos de doenças, como a tuberculose (CNJ, 2020) e a COVID-19, que alcançou taxas altas de incidência na população presa e nos trabalhadores da execução penal (FNSP, 2021).

Além da própria efetividade da política de saúde, os dispositivos da norma também objetivam estabelecer um modelo de coordenação orientado por relações intersetoriais com as políticas de direitos humanos, as políticas afirmativas e as políticas sociais (BRASIL, 2014). A PNAISP é um arranjo que estabelece a corresponsabilidade interfederativa na organização dos serviços, orientados segundo a complexidade das ações desenvolvidas, assegurada por meio da rede de atenção à saúde no território e da valorização de mecanismos de participação e controle social no ciclo da política (BRASIL 2014; CAPPELA, 2018). A PNAISP estabelece a intersetorialidade como diretriz para a gestão integrada e racional e para a garantia do direito à saúde, orientando a articulação com os diversos setores de desenvolvimento social, como a educação, o trabalho e a assistência social (BRASIL, 2014).

A adesão à PNAISP ocorre por meio da pactuação do estado, do Distrito Federal e do município com a União, oficializada pelo Ministério da Saúde, após assinatura de termo de adesão e apresentação de plano de ação, que, aprovado, garante a aplicação de recursos federais como incentivo à implementação da política (BRASIL, 2014). Mesmo com os arranjos e instrumentos existentes, o número de entes federativos aderentes à política ainda se encontra àquém da necessidade das pessoas presas. A Portaria 2.300, de 3 de julho de 2018, registra 23 estados e apenas 232 municípios habilitados na PNAISP,

e, mesmo diante dos mais de 1.400 estabelecimentos prisionais no país (BRASIL, 2021), somente 258 equipes de saúde foram implantadas no sistema prisional (BRASIL, 2018a).

Destaca-se as competências da União nas atribuições estabelecidas pelos entes federativos no arranjo normativo que disciplina a PNAISP, desdobradas em âmbito federal para o setor de saúde e de justiça, com forte orientação para a intersetorialidade (BRASIL, 2014). No *hall* de competências da União na área da saúde nas prisões destaca-se a incumbência de:

- a) garantir fontes de recursos federais para compor o financiamento de programas e ações na rede de atenção à saúde nos Estados, Distrito Federal e Municípios, transferindo de forma regular e automática, os recursos do Fundo Nacional de Saúde;
- b) definir estratégias para incluir de maneira fidedigna as informações epidemiológicas das populações prisionais nos sistemas de informação do Ministério da Saúde;
- c) apoiar a articulação de instituições, em parceria com as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para capacitação e educação permanente dos profissionais de saúde para a gestão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de programas e ações da PNAISP no SUS;
- d) prestar assessoria técnica aos estados, Distrito Federal e municípios na implantação dos sistemas de informação em saúde, que contenham indicadores específicos da PNAISP;
- e) promover, no âmbito de sua competência, a articulação intersetorial e interinstitucional necessária à implementação das diretrizes da PNAISP;
- f) estimular e apoiar o processo de discussão sobre as ações e programas em saúde prisional, com participação dos setores organizados da sociedade nas instâncias colegiadas e de controle social, em especial no Conselho Nacional de Saúde (CNS), no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Na pauta da Justiça a norma determina à União colaborar com os demais entes federativos para a inserção do tema - saúde da pessoa privada de liberdade, nos espaços de participação e controle social da justiça, nas escolas penitenciárias e entre as pessoas presas (BRASIL, 2014).

Aos estados e ao Distrito Federal, por intermédio da secretaria estadual de saúde,

cabe promover, no âmbito de sua competência, as articulações intersetorial e interinstitucional necessárias à implementação das diretrizes da PNAISP, bem como a articulação do SUS, e por intermédio da Secretaria Estadual de Justiça, da Administração Penitenciária ou congênere, apoiar intersetorialmente a realização das ações de saúde desenvolvidas pelas equipes de saúde no sistema prisional (BRASIL, 2014).

Aos municípios e ao Distrito Federal cabe: cadastrar, por meio dos programas, as pessoas privadas de liberdade no seu território, assegurando a sua identificação no cartão nacional de saúde; fortalecer a participação e o controle social no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e ações no âmbito do Conselho de Saúde do Distrito Federal ou do Município e nas demais instâncias de controle social existentes no município; e promover, no âmbito de sua competência, a articulação intersetorial e interinstitucional necessária à implementação das diretrizes da PNAISP e a articulação do SUS na esfera municipal (BRASIL, 2014).

Os atos normativos definem a intersetorialidade como estratégia de integração de saberes e experiências de diferentes sujeitos e serviços penais na política de saúde às pessoas privadas de liberdade, contribuindo nas decisões de processos administrativos para o enfrentamento de problemas complexos de interesse coletivos, e, ainda na eficiência da gestão política e dos serviços prestados (JUNQUEIRA, 2000; INOJOSA, 2001; NASCIMENTO, 2010).

A construção da PNAISP contém muitos elementos da intersetorialidade, indicados por Cunill Grau (2005; 2014), além das normas criadas com parâmetros intersetoriais de participação da sociedade civil e arranjos institucionais que firmam compromissos entre os dois setores, saúde e penal, também se observa um grau de integração entre as políticas, com a criação de estrutura dentro do Ministério da Saúde para focar nas políticas de atenção à pessoa presa. Para a autora (CUNILL GRAU, 2014) a proposta da intersetorialidade é a oportunidade de uma visão complexa dos problemas, superando a sobreposição de atores nas ações sociais para criar sinergia com os acúmulos, os recursos e os atores setoriais na promoção de políticas sociais, envolvendo integração, inclusão e mancomunidade (CUNILL GRAU, 2005).

A intersetorialidade pressupõe a construção criativa e participativa do objeto de intervenção, comum aos diferentes setores do estado que lidam com a questão social (ANDRADE, 2014). Além disso, os estudos sobre intersetorialidade, especialmente nas discussões na área de saúde pública e assistência social, giram em torno dos problemas sociais e da disposição do estado para dialogar com a sociedade civil em busca da resolução

desses problemas (BRAVO, 2017). Essa previsão representa uma dimensão democrática e participativa da intersetorialidade, focada em fortalecer o estado e conferir efetividade para as políticas públicas (BRAVO, 2017).

A PNAISP, hoje, está assentada na confluência dos segmentos do executivo, legislativo, judiciário e membros Ministério Público, os quais são responsáveis, no âmbito de suas atuações, por planejar, executar e fiscalizar as políticas de saúde e segurança pública (MELGAÇO; TORRES, 2020). Entretanto, não obstante o escopo de atuação interinstitucional, a implementação da política tem enfrentado alguns desafios nas relações interfederativas, entre os quais a sobreposição das responsabilidades pela prestação da atenção básica de saúde prisional, existindo habilitação de equipes que concorrem tanto no âmbito dos estados quanto dos municípios (MELGAÇO; TORRES, 2020). A leitura aponta para a relevância da articulação intersetorial, interdepartamental e federativa, com o propósito de superação da fragmentação e promoção da coordenação de políticas e estabelecimento de modelos de organização cooperativos e em rede (BRAVO, 2017).

Na perspectiva institucional e organizacional, a intersetorialidade importa em inovar as relações existentes e intervir na cultura de fragmentação e de segmentação (BRUGUÉ, 2010), influenciando na dimensão técnica do trabalho institucional e de implementação das políticas públicas (GRAU, 2005).

A partir dessas dimensões, é possível identificar que a PNAISP possui intensa orientação intersetorial, pois prevê o uso compartilhados de recursos e sistemas, planejamento, orçamento e investimento de recursos, destinados à saúde nas prisões, efetivado pelo Ministério da saúde (BRASIL, 2014). Além das funções técnicas dos setores de saúde e de administração penitenciária, cabe à cada ente federativo, a inclusão das pessoas presas nos bancos de dados e sistemas de informação do SUS, a formação e a capacitação em saúde para profissionais desta área e também aos profissionais da área pena (BRASIL, 2014).

4.1.3 Trabalho no sistema prisional

O trabalho é consagrado, desde o início do século XVIII, como um dos fundamentos do sistema prisional e um dos elementos básicos da política criminal (MARCÃO, 2015). Segundo a Lei n 7.210, de 1984 ele se constitui um direito e um dever das pessoas condenadas criminalmente, possui caráter educativo e produtivo (BRASIL, 1984) e não está submetido às convenções trabalhistas (BRASIL, 1984).

A Lei (BRASIL, 1984) confere tanta centralidade ao trabalho no cumprimento da pena privativa de liberdade, que a ele condiciona o exercício de diversos benefícios, tais como a remição de pena, à razão de 1 dia de pena para cada 3 dias de trabalho (art. 126); a progressão de pena para o regime aberto (art. 144, inciso I), além de vinculá-lo às condições necessárias para a promoção da reinserção social das pessoas privadas de liberdade.

Contudo, empiricamente, o trabalho na prisão se apresenta, mais como uma estratégia de disciplina das pessoas em privação de liberdade, onde as práticas visam mais a custódia e a contenção de sujeitos considerados inadequados ao convívio social, do que oportunizar condições de cidadania e inserção social (CABRAL; SILVA, 2010; SILVA; SARAIVA, 2016).

Para Foucault (2007), o aparecimento da prisão corresponde ao período em que os mecanismos institucionais foram reajustados para moldar uma sociedade disciplinar, e, na organização carcerária, os dispositivos disciplinares são canalizados para a docilidade dos corpos, constituindo uma relação de poder, de submissão individual e de ajuste ao aparelho de produção (FOUCAULT, 2007; 1992), estabelecido mediante as regras, a fixação de horários, os códigos de vestimenta, as rotinas e as posturas específicas (SILVA; SARAIVA, 2016).

Apesar da Lei nº 7.210, de 1984 estabelecer que as pessoas presas não se submetem ao regime celetista de trabalho (BRASIL, 1984), na doutrina e na jurisprudência nacional não existe consenso e nem uniformidade sobre as possibilidades de aplicação dos regimes de vinculação contratual ao trabalho executado por pessoas em situação de privação de liberdade (OLIVEIRA, 2017; AVENA, 2014; CABRAL; SILVA, 2010; BRANT, 1994), especialmente porque, mesmo reafirmando os direitos às pessoas privadas de liberdade, a Lei nº 7.210, de 1984 antecede a promulgação da Constituição Federal, o que causa algumas incoerências nas práticas adotadas nas prisões e enseja a recepção constitucional da Lei para garantir direitos fundamentais.

Outra questão é a ausência de norma regulamentadora do art. 28 §2º da Lei nº 7.210, de 1984, que imponha sobre a sua aplicação e seus limites (OLIVEIRA, 2017), pois, hoje, apenas a condição de cumprimento da pena e o regime de execução é o que influenciará nas possibilidades de trabalho a serem aplicadas a cada pessoa presa (BRASIL, 1940; BRASIL, 1984).

O Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o código penal, estabeleceu que o trabalho das pessoas presas será sempre remunerado, estando garantidos os benefícios da previdência (BRASIL, 1984). O regulamento (BRASIL, 1940) ainda

estabelece que as pessoas presas conservam os direitos não atingidos pela sentença. No entanto, apesar de ter que ser remunerado, a Lei nº 7.210, de 1984 dispõe que o mínimo a ser pago pelo trabalho das pessoas presas é de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo estabelecido nacionalmente (BRASIL, 1984), violando as regras constitucionais do art. 7º da Constituição Federal, que assegura o salário mínimo aos trabalhadores (BRASIL, 1988). A essas pessoas, segundo o entendimento do STF (2015) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 336/2015, não cabe o direito ao salário mínimo, em flagrante tratamento desigual entre os trabalhadores livres e os trabalhadores presos. Isso, ao arrepio de disposições constitucionais e do panorama de exclusão social que vigora no sistema prisional, com a negação de direitos fundamentais às pessoas em cumprimento da privativa de liberdade.

O valor social do trabalho é um fundamento da República Federativa do Brasil, juntamente com a dignidade humana, e sua aplicação vincula todas as ações do estado na busca de seus objetivos fundamentais (BRASIL, 1988). Os direitos sociais fazem parte dos direitos e garantias fundamentais e implicam num *facere* por parte do estado (LENZA, 2013), sem deixar de mencionar que o trabalho e do acesso a renda, são valores essenciais ao exercício de outros direitos - também fundamentais (GASPARNI, 2005).

Segundo Wacquant (2011), o encarceramento no Brasil é resultado, também, de aspectos socioeconômicos e do contexto político e social, em especial ao processo histórico de desigualdade econômica, que se desdobra em exclusão. O autor (WACQUANT, 2011) fala da ausência de acessos de indivíduos ao mercado de trabalho formal e a segregação dos pobres em guetos periféricos, palco que potencializa a desigualdade e promove o aumento à violência, retroalimentando a criminalidade e insegurança da sociedade.

No sistema prisional, a despeito do salário-mínimo nacional e do mínimo de $\frac{3}{4}$ da referência nacional para remunerar as pessoas presas, notícias dos órgãos de fiscalização dão conta de que essas pessoas trabalham por um salário de R\$ 30,00 (MPT-PR. MPT, 2014), outras sequer são remuneradas e trabalham apenas para remir a pena (TORRES, 2019). Em muitas prisões as atividades laborativas se restringem a prática de artesanato, sem qualificação profissional, e remuneração (FILHO, 2018), mesmo com a previsão do art. 32, §1º da Lei nº 7.210, de 1984, norma que orienta a limitação do artesanato sem expressão econômica (SILVA; SILVA, 2019).

Situações como essa reforçam a vulnerabilidade e a exclusão social a que são submetidas a maior parte da população carcerária, antes e depois da pena. Os problemas ligados ao trabalho, às dificuldades de acesso à educação, à cultura, à saúde e à assistência

social não são limitações decorrentes da prisão. Mesmo que agravados por ela, a exclusão social faz parte da sociedade e, qualquer encaminhamento para a minimização dos problemas não deve estar vinculado ao cumprimento da pena em si, mas, sim, aos direitos de cidadania, os quais devem ser efetivados, por meio das políticas sociais, vistas em sua amplitude (WOLFF, 2010).

A situação do cárcere propicia uma série de dificuldades para o acesso das pessoas em privação de liberdade às políticas públicas e à inserção ao mundo do trabalho. As dificuldades vão desde a precariedade de documentação básica à contextos mais complexos, como de baixa instrução, poucas vagas de trabalho disponíveis e o forte estigma presente na sociedade (BRASIL, 2020a).

Segundo os dados oficiais (FNSP, 2022), 14,5% das pessoas presas estão envolvidas em atividades laborais, consideradas nessa estatística as vagas de trabalho remuneradas e as demais ações da política de trabalho, contexto agravado nas unidades federativas que apresentam percentual menor que a média nacional, que é o caso dos estados do Rio de Janeiro, sistema prisional que compõe a amostra de pesquisa, e, possui 4,1% de pessoas presas em atividades de laboterapia. Nesse cenário, quanto aos demais sistemas prisionais avaliados nessa pesquisa, se destaca o estado do Maranhão (58,1%), que apresenta o melhor desempenho nacional, seguido de Rondônia (30,6%); Santa Catarina (30,2%), Distrito Federal (17,8%), Minas Gerais (14,6%). Conforme se verifica no levantametno de dados do Sisdepen (BRASIL, 2021) no Sistema Penitenciário Federal não há registros de pessoas presas envolvidas em atividades laborativas.

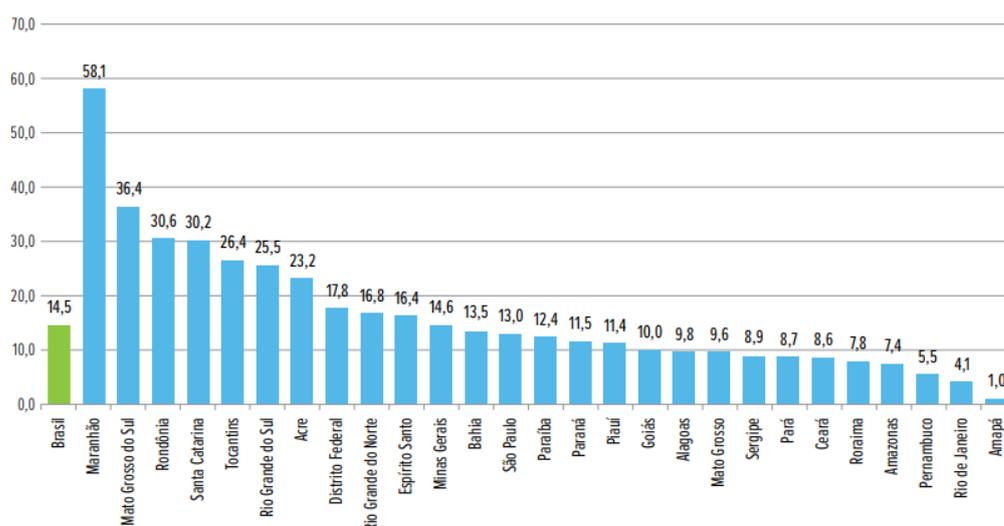


Gráfico 1 - Percentual da população presa em atividades de laboterapia
Fonte: FNSP, 2022.

Os dados do anuário indicam que, mais de 85% da população prisional é privada do direito ao trabalho (FNSP, 2022), por falta de oportunidades, impedindo que tenham acesso à renda, benefícios como remição e demais ganhos relacionados à experiência e aprendizado ao desenvolverem atividades laborais durante o período de privação de liberdade (MATOS, 2018).

A oferta de trabalho na prisão demanda arranjos institucionais e intersetoriais, com sofisticada coordenação, tanto intragovernamental, quanto intergovernamental, articuladas entre os órgãos estatais, por meio de cooperação entre municípios, estados, Distrito Federal e União, uma vez que a gestão da política prisional é descentralizada (MATOS, 2018). Ao pesquisar os instrumentos das políticas ativas para o fomento do trabalho prisional no Brasil, Matos (2018) mostra que as gestões estaduais do sistema prisional adotam diferentes estratégias para promover parcerias e viabilizar a oferta de trabalho, tais como a:

- a) celebração de convênios com empresas privadas que exploram o trabalho prisional, contratando trabalhadores em privação de liberdade por salários bem abaixo do mercado;
- b) Utilização de trabalho prisional em serviços de manutenção, conservação e limpeza, serviços terceirizados das unidades prisionais, realizados diretamente pela administração pública, ou por meio de empresas terceirizadas;
- c) Reserva de vagas de trabalho em contratos e obras públicas voltadas para pessoas privadas de liberdade;
- d) Geração de oportunidades de trabalho prisional pela administração pública, por meio da produção de bens e produtos utilizados pelo sistema prisional e pela administração pública em geral.

Por tipo de atividade de laboterapia, os dados indicam que a maior parte das pessoa presas realizam atividades de apoio ao próprio estabelecimento prisional, como se vê no Gráfico 2, que estratifica as atividades por tipo.

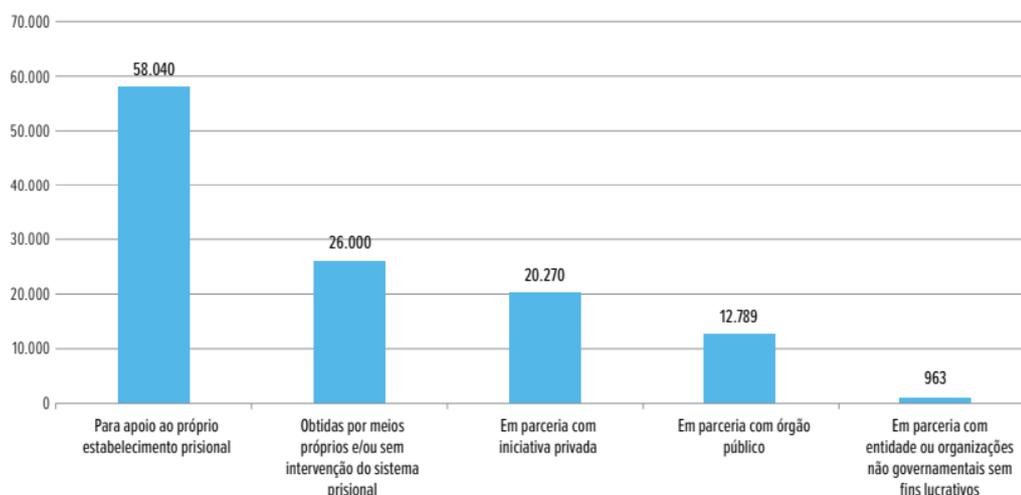


Gráfico 2 – quantidade de vagas por tipo de laboterapia
Fonte: FNSP, 2022.

O principal instrumento federal da política de fomento ao trabalho no sistema prisional brasileiro é o Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. O Decreto institui a política nacional de trabalho no sistema prisional (PNAT), voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional (BRASIL, 2018b). O dispositivo também regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, definindo normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal (BRASIL, 2018b). Segundo a Lei nº 8.666, de 1993, a Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja composto de pessoas presas e egressas do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização dessas pessoas (BRASIL, 1993).

O Decreto nº 9.450, de 2018 define que a política será implementada pela União, em regime de cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios, podendo ser firmados convênios ou instrumentos de cooperação técnica da União com o Poder Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais, federações sindicais, sindicatos, organizações da sociedade civil e outras entidades e empresas privadas, determinando também a articulação e a integração da política, com outras políticas, programas e projetos similares e congêneres (BRASIL, 2018b).

São diretrizes da PNAT (BRASIL, 2018b):

- a) o estabelecimento de mecanismos que favoreçam a reinserção social das pessoas presas em regime fechado, semiaberto, aberto e egressas do sistema

prisional;

- b) a adoção de estratégias de articulação com órgãos públicos, entidades privadas e com organismos internacionais e estrangeiros para a etapa de implantação da política;
- c) a ampliação de alternativas de absorção econômica das pessoas presas e egressas do sistema prisional;
- d) o estímulo à oferta de vagas de trabalho e a integração dos órgãos responsáveis pelo fomento ao trabalho e pela execução penal, com as entidades responsáveis pela oferta de vagas de trabalho (BRASIL, 2018b).

Como podemos identificar nas diretrizes, a intersetorialidade é uma estratégia de integração entre a política penitenciária e a política de trabalho (CUNILL GRAU, 2014), que busca desenvolver ações articuladas entre os diversos setores públicos e as esferas governamentais (KOGA, 2003). O art. 4º, inciso III e IV impõe como objetivos da política nacional de trabalho no sistema prisional, promover: a) a articulação de entidades governamentais e não governamentais, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, visando garantir efetividade aos programas de integração social e de inserção de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional e cumpridoras de pena restritiva de direitos ou medida cautelar; e b) a sensibilização e conscientização da sociedade e dos órgãos públicos para a importância do trabalho como ferramenta para a reintegração social das pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional (BRASIL, 2018b).

Prado *et al* (2022) definem a intersetorialidade como estratégia de gestão, especialmente em sistemas descentralizados, que favorecem a articulação com outros setores, especialmente em nível horizontal, considerando princípios como território, regionalização e integralidade para minimizar inconsistências entre as políticas, objetivando a integração de mecanismos de gestão, com capacidade financeira e técnica para articular diferentes setores que se complementam e reúnem os atores sociais, os saberes, os poderes e uma nova maneira de planejar, executar e controlar os serviços públicos, utilizando a confluência para enfrentar as desigualdades sociais (PRADO *et al*, 2022), como o cárcere, enfatizado como instituição produtora das desigualdades sociais e de processos de exclusão social (FERNANDES; RIBEIRO, 2018).

Identificada como uma qualidade necessária ao processo de intervenção em situações complexas, assim como o caso da inserção social das pessoas presas (KOGA, 2003), a intersetorialidade é uma estratégia para a eficiência e a efetividade da gestão da política de trabalho no sistema prisional, que busca proporcionar o diálogo entre os diversos

setores nas instâncias públicas e privadas, subsidiar a discussão sobre os interesses divergentes ou as convergências possíveis; e evitar a duplicidade de ações (SILVA *et al*, 2013).

Ainda privilegiando o modelo intersetorial de gestão, a política nacional de trabalho do sistema prisional estabelece um modelo de coordenação em que o a União, por meio de planos bianuais de trabalho apresentados pelos estados e Distrito Federal, acompanhará a implantação da política, orientando expressamente a articulação da secretaria responsável pela administração prisional às autoridades responsáveis pelas políticas de trabalho e renda (BRASIL, 2018b).

Além de determinar a intersetorialidade entre os entes federativos e o setor privado, com a sem fins lucrativos, o Poder Executivo Federal converteu em regra a adoção de percentual mínimo de mão de obra oriunda ou egressa do sistema prisional nas contratações de serviço públicos (BRASIL, 2018b).

Por delegação presidencial, restou atribuída às pastas ministeriais da justiça e de direitos humanos a competência de articular com os outros setores do poder executivo o fomento da política de contratação de pessoas presas; de criação de mecanismos de controle, por meio de serviço de ouvidoria específica para a assistência às pessoas presas e egressas do sistema prisional; e de promoção e ampla divulgação da PNAT, juntamente com o atual ministério da economia, setor responsável pelos procedimentos licitatórios e contratações públicas no poder executivo federal (BRASIL, 2018b).

A Portaria interministerial MDH/MSP nº 3, de 11 de setembro de 2018, não revogada expressamente, mas com eficácia limitada, estabelece orientações sobre o procedimento de contratação de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional, em atendimento ao disposto nos arts. 5º e 6º do Decreto nº. 9.450, de 24 de julho de 2018, e também, dispõe sobre a fiscalização de seu cumprimento pelos os órgãos e entidades da administração pública federal (BRASIL, 2018c).

Um importante dispositivo de incentivo à intersetorialidade entre os setores de trabalho e penitenciário, é o que atribui ao Departamento Penitenciário Nacional articular junto aos órgãos responsáveis pela administração penitenciária dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos demais órgãos competentes de todas as esferas federativas, a inclusão das pessoas em cumprimento de pena nos sistemas de intermediação de mão-de-obra (BRASIL, 2018c).

As políticas públicas de inclusão social de pessoas em condições de vulnerabilidade, como as que cumprem pena na prisão, de conotação sócioeconômica,

devem induzir condições de efetivação da responsabilidade social na cultura empresarial e a conscientização dos impactos positivos das ações (KOTLER, 2004; RIBAS E SMITH, 2009). Como principal instrumento de implementação da política a Lei nº 7.210, de 1984 prevê a utilização dos convênios para a implantação de oficinas de trabalho, referentes a setores de apoio dos presídios (BRASIL, 1984). Sobre esse instrumento é importante repisar que o convênio, define-se como forma de ajuste ente o poder público e entidades públicas para a realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2007), um acordo com características próprias, em que o interesse dos partícipes deve ser recíproco (DI PIETRO, 2005).

No contexto do trabalho, a União, por meio da celebração de convênios com os demais entes federativos, implementou em 2012 o Programa de Capacitação Profissional (PROCAP), programa ainda vigente, que implementa oficinas de trabalho e oportuniza capacitação profissional às pessoas presas (BRASIL, 2021b).

Para gerenciar o trabalho nas prisões o legislador facultou aos entes federados a criação de fundação ou empresa pública, com objetivo de profissionalização das pessoas presas, incumbindo a essas entidades à promoção e à supervisão a produção do trabalho, e outras competências decorrentes, relacionadas ao pagamento pelas atividades, comercialização dos produtos, etc. (BRASIL, 1984).

Alguns temas considerados transversais também orientam a PNAT, que traz como princípios a dignidade humana; a ressocialização; o respeito às diversidades étnico-raciais, religiosas, de gênero e de orientação sexual, de origem e de opinião política (BRASIL, 2018b), temas associados à proteção de direitos humanos, equidade e gênero, que não são designados verticalmente, e que não correspondem a objetivos específicos de um setor ou organização, mas que se pretende que sejam assumidos por todos para que as necessidades da população sejam atendidas de forma integral (BRAVO, 2017).

Dessa forma, mesmo com as políticas adotadas e com as normas e orientações, nacionais e internacionais, o Brasil ainda precisa evoluir muito quanto à garantia do trabalho no sistema prisional (MATOS, 2018), desafio que perpassa promover a intersetorialidade com as políticas, os equipamentos e as instituições setoriais do trabalho, como indica a própria PNAT, no instrumento que orienta a política (BRASIL, 2018b).

4.1.4 Assistência social no sistema prisional

Desde a década de 1950 que assistentes sociais atendem pessoas privadas de liberdade (VARELA, 2012), no entanto, apenas com a promulgação da Lei nº 7.210, de 1984 a assistência social foi instituída na execução penal, ainda que os dispositivos da Lei (BRASIL, 1984) não estejam recepcionados pela Constituição Federal (WOLF, 2018). A carta maior define a assistência social no tripé da seguridade social, junto com a saúde e a previdência social (BRASIL 1988), mas no âmbito da execução penal, segundo os arts. 22 e 23 da Lei nº 7.210, de 1984, a assistência social tem a finalidade de amparar as pessoas presas e internadas, preparando-as para a vida em liberdade. Entre as competências taxativas, a Lei (BRASIL, 1984) atribui à assistência social as competências de:

- (a) conhecer os resultados de diagnósticos e exames;
- (b) relatar ao diretor do estabelecimento prisional os problemas e as dificuldades enfrentadas pelo assistido (a) preso (a);
- (c) acompanhar o resultado das permissões de saídas e das saídas temporárias;
- (d) promover atividades de recreação nos estabelecimentos prisionais;
- (e) promover a orientação do assistido(a) preso (a);
- (f) providenciar a obtenção de documentos, dos benefícios da previdência social e do seguro por acidente no trabalho;
- (g) orientar e amparar a famílias das pessoas presas, internadas e das vítimas; e
- (h) colaborar com as pessoas egressas do sistema prisional na obtenção de trabalho.

Assistentes sociais também possuem assento na Comissão Técnica de Classificação (CTC), instituto criado para elaborar o programa individualizador da pena privativa de liberdade (BRASIL, 1984), porém, muito criticado pela academia, pelas formas que ocorrem e por não se configurar, de fato, em um instrumento que individualiza a pena (MARTINS, 2021). Além disso, a observação cautelar e a proteção no livramento condicional foi atribuída como competência do ‘Serviço Social’, juntamente com o Patronato e o Conselho de Comunidade, sobre os quais falaremos mais adiante (BRASIL, 1984).

A Lei de execução penal (BRASIL, 1984), ao ser editada, confundiu a assistência social e o Serviço Social (VARELA, 2012), ora a denominando como assistência social, ora denominando de Serviço Social ou de Serviço Social Penitenciário (BRASIL, 1984).

A intersetorialidade se caracteriza entre as políticas penitenciária e de assistência social, desde a discussão dos problemas e definição da agenda, como já debatido na seção

2, e se expressa na Lei de execução penal (BRASIL1984), instrumento legislativo que, colaciona a assistência social no conjunto de assistências destinadas à pessoa presa e egressa do sistema prisional.

As pesquisas relativas ao sistema prisional ainda são escassas, nos diversos ramos científicos, porém, na última década o tema vêm sendo desenvolvido, de forma mais crítica na Sociologia, Criminologia, Ciências políticas e Administração (VITTO, DAUFEMBACK, 2018). Alguns trabalhos abordam as relações entre as democracias e as garantias de direitos fundamentais das pessoas presas, as relações políticas na tomada de decisão sobre o sistema prisional, a influência do federalismo, gerenciamento do sistema prisional, dentre outros (SALLA, BALLESTEROS, 2008; VITTO, DAUFEMBACK, 2018; VASCONCELOS *et al*, 2018). Esses estudos reforçam a importância do levantamento da questão penitenciária (CHIES, 2013) como um problema público, que cunha raízes nas desigualdades sociais (ARGUELLO, 2017), especialmente diante das crises das últimas décadas (VASCONCELOS *et al*, 2018) e suas consequências reverberadas em rebeliões, fugas, motins, assassinatos, suicídios, morte de policiais e agentes do Estado, organizações criminosas, etc., (DIAS, 2011), o que demonstrado a a inabilidade do Estado na manutenção do sistema prisional e a necessidade de que o problema seja discutido de forma mais ampla na sociedade sobre as causas da criminalidade, as questões culturais e econômicas que o atravessam e o fazem gigante e com tantas fragilidades estruturais (GALARD, 1990; MELO, 2014; CHIES, 2013; ARGUELLO, 2017; GODOI, 2017; CARUSO, 2021).

Secchi (2013) chama a atenção para a compreensão de dois conceitos, o de problema público, que representa o fim a que se destina uma resolução aplicada, e o de política pública, compreendida como meio, mecanismo ou diretriz para atingir esse fim (SECHI, 2013, p.5).

No âmbito normativo, além da Lei nº 7.210 de 1984, também se identifica na Resolução Conjunta nº 1, de 7 de novembro de 2018, um arranjo intersetorial estabelecido entre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), voltado a qualificar o atendimento sócio assistencial às famílias de pessoas presas e egressas do sistema prisional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2018d). O arranjo objetiva a proteção da família, da maternidade e da infância e determina que a rede sócio assistencial do SUAS deve atuar de forma articulada com o sistema penitenciário para o atendimento das famílias de pessoas com filhos até 12 anos incompletos ou com deficiência, mulheres grávidas e

lactantes, que tiveram decretada prisão em flagrante delito, bem como pessoas egressas do sistema penitenciário, como forma de ampliar o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais por meio do referenciamento das famílias no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) ou no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), dependendo da situação de vulnerabilidade e das atribuições dos equipamentos e dos serviços ofertados (BRASIL, 2018d).

Ainda foram encontrados no levantamento documental alguns dispositivos normativos que relacionam a política de assistência social e a política penitenciária. O apêndice D apresenta Resoluções emitidas pelo Conselho Nacional da Política Criminal e Penitenciária. Essas Resoluções orientam as unidades federativas e atribuem ações de assistência social a serem implementadas em atenção às pessoas presas e egressas do sistema prisional.

Os atos normativos avaliados se enquadram na etapa de formalização da política pública, momento em que se definem objetivos e linhas de ações a serem desenvolvidas (SECCHI, 2013). As Resoluções do CNPCP trazem algumas orientações normativas, no sentido de reforçar a assistência social como direito da pessoa presa, na linha de diretriz da Lei de execução penal (BRASIL, 1984), indicando a relação entre as políticas. A Resolução CNPCP nº 3, de 2017 traz a intersetorialidade como orientação estratégica de ação para articular as políticas sociais e a agenda de nutrição das pessoas privadas de liberdade, fazendo menção expressa, tanto ao fenômeno, quanto da assistência social. A Resolução CNPCP nº 4, de 2018 atribui à assistência social de cada unidade prisional, desde o momento da porta de entrada, a responsabilidade pela verificação da situação documental da pessoa que ingressa na prisão.

Segundo os documentos federais identificados, o parâmetro de institucionalização da assistência social no sistema prisional ainda encontra-se no estágio mais básico, pois se constitui na identificação da expressão em instrumentos pontuais do Conselho Nacional de controle da Política Penitenciária (BRASIL, 1984). Não foi identificada a existência de arranjos institucionais compartilhados, entre o órgão nacional da política penitenciária, o Departamento Penitenciário Nacional, e os órgãos federais da assistência social. Também não foi identificada uma política formalmente instituída para ofertar assistência social às pessoas presas, como se verifica nas políticas de saúde, educação e trabalho, analisadas nessa seção.

Os dispositivos identificados no apêndice E condensam os arranjos e os instrumentos normativos das políticas de saúde, educação, trabalho e assistência social,

destinadas às pessoas presas. O levantamento mostra que na área de saúde se identifica maior grau de desenvolvimento da intersectorialidade nas políticas sociais, pois, nessa área, se identifica o estágio da alteração organizacional para garantir a integração e metodologia de trabalho entre os setores (CUNNIL GRAU, 2014). O Ministério da Saúde instituiu em sua estrutura organizacional estrutura voltada, especificamente, para a implementação da política no sistema prisional. No setor de saúde são identificados instrumentos e práticas consolidadas e integradas entre as áreas setoriais, contexto que, associado a alteração organizacional, caracteriza a integração entre as políticas (CUNNIL GRAU, 2014).

A comparação entre os arranjos e a organização estrutural setorial do governo federal nos setores sociais no sistema prisional permitiu avaliar que a intersectorialidade entre a assistência social e a política penitenciária possui níveis de maturidade menos avançados que as demais políticas sociais analisadas (FARAH, 2018).

Nas políticas de saúde e educação verifica-se a indicação de servidores públicos para atuar de forma articulada com a pauta penitenciária, e, também, mecanismos de controle social, especialmente na figura dos conselhos de políticas sociais, em que pese os dados de acesso das pessoas presas a tais direitos demonstrem que muito há que se feito para a atenção integral dessas pessoas e para uma atuação integrada entre os setores (CUNNIL GRAU, 2014). Além dos arranjos normativos, que dão horizonte à intersectorialidade, também se observa a intersectorialidade nas ações de planejamento, por meio, novamente, dos conselhos; na implementação das políticas, com adoção de equipes técnicas, com base nos arranjos interinstitucionais existentes, alinhados e inseridos no bojo das políticas definidas nas Leis nº 8.080, de 1990 e Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

É preciso ainda apontar, que, na área da saúde o levantamento documental e de dados oficiais revela a evolução dos arranjos intersectoriais, bem como dos normativos e instrumentais, voltados a atender as pessoas presas. No entanto, a oferta dos serviços na etapa de implementação da política ainda tem alcances ruins. Segundo Melo (2018, p. 149),

o modelo de governança da política de saúde para as pessoas presas instituído pela PNAISP prevê responsabilidades compartilhadas entre a União, os Estados e municípios, sendo de responsabilidade dos órgãos gestores das políticas de saúde nas três instâncias de governo. À gestão prisional cabe, no bojo deste arranjo, articular os órgãos gestores da saúde e promover as condições adequadas para instalação das unidades de atenção básica de saúde nos estabelecimentos prisionais, bem como assegurar as condições para ingresso e atuação das equipes de profissionais destas unidades.

No que concerne a Educação, os dados levantados não mostram a integração dos setores, em nível federal, pois não se identificou estruturas organizacionais para atender de

forma específica as pessoas em privação de liberdade (CUNNIL GRAU, 2014). No entanto, segundo Melo (2018, p. 149),

A política de educação em prisões destaca-se como a de maior incidência no tocante à formulação de arranjos normativos e institucionais pelos estados. Assim, embora os dados de atendimento desta política, como destacado pelo Infopen, representem um alcance bastante baixo, esforços têm sido empreendidos pelos estados para configurar modelos de políticas intersetoriais para a oferta de programas educacionais nos estabelecimentos prisionais, esforços estes que são decorrentes de uma ação liderada conjuntamente entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Educação com o intuito de estabelecer uma política nacional, pactuada com os entes federativos, de promoção do acesso e da qualidade de oferta de educação nos estabelecimentos penais. Tal política deveria constituir um dos eixos centrais para a melhoria do “tratamento penitenciário” nos estabelecimentos penais brasileiros e, para tanto, deveria ser resultante de um amplo processo de diálogo e articulação entre governo federal, governos estaduais e organizações da sociedade civil.

Apesar dos esforços, a quantidade de arranjos para o conjunto de políticas sociais ainda é insuficiente para atender as demandas das pessoas presas, pois a oferta de serviços penais voltados a garantia de direitos sociais nas prisões são pontuais, não programática e atingem um pequeno grupo de beneficiários, embora a Lei de execução penal preveja direitos sociais, juntamente com outras normas nacionais e internacionais (MELO, 2018).

O Brasil ainda privilegia a adoção de políticas penais fundamentadas no raciocínio punitivista, que tenta tratar as consequências do crime (ARGUELO, 2017)), e apresenta práticas recentes na articulação das políticas sociais com as políticas penais (BRASIL, 2020), apesar da prescrição normativa da Lei de execução penal (BRASIL, 1984).

Na pauta do trabalho, a intersetorialidade ainda não avançou como nas políticas de saúde e educação. Porém, o levantamento realizado identifica a adoção da intersetorialidade, como estratégia taxativa do Poder executivo federal para integrar a política de trabalho, emprego e renda à política penitenciária (BRASIL, 2018b). No setor do trabalho a implementação da política ocorre com a articulação entre os setores públicos e o privado, caracterizando aspectos de intersetorialidade (PIRES, 2016). No entanto, a articulação e a integração entre as instituições governamentais responsáveis pelas políticas penal e do trabalho, em âmbito federal, ainda, se encontram em estágio inicial, pois, apesar de existir um decreto que institui a política de trabalho no sistema prisional, não foram identificados convênios ou outras formas de ajuste entre as pastas ministeriais para, por exemplo, garantir o cadastro das pessoas privadas de liberdade em sistema de intermediação de mão de obra.

Como está estabelecida, não há integração entre as políticas de trabalho e a penitenciária (CUNNIL GRAU, 2014), mas a interseorialidade é caracterizada como estratégia, em prol da criação de espaços de discussão, visando integrações futuras, pois em todos os documentos analisados as ações integradas aparecem como necessárias para conferir trabalho e renda às pessoas presas e egressas do sistema prisional (LANCMAN *et al*, 2020).

É recente a adoção da interseorialidade como estratégia e modelo de gestão das políticas sociais voltadas para garantir a cidadania nas prisões. Mesmo com a edição da Portaria Interministerial nº 1.777, de 2003 – que cria o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, somente a partir de 2011 outros arranjos interseoriais começaram a ser estabelecidos entre os órgãos de administração penitenciária e os órgãos responsáveis pelas políticas sociais.

O diagnóstico relativo aos parâmetros federais de institucionalização das políticas sociais mostra que, no caso da assistência social, se identificam apenas quatro Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, fazendo referência ao público prisional. Não foi identificada a criação de estrutura organizacional, ou, a institucionalização de competências organizacionais na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022) para integrar as pautas (CUNNIL GRAU, 2014). Também não foram identificados registros de arranjos e instrumentos federais entre os órgãos de fomento e implementação das políticas de assistência social e penitenciária.

Dessa forma, dada as complexidades dos problemas sociais, em especial, os que se relacionam com as dinâmicas da criminalidade (CARUSO, 2021), a interseorialidade pode ser explorada como instrumento estratégico para que a ação pública seja mais eficiente e resolutiva no sistema prisional (JACCOUD, 2016).

4.2 Assistência Social, Intersetorialidade e o Panorama nacional do sistema prisional

Nessa seção são apresentados dados secundários e informações obtidas pela pesquisa documental e bibliográfica para descrever os parâmetros de institucionalização da Política de assistência social no Brasil e o cenário nacional do sistema prisional.

O levantamento realizado descreve o perfil das pessoas privadas de liberdade no país e apresenta relações entre a política de assistência social e a política penitenciária, aspectos que contribuíram para a avaliação da intersetorialidade entre os setores.

4.2.1 A Política Nacional de Assistência Social no Brasil

Como o objeto da presente pesquisa é a assistência social, essa subseção se concentra em descrever os parâmetros de institucionalização da política nacional de assistência social no país, a partir dos marcos constitucionais que a insituem, como um dos elementos do tripé da seguridade social, junto com a saúde e a previdência (BRASIL, 1988).

São objetivos constitucionais da assistência social: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, e, a garantia de 1 salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1988).

Em ressonância com a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, organiza a assistência social, tornando-a direito do cidadão e dever do estado, para prover os mínimos sociais e atender necessidades básicas dos indivíduos (BRASIL, 1993). A política atua numa linha programática vinculada à proteção social redistributiva, diferentemente da lógica do seguro, assentada na previdência social, na perspectiva de incidir na parcela da população, que se encontra alijada ou inserida de forma precária no mercado de trabalho (CARMO, GUIZARDI 2017).

Como política pública, a assistência social assenta-se no campo da universalização dos direitos sociais, estando voltada garantia de condições dignas de vida, em pleno reconhecimento da legitimidade das demandas de seus usuários e de seu protagonismo na

construção da emancipação (BRASIL, 2005).

Segundo a Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), a assistência social tem como objetivos: a) a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; b) a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e c) a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993).

Da análise do dispositivo jurídico, podemos afirmar, com base no conceito teórico de Cunnil Grau (2014), que a Lei de Organização da Assistência Social já nasce na perspectiva da intersetorialidade, como estratégia de enfrentamento à pobreza e comando de integração com as políticas setoriais, (BRASIL, 1993).

Um dos aspectos mais centrais da Política são suas diretrizes, em especial, a orientação conferida na formatação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que define a distribuição de poder de forma compartilhada, entre os demais entes federativos e a sociedade civil. Segundo as diretrizes da Lei (BRASIL, 1993) são base da organização da assistência social a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O poder legislativo consolidou um modelo, adotado nos últimos anos, em que o governo federal concentra esforços para exercer seu poder de coordenação central e aumentar seu papel de indutor de estados e municípios para a cooperação (AMBROZIO, ANDRADE, 2016). A organização e a gestão do SUAS foi estabelecida de forma descentralizada e participativa, intergrando os entes federativos, os conselhos de assistência social e as organizações da sociedade civil voltadas à assistência social, com a coordenação da política a cargo da administração pública federal (BRASIL, 1993). Localmente, a coordenação e a execução dos programas compete aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em suas respectivas esferas de poder (BRASIL, 1993).

Os usuários da assistência social são pessoas que se encontram em situação de risco e de vulnerabilidade, como aqueles que experienciam o rompimento ou a pecariedade dos vínculos familiares e de afeto, tem comprometimento da sociabilidade, identidades estigmatizadas, em especial, em razão de questões étnicas, culturais e sexuais, exclusão social em razão da pobreza e ausência de acesso à políticas sociais, vítima de violência,

exclusão ou precariedade de condições no mercado de trabalho, uso de drogas, e, demais experiências diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005).

O conceito de vulnerabilidade está em evolução, mas, indica uma multiplicidade de fatores que determinam o fenômeno, a partir do olhar da integralidade dos sujeitos que possuem demandas de ordens diversas e em estado de risco, devido à vivência em contextos de desigualdade e injustiça social (CARMO, GUIZARDI 2017).

Por seu turno, a proteção social, anunciada normativamente, deve garantir a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio e de vivência familiar (BRASIL, 2005). A LOAS prevê serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada (BRASIL, 1993). A Lei traz benefícios que se traduzem em provisões gratuitas, que visam cobrir necessidades temporárias, decorrentes a situações de vulnerabilidades, relativas relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos (BRASIL, 2005).

Os programas, serviços e benefícios da política nacional de assistência social são estruturados nos aparelhos públicos, a partir das proteções básica e especial, com serviços prestados de forma direta, pelo governo, e de forma indireta, pela sociedade civil.

Conforme o quadro 9, que descreve os modelos de proteção social, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (BRASIL, 1993).

A PNAS orienta que tais aparelhos públicos devem se articular com os demais órgãos e setores públicos, com o objetivo de conferir efetividade às ações.

Quadro 9 - Modelos de proteção social

Proteção social	Descrição	Equipamento público da PNAS	Programas e Serviços
Básica	Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;	Centro de Referência de Assistência Social (Cras) unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) - tem como objetivo apoiar famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. É um conjunto de procedimentos realizados com o intuito de contribuir para convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de uma família. Esse trabalho estimula as potencialidades de famílias e da comunidade, promove espaços coletivos de escuta e troca de vivências. - Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) - ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de PAIF e o PAEFI. - A Equipe Volante - tem o objetivo de prestar serviços de assistência social a famílias que residem em locais de difícil acesso (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros). Essa equipe é responsável por fazer a busca ativa destas famílias, desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e demais serviços de Proteção Social Básica.
Especial	Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.	Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) - serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação desses quadros por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais. - Serviço de Abordagem Social - realizado por uma equipe de educadores sociais que identifica famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em espaços públicos, como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas. A abordagem é realizada em ruas, praças, estradas, fronteiras e espaços públicos em que ocorram atividades laborais (como feiras e mercados). - Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). A finalidade é prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em conflito com a lei, contribuindo no trabalho de responsabilização do ato infracional praticado. - Serviços de acolhimento e proteção a pessoas e famílias afastadas temporariamente do seu núcleo familiar ou comunitários de origem e se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Tais serviços funcionam como moradia provisória até que a pessoa possa retornar à família de origem, ou seja encaminhada para família substituta, quando for o caso, ou quando se dê o alcance da autonomia (moradia própria ou alugada).

Elaborado pela autora, a partir do site oficial do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022a).

Além do conjunto de programas e serviços, exposto no apêndice F, são parte da política nacional de assistência social (BRASIL, 2022a):

- a) o Programa de benefício continuado na escola, com escopo voltado a garantir o acesso e a permanência escolar de crianças e adolescentes, com deficiência, que recebem o benefício de prestação continuada, programa realizado por ações intersetoriais e participação da União, estados, municípios e do Distrito Federal, com a atuação interministerial das pastas da Cidadania, da Educação, da Saúde e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;
- b) o programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), iniciado em 1996, como ação do Governo Federal e o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de caráter intersetorial, para combater o trabalho de crianças;
- c) o Programa BPC Trabalho, que possui o objetivo de promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio de superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à rede socioassistencial, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho;
- d) o serviço de atendimento à população em situação de rua, voltado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência, o qual oferta atendimento e acompanhamento especializado, com atividades direcionadas para fortalecimento de vínculos sociais e familiares, organização coletiva, mobilização e participação social, assim como a construção de novos projetos de vida;
- e) o serviço de proteção especial para pessoas idosas ou com deficiência, que possuem algum grau de dependência ou limitações agravadas por violações de direitos;
- f) o Cadastro único, que registra e identifica as famílias de baixa renda, numa proposta de contribuição e suporte à política de assistência social e acesso aos programas;
- g) a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos do Governo Federal para pessoas que estejam no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo;
- h) o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) - que oferece vagas em cursos de formação para qualificação profissional e entrada no mercado de trabalho para famílias de baixa renda;
- i) a carteira do idoso, que dá direito à gratuidade ou descontos nas passagens para viagens interestaduais de ônibus, trem e barco para pessoas com 60 anos ou mais,

- que tenham renda individual de até dois salários mínimos;
- j) o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) busca a autonomia das famílias usuárias da política de assistência social, por meio da integração ao mundo do trabalho;
 - k) as ações e medidas de enfrentamento à pobreza, por meio de identificação, sensibilização, desenvolvimento de habilidades, orientação, acesso a oportunidades, encaminhamento, de usuários; e
 - l) as ações de articulação com outros programas e serviços da assistência social e de demais áreas, como saúde, educação e trabalho.

Além dos equipamentos do poder público, as organizações da sociedade civil também prestam serviços públicos socioassistenciais. Segundo a LOAS, as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e pelas organizações de assistência social vinculadas ao Suas. A vinculação é o processo em que o poder público federal, instância coordenadora da política, reconhece as entidades da sociedade civil como integrantes da rede socioassistencial. Para financiar as ações de atuação da sociedade civil vinculadas ao Suas são celebrados convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução de políticas públicas, garantido financiamento integral, pelo estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social (BRASIL, 1993).

O modelo de participação social instituído no Suas contempla mecanismos múltiplos de participação da sociedade na política de assistência social. Tanto por meio da instituição de conselhos, órgãos criados para realizar o planejamento da política e a sua fiscalização, como pela participação de organizações da sociedade civil na implementação da política (BRASIL, 1993).

Os Conselhos Nacionais são instituições participativas que consideram a multidimensionalidade dos problemas públicos demandantes de esforços para reconfigurar as dinâmicas da gestão pública (BRAVO, 2017). Para Pires e Vaz (2012 *Apud* Bravo, 2017), os conselhos são

instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2006; 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com formato híbrido, sendo, em geral, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social,

criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (2012, p. 11).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS); o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CASDF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente, vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (BRASIL, 1993). Aos conselhos da assistência social cabe acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação.

Enquanto mecanismo de controle e participação social da política pública, a Lei criou critério de paridade entre os 18 membros do Conselho Nacional de Assistência Social, oriundos do estado e da sociedade: 9 representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos estados e 1 (um) dos municípios; e 9 representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal (BRASIL, 1993).

Além do CNAS, CEAS, CASDF e CMAS, a organização da assistência social prevê que as organizações da sociedade civil (OSC) atuarão na etapa de implementação da PNAS. Essas instituições, segundo a Lei, são denominadas entidades e organizações de assistência social e devem observar as normas do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993). Nesse modelo, o Conselho de fiscalização da política também fiscaliza as Oscs que atuam na assistência social (BRASIL, 1993).

Dez anos após a institucionalização da Lei de organização da assistência social, a política nacional de assistência social foi regulamentada pela Resolução Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis” e de proteção, o que supõe conhecer os riscos e as vulnerabilidade a que estão sujeitos e as possibilidades de enfrentá-los (BRASIL, 2005 p. 13).

A Política se configura na perspectiva socioterritorial, capilarizada nos 5.500

municípios do país, característica que exige reconhecimento da dinâmica das populações e visibiliza setores da sociedade, tradicionalmente, tidos como invisíveis, como a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência (BRASIL, 2005), e também, as pessoa em privação de liberdade, apesar de não ter sido encontrada na Lei ou nos demais instrumentos da política a menção expressa desse público. .

Em consonância com a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social é regida por princípios democráticos: de supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005).

O Sistema Único de Assistência Social alterou o cenário de fragilidade característico na trajetória da assistência social, organizando a provisão de seguranças sociais e a defesa de direitos na política, adotando mecanismos democráticos para a tomada de decisão e nova engenharia operacional para induzir a adesão nos níveis subnacionais (CARMO, GUIZARDI 2017).

Porém, é preciso registrar que, o Suas é marcado por uma elevada heterogeneidade nas capacidades dos entes subnacionais para implantar a política nacional de assistência social (TOCK; GRIN; GONZALEZ, 2020). Segundo Franzese (2010), os sistemas nacionais lidam com o dilema das competências constitucionais comuns aos entes federados, e, ainda lidam com a agenda da universalização, no caso das políticas sociais. Na assistência social, os desafios vão além, pois o modelo de proteção social estabelecido demanda a operacionalização de arranjos intersetoriais para lidar com o quadro amplo de desigualdades que caracteriza a sociedade brasileira (JACCOUD, 2016). O regime aponta para: a construção de uma sociedade mais integrada; a ampliação de patamares de bem-estar, de acesso a oportunidades e de proteções, demandando mecanismos destinados a confrontar dinâmicas tradicionais de reprodução de desigualdades (JACCOUD, 2016).

No Brasil, a constituição federal reforçou o papel do governo federal na

implementação de políticas nacionais, objetivando qualificar a cooperação federativa, por meio de arranjos de gestão, em especial, para lidar com a baixa capacidade institucional e administrativa dos entes subnacionais (TOK; GRIN; GONZALEZ, 2020).

A conjuntura estabelecida no âmbito de cada governo e a diversidade de possibilidades de aplicação de estratégias intersetoriais indicam que o conjunto normativo que determina o papel do estado é um ponto de partida para a atuação no Suas, juntamente com os entes municipais, que possuem um escopo de atuação na coordenação local, mas sobretudo na implementação da política de assistência social (CARMO, GUIZARDI 2017).

Outro fator estratégico na política de assistência social é a atuação de gestores e profissionais do Suas nas três esferas de governo no curso da consolidação dos direitos de cidadania previstos no âmbito da seguridade social brasileira. (CARMO, GUIZARDI 2017). Para alinhar e articular a ação dos atores, a Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005).

A Norma disciplinou o regime de gestão e a operacionalização da política, a partir de um pacto entre os entes federativos, sob o paradigma da proteção social dos cidadãos e da defesa dos usuários, estabelecendo a intersectorialidade como um de seus eixos estruturantes, conferindo caráter integral para enfrentar os obstáculos de um ambiente historicamente setorial, num contexto agravado pela cultura política nacional, marcada por ações de caráter clientelista, paternalista e assistencialista, que dificultam a consolidação da ação em rede e da intersectorialidade na esfera prática (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Esse contexto representa um desafio para que a assistência social concretize os direitos de cidadania, em um período em que a ordem capitalista vigente é contrária a esse processo (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013).

Apesar de ser vinculada, como política pública, aos marcos da democracia e da cidadania, a assistência social não pode ser analisada fora de sua inserção no contexto capitalista neoliberal, que a trata como política residual, emergencial, paleativa e descoctada das outras políticas (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013). Para Pereira e Teixeira (2013), a assistência social precisa ser analisada sob a ótica histórica de sua vinculação à pobreza, condição determinada, segundo as autoras, pelas classes dominantes, a partir da qual surgem outras condições de risco e vulnerabilidade que precisam ser superados, sobretudo, porque essas condições inviabilizam sua eficácia como política pública social (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

4.2.2 A Política de assistência social nos entes federativos

Visando aprofundar as análises para atingir o objetivo de avaliar como a assistência social vem sendo ofertada às pessoas presas no Brasil, por meio de pesquisa documental, este estudo avançou para identificar os principais normativos locais que organizam a política e os principais serviços socioassistências realizados no Maranhão, em Minas Gerais, em Rondônia, em Santa Catarina, no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e na União.

Além disso, foram identificadas as estruturas organizacionais dos setores de assistência social e de administração penitenciária desses entes federativos.

A Lei nº 7.966, de 26 de maio de 2018, do Estado do Rio de Janeiro (RJ), ordena as ações da política de assistência social implementada no âmbito do estado, para o enfrentamento das desigualdades sociais e à pobreza, com imperativo de realização de forma integrada às demais políticas intersetoriais (RIO DE JANEIRO, 2018). Entre seus objetivos, encontra-se a promoção da articulação setorial e intersetorial para o atendimento integral das necessidades da população (RIO DE JANEIRO, 2018).

Em Rondônia a Lei Complementar nº 1.052, de 12 de dezembro de 2019, dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social no estado do Rondônia (RO), reafirmando a condição da política como intersetorial, a medida que a coloca como um conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade para garantir necessidades básicas (RONDÔNIA, 2018). Um dos dispositivos expressos da Lei (RONDÔNIA, 2018) é a atribuição de responsabilidade ao órgão gestor estadual da política estadual de assistência social para promover a articulação intersetorial do sistema com as demais políticas públicas e sistema de garantia de direitos.

No estado de Minas Gerais (MG), a Lei nº 12.262, de 23 de julho de 1996, dispõe sobre a política estadual de assistência social e cria o Conselho estadual de assistência social, asseverando que a política deve ser realizada por meio de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento de necessidades básicas do indivíduo (MINAS GERAIS, 1996).

A Lei estadual nº 11.510, de 12 de julho de 2021 dispõe sobre a política de assistência social no Maranhão (MA), na forma estabelecida pelo Suas, trazendo a intersetorialidade como princípio da política e meio de assegurar a articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais, juntamente com a integralidade da proteção social (MARANHÃO, 2021).

No Distrito Federal (DF) e em Santa Catarina (SC) não foi identificada lei local para definir ou disciplinar a assistência social. No Distrito Federal foi identificada na análise documental a Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995, norma que cria o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF, colegiado participativo, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública do Distrito Federal, responsável pela coordenação e execução da Política de Assistência Social (DISTRITO FEDERAL, 1995). Em Santa Catarina, a Lei estadual nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995, encontrada nas pesquisas, institui o Conselho estadual de assistência social (SANTA CATARINA, 1995).

As normas avaliadas mostram que o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rondônia apresentam a intersetorialidade como estratégia de gestão, caracterizada na articulação e na integração proposta nas Leis que regem a assistência social nesses entes subnacionais (SENNA, 2013; PIRES, 2016), porém, apenas o estado do Maranhão disciplina, taxativamente, a intersetorialidade como princípio da política.

O apêndice F registra os programas, projetos, serviços e ações socioassistenciais estabelecidos pelos entes federativos que compõe a amostra e mostra que os programas e serviços implementados nessas unidades federativas e no governo federal possuem certa uniformidade e são orientados pelo Sistema único de assistência social. Essa característica de padronização relativa das ações pode ser explicada pelo caráter descentralizado da política de assistência social, acompanhada de forte coordenação do governo federal, que formula estratégias e normas, que posteriormente são operacionalizadas pelos entes subnacionais (AMBROZIO; ANDRADE, 2016).

Não foi identificado, em nenhum dos entes analisados, registro de serviços socioassistenciais orientados para atender as pessoas em privação de liberdade.

Cunnil Grau (2016) chama atenção para alguns fatores condicionantes do contexto político institucional, importantes para a análise da intersetorialidade, entre os quais apresenta as normas que desenham as instituições. Dessa forma, o apêndice G consolida as normas que amparam as estruturas da assistência social e da administração penitenciária nos entes estudados:

No Maranhão, estado que tem um histórico recente de investimento na promoção de direitos às pessoas em privação de liberdade (MELO, 2018), não foi verificada a existência de arranjos entre os órgãos de administração penitenciária e de assistência social. Também não foi identificado nos sítios oficiais de ambos setores o registro de estruturas organizacionais expressamente voltadas para a promoção de assistência social às pessoas em privação de liberdade, em articulação com o Suas (BRASIL, 2005). Embora tenham

sido identificados projetos diversificados voltados ao acesso das pessoas presas aos direitos social, tais como assistência jurídica, orientação, visita virtual, não foram encontrados projetos, programas ou instrumentos celebrados entre os órgãos estaduais responsáveis pela política penitenciária e de assistência social (BRASIL, 2005).

O Decreto nº 33.332, de 13 de setembro de 2017, que aprova o regimento interno da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) indica a Secretaria Adjunta de Atendimento e Humanização Penitenciária (SAAHP) como o órgão responsável por estabelecer diretrizes para a implementação de programas e projetos no Sistema Penitenciário do Maranhão, relacionados à área de atendimento e humanização penitenciária (MARANHÃO, 2017). Porém, não há menção, em toda a estrutura do dispositivo normativo, sobre a assistência social, como política a ser desenvolvida ou garantida no sistema prisional ou às pessoas presas.

Foram encontradas competências da área de Supervisão da Assistência Psicossocial, subordinada à Unidade Gestora de Atendimento e Humanização Penitenciária, a qual compete promover uma gestão participativa e integradora junto às equipes de Serviço Social e Psicologia das unidades prisionais, visando à melhoria na qualidade do atendimento prestado à pessoa presa. Essa competência aponta para uma ação pública interdisciplinar, porém, não caracteriza a intersetorialidade entre os setores (CUNNIL-GRAU, 2014). Também foram encontradas competências na SAAHP, voltadas à articulação com órgãos públicos e instituições privadas e o estabelecimento de parcerias, termos de cooperação técnica e convênios visando à inclusão da pessoa presa nos programas e projetos sociais (MARANHÃO, 2017), dispositivo que caracteriza a intersetorialidade como uma estratégia de ação no campo normativo (PIRES, 2016).

Em Minas Gerais, o Decreto nº 47.795 de 19 dezembro de 2019 dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. A estrutura comporta o Departamento Penitenciário local, composta da Superintendência de Segurança Prisional; da Superintendência de Gestão de Vagas e da Superintendência de Humanização do Atendimento. A Superintendência de Humanização do Atendimento é a estrutura organizacional a qual compete as pautas de assistência às pessoas privadas de liberdade, e, possui sete diretorias: Diretoria de Trabalho e Produção; Diretoria de Ensino e Profissionalização; Diretoria de Saúde e Psicossocial; Diretoria de Articulação e Atendimento Jurídico; Diretoria de Classificação Técnica; Diretoria de Assistência à Família e Diretoria de Atenção ao Paciente Judiciário.

Apenas na Diretoria de Atenção ao Paciente Judiciário foi encontrada,

expressamente, competência relacionada à assistência social, unidade administrativa competente para orientar e fiscalizar as unidades prisionais quanto à aplicação das normas relativas à política de saúde mental e assistência social aos indivíduos privados de liberdade, com indicativos de incidente de insanidade mental ou já sentenciado com medida de segurança.

No Estado de Rondônia, a estrutura organizacional é instituída pela Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017, alterada por meio da Lei complementar nº 1.157, de 4 de abril de 2022. A estrutura é composta pela Gerência de Reinserção Social, unidade organizacional que integra a Secretaria de Estado da Justiça, com competências voltadas ao desenvolvimento de ações nos eixos de educação básica, qualificação profissional, encaminhamento ao mercado de trabalho, assistência religiosa, atenção às mulheres e assistência social, conforme identificado no *site* oficial da Secretaria de Justiça.

De forma taxativa, a Lei estadual (RONDÔNIA, 2022) prevê que compete ao Chefe de Núcleo Administrativo do estabelecimento penal elaborar projetos para participação da população presa em atividades pertinentes à saúde, assistência social, educação, convivência familiar, assistência jurídica e ao trabalho, bem como, ao Chefe de Núcleo de Segurança de estabelecimento penal criar condições favoráveis no âmbito da segurança para participação da população presa em atividades pertinentes à saúde, assistência social, educação, convivência familiar, assistência jurídica e ao trabalho. Os projetos publicizados no *site* oficial do estado são na área de ensino e cultura, qualificação profissional, trabalho remunerado e agrícola, assistência religiosa, atenção às mulheres e casa cidadania.

No Rio de Janeiro, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária é estabelecida no Decreto nº 47.926, de 19 de janeiro de 2022. Para a implementação de políticas de assistência às pessoas presas a estrutura é formada pela Superintendência de Tratamento Penitenciário, unidade que comporta a Subsecretaria de Reintegração Social. Subordinada a essa estrutura foi identificada a Coordenação de Serviço Social, composta de três outras estruturas: Divisão de Supervisão e Acompanhamento; Divisão de Planejamento e Intercâmbio Setorial e Divisão de Atendimento às Famílias e Credenciamento.

Interessante pontuar que, não há menção no ato estrutural sobre a política de assistência social, apesar da estrutura indicar uma coordenação específica para o Serviço Social, com outras estruturas subordinadas. Essa confusão conceitual também é encontrada na Lei nº 7.210, de 1984, que ora utiliza o termo assistência social, e ora se refere ao Serviço Social Penitenciário (BRASIL, 1984).

A situação reflete concepções equivocadas quanto aos conceitos de assistência social e de Serviço Social, influenciadas pelo contexto sócio-histórico de criação do Serviço Social como forma de promover a assistência social sob a perspectiva assistencialista, que atende necessidades essenciais para a manutenção da vida, mas não promovem a autonomia e a emancipação social (SOUZA, 2021).

Hoje, a assistência social, política pública de cunho social, se relaciona à garantia de direitos e de proteção social, voltada a cidadania das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social (SOUZA, 2021). A Política é um dos campos de atuação do assistente social, assim como a saúde, a educação, etc., e que demanda, inclusive, a atuação de profissionais de outros campos (SOUZA, 2021). Já o Serviço Social é um campo de atuação de nível superior para o qual é necessária a graduação, em instituição reconhecida pelo Ministério da Educação, bem como o registro no Conselho Regional de Serviço Social para o desempenho profissional (CFSS, 2016).

No Distrito Federal, o Decreto nº 40.883, de 26 de maio de 2020 estabelece a estrutura da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, no qual foram localizados Núcleos de assistência social na estrutura dos presídios administrados pelo ente federativo. Não foi identificada estrutura organizacional de coordenação voltada a promoção da política de assistência social, como no caso da saúde, que possui uma Gerência de Saúde ligada à Coordenação do Sistema Prisional local.

Os Núcleos de assistência social vinculados aos presídios do Distrito Federal são responsáveis por propor a participação de pessoas presas em atividades educacionais, sociais e religiosas; organizar e manter atualizados os prontuários sociais dessas pessoas, com informações sobre sua vida social, econômica e cultural; desenvolver trabalho promocional e assistencial com os pessoas presas e seus familiares; articular-se com organizações da sociedade civil e órgãos governamentais para desenvolvimento de trabalhos assistenciais; recepcionar e propor audiências entre os diretores da unidade prisional e as pessoas presas e assistir as pessoas presas quanto aos benefícios sociais e abertura de conta poupança (DF, 2020).

O Estado de Santa Catarina consolida a estrutura organizacional da administração pública na Lei complementar nº 471, de 12 de junho de 2019 (SANTA CATARINA, 2019). À Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa cabe planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional do estado; planejar, formular, normatizar e executar ações, programas e projetos que visem assegurar a reinserção social das pessoas presas e estabelecer parcerias com organismos públicos e

privados, nacionais e internacionais, na seara de sua competência (SANTA CATARINA, 2019). No setor de assistência social, a norma estabelece que cabe à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social a promoção dos direitos humanos e da cidadania; formular e coordenar as políticas estaduais de assistência social; elaborar o pacto de aprimoramento de gestão da política de assistência social de Santa Catarina; executar, implementar e normatizar as políticas sociais relacionadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); organizar, coordenar, monitorar e avaliar as ações de proteção e prevenção executadas pelo Suas (SANTA CATARINA, 2019).

Nem nas competências do setor de administração penitenciária se observa a menção expressa da assistência social, nem nas competências da assistência social se identificou a visibilização, expressa, de grupos específicos, como os do sistema prisional. Porém, a estrutura da Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa possui a Superintendência de Apoio, Saúde e Atenção Psicossocial e a Superintendência de Promoção Social (SC, 2019). Os programas publicizados no *site* oficial do estado são Central de Penas e Medidas Alternativas, Programa de Ressocialização Pelo Trabalho e Projeto Mulheres Livres (SANTA CATARINA, 2019).

A estrutura organizacional do Sistema Penitenciário Federal é estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Segundo a norma, compete à Diretoria do Sistema Penitenciário Federal promover assistência material, jurídica, à saúde, educacional, cultural, laboral, ocupacional, social e religiosa às pessoas custodiadas em estabelecimentos penais federais (BRASIL, 2019). O Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional, órgão responsável pela coordenação das Penitenciárias Federais (BRASIL, 2018; BRASIL, 1984), prevê em sua estrutura regimental a Coordenação-Geral de Assistências nas Penitenciárias, subordinada à Diretoria do Sistema Penitenciário Federal, a qual compete planejar, coordenar e orientar a execução de ações voltadas às assistências material, jurídica, educacional, social, religiosa, laboral, cultural, esportiva e à saúde das pessoas privadas de liberdade do Sistema Penitenciário Federal; elaborar propostas e atos administrativos de natureza regulamentar sobre planos individuais de desenvolvimento, as metodologias de acompanhamento e individualização da pena e as metodologias de articulação intersetorial; e manter intercâmbio com a área de promoção da cidadania, visando a estimular atividades de educação, qualificação profissional, esporte, cultura, assistência social, respeito às diversidades, trabalho e renda das pessoas privadas de liberdade nas penitenciárias federais, e, com os órgãos da administração pública e entidades privadas, visando ao acompanhamento de termos de cooperações

técnica, acordos, convênios ou outros instrumentos de parceria.

Dessa forma, após análise das estruturas organizacionais de todos os entes estudados, nacional e subnacionais, identifica-se que não há integração entre a política de assistência social e a política penitenciária, considerada por Cunnil Grau (2014) como o maior nível de intersetorialidade. Apesar da menção da assistência social nos arranjos normativos e nas estruturas organizacionais do setor de administração penitenciária, não há alteração nas formas organizacionais dos setores governamentais envolvidos (CUNNIL GRAU, 2014). No âmbito da assistência social, as normas e as estruturas do setor não fazem menção expressa às pessoas privadas de liberdade, como público alvo de suas políticas. Também não há registros nos *sites* oficiais dos entes federativos analisados, tanto da área penitenciária, quanto da assistência social, de arranjos intersetoriais ou instrumentos de cooperação entre os setores analisados. Portanto, o diagnóstico da intersetorialidade entre as políticas de assistência social e a penitenciária é de baixa intensidade, não se enquadrando nos padrões de colaboração, de convergência, de consolidação ou de integração (CUNNIL GRAU, 2014).

4.2.3 Vulnerabilidade social e pessoas presas no Brasil

A intersetorialidade se destaca como estratégia de intervenção no campo social, favorecendo análises e abordagens integradas, especialmente diante de problemas complexos e marcados por vulnerabilidades, na busca por desenvolvimento humano (JACCOUD, 2016).

Para Iamamoto e Carvalho (2013), a vulnerabilidade social se origina da relação entre o capital e o trabalho e suas consequências na sociedade; como expressão da questão social (IAMAMOTO, 2008), cujo conceito se vincula à capacidade em captar situações intermediárias de risco (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013). Para Garcia (2006), o termo apreende o dinamismo do processo de desigualdade, de forma ampla, caracterizado pela vida em condições adversas, impedindo laços de convivência social e familiar, induzindo o abandono e a ausência de cuidados.

Nos países latino-americanos, como o Brasil, ela se relaciona à situação de pobreza, uma vez que as pessoas nessa condição formam grupos em exclusão social, porque se encontram em risco social, excluídas das políticas sociais básicas (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013). Para Yazbek (2001) risco social pode ser

compreendido como a probabilidade de ocorrência de eventos que causem dano, como a violação de direitos e a ruptura familiar, normalmente, relacionados às desigualdades sociais e à pobreza.

Esses termos, implicam em considerar aspectos para a caracterização dessas circunstâncias, como as condições de vida dos indivíduos; a restrição de renda; a desvalorização social; a precarização do emprego; a perda da identidade; a falência de laços comunitários, sociais e familiares, situações colocadas pelo empobrecimento das relações sociais, econômicas e culturais (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013).

Essas condições de vulnerabilidade social atingem as pessoas presas, como verificado nos dados oficiais (BRASIL, 2021a) e na literatura sobre o tema. Os dados oficiais do sistema prisional (BRASIL, 2021), que consolidam as informações do período de janeiro a junho de 2021, mostram que o Brasil possui 820.689 pessoas presas, incluindo os números referentes às pessoas que se encontram nos estabelecimentos prisionais dos estados e do Distrito Federal (673.614), no Sistema Penitenciário Federal (549), em custódia nas polícias judiciárias, batalhões de policiais e bombeiros militares (5.524) e em regime domiciliar (141.002).

Entre as pessoas custodiadas em celas físicas, 49,36% (332.480) cumprem pena em regime fechado; 16,8 % (113.173) em regime semiaberto; 2,72% (18.294) em regime aberto; 30,75% (207.151) e aproximadamente 4.000 pessoas em tratamento ambulatorial e em cumprimento de medida de segurança (BRASIL, 2021).

A evolução histórica das últimas duas décadas denuncia um crescimento contínuo da população prisional, com aparente queda em 2020, o que pode ser explicado, pelo menos parcialmente, pela recente adoção das audiências de custódia pelo Poder Judiciário, política que, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, em 2017, resultou na liberação das pessoas presas em 44,68% dos casos, acarretando a diminuição do fluxo de entrada de pessoas no sistema penitenciário (VITTO, 2021).

O Atlas de Segurança Pública (BRASIL, 2021a) denuncia a privação de liberdade como principal forma punitiva, mostrando que o encarceramento é uma realidade no país. Apesar da leve queda na taxa de aprisionamento, segundo as estatísticas levantadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2021), atualmente são presas 321 pessoas a cada 100 mil habitantes, taxa que desconsidera dos números as pessoas em condição de prisão domiciliar (BRASIL, 2021). Alguns estados ainda superam essa taxa, como Pernambuco (462); Acre (566); Rondônia (487); Roraima (449); Distrito Federal (507); Espírito Santo (556); Mato Grosso (339); Mato Grosso do Sul

(660); Santa Catarina (322) e São Paulo (449) (BRASIL, 2021). Mesmo com aumento do número de pessoas cumprindo pena em regime aberto, em razão dos serviços de monitoração eletrônica, e, com o registro de 69.056 novas vagas nos estabelecimentos prisionais, o cenário do sistema prisional indica que o alcance dessas ações ainda não promoveram mudança na estrutura do sistema prisional (VITTO, 2021). Apesar da diminuição observada no *déficit* de vagas na série histórica dos últimos 20 anos, o quadro de superlotação e precarização dos presídios ainda é persistente (FNISP, 2022).

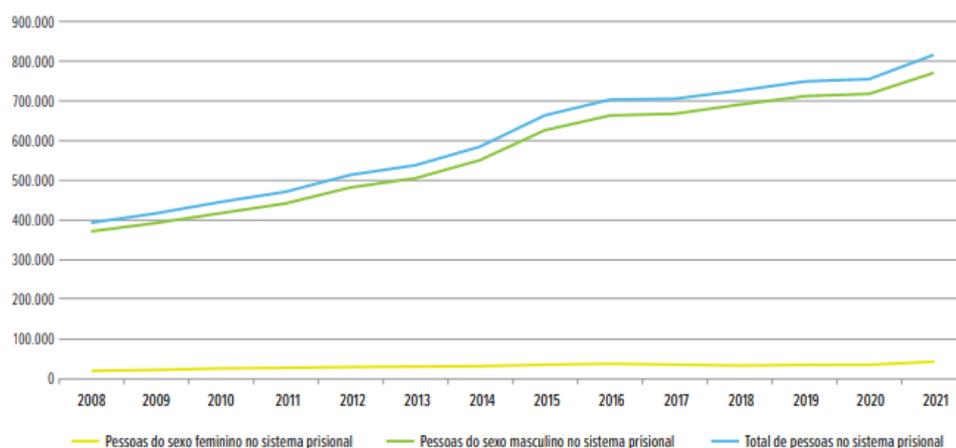


Gráfico 3 – evolução da população prisional feminina e masculina
Fonte: (FNISP, 2022).

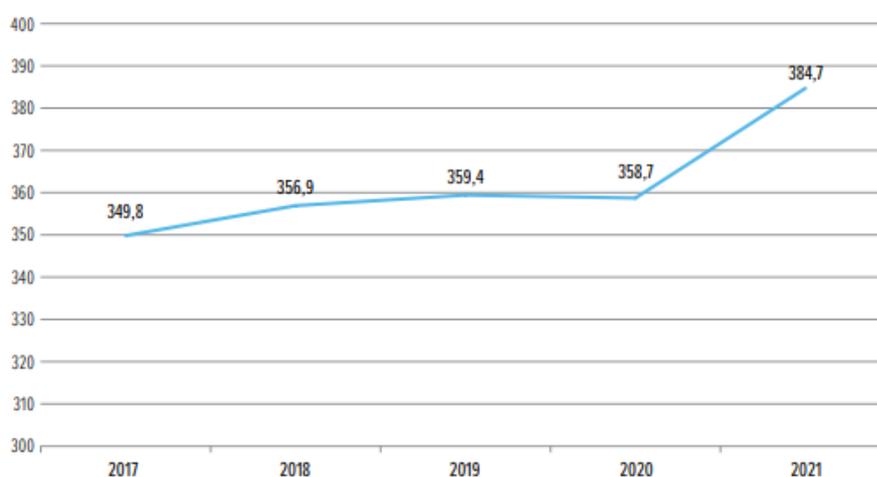


Gráfico 4 – taxa de pessoas presas no Brasil
Fonte: (FNISP, 2022).

O anuário de segurança pública apresenta que o *déficit de vagas* referente ao ano de 2021 foi estimado em 189.220 vagas, número que apresentou uma queda nos últimos 5 anos (FNISP, 2022). Porém, esse mesmo relatório apresenta, que, a taxa de pessoas presas está em níveis crescentes, como se vê nos gráficos 3 e 4, e, também, que o acesso dessas pessoas aos direitos e às políticas sociais é precário, assim como as condições dos

presídios brasileiros (FNSP, 2022).

A criação de vagas não se reverteu em melhores condições para a população prisional (BRASIL, 2021a). Os estabelecimentos prisionais brasileiros possuem problemas sanitários, de acesso a água potável, de alimentação adequada e de atendimento à saúde e à medicação (UN, 2021), condições que fazem com que as pessoas presas tenham índices de doenças infecto contagiosas maiores do que a população em geral (FNSP, 2022).

Os dados relevam, que, embora o cárcere agrave os problemas sociais, a população prisional é parte da sociedade e representa um retrato da ausência de acesso a condições básicas de vida (IBGE, 2020), porém, de forma muito mais acirrada. Quando se trata do acesso à direitos sociais, como mostram os dados de acesso ao trabalho e à renda, que denunciam somente 14,5% das pessoas presas em atividades de laboraterapia, (FNSP, 2022).

No contexto de pandemia da COVID-19, por exemplo, as condições do cárcere produziram efeitos no sistema prisional e impactaram a saúde, tanto das pessoas privadas de liberdade, quanto dos trabalhadores que atuam na execução penal (BRASIL, 2021a; UN, 2021). Mesmo nos sistemas penais mais estruturados, as medidas de combate ao COVID-19 nas prisões não impediram o impacto do vírus, com consequências severas nos países que apresentam quadros de superlotação, insalubridade, falta de recursos, precárias condições de higiene, como nas prisões latino americanos, onde, o impacto também resultou em mortes violentas, motins e rebeliões, provocadas pelo endurecimento penal durante a crise sanitária (UN, 2021). A taxa de incidência e de óbitos das pessoas presas e dos trabalhadores que atuam nas prisões brasileiras foram maiores do que as taxas observadas em ambiente externo (BRASIL, 2021a), com destaque para o fato de que, aqueles que trabalham nas prisões correm riscos similares aos trabalhadores da área de Enfermagem (auxiliares, técnicos e enfermeiros), uma das categorias profissionais mais atingidas pela doença (BRASIL, 2021a).

No que tange às pessoas privadas de liberdade, além das ocorrências de saúde, a adoção de diversas medidas de contenção do vírus, colateralmente, tiveram como consequência da pandemia a restrição ao exercício de diversos direitos sociais (BRASIL, 2021a). Como estratégias de combate ao vírus, a maior parte dos estados da federação suspendeu visitas sociais, banhos de sol, entrega de alimentos por parte das famílias, além de atividades de educação, de assistência religiosa, de assistência jurídica, de assistência social e do trabalho (BRASIL, 2021a; BRASIL, 2020). Os dados de vacinação e de óbitos,

também, são indícios de que, os direitos das pessoas privadas de liberdade existem, no plano normativo, mas na prática, são constantemente violados, pois, segundo o plano de imunização, a população prisional figura como grupo prioritário (BRASIL, 2021), porém, os dados mostram que apenas 8,8% da população privada de liberdade recebeu a 1ª dose da vacina contra o coronavírus, e que, a 2ª dose alcançou apenas 0,2% das pessoas presas (BRASIL, 2021a).

Infelizmente, nos presídios do país, durante o período pandêmico, além dos óbitos atribuídos à COVID - 19 e a outros motivos de saúde, foram registradas, em 2020, 136 homicídios; 104 suicídios; 5 mortes acidentais e outras 312 por causa desconhecida, essa última, apresentando um aumento das incidências atribuído, principalmente, ao estado do Ceará, que passou de 5, em 2019, para 229 incidências, ocorridas, quase que majoritariamente em apenas duas unidades prisionais, localizadas em Fortaleza, e destinadas ao cumprimento de pena em regime aberto (BRASIL 2021a).

A Revisão Periódica Universal (RPU ou UPR – *Universal Periodic Review*), ferramenta estabelecido pelo Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas (ONU), tem pautado o imperativo de implementação de ações para mudar o cenário de violação de direitos fundamentais no Brasil, com ênfase para o quadro de violação de direitos das pessoas em privação de liberdade, trazendo, no primeiro ciclo 4 recomendações (3, 5, 6 e 7) que possuem como objeto a questão penitenciária, destacando a frequência das torturas, a superlotação e as condições desumanas das prisões como causadores de um dos principais temas de direitos humanos a serem trabalhados, situação que permanece persistente, pois o segundo ciclo de revisão gerou outras 170 recomendações ao país, sendo 12 recomendações (66 a 78) pertinentes ao sistema prisional, o que demonstra que a questão penitenciária está em destaque nas discussões da comunidade internacional (ANNONI, D; SANTOS, 2015).

A Revisão Periódica Universal se constitui em uma ferramenta cooperativa, baseada num modelo de diálogo construtivo, a partir do qual é possível delinear cenários representativos das violações e políticas de proteção aos direitos humanos no âmbito interno dos Estados, diante dos quais podem ser emitidas recomendações, que devem ser respondidas pelos países, a cada novo ciclo, estabelecido no período de quatro anos (ANNONI, D; SANTOS, 2015). O RPU é um processo de avaliação dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), baseado em informações objetivas e confiáveis sobre o cumprimento de seus compromissos relativos a direitos humanos, mecanismo que representa um significativo avanço para a democratização da ONU, pois

impõe aos países a cooperação na exposição e avaliação de problemas e questões da pauta de direitos humanos, transvesalizada nas políticas públicas, e em especial nas políticas sociais (ANNONI, D; SANTOS, 2015).

No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (2015) reconheceu a situação generalizada de violação de direitos e declarou o sistema penitenciário um Estado de coisas inconstitucional (BRASIL, 2015), situação que além de violar direitos fundamentais da pessoa humana, opera como indutor da atuação das facções criminosas dentro dos estabelecimentos prisionais (CAMILA DIAS, 2011).

Esse contexto de violação de direitos é muito semelhante em todos os estados e no Distrito Federal, pois todos os sistemas penitenciários em âmbito nacional padecem de superlotação, de ausência de estrutura adequada, de brigas entre facções, de pessoas submetidas a violações físicas, psicológicas e sexuais, de condições insalubres, inadequadas e insuficientes de acesso à saúde e assistência social (CAMPOS; DANTAS, 2020). Martines (2019) relaciona a superlotação às rebeliões e às mortes violentas ocorridas no sistema prisional, quadro que tende a piorar com a política de encarceramento em massa e a criação insuficiente de novos estabelecimentos prisionais, condições que tornam ineficaz a gestão das unidades prisionais e a oferta de serviços penais. (NOVAIS; JESUS; MEDRADO, 2021).

A falência e a desestruturação do sistema penitenciário, associado ao investimento insuficiente em ações estruturais (VASCONCELOS *et al*, 2018) e a deficiência no quadro de servidores, formada por policiais penais, e por técnicos e especialistas em assistenciais, deflagra um desequilíbrio estrutural para aplicar a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (NOVAIS; JESUS; MEDRADO, 2021), seja no que concerne à garantia de instalações organicamente seguras, seja na garantia de direitos da população privada de liberdade (BRASIL, 2020b).

Sobre o perfil das pessoas privadas de liberdade, o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021) traz um retrato preocupante ao traçar o panorama da violência e da criminalidade, em que os jovens figuram de forma central nas estatísticas criminais e de violência. Especialmente no contexto da pandemia de COVID-19, o impacto sobre a juventude e a realidade prisional denota a faixa etária como um fator central de vulnerabilidade à violência (BRASIL, 2021a). O consolidado apresenta um aumento de mortes violentas, com mais de 50 mil homicídios, o que coloca o Brasil com taxa nacional de 23,6 mortes por habitantes (BRASIL, 2021a), onde 78% das mortes violentas ocorreram com o emprego de arma de fogo, sendo as vítimas 76,2% negras,

54,3% jovens e 91,3% do sexo masculino, o mesmo perfil que se observa nas vítimas de letalidade policial (BRASIL, 2021a).

O Brasil ocupa o segundo lugar com maiores taxas de homicídios (30,5 homicídios/100 mil habitantes) na América latina (UNODC, 2019), sendo apontado entre os países mais acometidos pela criminalidade violenta letal intencional - que incluem homicídios e outros crimes intencionais contra a vida (UNODC, 2019), com impacto específico na juventude, uma vez que o homicídio é a principal causa de mortes entre pessoas de 15 a 29 anos (IPEA, 2020). Quanto às vítimas da criminalidade violenta, observa-se que os crimes letais intencionais afetam majoritariamente a população masculina jovem, negra e das periferias (IPEA, 2020). Homicídio é a principal causa de mortes na juventude masculina, representando 55,6% das mortes de jovens entre 15 e 19 anos; 52,3% dentre os com 20 e 24 anos; e 43,7% dos jovens com 25 e 29 anos (IPEA, 2020).

Os dados de criminalidade e os dados de aprisionamento mostram que existe uma seletividade que opera em várias dimensões para resultar no encarceramento de um grupo específico, previamente identificado, e que possui as mesmas características do cidadão brasileiro vulnerabilizado pela falta de acesso às políticas sociais (IBGE, 2020).

Zaffaroni (2013) afirma que, a seletividade penal tem bases no preconceito e na escolha de bodes expiatórios, pois seleciona pessoas segundo estereótipos historicamente condicionados em dinâmicas discriminatórias, valendo-se dos tipos penais para realizar a seletividade, segundo as características estereotipadas (vulnerabilidade) da pessoa criminalizada. Para Caruso (2021), alguns marcadores sociais, como raça e condição socioeconômica são relacionados a ideia de sujeição criminal, como marcas das pessoas que carregam o crime na alma, vistas pela sociedade e pelo sistema de justiça criminal como criminosas em potencial. A autora pontua que esse perfil carrega um conjunto de desvantagens que justificam a incriminação preventiva de certos grupos sociais, resultando num processo de incriminação de sujeitos e não de condutas (CARUSO, 2021).

No país, a criminalidade apresenta seletividade racial, vitimando jovens negros (BORGES, 2019). O IPEA (2020) indica que, enquanto houve um aumento de 11,5% nas taxas de mortes de pessoas negras, as taxas relativas às mortes de pessoas brancas reduziram em 12,9%. As mulheres negras são as vítimas em 68% dos homicídios de mulheres no país, e proporcionalmente, a taxa de homicídios de mulheres negras é quase o dobro da taxa de homicídios entre mulheres não negras (IPEA, 2020).

Essa mesma seletividade racial é observada no sistema prisional, dos 84,2 %

(561.790) de pessoas presas que, possuem registro de cor da pele, 66 % são negras, incluindo as declaradas como pretas (90.234) e pardas (280.489) (BRASIL, 2021).

Ainda se destaca no contexto da execução penal, o fato de que a população jovem, de 18 a 29 anos, representa 43,15% da população presa (BRASIL, 2021), enquanto esse segmento representa apenas 18% da população brasileira em geral (IBGE, 2019), demonstrando que essa faixa etária está sobre representada no sistema prisional, evidência que, juntamente com os dados de violência, demandam políticas para intervir nesse contexto, em especial, de cunho preventivo.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2020a), “os marcadores sociais, principalmente de raça e gênero, são determinantes no processo de seletividade penal, expressando o racismo institucional, estrutural, o machismo, os estigmas, as discriminações, as desigualdades de acessos, renda, oportunidades” (BRASIL, 2020, p. 23).

No que concerne à composição, 95,52% das pessoas presas são homens e 4,48% representa o contingente de mulheres, com quadro evolutivo ascendente para a população masculina (BRASIL, 2021). Os principais crimes cometidos por homens foram contra o patrimônio (40,42%) e o tráfico de drogas (29,17%). Já para as mulheres, o quadro se inverte, o tráfico de drogas é a maior incidência disparada (57, 13%), seguida dos crimes contra o patrimônio (22, 75%) (BRASIL, 2021).

A análise da situação prisional com o recorte de gênero demonstra um quadro ainda pior se avaliadas as especificidades femininas, agravadas pelas condições de higiene, abandono familiar, condições de permanência junto aos filhos, durante o tempo de aleitamento materno, e, pelo encarceramento feminino, em maiores proporções (SOUSA, 2020). As estatísticas demonstram que a maioria das mulheres custodiadas no sistema prisional cometeram os crimes previstos na Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006 (BRASIL, 2021a), com o aumento de 567% no número de mulheres encarceradas entre os anos 2000 e 2014, ao passo que, o encarceramento masculino aumentou 220% no mesmo período (SOUSA, 2020).

Esse aumento é parcialmente explicado pelas condições de opressão e subalternidade feminina, vivenciada, inclusive no mundo do tráfico, em que mulheres constituem o principal público recrutado para o transporte de drogas, sobretudo as negras e as pobres, pois compõem a clientela seletiva do direito penal (SOUSA, 2020). Segundo Sousa (2020), o analisar o fenômeno da feminização da pobreza, especialmente diante das condições impostas pelo capital no último século, marcado por forte desemprego, as

mulheres tendem a procurar empregos que permitam conciliar o cuidado com os filhos e com a casa, o que torna o tráfico de drogas uma opção pela facilidade do transporte, e, também, pela possibilidade de conciliar o tráfico com o cuidado familiar, tendo em vista que, parte significativa das mulheres presas por tráfico de drogas, ou não possuem companheiros, ou, quando possuem, criam os filhos sozinhas, pois o companheiro normalmente, é preso antes.

O último relatório de informações penitenciárias, dedicado à análise do encarceramento feminino, mostra que o perfil etário da mulher encarcerada repete o padrão nacional jovem, em quase todos os estados, com a grande maioria das mulheres privadas de liberdade abaixo dos 34 anos (INFOPEN, 2019). Em relação a cor da população prisional feminina brasileira, 48,04% das mulheres privadas de liberdade são de cor parda, seguido de 35,59% de cor branca e 15,51% de cor preta (INFOPEN - Mulheres, 2017, p.239). Somadas, as mulheres presas de cor preta e parda totalizam 63,55% da população carcerária nacional (INFOPEN, 2019).

Historicamente, a ótica masculina tem sido regra para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados para homens, deixando, em segundo plano as diversidades que compreendem a realidade prisional feminina, que se relacionam com sua raça e etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade (CNJ, 2020a).

Ainda na perspectiva de avaliação do perfil e das condições de acesso às políticas sociais, considerando que os dados mais recentes publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional não possui recorte específico sobre o grau de instrução das pessoas presas, mas somente dados de ingresso em atividades educacionais variadas (BRASIL, 2021), foi utilizado o relatório publicado pelo órgão em 2017 para identificar os dados referentes à oferta de educação escolar e acadêmica às pessoas presas (INFOPEN, 2019). Do ponto de vista educacional, apenas 13% das pessoas presas completaram o ensino fundamental, 51% possui o ensino fundamental incompleto e 3,5% são analfabetos (INFOPEN, 2019). Apenas 9,5% têm o ensino médio completo e 15%, o ensino médio incompleto. Ou seja, apenas 11% da população presas concluiu a Educação Básica. Quanto ao nível superior, 1% cursou a universidade sem chegar ao diploma e 0,5% completaram o curso superior (INFOPEN, 2019).

Os dados da população encarcerada mostram que a proteção social falhou em conferir direitos e garantias sociais às pessoas privadas de liberdade e que existem condicionantes de vulnerabilidade social que se relacionam com o ingresso das pessoas

nas prisões. Segundo a Unesco (2008), a maioria massiva das pessoas presas são oriundas de segmentos sociais de menor renda, de famílias pobres ou muito pobres, ressaltando que o perfil educacional influencia nas condições de reincidência criminal. Os dados sobre a população carcerária brasileira comprovam haver forte correlação entre a baixa escolaridade e o encarceramento, indicando que o problema da criminalidade está fora da prisão, com raízes na desigualdade social, que resulta em analfabetismo, desemprego, abuso de drogas, violência, criminalidade, o que por fim leva à prisão (ROLIM, 2016; CARUSO, 2021).

A Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), no bojo de Projeto de Cooperação Técnica Internacional com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, verificou correlações importantes entre os indicadores de criminalidade e indicadores escolares do Distrito Federal (NAHAS, 2021). Por meio da correlação de indicadores da situação socioeconômica, educacional, e de violência e criminalidade das regiões administrativas e das escolas públicas do Distrito Federal, referente ao ano de 2018, verifica-se resultados que reforçam que a criminalidade não está relacionada à pobreza, mas com o abandono da escola (CARUSO, 2021). Não foram identificadas correlações significativas entre indicadores de criminalidade e o perfil dos alunos, tampouco entre indicadores de criminalidade e perfil dos moradores (NAHAS, 2021a). Verificou-se, também, que a evasão escolar pode ter correlação com o uso e porte de drogas, com crimes como o roubo, ao passo que, quanto maior taxa de aprovação na escola regular ou no Ensino de Jovens Adultos (EJA), menor a taxa de roubo e menor taxa de uso de porte de drogas, respectivamente (NAHAS 2021). Esses dados reforçam o argumento de que, quanto maior a aderência à vida escolar, menor a exposição aos delitos juvenis, seja como autores, seja como vítimas, o que confirma a relevância da adoção de políticas de prevenção à criminalidade (CARUSO, 2021).

Segundo Rolim (2016), a dinâmica que pela qual jovens pobres se envolvem na violência e na criminalidade pode ser influenciada pela socialização, em especial em comunidades periféricas, com grupos que exploram o tráfico de drogas e oferecem oportunidades ilegítimas de acesso à renda, poder e pertencimento, oportunizada pela circunstância de guerra pelo domínio do territorial. Para o autor (ROLIM, 2016, p 214)

A violência criminal e, particularmente, a violência extrema, não seria assim explicada pelo uso de drogas ilegais, por famílias desestruturadas, pela impunidade ou pela miséria, mas por um processo especial de socialização viabilizado por grupos armados que se dedicam a explorar o negócio da venda de drogas ilícitas e que oferecem aos meninos "modelos

sociais” (*roles models*). O tema, como se sabe, não se reduz as possibilidades de ganho fácil ou de acúmulo de bens materiais. O tráfico oferece aos jovens pobres mais do que a promessa de consumo e da inclusão no mundo glamoroso dos carros de luxo e mulheres glamorosas. O tráfico dá aos meninos a possibilidade da autoria, do respeito e do poder, tudo aquilo que o estado nem sequer cogita como elementos de políticas públicas eficientes. Uma política pública efetiva e focada na prevenção à violência deveria considerar de reverter esse processo.

Caruso (2021) lembra que o vocábulo juventude é um conceito plural, que identifica um público heterogêneo em que se presume a diversidade, numa fase de vida que marca a transição da infância e adolescência para a fase adulta, e isso indica a necessidade de olhar os dados da criminalidade de forma crítica, para não levar a uma relação causal enviesada que associa juventude à violência, quando devemos também observar os fenômenos que atingem os (as) jovens brasileiros (as) pelas lentes dos direitos educacionais e sociais que, por vezes, são negados. As estatísticas nacionais mostram que a escolaridade é um desses fatores que merecem especial atenção, pois a maioria esmagadora das pessoas aprisionadas no país não chegou a completar o ensino fundamental (BRASIL, 2021), ao passo que, caso fosse possível garantir a universalização da permanência na escola até o ensino médio, o impacto esperado seria a redução de 42,3% no número de homicídios no país (CERQUEIRA; COELHO, 2015).

Assim, conter a criminalidade juvenil com a prisão desconsidera os efeitos do encarceramento para as pessoas presas e para a sociedade, dinamizado no Brasil não como resposta à violência, mas como produto das guerras às drogas, resultante da elaboração de políticas públicas não amparadas por evidências, alimentando um ciclo vicioso de intervenções ineficazes, que dificultam a adoção de políticas a partir de novas abordagens, de forma que o Estado se antecipe ao engajamento no criminal, a partir da identificação de fatores de risco e de proteção social para evitar posições deterministas tendentes à estigmatização de pessoas e grupos sociais (ROLIM; ALMEIDA, 2019).

O levantamento demonstra como a criminalidade violenta e o encarceramento afetam a juventude brasileira, sem que o país enfrente essas questões de forma coerente com suas causas, privilegiando as políticas de combate à criminalidade com o endurecimento das leis penais (CERQUEIRA; COELHO, 2015), trazendo como consequência o colapso do sistema prisional (HOMERIN, 2017), em detrimento de possibilidades que superem o paradigma punitivo e abarquem soluções e estratégias que considerem o contexto das dinâmicas sociais e coletivas que interferem direta ou indiretamente no fenômeno criminal e no encarceramento (IPEA, 2020).

O levantamento bibliográfico apresenta o panorama do sistema prisional e denuncia a vulnerabilidade e ausência de proteção à social das pessoas presas, antes e após o aprisionamento, marcado, tanto por falta de acesso às políticas sociais (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013), quanto por riscos sociais relacionados à violação de direitos, interrupção e ruptura familiar (Yazbek, 2001), vivência em condições adversas (GARCIA, 2006), perda da identidade, restrição de renda e emprego (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2013).

Esse contexto de vulnerabilidade caracteriza a intersectorialidade da assistência social e a política penitenciária na etapa da identificação dos problemas públicos que permeiam ambas as políticas e no propósito de conferir cidadania à população, ao menos teoricamente (CAPELLA, 2018). Reconhecida como um fenômeno das questões marcadas pela multicausalidade, a intersectorialidade apresenta-se como um estratégia de intervenção política na questão penitenciária, que associa o caráter punitivo e a violação de direitos como resultados prático da política penitenciária (PIRES, 2016; CHIES, 2014) e denota a atuação.

O modelo intersectorial orienta uma atuação integrada no ciclo das políticas públicas de assistência social e penitenciária, pois permite a discussão compartilhada de ideais, desde a definição do problema que será estabelecido na agenda, dando ensejo para que as políticas punitivas possam ser pensadas a partir de marcos referências multidisciplinares e que não considerem apenas o olhar policesco e repressor das políticas penais, atualmente estabelecidas, mas, principalmente, de evidências relacionadas às causas dos problemas identificados, tirando o foco das consequências (CUNNIL GRAU, 2014).

A agenda pública compõe o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e a sociedade se concentram para gerar alternativas para alcançar os objetivos estabelecidos (KINGDOM, 2003). Para Capella (2008), quando compreendida na metáfora do ciclo de políticas públicas, a fase de formulação, em que se insere as etapas de discussão do problema e definição da agenda, assume grande relevância pelo impacto que exerce na fase de implementação, que se desenvolve posteriormente. Esse aspecto confere centralidade à forma como os problemas são assimilados e definidos na fase da agenda pelos atores políticos, e orientará todo o debate em torno das escolhas no processo decisório e das etapas seguintes à produção de políticas públicas (CAPELLA, 2018).

Os problemas sociais complexos, como a criminalidade e o encarceramento, que não são facilmente resolvidos, requerem intervenções integradas que dêem conta da

diversidade e da multidimensionalidade desses problemas, aproximando a execução penal e as políticas sociais (BRUGUÊ, 2010). No campo conceitual e substantivo da intersectorialidade, o pensar sobre os problemas da questão penitenciária envolve refletir para atuar sobre a realidade (MENDES; ACKERMAN, 2007), reconhecendo as causas diversificadas da criminalidade (CHIES, 2014).

A constatação da multicausalidade da criminalidade e da complexidade da questão penitenciária revelam a dimensão política da teoria, que opera para incluir e considerar as causas dos problemas públicos na discussão da agenda e na formulação das políticas penais, integrando setores e consensos em relação aos conceitos, aos objetivos e às ações (métodos, programas, estratégias) a serem, ulteriormente, implementadas, mormente na assistência social e demais políticas sociais (CUNILL GRAU, 2005).

Os dados que relacionam o acesso a políticas sociais, como a educação, por exemplo, sugerem que a integração entre os setores responsáveis pelas políticas sociais e de segurança pública podem trazer contribuições relevantes para a construção de políticas de prevenção à criminalidade e para a cidadania (ROLIM, 2016; CARUSO, 2021).

Mesmo com a previsão da assistência social como direito das pessoas presas, na Lei de execução penal (BRASIL, 1984), o levantamento documental mostra que não há o reconhecimento expresso, entre os setores analisados, das condições de vulnerabilidade das pessoas em privação de liberdade, como se observa na literatura que estuda as questões da criminalidade e a incidência desta no aprisionamento das pessoas e na sociedade (ROLIM, 2016; CARUSO, 2021, FNSP, 2022; MELO, 2014; CHIES, 2014).

Os dados levantados confirmam o que Vasconcelos *et al* (2018) denunciam entre esses setores. Segundo os autores (VASCONCELOS *ET AL*, 2018), pelo inequívoco perfil de vulnerabilidade das pessoas presas e o escopo da política nacional de assistência social, é evidente que a rede do Sistema único de assistência social sequer tangenciou enfrentar um dos desafios mais relevantes para o desenvolvimento social, que reside em visibilizar as pessoas privadas de liberdade, as pessoas egressas do sistema prisional e os familiares dessas pessoas.

Os achados caracterizam a intersectorialidade entre os setores nas discussões dos problemas públicos que permeiam a agenda de formalização das políticas, o que indica oportunidades de desenvolvimento de iniciativas compartilhadas e integradas entre os órgãos federais e estaduais de assistência social e de administração penitenciária, especialmente, considerando o contexto de vida das pessoas privadas de liberdade, que se enquadram nas situações de vulnerabilidade de que tratam a Lei nº 8.742, de 7 de 1993,

em especial se considerarmos a trajetória de falta de acesso a direitos sociais, como educação, e as condições de interrupção de vínculos sociais e familiares.

4.2.4 Intersetorialidade e percepção dos servidores – a caracterização nos entes federativos

A pesquisa documental e bibliográfica foi aprofundada por intermédio do *software* NVivo, com a realização de teste de frequência das palavras das 5 perguntas abertas do *survey* aplicados aos servidores da execução penal dos entes federativos analisados, e, posterior caracterização da nuvem de palavras, também conhecida como *word cloud*. A nuvem representa as palavras de maior frequência utilizadas no estudo para averiguar as expressões mais repetidas e importantes para significar o estudo apresentado. As perguntas, abaixo colacionadas, objetivaram conferir maior espaço de fala para os respondentes e identificar:

35. Quais são as principais demandas que se apresentam no trabalho do assistente social nas prisões?
36. Quais são as dificuldades para se efetivar a assistência social às pessoas presas?
37. Quais são as oportunidades de trabalho ainda não realizadas, que você identifica no campo da assistência social na prisão?
38. Como você compreende o papel do assistente social na prisão, considerando as questões do cárcere?
39. Você consegue apontar atividades ou práticas que possam ser utilizadas como estratégias de atuação intersetorial entre os aparelhos do Sistema Único de Assistência Social e a prisão?

Conforme a tabela 2, foram coletas 2.427 palavras nos textos das respostas das 5 perguntas do *survey*.

Nome	Códigos	Referênci
35	102	505
36	127	448
37	111	409
38	98	472
39	106	381
abertas (respost	492	2427

Tabela 2 – Palavras coletadas
Elaborado pela autora

Dentre as 2.427 palavras coletas, a tabela 2 ilustra a nuvem de palavras referente às 100 palavras mais frequentes, com comprimento mínimo de quatro letras. Além da

presença dos vocábulos “Social” (121) e “Atendimento” (65), destacam-se os vocábulos “Falta” (62), “Familiares” (61) e “Trabalho” (50).



Figura 5 – Nuvem de palavras, quadro geral.
Fonte: elaborado pela autora.

A percepção dos servidores, manifesta pela frequência da palavra falta, vai ao encontro do levantamento bibliográfico e documental, que mapeia muitas ausências no sistema prisional: escassez de servidores públicos, ausência de ambientes para a oferta de assistências, ausência de serviços sociais básicos, ausência de políticas e de equipes técnicas voltadas para atender as pessoas em privação de liberdade e forte precarização das instâncias operacionais dos serviços penais (MELO, 2018). Ao estudar o sistema prisional de São Paulo, Melo (2018) afirma que o vácuo das ausências do sistema prisional oportunizam a criação de privilégios que regulam as relações nos ambientes de convívio, contexto em que as organizações criminosas se aproveitam para estabelecer nichos de poder, que reforçam o comprometimento da oferta de serviços sociais, de forma universal, inclusive porque esses acessos acabam se tornando moeda de troca (MELO, 2018; DIAS, 2011).

Para cada uma das perguntas foram exibidas as 50 palavras mais frequentes, consideradas as palavras com o comprimento mínimo de quatro letras, filtro que objetivou retirar da análise preposições, artigos, conjunções, e, demais palavras com até três letras.

Os achados se confirmam na percepção dos servidores respondentes. Questionados sobre “quais são as dificuldades para se efetivar a assistência social às pessoas presas?”, a palavra “falta”, novamente, se destacou, e, conforme a figura 6, foi a palavra com contagem mais frequente (46), seguida de “social” (25) e de “profissionais”

(24). Novamente, repisando o cenário de escasses do sistema prisional e a falta de acesso a políticas sociais.

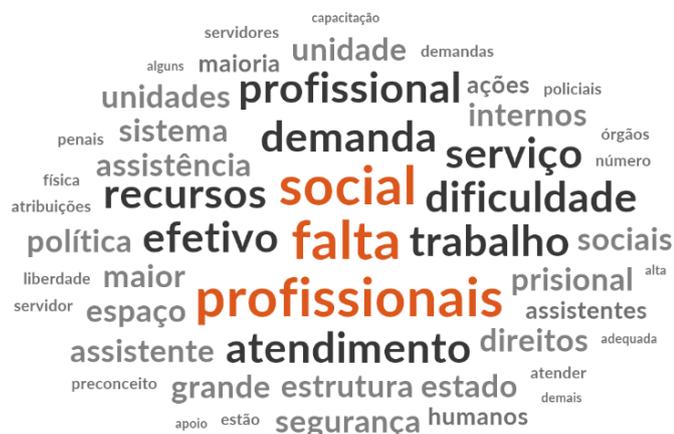


Figura 6 – Nuvem de Plavras
Elaborado pela autora

A nuvem de palavras apresentar o vocábulo falta é bastante representativo do contexto das políticas sociais no sistema prisional, pois o dicionário de sinônimos relaciona o termo a vocábulos como: inexistência, supressão, privação, omissão, carência, necessidade, insuficiência, escasses, deficiência, desprovidimento, corroborando os dados apresentados nesse estudo e a percepção dos servidores.

A ausência de espaços adequados significa limitações ao corpo de servidores que operam a assistência social. Segundo Melo (2018) as limitações de infraestrutura restringem o trabalho dos assistentes sociais, marcando a atuação profissional a partir do improvisado de espaços e soluções, comprometendo, muitas vezes, o compromisso ético profissional do Serviço Social e restringindo a atuação profissional à reconstrução de vínculos entre as pessoas privadas de liberdade e membros de suas famílias.

Para três respondentes, são dificuldades para a assistência social no sistema prisional: “a limitação da visão dos profissionais de assistência social que em sua grande maioria buscam fazer atendimento exclusivo a pessoa privada de liberdade e que na grande maioria das vezes não conhece os princípios de Direitos Humanos” e “a falta do trabalho social com as famílias dos egressos”. A preocupação com a cidadania e com a garantia de direito humanos se destacam nos resultados da pesquisa. Um dos respondentes traz a garantia de direitos como ponto importante para a assistência social “Ressaltando que, o Serviço Social no âmbito da execução penal deve atuar de modo a assegurar os direitos humanos dos internos”.

Os problemas estruturais também aparecem na avaliação dos servidores da execução

penal. Segundo o relato, a insuficiência de assistentes sociais e de espaços adequados são apontados como limitador para a assistência social. Segundo um dos respondentes: “Eu encontro dificuldades no local de trabalho devido o espaço ser compartilhado com outro profissional, prejudicando a escuta que precisa ser sensível, e por isso, alguns internos não conseguem interagir pelo constrangimento”. Outro respondente ressalta: “Na unidade em que trabalho, há apenas 01 assistente social para 900 internos, o que torna quase inviável o atendimento a todos. A demanda de trabalho é maior que o número de profissionais”.

Alguns relatos confirmam o levantamento bibliográfico, segundo o qual a racionalização da gestão prisional se baseia em dinâmicas que reproduzem a tradição da supremacia de procedimentos de contenção e disciplina das forças de segurança, em detrimento das assistências e direitos sociais (MELO, 2018). Segundo um dos respondentes, o trabalho executado possui “dificuldades em razão de regras de segurança”. Outros dois servidores reforçam como dificuldades para o trabalho a: “priorização das práticas de segurança, colocando as ações de saúde e assistência em segundo plano” e “a preocupação do estado em priorizar a segurança em detrimento as demais ações que são essenciais para a ressocialização”.

Indo adiante na avaliação sobre a intersectorialidade entre a assistência social e a política penitenciária, na caracterização do fenômeno nos entes federativos analisados, por meio de pesquisas quantitativas, a pesquisa avaliou a percepção dos servidores da execução penal em relação ao fenômeno. Um importante fator a se observar nesse sentido é que os achados refletem a percepção dos servidores que atuam no sistema prisional, que formam a amostra relativa a composição de opiniões de pessoas localizadas em todas as regiões do país.

Aplicando procedimentos quantitativos de análises estatísticas descritivas, foram analisadas as respostas dos servidores nas questões fechadas do *survey*, elaboradas para identificar elementos das variáveis do modelo analítico apresentado por Cunnil Grau (2014), relacionados ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas e na etapa de execução, na perspectiva de verificar o nível da união entre os setores na busca de um fim comum, considerando as pessoas que executam as políticas, as forças e os fluxos de trabalho (CUNNIL GRAU, 2014).

A análise descritiva complementa os estudos qualitativos da pesquisa, na proposta de observar a intersectorialidade nos espaços subnacionais, reconhecidos como *locus* de integração das políticas sociais, e que podem conferir efetividade ao trabalho social, considerando o impacto das redes locais nas variáveis propostas, que reflete

elementos relacionados ao ciclo de políticas públicas (CUNNIL GRAU, 2014; HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

As respostas dos servidores foram coletadas em nível de escala, conforme a avaliação do respondente quanto ao item do *survey* (Apêndice B), registradas nos níveis: 1 - Discordo totalmente; 2 - Discordo; 3 - Não concordo e nem discordo; 4 - Concordo e 5 - Concordo totalmente. As escalas 1 e 2 indicaram baixo nível de avaliação, enquanto 4 e 5 indicam alto nível de avaliação.

Analisando os dados, de forma geral, consideradas a média da avaliação dos servidores da execução penal, de todos os entes avaliados, verifica-se que, no setor de administração penitenciária a assistência social é um dos eixos de atenção na etapa de formalização e avaliação da política. Para apenas 29% dos respondentes a assistência social destinada às pessoas presas recebe recursos do orçamento destinado à política de assistência social do estado e/ou município. No entanto, a maioria dos respondentes concorda (42,4%) ou concorda plenamente (26,4%) que existem objetivos específicos no planejamento do sistema prisional para a oferta de assistência social. A maioria deles também concorda (32,8%) ou concorda plenamente (20,8%) que existem indicadores para medir oferta de assistência social nos instrumentos e acompanhamento da Secretaria de Administração Penitenciária. Para 47,2 % dos respondentes existem mecanismos de avaliação da oferta de assistência social ente os setores de assistência social e administração penitenciária.

Segundo a percepção dos servidores, há padrões variados de avaliação da mancomunidade na execução da política de assistência social no sistema prisional. Para 54,4% dos servidores são realizadas agendas de trabalho conjuntas entre os servidores dos setores de assistência social e administração penitenciária do estado e 53,6% dos respondentes afirmam que são utilizados sistemas de informação dos órgãos de assistência social na oferta de serviços destinados às pessoas presas, enquanto a minoria (46,4 %) avalia que os servidores do órgão de assistência social do estado e/ou município possuem acesso aos sistemas de administração penitenciária.

No que se refere a realização de ações de desenvolvimento de pessoal, em específico sobre a capacitação de servidores, de forma intersetorial, a maioria discorda completamente (32,8 %) ou discorda (23,2%) que haja cursos de capacitação ofertados pelos órgãos do Sistema Único de Assistência Social para capacitar os servidores que atuam no sistema prisional. Ainda quanto a integração com o Suas, apenas 34,4% dos respondentes avaliam que existe a oferta dentro da unidade prisional de serviços ou

caravana de serviços sócio assistenciais, oriundos de órgãos estaduais ou municipal de assistência social.

Quanto aos processos de trabalho, 27,2% concordam e 17,6% concordam plenamente que os processos de trabalho que garantem assistência social às pessoas presas são decorrentes de manuais e instrumentos de padronização e descrição de processos ofertados pelos órgãos específicos de assistência social. Portanto, para o restante dos respondentes, a avaliação quanto a esse quesito indica um nível baixo (29,6%) ou avaliam indiferentemente a premissa (25,6%), nem concordando nem discordando.

No que se refere aos recursos e as condições de trabalho na oferta de assistência social às pessoas presas, para 52,8% dos respondentes existe sala específica de atendimentos; 17,6% discordam totalmente e 11,2% discordam que os espaços, os equipamentos e os mobiliários sejam adequados para os atendimentos; outros 23,2% não discordam e nem concordam que haja adequação das condições; 25,6% concordam e 21,6% concordam totalmente que existem espaços para a realização de ações comunitárias, entre as pessoas presas, familiares e a sociedade civil; 36,8% discordam totalmente, 19,2% discordam e 16% não discordam e nem concordam que a quantidade de assistentes sociais seja suficiente para a demanda das famílias e adequada para o atendimento individual das pessoas presas. A maioria dos respondentes, 55,2%, discorda totalmente que a quantidade de terapeuta ocupacional é adequada para o atendimento de pessoas presas. Sobre os psicólogos, 36% dos respondentes discordam totalmente e 20% discordam que a quantidade desses profissionais seja adequada para atender as pessoas presas.

A tabela 3 apresenta a estatística descritiva dos elementos da ação pública (PIRES, 2016), de acordo com a percepção dos servidores da execução penal, dos servidores do Maranhão, de Minas Gerais, de Santa Catarina, de Rondônia, do Rio de Janeiro e do Sistema Penitenciário Federal. Os dados descrevem o grau de mancomunidade (CUNNIL GRAU, 2014) da assistência social e da administração penitenciária, considerando os seguintes elementos: a elaboração de projetos; o atendimento das pessoas presas no Suas; a existência de acordos ou convênios entre os setores; os mecanismos intersetoriais para discussão da assistência social às pessoas presas; os manuais de procedimentos especializados; as ações realizadas conjuntamente; o uso de sistema de informação; o acesso compartilhado as sistemas de informação dos setores; os cursos de capacitação pelo Suas e à Oferta de serviços pelo Suas.

	N	Mínimo	Máximo	Média	Erro Desvio	Variância
Elaboração de projetos	125	1,00	5,00	2,9280	1,48745	2,213
Aderência aos princípios da PNAS nas ações	125	1,00	5,00	3,5760	1,28430	1,649
Atendimento no SUAS	125	1,00	5,00	3,3360	1,34970	1,822
Acordos ou convênios entre os setores	125	1,00	5,00	3,2160	1,30498	1,703
Mecanismos intersetoriais para discussão entre o SUAS e o sistema penal	125	1,00	5,00	3,0560	1,35780	1,844
Manuais e procedimentos especializados	125	1,00	5,00	3,1680	1,31821	1,738
Ações conjuntas	125	1,00	5,00	3,2720	1,36415	1,861
Uso de sistema de informação	125	1,00	5,00	3,4240	1,27168	1,617
Acesso a sistema de informação	125	1,00	5,00	3,3040	1,32119	1,746
Cursos de capacitação pelo SUAS	125	1,00	5,00	2,4880	1,38899	1,929
Oferta de serviços pelo SUAS	125	1,00	5,00	2,9120	1,41430	2,000
N válido (de lista)	125					

Tabela 3 – Estatísticas descritivas
Elaborado pela autora

Segundo a média de avaliação da percepção dos servidores de todos os entes que compõe a pesquisa, se enquadram em baixo nível de avaliação (escalas 1 e 2) a elaboração de projetos, a realização de capacitação pelo Suas e a oferta de serviços pelo Suas para a pessoas presas, elementos que indicam o grau de mancomunidade nas ações intersetoriais (Cunnil Grau, 2016). Também se verifica que nenhum dos elementos que compõe a variável de mancomunidade na etapa de execução das políticas em exame alcançou alto nível de avaliação.

O gráfico 5 mostra que comparando as médias de percepção dos servidores quanto a existência de mecanismos para a discussão intersetorial entre os órgãos de administração penitenciária e de assistência social para aprimoramento dos serviços destinados às pessoas presas, apenas o Estado de Minas Gerais apresentou alta avaliação no quesito. Porém, é essencial registrar que a média representa a avaliação de apenas um respondente.

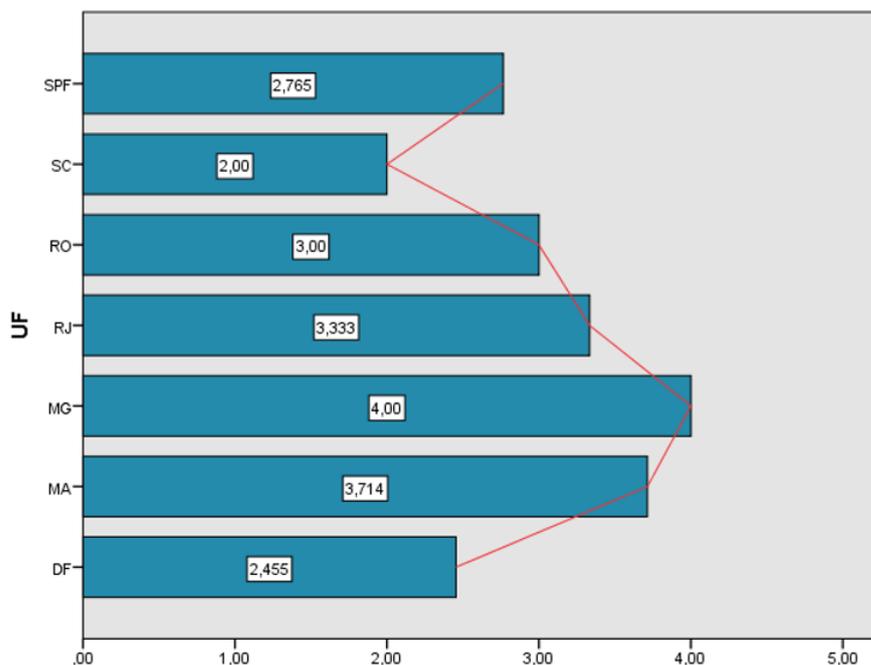


Gráfico 5 – Mecanismos institucionalizados de discussão
Elaborado pela autora

O índice que mais se aproxima de uma avaliação de alto nível nos mecanismos institucionais para discussão intersetorial entre os setores avaliados na pesquisa é do Estado do Maranhão (3,714), ente que apresentou a maior quantidade de respondente na pesquisa. Com exceção do Rio de Janeiro (3,333) e Rondônia (3,0), os demais entes avaliados apresentam avaliação abaixo do *score* de nível 3.

A existência desses mecanismos é fundamental para instrumentalizar a ação pública (PIRES, 2016) e contribuir para a evolução do grau de intersectorialidade entre os setores e, em especial, para desenvolver o estágio de mancomunidade, voltadas à pactuação de compromisso de execução de ações para oferta de assistência social às pessoa presas, à união de recursos, à padronização e ao compartilhamento de processos intersectoriais, informação, fluxos e sistemas de trabalho (CUNNIL GRAU, 2016). Os arranjos e dos instrumentos da ação pública são construídos a partir das relações entre os atores e organizam as políticas públicas, definindo o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais da ação intersectorial (PIRES, 2016).

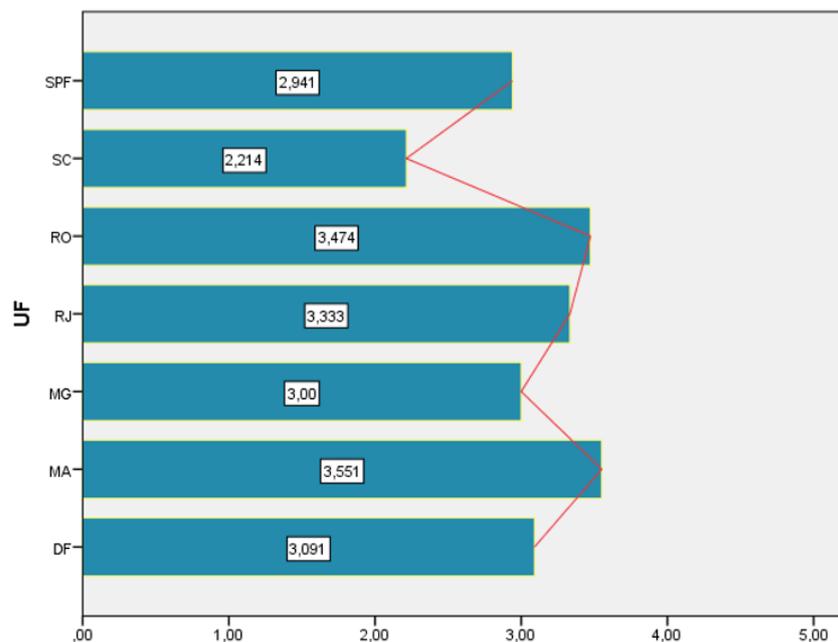


Gráfico 6 - Colaboração
Elaborado pela autora

Quanto a existência de acordos de colaboração ou convênios delebrados entre os órgãos de administração penitenciária e os órgãos da assistência social para atendimento de demandas das pessoas presas, todos os entes avaliados se enquadram no *score* 2, que indica baixo nível, segundo a percepção dos respondentes. Dois relatos confirmam que articulação entre os órgãos gestores das políticas penitenciária e de assistência social ainda é uma demanda para a organização da assistência social às pessoas presas, a partir do Suas: Segundo um dos respondentes “para executar essa política (assistência social) dificuldade de comunicação com as secretária municipais de assistência social (SIC)”. O outro destaca o desafio da necessidade de “participação maior do órgão gestor da política de Assistência social do Estado na dinâmica prisional”.

Os resultados dialogam com o levantamento documental, que não encontrou registros de fundos compartilhados entre os setores de assistência social e de administração penitemciária, em nenhum nos entes federativos avaliados, nem registros de arranjos institucionais, ou pactuação de compromisso, no mesmo nível de governo desses entes.

Segundo a média geral de todos os respondentes (tabela 3), o elemento melhor avaliado foi o nível de aderência aos princípios da PNASP nas ações. Para entender melhor essa avaliação, foi realizado o teste de homogeneidade de variância e, após, o teste ANOVA.

De acordo com o teste de homogeneidade de Variâncias, se $p > 0,05$ admite-se a

hipótese nula indicando que as variâncias são homogêneas, caracterizando os dados como homogêneos e normais (P é o fator correspondente a significância denominada Sig. nas tabelas).

		Estatística de Levene	df1	df2	Sig.
principios_PNAS	Com base em média	,774	5	118	,570
	Com base em mediana	,640	5	118	,670
	Com base em mediana e com df ajustado	,640	5	100,361	,670
	Com base em média aparada	,788	5	118	,561

Tabela 4 – Teste de homogeneidade de variâncias
Elaborado pela autora

principios_PNAS					
	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
Entre Grupos	37,719	5	7,544	5,347	,000
Nos grupos	166,475	118	1,411		
Total	204,194	123			

Tabela 5- Teste ANOVA
Elaborado pela autora

Para comparar a média de percepção da aplicação dos princípios do SUAS foi aplicado o teste ANOVA unidirecional, uma comparação que mede a média dos valores sob a influência de um fator, nesse caso são os grupos das unidades federativas, ou seja, o fator de influência são os estados em que os respondentes pertencem. A ANOVA admite que quando $p < 0,05$ há diferença entre as médias dos grupos, caso identificado na tabela 5. Para descobrir onde se encontra essa diferença é necessário fazer um teste de *Post-Hoc*, com os resultados obtidos na tabela 6. Nesse teste, observa-se que o Duncan e o intervalo Ryan-Einot separam as médias em dois grupos (subconjuntos), para interpretar, deve-se procurar quais grupos (UF) não estão inseridos nos dois subconjuntos.

	UF	N	Subconjunto para alfa = 0.05	
			1	2
Duncan ^{a,b}	2	22	2,9091	
	4	14	2,9286	
	1	17	3,1765	3,1765
	3	19	3,5789	3,5789
	6	3	3,6667	3,6667
	5	49		4,2041
	Sig.			,204
Intervalo Ryan-Einot-Gabriel-Welsch	2	22	2,9091	
	4	14	2,9286	
	1	17	3,1765	3,1765
	3	19	3,5789	3,5789
	6	3	3,6667	3,6667
	5	49		4,2041
	Sig.			,415

São exibidas as médias para os grupos em subconjuntos homogêneos.

a. Usa o Tamanho da Amostra de Média Harmônica = 10,308.

b. Os tamanhos de grupos são desiguais. A média harmônica dos tamanhos de grupos é usada. Os níveis de erro de Tipo I não são garantidos.

Tabela 6 - Princípios da PNAS
Elaborado pela autora

Segundo a tabela 6, as médias das Unidades federativas (UF) 2, 4 e 5, codificadas, respectivamente, como Distrito Federal, Santa Catarina e Maranhão, não pertencem aos dois grupos simultaneamente, porém, as médias da unidade federativa 2 (Distrito Federal) e 4 (Santa Catarina) pertencem ao mesmo grupo, ou seja, não há diferença significativa em suas médias entre si, apesar de serem diferentes do grupos 1, 3 e 6.

A unidade federativa 5 (Maranhão) pertence apenas a um grupo, sendo assim, é o único grupo que se diferencia de todos os demais. Isso pode ser observado de forma menos analítica no gráfico 7, onde sua posição média no gráfico está consideravelmente distante dos outros grupos.

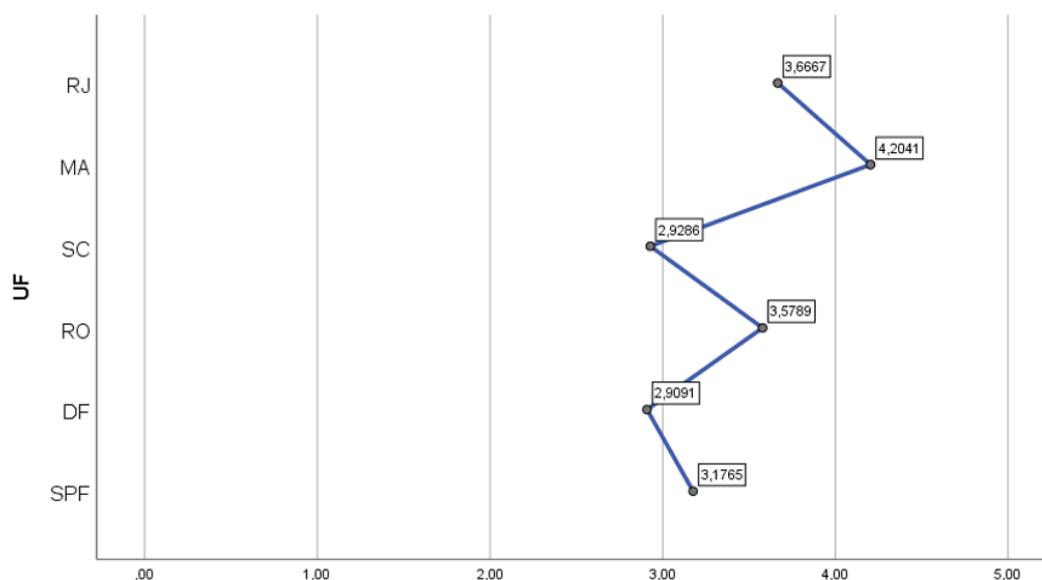


Gráfico 7 – Percepção de aplicação dos princípios da PNAS
Elaborado pela autora

Ou seja, além de apresentar um alto nível de avaliação dos servidores quanto à aderência aos princípios da PNAS, a avaliação dos servidores do Maranhão influenciou positivamente a avaliação da média geral de todos os respondentes, conforme a tabela 6.

Considerados os recortes avaliativos por estado, na percepção dos servidores, tanto Santa Catarina quanto Distrito Federal apresentam baixo nível de aplicação dos princípios da PNAS. Esses princípios são importantes, pois orientam a política de assistência social a partir dos marcos da universalidade, da responsabilidade pública e da gestão democrática, no sentido de realizar a cidadania, como fundamento republicano (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Esses parâmetros possuem potencial de captura do público do sistema prisional pela assistência social. A necessidade de reforço aos princípios da PNAS na oferta de assistência social às pessoas presas, se relaciona, especialmente, com a perspectiva da intersetorialidade, que acompanha os direcionamentos da política para a sua efetivação (BRASIL, 2004).

A necessidade de reorientação do trabalho realizado na prisão, a partir dos princípios, se confirma nos resultados da pesquisa qualitativa, por meio do qual os servidores apontam desvio de função em relação a atuação de assistência social e, também, um trabalho autocentrado na garantia de documentação e cadastros de visitas. Segundo relatos de nove respondentes das perguntas abertas do *survey*, as principais demandas que se apresentam no trabalho do assistente social nas prisões, são: “acompanhamento das atividades educacionais, as solicitações de exames e consultas, a

laborterapia e as frentes de trabalho internos e externos, as remições (assistência jurídica) e as de caráter psicossocial”; “contato familiar; orientação de direitos sociais da pessoa presa; “encaminhamento para a retirada de documentos”; “restabelecimento dos vínculos familiares, cadastro de visita, atendimento individual, atendimento familiar, emitir pareceres, laudos e estudos sociais”; “Atendimento, projetos, reunião CTC, atendimento para familiares”; “orientação referente a benefícios e encaminhamento a equipe multidisciplinar”; “aquisição e emissão de documentos; questões familiares; situação de vulnerabilidade da família, analfabetismo e desemprego”; “redirecionar e capacitar o preso para o retorno à sociedade”.

Os relatos confirmam ainda que a vulnerabilidade das pessoas em privação de liberdade alcança o patamar grotesco da ausência de cidadania, ao identificar o acesso a documentações básicas como parte relevante do trabalho realizado nas prisões. Segundo os respondentes a “regularização de documentos de modo a viabilizar a pessoa privada de liberdade ter acesso a benefícios e direitos sociais; realização de oficinas com as comunidades religiosas que prestam assistência religiosa às pessoas privadas de liberdade; intermediar o contato da pessoa privada de liberdade com sua família para questões de saúde, e demais assistências que se fazem necessária de modo a assegurar a dignidade da pessoa privada de liberdade”. Outro servidor relata que: “nos dias de hoje com a pandemia da covid a principal demanda e as informações para as famílias, a relação com os familiares”.

Ainda sobre o trabalho da assistência social na prisão, o diagnóstico aponta para o desvio de função de servidores, notadamente no caso de assistentes sociais, aos quais são submetidos a realização de “demandas que não fazem parte das atribuições do assistente social, como confecção de carteira de visitas, agendamento de visitas...etc.”; “erroneamente incluem as assistentes sociais a realizarem carteirinhas, excluem as assistentes sociais de cargos específicos do serviço social, excluindo do planejamento de projetos de ressocialização”. Um dos respondentes aponta como indicação de possibilidade de mudanças que, “primeiro tem q haver a contratação de profissionais responsáveis pela ressocialização e não haver um desvio de Função de policiais penais, mascarando. Real (sic) necessidade e Função da assistência social”.

Apesar da clara identificação da intersetorialidade entre as políticas avaliadas, em sua dimensão política, caracterizada pela discussão intersetorial da questão penitenciária, em razão dos problemas públicos que envolvem a criminalidade, o aprisionamento e a vulnerabilidade social das pessoas privadas de liberdade, a

intersetorialidade entre a assistência social e a política penitenciária estabelecida normativamente pela Lei de execução penal (BRASIL, 1984) ainda se apresenta no primeiro nível, de incorporação no ciclo de formalização e avaliação, com orientações de compartilhamento ainda incipientes, em que pese possam existir ações intersetoriais realizadas pontualmente, por iniciativas de servidores públicos (CUNNIL GRAU, 2016).

Segundo a classificação de intensidade da ação intersetorial, a política de assistência social e a política penitenciária apresenta baixo nível de intersetorialidade, pois apenas uma parte do ciclo de política pública é compartilhada, as ações de planejamento e elaboração de orçamento e avaliação ainda continuam sendo realizadas setorialmente e não existem arranjos para a ação pública intersetorial (CUNNIL GRAU, 2016; PIRES, 2016).

Essa avaliação também se identifica em outras políticas. Segundo a avaliação de Lotta e Favareto (2016), apesar dos esforços e avanços na formação de estruturas organizacionais com vistas à intersetorialidade nas ações de governo no Brasil, os resultados ainda são limitados. Segundo os autores (LOTTA; FAVARETO, 2016), a principal inovação alcançada foi a introdução no debate público de novas temáticas ou de temáticas antes negligenciadas.

De acordo com Nascimento (2010), o que se verifica nos documentos oficiais são variadas expressões que remetem à intersetorialidade. Porém, apesar dos arranjos normativos, o Brasil não logrou compor arranjos institucionais que o transformem em estruturas administrativas adequadas ao encarceramento das pessoas alcançadas pelo sistema de justiça criminal (VITTO, DAUFAMBACK, 2018).

Esses resultados indicam que existem possibilidades para o fomento à assistência social no sistema prisional, a partir da integração entre os setores, na perspectiva de especializar os serviços penais promovidos pelo Departamento Penitenciário Nacional e oportunizar cidadania nas priões brasileiras, contribuindo para o modelo de gestão aplicado.

4.3 Trajetória, mudanças, papéis, desafios e oportunidades do Depen

A presente seção (4.3) dá sequência ao levantamento documental e bibliográfico realizado para identificar e descrever os principais desafios e as oportunidades de fomentar e induzir o fomento da assistência social no sistema prisional. Para tanto,

inicialmente, foram analisados os instrumentos jurídicos de institucionalização da execução penal no Brasil, especialmente, em relação aos parâmetros normativos estabelecidos pela Lei de execuções penais (BRASIL, 1984).

Portanto, a seção é composta pela descrição dos órgãos da execução penal e da construção histórica da estrutura organizacional do Departamento Penitenciário Nacional, com recorte avaliativo sobre as competências e ações de fomento à assistência social no sistema prisional. A partir desse diagnóstico, foram identificados na literatura acadêmica e em documentos oficiais os principais desafios e as oportunidades para promover a intersectorialidade entre a assistência social e a política penitenciária estabelecida pela Lei de execução penal (BRASIL, 1984).

4.3.1 O Departamento Penitenciário Nacional e a Assistência Social

O instrumento de instituição da Execução penal no Brasil, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, atribuiu ao poder judiciário e ao poder executivo, ao ministério público e aos conselhos de controle social competências específicas e complementares para aplicação das políticas penais (BRASIL, 1984).

O quadro 10 compõe o conjunto de atores institucionais estabelecidos como órgãos da execução penal pelo art. 61 da Lei n 7.210, de 1984.

Quadro 10 – órgãos da execução penal.

Órgão da execução penal	Descrição
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem na composição 13 (treze) membros (entre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social) selecionados pelo Ministro da Justiça. O mandato dos membros do Conselho terá duração de 2 (dois) anos, renovado 1/3 (um terço) em cada ano. Competências previstas no art. 64.
Juízo da execução	A execução penal competirá ao Juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua ausência, ao da sentença. Segundo Marcão (2012), o juízo da execução ou juízo competente para o processo execucional é aquele sob cuja jurisdição se encontra o estabelecimento penal em que o executado cumpre pena privativa de liberdade. A transferência do preso de um estabelecimento a outro implica em modificação de competência, sendo caso, portanto, de encaminhamento dos autos de execução, pelo juízo que deixou de ser, àquele que se tornou competente por ter recebido o preso transferido. Competências previstas nos arts. 65 e 66.
Ministério Público	O Ministério Público fiscalizará a execução da pena e da medida de segurança. Conforme o art. 127, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e a Lei Orgânica do Ministério Público, esse órgão é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

	interesses sociais e individuais indisponíveis, de intervenção obrigatória durante toda a fase de execução da pena, competindo-lhe fiscalizar todo o procedimento.
Conselho Penitenciário	É órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena, integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do direito penal, processual penal, penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. Competências específicas previstas no art. 69.
Departamento Penitenciários	A LEP instituiu Departamentos Penitenciário Nacional e autorizou a criação de Departamentos locais nas Unidades Federativas, obedecendo a distribuição de competências previstas na Constituição Federal e demais legislações. Competências específicas previstas nos arts. 71 a 74.
Defensoria Pública	O artigo 1º da Lei Complementar nº 80, de 12 de Janeiro de 1984, preconiza que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à atividade jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. Com o advento da Lei nº 12.313, de 2010, houve uma alteração na LEP, para então inserir a Defensoria Pública como um dos órgãos da execução penal, modificando a redação dos artigos 16, 61, 80, 83, 129, 144 e 183 da LEP, e introduzindo o Capítulo IX ao Título III (Dos órgãos da execução penal), com os arts. 81-A e 81-B. O artigo 81-B da LEP traz um rol não exaustivo de atividades que poderão vir a serem desenvolvidas pela Defensoria Pública no curso do processo executacional. Competências previstas nos arts. 81-A e 81-B.
Patronato	Considerado como um órgão da execução penal que tem como objetivo colaborar na proteção do egresso. Sendo um dos órgãos mais importantes para a recuperação do condenado, o patronato faz parte do processo de reintegração social do condenado, principalmente, ao sair do presídio. Competências previstas no art. 79.
Conselho de Comunidade	Cada comarca deverá implantar um Conselho da Comunidade, composto no mínimo, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. Competências previstas no art. 81.

Elaborado pela autora.

Da análise de suas competências, verifica-se que os órgãos da execução se relacionam, conjuntamente, possuindo cada um deles atribuições específicas, sem conflito entre si, destacando a tendência de atuação na linha do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2020b).

Recentemente, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), incluiu os órgãos de administração penitenciária no grupo de órgãos que integram o Susp (BRASIL, 2018d). Segundo a Lei (2018d) integram o sistema – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos, e, os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. Compõe como integrantes operacionais: a polícia federal; a polícia rodoviária federal; as polícias civis; as polícias militares; os corpos de bombeiros

militares; os guardas municipais; os órgãos do sistema penitenciário; os institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); as secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres; a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); a Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); os agentes de trânsito e a guarda portuária.

Porém, o aparato prisional no Brasil está submetido à Lei de execução penal (BRASIL, 1984), norma que torna implícito que há um “sistema penal”, composto de estabelecimentos prisionais e profissionais, inserido num conjunto mais amplo que compõe o sistema criminal (MELO, 2018). É relevante identificar que o sistema de segurança pública não se confunde com o sistema de justiça criminal, mas também não se resume às instâncias policiais, por mais que tais organizações desempenhe um papel central nessa área (FNISP, 2022). Na área da execução penal, segundo Lourenço (2017), denominar o conjunto de prisões no Brasil como um sistema é uma pretensão ambiciosa. O que se denomina sistema prisional é um conjunto de órgãos e estabelecimentos, que não atuam num padrão de sistematização, não compartilham os níveis e os sistemas de informação, os procedimentos de gestão e os protocolos de segurança. Nos diferentes estados existem unidades com o mesmo fim, que funcionam de maneira diferente, pois não há procedimentos padronizados nas prisões brasileiras (LOURENÇO, 2017). Cada estado possui um conjunto de prisões, gerenciadas por seus diretores, mais a partir de práticas tradicionais, do que por diretrizes e padrões (LOURENÇO, 2017).

O Departamento Penitenciário Nacional é o órgão do Poder Executivo Federal que (BRASIL, 1984): acompanha e controla a aplicação da Lei de execução penal e das diretrizes da política penitenciária nacional, em todo o território brasileiro; coordena e colabora com as unidades federativas na implementação dos princípios e das regras estabelecidos em lei, e na implantação de estabelecimentos e serviços penais; inspeciona e fiscaliza os estabelecimentos penais; coordena e supervisiona os estabelecimentos penais federais; e mantém administrativa e financeiramente o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Também foi estabelecida como atribuição do órgão, a partir da Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003 e da Lei nº 13.796, de 19 de dezembro de 2018, o conveniamento com as unidades federativas para o cadastro nacional de vagas no sistema prisional e o acompanhamento da execução da pena de mulheres beneficiadas por progressão especial, advindas de gravidez ou da responsabilidade por crianças ou pessoas com deficiência (BRASIL, 2003; BRASIL, 2018e).

O órgão faz parte da estrutura administrativa do Ministério da Justiça e

Segurança Pública (BRASIL, 2019), pasta a qual se subordina (BRASIL, 1984).

A institucionalização estrutural do Departamento Penitenciário Nacional remonta a década de 90 (BRASIL, 1993. BRASIL, 1996), apesar de sua previsão legislativa na Lei nº 7.210, de 1984 (BRASIL, 1984). Com a edição do Decreto nº 761, de 19 de fevereiro de 1993, foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Departamento de Assuntos Penitenciários (BRASIL, 1993), que após, teve sua nomenclatura alterada para Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 1993). No entanto, a estrutura organizacional estabelecida era precária, composta por apenas duas estruturas de cargo, ligadas à pasta ministerial, em desfavor das atribuições estabelecidas pela Lei de execução penal (BRASIL, 1984). Posteriormente, por meio do Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, a estrutura foi incrementada com mais três estruturas de cargo, entre eles, o cargo de ouvidor do sistema prisional.

O Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005, estabeleceu uma nova estrutura para o Depen, que passou a ser dirigido pelo Diretor-geral, coordenações-gerais, coordenações e divisões, afregando em pequenas estruturas grandes bolsões de competências técnicas de diversas disciplinas (BRASIL, 2005), sem estabelecer unidades administrativas, as denominadas diretorias de linha (MORGAN, 1996).

Apenas em 2006 a estrutura básica do Departamento passou a ser composta por unidades administrativas técnicas. O Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006, além dos cargos de direção, de direção-adjunta, de assessoramento e de ouvidor, também estruturou três grandes unidades administrativas, compostas de competências técnicas e de linhas hierárquicas (MORGAN, 1996)., estruturas essenciais ao estabelecimentos de parâmetros técnicos para que a União cumpra o seu papel no âmbito da execução penal: a Diretoria Executiva; a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal e a Diretoria de Políticas Penitenciárias.

A estrutura organizacional foi revogada pelo Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, e, posteriormente, alterada por outros Decretos, até ser objeto de nova reestruturação significativa, efetivada pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Esse Decreto (BRASIL, 2019), além de criar novos cargos de direção de assessoramento e novas funções comissionadas do poder executivo federal, também instituiu a Diretoria de Inteligência Penitenciária. A estrutura estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, está vigente e foi incrementada pelo Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019, que conferiu *status* de direção (DAS-101.5) para a Corregedoria-Geral.

As competências do Departamento Penitenciário Nacional são estabelecidas

pelos arts. 71 e 72 da Lei nº 7.210, de 1984. Além das competências previstas na Lei nº 7.210, de 1984, ao Departamento cabe a gestão do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, regulamentada pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994. O Fundo foi criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 1994). Adicionalmente, ainda compete ao órgão federal as atribuições estabelecidas no art. 32 do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

Para que cumpra sua missão institucional, as competências técnicas do Departamento Penitenciário Nacional estão desdobradas em suas unidades administrativas (BRASIL, 2019), relacionadas no quadro 16 Além das unidades administrativas relacionadas, o Depen é composto por outras duas estruturas essenciais à promoção das políticas penitenciárias, a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (ONSP) e a Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN), cujas competências são colacionadas no Regimento interno do Departamento, instrumento aprovado pela Portaria MJSP nº 199, de 8 de novembro de 2018, e que atribui a tais órgãos, respectivamente, o controle social nos serviços penais e a profissionalização do capital humano que atua na política penitenciária (BRASIL, 2018).

As competências estabelecidas mostram que cabe União coordenar a política penitenciária, em nível nacional, e colaborar com os estados e os municípios na implantação de um modelo de gestão do sistema prisional, que permita a incorporação de fundamentos e práticas de gestão penitenciária, que sejam condizentes com as previsões normativas, com a garantia dos direitos e com a valorização da vida e da dignidade humana (BRASIL, 2020b).

No caso das políticas e serviços penais, a formulação de um modelo de gestão tem por principal desafio conceber e implantar modos estratégicos e operacionais que privilegiem a qualificação dos servidores e o desenvolvimento das pessoas privadas de liberdade, buscando, num conjunto mais amplo de ações, romper com o processo crescente de encarceramento e com os ciclos individuais e coletivos de prisão – soltura – reaprisionamento (CARUSO, 2021).

Em âmbito interno, o levantamento demonstra que parte desse desafio cabe aos esforços da Diretoria de Políticas Penitenciárias, responsável por articular políticas públicas de assistência social para a promoção de direitos da população presa, internada e egressa (BRASIL, 2018). Competência que se confirma no âmbito do Departamento

Penitenciário Nacional, nesta unidade administrativa, desde a sua institucionalização (BRASIL, 2018) e desdobramento de competências estabelecidos na Portaria MJ nº 674 de 20 de março de 2008.

O histórico institucional levantado mostra que a pauta da assistência social avançou na pauta do Poder federal, com o reconhecimento expresso em instrumentos institucionais, embora, esse avanço não tenha significado integração entre a política penitenciária, ou, parametrização instrumental, como nas demais políticas sociais.

O levantamento histórico dos instrumentos regimentais mostra que o primeiro instrumento institucional, estabelecido pela Portaria MJ nº 156, de 2006, sequer faz menção à assistência social, enquanto política pública. Segundo o Decreto nº 8.668, de 2016, o Depen possuía apenas um órgão gerencial responsável pela pauta denominada “reintegração social” e que agregava as competências de promover todas as políticas sociais no sistema prisional (BRASIL, 2006). Por óbvio, a estrutura organizacional se mostrou insuficiente para honrar com o desafio, e foi revogada pelo Decreto nº 6.061, de 2007. O estabelecimento do novo regimento interno ocorreu um ano depois, com a edição da Portaria MJ nº 674 de 20 de março de 2008, que trouxe avanços para a visibilização da assistência social na pauta prisional nacional (BRASIL, 2006; BRASIL, 2008).

Outro avanço da intersetorialidade entre as políticas de assistência social e a política penitenciária foi observado na edição do Decreto nº 8.668, de 2016, que instituiu uma estrutura de Divisão, especificamente para promover a assistência social no sistema prisional (CUNNIL GRAU, 2014). A Portaria nº 5, de 4 de janeiro de 2018, que estabelecia, à época, as competências do Depen, mostram que, mesmo não trazendo a intersetorialidade como fenômeno expresso nos dispositivos estruturais de organização, as competências estabelecidas para a “Divisão de assistência social” sustentam elementos que caracteriza, a intersetorialidade como uma diretriz para integrar a assistência social e a política penitenciária. Pires (2016) ensina que, a intersetorialidade não acontece de forma natural ou automática, mas de forma intencional, a partir da concepção do caráter multifacetados dos problemas públicos.

Como se verifica no quadro 11, que traz elementos da intersetorialidade nas competências organizacionais da Divisão de assistência social, o fenômeno aparece como uma orientação normativa para promovê-la entre os setores.

Quadro 11 – Elementos da intersetorialidade na Divisão de assistência social

Competências estabelecidas à divisão de assistência social	Referências
Coordenar ações, projetos e propostas de convênios que objetivem garantir a assistência	Pires, 2016

social às pessoas privadas de liberdade;	
Articular com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e organizações da sociedade civil o desenvolvimento e a implementação de ações, planos, projetos e programas que promovam a assistência social das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;	Inojosa 2001, p. 105
Apoiar, técnica e financeiramente, os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, na implantação de estruturas que objetivem a prestação da adequada assistência social às pessoas privadas de liberdade; analisar o mérito das propostas, inclusive os pedidos de alteração, e aprovar os projetos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios e organizações da sociedade civil, voltados à assistência social;	Cunnil Grau, 2014
Apoiar a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse no acompanhamento da execução física dos instrumentos de repasse voltados à assistência social;	Pires, 2016
Monitorar a implementação de projetos voltados à assistência social.	Cunnil Grau, 2016

Elaborada pela autora, a partir da Portaria nº 5, de 2018.

Apesar de não conter a perspectiva de integração com o Sistema único de assistência social, estabelecido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Divisão de assistência social possuía competências interessantes para promover a intersetorialidade entre a política de assistência social. Essas competências foram replicadas no regimento interno estabelecido pela Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018, último instrumento regimental instituído para o Departamento Penitenciário Nacional, atualmente vigente, pela ausência de novas normas ou de norma expressa de revogação (BRASIL, 2018). Porém, seus dispositivos não refletem a realidade organizacional estabelecida pela estrutura criada por meio do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que rege a matriz hierárquica e a distribuição interna de poder na organização (BRASIL, 2019a; MORGAN, 1996), e que, inclusive, extinguiu a Divisão de assistência social ora analisada.

4.3.2 Coordenação de assistência social no Depen

Em substituição à Divisão de Assistência Social, foi instituída a Coordenação de Assistência Social e Religiosa, denominada pela Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019, posteriormente denominada Coordenação de Assistência Religiosa, Jurídica e Social, pela Portaria nº 429, de 30 de setembro de 2021. Essa Coordenação, ainda não possui competências definidas, pela lacuna de atualização regimental do Departamento Penitenciário Nacional.

Como se observa na evolução de linha estrutural da Diretoria de Políticas Penitenciárias, a assistência social também não foi especificizada com uma estrutura

singular de coordenação em âmbito nacional, como ocorre na área da saúde, por exemplo, em que se observa estrutura específica para a implementação e fomento de políticas de saúde no sistema prisional, de forma articulada com o Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2018).

É preciso mencionar, no entanto, que o *status* de coordenação como estrutura organizacional é recente, o que demonstra uma evolução nas condições estruturais, mas, com a característica persistente da ausência de especificização da pauta da assistência social na estrutura organizacional, como sugere a literatura (CUNNIL GRAU, 2014), diante das complexidades que a envolvem, como política universal, que lida com problemas multicausais e que demanda soluções integradas para lidar com integralidade na solução dos problemas públicos (PIRES, 2016; BRAVO, 2017).

Outro fator que parece impactar nos níveis de integração entre a política de assistência social e a política penitenciária é a concorrência de recursos e esforços destinados às pautas de assistência religiosa e de assistência jurídica (BRASIL, 2018). A priorização da agenda dessas assistências, em detrimento à assistência social, se verifica nas políticas promovidas em âmbito federal para induzir a garantia de direitos para a população presa. O apêndice I registra elementos de articulação e fomento da agenda de assistência religiosa, de assistência jurídica e de assistência material, porém, não registra ações articuladas com os órgãos que compõe a assistência social, embora essa pauta integre as agendas de tantas outras políticas sociais (BRASIL, 2020).

Apesar da desatualização do regimento interno do Departamento Penitenciário Nacional, o sítio institucional do órgão (BRASIL, 2022a) estabelece que compete à Coordenação de assistência social, jurídica e religiosa da Coordenação-geral de cidadania e alternativas penais coordenar ações, projetos e propostas de convênios que objetivem garantir a assistência social das pessoas privada de liberdade; articular com entidades e órgãos federais, estaduais e municipais a regularização e emissão da documentação pessoal das pessoas privadas de liberdade; promover e apoiar ações voltadas à manutenção e fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, dentre elas, as relacionadas com o direito às visitas social, virtual e íntima das pessoas privadas de liberdade.

O levantamento mostra que a única ação voltada a intersectorialidade do sistema prisional com a assistência social, no âmbito federal, se caracteriza um instrumento voltado a produção de diagnóstico, que almeja a produção de subsídios para a sensibilização de atores do poder público para a construção da “Política Nacional de Assistência Social no Âmbito Prisional (PNASAP)” (BRASIL, 2022a). Para o Depen,

segundo o registro, ao menos teoricamente, é fundamental interseccionalizar as políticas do órgão com a política nacional de assistência social.

Entretanto, a agenda da política de assistência social não foi identificada no último relatório de gestão estratégica do Departamento Penitenciário Nacional, referente ao Plano Plurianual da União (PPA) 2020 – 2023, estabelecido pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, no qual não se identifica ações na área da assistência social.

A Portaria GAB DEPEN nº 54, de 22 de março de 2022 aprova o planejamento estratégico institucional para o período de 2022 a 2032 e traz a assistência social no conjunto de assistências, como parte do objetivo de assistir: técnica, financeiramente e de forma complementar, os entes federados para o aprimoramento da gestão penitenciária, a integração social de pessoas privadas de liberdade e a redução dos índices gerais de reincidência (BRASIL, 2022c). No entanto, não foram identificados: programas, projetos ou ações referentes à implementação de políticas de assistência social no sistema prisional, e nem arranjos de colaboração e articulação com órgãos que compõe o Sistema único de assistência social, como se vê na carteira de ações acompanhadas pelos principais *stakeholders* do Ministério da Justiça de Segurança Pública (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022c). Também não foram identificados indicadores de desempenho para acompanhar e avaliar a assistência social no sistema prisional, o que pode explicar o estágio ainda inicial de desenvolvimento da intersetorialidade entre as políticas penitenciária e de assistência social.

Os resultados apresentados mostram que o órgão ainda não privilegiou a agenda da assistência social às pessoas presas e não incluiu essa política na agenda estratégica do período analisando. Mesmo com as estruturas internas do Departamento para promover a assistência social, o mapeamento mostrou, conforme a seção 4.2 que não há integração entre os setores (CUNNIL GRAU, 2014). Não há estrutura organizacional na Secretária Nacional de Assistência social para estabelecer políticas, modelos de atendimento e serviços de assistência social às pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2022), em âmbito federal e com alcance nacional.

4.3.3 Desafios para a promoção de políticas nacionais

Por meio de pesquisas documentais e bibliográficas, a pesquisa buscou identificar os principais desafios na promoção de políticas nacionais, e, em especial, os que se

apresentam como limitação para a promover a intersetorialidade entre a política penitenciária e de assistência social.

O primeiro desafio que se apresenta é o federalismo, como forma do estado e de distribuição de poder (RIBEIRO; MOREIRA, 2016), que emerge numa perspectiva da pactuação territorializada (AFFONSO, 2000).

O federalismo é um arranjo político-institucional, em que, sistemas descentralizados criam uma coesão nacional, que coexiste com a separação de responsabilidades e de direitos entre os entes autônomos (AFFONSO, 2000; RIBEIRO; MOREIRA, 2016). Destacam-se na América o modelo norte-americano, no qual os estados preexistentes não se dissolvem em um Estado não unitário e centraliza parte do poder; e o modelo cooperativo, adotado pelo Brasil, em que os Estados originalmente unitários descentralizam poder para formar uma federação (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

A Constituição de 1988, além de marcar o retorno do país ao regime democrático e descentralizado, e, de garantir os direitos de cidadania, também inovou ao conferir aos municípios o *status* de entes federados, estabelecendo aos entes subnacionais a condição da autonomia e ao governo central o poder da soberania (ABRUCCIO, 1998). A carta descentralizou para os estados, o Distrito Federal e os municípios a competência de execução de diversas políticas, ampliando as regras de autoridade da União, configurando uma relação de autonomia relativa, por meio da criação de mecanismos que limitam a tomada de decisões pelos governos locais, na medida em que a União exerce a influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

Assim como se observa em outras políticas públicas, o modelo federativo brasileiro impacta a política penitenciária, em especial pelo modo em que as atribuições são exercidas pelos entes federados, de forma comum ou concorrente (CARMO, 2019).

Abrucio (2010) estabelece cinco aspectos comuns, que integram as relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas no universo federativo: a) a existência de heterogeneidades que dificultam a governabilidade; b) a adoção de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade; c) a gênese estabelecida por meio de um pacto entre unidades territoriais para a criação de um novo ente, o governo federal; d) a combinação entre autonomia republicana e interdependência; e, por fim, e) a dinâmica das relações intergovernamentais, expressa em práticas de cooperação e competição, estabelecendo as funções das unidades (ABRUCIO, 2010).

O equilíbrio de poderes e responsabilidades depende do desenho de regras

institucionais sobre o sistema político e dos mecanismos vinculados às relações intergovernamentais, fazendo das normas que moldam as instituições políticas, das relações governamentais e das capacidades institucionais locais elementos importantes de análise da intersetorialidade (CUNNIL GRAU, 2016).

Ao analisarem a questão federativa na política prisional, Vasconcelos *et al* (2018) apontam uma crise de responsabilidade entre os entes federativos, com recíprocas atribuições de culpa e responsabilidade entre os diversos poderes e os níveis da federação. Entre os pontos em discussão, são relevantes para a pesquisa: a) a responsabilidade dos entes federativos em relação ao cenário de precariedade estrutural e de violações de direitos que caracteriza as prisões no Brasil (BRASIL, 2015); b) a distribuição de poder entre os entes federativos para intervir no contexto das políticas penitenciárias (VASCONCELOS *et al*, 2018); e c) o papel dos municípios e da sociedade civil na execução penal.

Embora seja da competência exclusiva da União a iniciativa para legislar sobre direito penal e direito de processo penal, na seara do direito penitenciário a competência entre a União e os estados é concorrente (BRASIL, 1988). Isso indica que, mesmo no campo penitenciário, à União cabe traçar normas gerais, complementares, que podem ser detalhadas normativamente pelos entes estaduais (CARMO, 2019). No entanto, a literatura indica um vácuo de atuação da União no exercício de suas competências legislativas, no campo da execução penal e penitenciário, comprometendo a coordenação da política penitenciária e seus resultados (VASCONCELOS, *et al*, 2018).

Essa omissão de competência legislativa se verifica na falta de normatização nas condições para o cumprimento de medidas em meio aberto, como medida cautelares diversas da prisão, e também para a fiscalização das penas não privativas de liberdade (VASCONCELOS *et al*, 2018). Segundo Vasconcelos *et al* (2018), o campo de incidência da Lei nº 7.210, de 1984 limita-se ao funcionamento dos estabelecimentos de cumprimento da pena de prisão, padecendo de ampliação em seu escopo, para abarcar as o monitoramento das condições judiciais impostas pelo poder judiciário para a concessão de liberdade (suspensão condicional do processo, prisão domiciliar, monitoração eletrônica, e penas ou medidas alternativas à prisão).

No pacote de ausências no sistema prisional, considerando os impactos da federação na política penitenciária, chama-se a atenção para a estruturação das assistências legais (BRASIL, 1984), em especial às que se caracteriza como direito social e universal, como a assistência social, objeto desse estudo, e de arranjos que a assegurem.

Por ausência de prioridade política para a pauta penitenciária, mormente no que concerne aos aspectos garantistas da pena, mas também por limitações estruturais, a União não estabeleceu diretrizes normativas organizacionais para a política penitenciária, falhando por omissão em traçar os contornos gerais e as diretrizes de governança e gestão em âmbito nacional, resultando numa heterogeneidade das estruturas de governança locais, o que se reflete diretamente na qualidade das políticas desenvolvidas (VASCONCELOS *et al*, 2018).

Portanto, o modelo cooperativo adotado pelo país, refletido nas práticas da área penal e penitenciária, ainda não se encontra consolidado, fazendo com que as políticas nacionais nem sempre trate com atenção as demandas locais (CARMO, 2018).

A natureza difusa dos órgãos gestores estaduais responsáveis pela administração penitenciária dificulta a efetiva coordenação de uma política prisional nacional, comprometendo a viabilidade do fomento, da indução, do financiamento, do apoio técnico e da fiscalização de políticas de abrangência nacional, fator que se relaciona, inclusive, com os baixos índices de execução dos instrumentos de repasse obrigatórios e voluntários do Fundo Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020a).

Mesmo carregado de conotações positivas, a operacionalização da intersectorialidade enfrenta um conjunto de obstáculos, especialmente diante dos desafios do legado brasileiro de proteção social, entre eles: a disputa de recursos, o *status* entre os setores, a complexidade de atores, e a intermediação de interesses distintos e de capacidades distintas de influência na arena decisória (SENNA; GARCIA, 2014). Isso marca a intersectorialidade como um consenso discursivo e um dissenso prático (ANDRADE, 2006).

A reflexão sobre a implementação de políticas públicas importa na análise da intersectorialidade não apenas para a compreensão no plano federal, mas também nos planos estadual e municipal, pois a dinâmica em nível local pode ser diferente das previstas no âmbito da União (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016).

Cabe observar que na implementação de políticas públicas os arranjos, as dinâmicas e os modos de operacionalização de programas nacionais no nível municipal estimulam transformações, desde adaptações às especificidades locais até o distanciamento dos objetivos pretendidos, pela implicação das interpretações, das decisões e de redefinições dos implementadores das políticas públicas, que se consolidam nos resultados (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016). Segundo Bichir (2015), esse contexto se relaciona às capacidades institucionais no âmbito local, que são heterogêneas e prejudicam

as políticas sociais, executadas nos municípios, a partir de diretrizes dos arranjos federativos.

O quadro 12 aborda elementos importantes que identificam desafios no âmbito local para a construção da intersectorialidade nos territórios:

Quadro 12 – desafios locais para a intersectorialidade.

Desafios	Referências
Interpretação de diferentes modos pelos municípios.	Bichir, 2011; Bichir, 2015;
Falta de conhecimento dos burocratas de nível médio e baixo sobre o conceito de intersectorialidade e ações intersectoriais.	Bichir; Oliveira; Canato, 2016;
Desconhecimento dos objetivos de gestão intersectorial.	Bichir; Oliveira; Canato, 2016;
Ausência de capacitação e formação dos quadros que lidam diretamente com os programas de implementação de políticas sociais.	Ramires (2013); Monnerat; Souza. (2011);
Falta de acesso a informações que facilitem as práticas intersectoriais e centralização de informações.	Senna, 2013; Ramires, 2013; Santos, 2012; Magalhães <i>et al.</i> , 2011;

Elaborado pela autora com base nas referências.

Como se vê no quadro 12, a falta de disseminação do conhecimento sobre a intersectorialidade e sua importância na implementação de políticas, em especial às sociais, associada à orientação cooperativa dos sistemas federativos de caráter consensual pode implicar perda de nitidez de atribuições e responsabilidades por parte dos governos (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

No caso do Brasil, Cunnil Grau (2016) afirma que a prática da intersectorialidade é difícil devido a tradição setorializada e burocrática, além do impacto do poder político instituído nas organizações públicas, que adota práticas de distribuir as secretarias (o equivalente aos ministérios) para grupos ou partidos que apoiam os governos.

Outro fator que afeta a implementação da intersectorialidade são as mudanças de gestão, em função do maior ou menor interesse governamental pelo assunto, o que coloca em evidência os arranjos intersectoriais (SENNA, 2013).

Segundo Lotta, Galvão e Favareto (2016) os arranjos incorporam avanços nas capacidades estatais técnico-administrativas e políticas, fundamentais à consistência do desenvolvimento e legitimação do Estado em sua atuação técnica e na agregação de interesses diversos em torno de uma causa comum, e isso importa na formulação e na implementação de políticas públicas, e, em articular, negociar e coordenar atores e interesses diversos.

Pires (2016) aponta os arranjos como construção e explicitação da governança de ações intersetoriais. Para o autor (PIRES, 2016, p. 73),

um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos, sejam eles burocráticos (órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de componentes da política; demais parceiros nos entes federados; órgãos de controle, regulação e fiscalização, seja no Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário etc.), sociais (associações, movimentos, organizações não-governamentais, empresas, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, associações profissionais, usuários e beneficiários da política) ou político-partidários (lideranças políticas – prefeitos, governadores, parlamentares e partidos políticos etc.). Além disso, o arranjo estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico.

Arelados aos arranjos, Capella (2018) situa o debate sobre os *policy instruments* em dimensões, relacionadas aos meios que os governos possuem de lidar com os problemas públicos e as alternativas em traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas. Um instrumento é um dispositivo simultaneamente técnico e social, que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas, eles dão estrutura aos arranjos e influenciam o seu funcionamento, definindo os recursos, as posições, os resultados a se produzir, e como uma instituição, permite que a ação coletiva se estabilize, tornando o comportamento dos atores mais previsível (PIRES, 2016).

A produção da intersetorialidade pode demandar, também, intervenções de natureza mais estrutural, legal e organizacional, e a combinação dessas perspectivas almeja oferecer uma visão ampliada para a compreensão dos problemas públicos e aumentar a capacidade de intervenção em ações efetivas (CUNNIL GRAU, 2014).

Nessa perspectiva, a intersetorialidade implica não somente que os diversos setores dos governos entreguem os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si (CUNNIL GRAU, 2014). Ou seja, implica um acordo conjunto para alcançar uma mudança social, numa estratégia de integração, principalmente das instituições governamentais, e também em relações de colaboração, não hierárquicas e não contratuais com a sociedade civil (CUNNIL GRAU, 2014).

Apesar da vinculação com as políticas sociais, a intersetorialidade não compreende apenas essas políticas públicas, mas a interface com as dimensões da cidade, como sua infraestrutura e o seu ambiente, que determinam a organização e regulam as

relações entre os diversos segmentos sociais, mobilizando sujeitos e práticas em torno de problemas concretos nos espaços (ANDRADE, 2006). Considerando, que os problemas sociais reais sobre os quais se dirige as políticas públicas são multifacetados e não seguem as clivagens setoriais das burocracias públicas (PIRES, 2016).

Além da complexidade de atores, o que marca os principais desafios da intersetorialidade, Cunnil Grau (2016) também chama atenção para o papel das instituições, como limitadoras ou facilitadoras da ação intersetorial, pois podem ocorrer constrangimentos e resistências institucionais no nível executivo, motivadas pela distribuição de poder entre os grupos ou linhas de coalizão e partidárias estabelecidas nos governos. Isso, porque

as ações dos indivíduos e coletividades se encontram incorporadas em significados e práticas compartilhadas, que estabelecem restrições ou estímulos que dirigem e limitam o comportamento dos diferentes agentes em suas relações (MARCH; OLSEN, 1997, p. 43).

A burocracia da competência determina as relações de estado e a realidade institucional setorizada reproduz as hierarquias existentes nas organizações, em que são formuladas e implementadas as políticas públicas, se manifestando nos serviços públicos, que são ofertados de forma fragmentada, em detrimento à atenção integral das necessidades sociais (IAMAMOTO, 2007).

Como qualidade do processo de intervenção e oferta e serviços públicos, as equipes técnicas são desafiadas ao diálogo e ao trabalho conjunto com a perspectiva da inclusão social, e também à participação social da comunidade, na medida em que são os sujeitos do processo que pode garantir a continuidade dos programas, dos projetos e das políticas públicas (KOGA, 2003).

Assim sendo, pensar a intersetorialidade vai além dos desafios do exercício da hierarquia, atravessando a modelagem de estruturas organizacionais, administrativas e normativo-legais, definidas por diretrizes das lideranças, e alcança a superação de desafios relacionados à constituição dos atores implementadores das políticas públicas, aos seus interesses e às visões relativas às ações que implementam, e também as relações que estabelecem no funcionamento habitual do governo (CUNNIL GRAU, 2014; PIRES, 2016).

Pires (2016) aponta a resistência dos servidores públicos encarregados de implementar as políticas públicas e o corporativismo burocrático como um desafio central na produção da intersetorialidade na gestão das políticas públicas. Mesmo que as estruturas

organizacionais estejam adequadas e haja apoio da alta liderança,

se os funcionários da ponta não compreenderem e não atuarem como coprodutores das inter-relações dos diversos órgãos envolvidos (i.e. no preenchimento de formulários, nos encaminhamentos de processos, nas orientações aos cidadãos etc.), dificilmente se alcançará a articulação entre diferentes setores e áreas do governo. A gestão intersetorial muitas vezes implica mudanças de processos e rotinas de trabalho nas diferentes organizações envolvidas, o que pode promover reações de funcionários e seus sindicatos obstruindo a ação. Além disso, é frequente a busca por autonomia e diferenciação entre órgãos de governo e carreiras públicas, o que muitas vezes se reflete em atitudes competitivas, corporativistas e pouco cooperativas (VIANA, 1998; INOJOSA, 1998 *Apud* PIRES, 2016).

Na execução penal, um fator sensível é o perfil dos profissionais da execução penal, forjado para associar justiça com prisão, o que reforça o caráter punitivo da atuação profissional, associado ao fato de que não há uniformização nacional nas carreiras de atuação nos serviços penais (MELLO; DAUFAMBACK, 2018). Na política penitenciária, o cenário nacional aponta um quadro difuso nas carreiras da execução penal, que apresentam padrões variados de contratação, formas e critérios de acesso, falta de clareza quanto à formação básica e continuada exigida e, em geral, ausência de definição de planos de cargos e carreiras e de formas de ocupação dos cargos de chefia e direção (BRASIL, 2020).

Segundo Mello (2018), esse quadro é formado por uma burocracia, que o autor (MELLO, 2018) denomina como “penitenciária”, composta de saberes e práticas específicas, que operam a partir da lógica de disciplinamento e contenção, e, aplica padrões de gestão administrativos orientados segundo os parâmetros da segurança. Essa atuação, majoritariamente de controle, é um impedimento para a oferta de assistência social na prisão, como também para a garantia de outros direitos sociais (MELLO, 2018).

O ordenamento de justiça e de segurança pública contém disputas entre as perspectivas de repressão, de endurecimento penal e do garantismo, movimentos que produzem um conjunto de dinâmicas e de técnicas de gestão que formam o corpo profissional que atua na execução penal (MELLO, 2018). Esse corpo é formado, não apenas por agentes penitenciários, mas por diversas categorias profissionais que atuam na prisão, e, que intersecciona justiça, segurança, pessoas presas, visitantes, instituições da sociedade, normas e regulamentos, realizando mediações com o sistema de justiça criminal (MELLO, 2018).

No sistema prisional, os desafios de integrar a política de assistência social e a política penitenciária se acirram quando verificamos a necessidade de adotar padrões que não sejam autocentrados na segurança (VASCONCELOS *ET AL*, 2018). Esse padrão,

autocentrados na segurança, se destaca pela insuficiência de servidores, especialmente, diante do encarceramento em massa, situação que demanda acordos entre os servidores e as pessoas presas para manter a estabilidade institucional, muitas vezes, em detrimento das regras (MELLO, 2018).

A discricionariedade dos servidores que atuam no sistema prisional é apontada, como outro elemento que impacta na oferta de assistência social às pessoas presas (MARTINS; DIAS, 2018; MELLO, 2018). Tanto agentes penitenciários, quanto assistentes sociais são apontados pela literatura como burocratas de nível de rua (MARTINS; DIAS, 2018; MELO, 2018; LIPSKY, 2019), profissionais que atuam na implementação de políticas públicas, cuja atuação requer interações humanas recorrentes e demanda observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados e normatizados pelas leis, instruções e orientações organizacionais (MARTINS; DIAS, 2018).

Mesmo diante da discricionariedade e do reconhecimento de que a atuação dos agentes penitenciários impactam, de forma significativa, no cumprimento da pena privativa de liberdade, Melo (2018), Martins e Dias (2018) apontam as limitações de poder de transformação da prisão pelos agentes penitenciários, uma vez que, suas práticas são orientadas pelo primado da segurança, o que imputa a esses profissionais, assim como às outras categorias que compõe a burocracia penitenciarista, condições muito específicas de exercício profissional – que priorizam o controle de fluxos e de acessos, em detrimento da reintegração social, do isolamento de criminosos, e, até da neutralização dos corpos, função prioritária nos primórdios da institucionalização da prisão.

Além das limitações e desafios já expostos, de forma expressa, o Conselho Nacional de Justiça, ao apontar caminhos para a integração e articulação das políticas no sistema prisional, frisa alguns pontos importantes que desafiam uma atuação profissional garantista, articulada com os fundamentos da assistência social (BRASIL, 2020a):

- a) O baixo o nível de profissionalização no âmbito das políticas penais;
- b) Ênfase, quase exclusiva, na criação de quadro, formação e capacitação de servidores na área de segurança pública, em detrimento das funções assistenciais e administrativas que a gestão prisional exigiria;
- c) Compreensão da política penitenciária como exercício de controle, de disciplina e de contenção da população carcerária;
- d) imprevisto e a alocação circunstancial de profissionais e recursos;
- e) formação militarizada e uso de técnicas ostensivas de contenção das pessoas privadas

de liberdade;

- f) presença de profissionais oriundos ou pertencentes às corporações policiais à frente da gestão prisional nos estados ou em estabelecimentos prisionais;
- g) a presença das polícias no exercício de funções de custódia, vigilância, escolta e transporte das pessoas privadas de liberdade.

Por fim, ressalta-se que muitos são os desafios para a efetivação das políticas sociais às pessoas em privação de liberdade, em razão das condições próprias do confinamento e da logística de segurança, que dificulta o acesso integral aos serviços socioassistenciais, de forma resolutiva e contínua (FILHO, 2018). Portanto, em sentidos práticos e operacionais, a intersectorialidade demanda a construção de arranjos e instrumentos para superar as estruturas administrativas setorializadas, e se coloca como um convite para reflexões pós-burocráticas da burocracia estatal, que opera, tradicionalmente, de forma fragmentada (PIRES, 2016).

Na política penitenciária, a ausência de modelos adequados de governança e de financiamento é outra dimensão do problema, associada à atuação tímida da União na coordenação da política e na definição de diretrizes claras na microgestão dos serviços (VITTO; DAUFAMBACK, 2018).

Pelo modelo constitucional, nas políticas sociais os municípios são os entes da federação, que em última instância implementam os direitos sociais, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e à União o papel de coordenação, logística e financiamento das políticas públicas. No modelo aplicado à segurança pública, o campo é formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para a problemática da ordem, da criminalidade e da prevenção à violência (FNISP, 2022).

O quadro 13 apresenta os principais desafios apontados pela literatura para a construção da intersectorialidade nas políticas públicas

Quadro 13 – Principais desafios para a intersectorialidade nas políticas públicas

Descrição	Referência
Tendência de fragmentação dos problemas dos cidadãos.	Junqueira; Inojosa; Komatsu, 1997
Estruturas setorializadas que tendem a tratar os problemas públicas solitariamente.	Junqueira; Inojosa e Komatsu, 1997; Senna; Garcia, 2014
Diversidade de atores envolvidos no processo.	Senna; Garcia, 2014
Diversidade de interesses envolvidos nas ações.	Senna; Garcia, 2014
Dificuldades de estabelecimento de relações cooperativas.	Senna; Garcia, 2014
Dificuldade de integração entre as Políticas.	Cunnil Grau, 2014
Diferença estrutural e de recursos organizacionais.	Bravo, 2017
Variação das condições de poder.	Bravo, 2017
Envolvimento descoordenado de profissionais no trabalho.	Senna; Garcia, 2014
Verticalização e hierarquização organizacional.	Senna; Garcia, 2014
Paralelismo de ações institucionais.	Senna; Garcia, 2014
Diferentes compreensões sobre parceria e de implicações sobre a gestão de projetos intersectoriais.	Lacman et al, 2020; Pires, 2016
Ausência de definições de responsabilidades claras e o grau e envolvimento direto e indireto dos atores.	Lacman et al, 2020
Resistência e corporativismo burocrático.	Pires, 2016
Ausência de linguagem e bases de conhecimento comum.	Pires, 2016
A ausência de visão intersectorialmente compartilhada dos problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas e da forma como esses problemas devem ser enfrentados.	Pires, 2016
Heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais.	Pires, 2016
Desequilíbrios de poder reais ou percebidos entre os diversos setores.	Cunnil Grau, 2005
Governos estaduais e municipais no papel de operador, com pouca ingerência no curso da política.	Cunnil Grau, 2014
Governos de coalizões, que podem tornar vulneráveis a participação e eficácia das estruturas intersectoriais na formulação de políticas.	Cunnil Grau, 2014
Esquemas compartimentalizados de pensar, que reproduzem as diferentes disciplinas.	Cunnil Grau, 2014
Baixa coordenação intersectorial em nível federal.	Bichir, 2015
Influência das redes informais na costura de agendas e procedimentos.	Bichir, 2015
Resistência dos setores em compartilhar recursos, informações e decisões.	Bichir; Oliveira; Canato, 2016
Assimetria entre os setores governamentais.	Bichir; Oliveira; Canato, 2016
Conflitos federativos pela falta de regulamentação do regime de colaboração.	Araújo, 2010
Atitude defensiva do governo federal, abrindo mão de encargos da extinção de sua atuação na intervenção e apenas incentivando programas descentralizados, nos quais assume a postura de fiscalizador de processos.	Araújo, 2010
Ação competitiva e predatória dos estados e municípios na disputa de recursos do governo federal, gerando agendas segmentadas e fragmentadas que agravam conflitos já existentes;	Araújo, 2010
Nomeação de cargos públicos por apadrinhamento	Melo, 2018

Elaborado pela autora com base nas referências.

O quadro 13 mostra que um dos desafios mais centrais para a intersetorialidade no sistema prisional, especialmente na assistência social e nas demais políticas sociais, é a participação dos municípios nas políticas e serviços penais (WOLF, 2010), pois esses entes ainda não se enxergam como atores das políticas penitenciárias (VASCONCELLOS *et al*, 2018). Diferentemente das políticas sociais, em que os municípios têm papel principal na implementação de políticas (BICHIR, 2011), na área prisional essa realidade é contrária.

A competência material para execução das atividades de administração penitenciária foi naturalmente absorvida pelos estados (VASCONCELOS *et al*, 2018), e mesmo no âmbito da execução penal federal, as competências do executivo federal, nos moldes instituídos, volta-se para o apoio das unidades federativas, uma vez que é voltada para custódia de pessoas presas com alta periculosidade (BRASIL, 2008), e que são oriundas dos sistemas prisionais estaduais.

Nesse sentido, o Sistema único de segurança pública (Susp) traz diretrizes importantes em favor da intersetorialidade. A Lei incentiva o desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública (BRASIL, 2018d).

A política nacional de segurança pública e defesa social, segundo a Lei, deve ser implementada por estratégias de integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados (BRASIL, 2018d).

Aos agentes públicos caberá realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção da criminalidade e à prevenção de desastres (BRASIL, 2018d).

A Lei do Susp sustenta orientação para promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública e defesa social, criminais, do sistema prisional e sobre drogas (BRASIL, 2018). No entanto, apesar do conjunto de dispositivos que orientam a intersetorialidade na segurança pública e na execução penal (BRASIL, 2018d; BRASIL, 1984), os arranjos e os mecanismos de implementação ainda não são avançados, como os mecanismos já aplicados nas Leis que regem os sistemas que suportam as políticas sociais (WOLF; MELO, 2021).

O arranjo de governança federal da Lei nº 7.210, de 1984 não me mostra adequado para as complexidades da execução penal, atribuindo ao Depen a incumbência da articulação e do fomento das políticas no âmbito estadual, e, ao mesmo tempo, a fiscalização dos estabelecimentos penais, elemento que demanda parcerias com os estados e o Distrito Federal (VASCONCELOS, 2018). Esse desenho compromete o desempenho de ambas as atribuições, e, também o sistema de sanções e recompensas, que falha ao igualar a distribuição de recursos entre os entes federativos e ao legitimar a verificação de condições degradantes do aprisionamento, sem atribuir nenhum caráter coercitivo para as recomendações decorrentes das inspeções prisionais (VASCONCELOS, 2018).

Esses fatores, associados a falta de uniformidade entre os programas, parâmetros, estruturas organizacionais, servidores e orçamentos, por trás de tantos modos institucionais e visões da política penitenciária, impedem a compreensão do complexo e difuso conjunto de estabelecimentos prisionais numa perspectiva de sistema (MELLO; DAUFAMBACK, 2018) e a atuação da união no papel de coordenar (VASCONCELOS et al, 2018; VITTO, 2021).

A autonomia política dos entes municipais é um elemento novo na organização do Estado brasileiro, mas adquiriu centralidade na execução de políticas sociais, como a saúde, educação e assistência social – atuando como executores das políticas estaduais, alinhadas com os sistemas federais (VASCONCELOS, 2018). Entre os exemplos de atuação municipal nos aparelhos dos sistemas federais, relevantes para a execução penal, frisamos as Unidades Básicas de Saúde (UBS), as Unidades de Pronto Atendimento (UPA), os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (VASCONCELOS, 2018).

Wolf (2010) chama atenção para o fato de que a municipalização não engloba apenas o prefeito, mas o poder local (STEIN, 1997 apud WOLFF, 2010), pois a participação estabelece uma relação entre descentralização e democracia, possibilitando uma intermediação das divergências, tornando-se um instrumento de expansão da lógica democrática e intersetorial (WOLFF, 2010).

Outros fatores que influenciam na coordenação nacional da política penitenciária é o fato de que os limites do direito penitenciário não alcançam o campo relativo à governança local da política prisional e de serviços penais, restringindo a União de editar lei que estabeleça diretrizes organizacionais mínimas para a execução dessa política pelos Estados, sobretudo quando isto implicar adequação de estruturas, serviços e carreiras (VASCONCELOS et al, 2018).

O modelo federativo brasileiro encontra-se em constante mutação e as crises derivadas das tensões entre o fortalecimento regional e a instituição de um efetivo poder de coordenação por parte da União se relaciona e repercute diretamente na execução das políticas públicas, assim como nas suas disfunções (ABRUCCIO, 2013).

De forma geral, no sistema prisional, alguns desafios se apresentam para a promoção da intersetorialidade na assistência social, tais como, a quase inexistência de patronatos, a ausência de padronização nos serviços penais; estabelecimento de padrão normativo e organizacional centrado na segurança, ausência de previsão para que a União possa dispor sobre regras gerais para a organização, garantias, direitos e deveres das carreiras e serviços que devem executar a política de serviços penais e penitenciários, lacunas que se relacionam com vários dos problemas de governança no âmbito local (BICHIR, 2022; VASCONCELLIOS *et al*, 2018), e a natureza difusa dos órgãos e secretarias responsáveis pela administração penitenciária (BRASIL, 2020).

No que concerne aos parâmetros históricos, a ditadura militar contaminou a cultura organizacional do sistema prisional, com um legado de controle, que ainda hoje mede seus resultados por indicadores equivocados, como quantidade de fugas, rebeliões, entrada de itens não permitidos e não por indicadores de reinserção social (MELLO; DAUFAMBACK, 2018).

A estrutura organizacional sem sistema prisional padronizado e a atuação da união na coordenação da política penitenciária culminam na ausência de diretrizes sólidas de gestão dos problemas que se verificam na prisão, comprometendo o tripé de coordenação, cooperação e integração do sistema federativo nessa política (VASCONCELOS *ET AL*, 2018).

Assim, diante do cenário nacional do encarceramento no Brasil, a atuação do Departamento Penitenciário Nacional, órgão federal de coordenação da política penitenciária, é relevante na promoção da integração do sistema prisional com o Sistema único de assistência social. Essa integração é conveniente, pois a complexidade das diferentes expressões da questão social, na qual se insere a questão penitenciária, exige respostas complexas, produzidas pela dinâmica de interações sociais, apontando a necessidade de esforço integrado entre os distintos setores e níveis governamentais e a sociedade civil (SENNA, 2013; CHIES, 2013).

4.3.4 Desafios para a intersetorialidade nas políticas nacionais no sistema prisional

É a partir de uma reflexão sobre os desafios que a pesquisa aponta as possibilidades de integrar as políticas de assistência social e a penitenciária. Apesar das limitações apresentadas no estudo, a partir das potencialidades do federalismo com suas bases democráticas e de dimensões locais, a literatura apresenta caminhos para avançar na integração do Sistema único de assistência social e o sistema prisional (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

Portanto, essa subseção apresenta possibilidades para a intersetorialidade entre a políticas de assistência social e a penitenciária. As análises de pesquisa documental foram efetivadas em trabalhos da área de administração pública, mas, sobretudo em referências acadêmicas que produzem conhecimento sobre modelos de gestão no sistema prisional e as perspectivas para a execução penal. O percurso percorrido mostra que o trabalho intersetorial exige mudança cultural dos atores governamentais, junto à comunidade (GONÇALVES; GUARÁ, 2010) e acordos políticos para reduzir os problemas de conflito ou duplicação de competência nas atividades entre os entes federativos no modelo cooperativo (CARMO; DASSO ; HITNER, 2014).

Nesse modelo, os governos subnacionais dependem dos recursos do governo central para financiar e gerir conjuntamente os programas e políticas públicas, se apoiando na descentralização, como estratégia de capacidade para aproximar o estado e os cidadãos e produzir políticas mais aderentes às necessidades sociais (CARMO; DASSO JUNIOR; HITNER, 2014).

Na implantação de políticas nacionais, as condições estruturais, institucionais e políticas inerentes a cada governo, quando em contato com o conjunto normativo da política federalizada, podem gerar operações, por governos estaduais, que permitem especificar seus papéis (CARMO, GUIZARDI 2018). No sistema prisional, para Vasconcelos *et al* (2018), a delimitação de responsabilidades de cada um dos órgãos do estado é uma tarefa básica para enfrentar os desafios que se apresentam na execução penal; ampliando a oferta e a provisão de programas e serviços penais, a partir da colaboração e da convergência às diretrizes nacionais (TOCK; GRIN; GONZALEZ, 2020).

A constituição de 1988 define a distribuição de poderes exclusivos da União e dos municípios, os remanescentes são atribuídos como competência do estado (BRASIL, 1988). Porém, a distribuição das responsabilidades entre a união, estados e municípios pode ser melhor equacionada para otimizar os esforços empregados na administração

penitenciária e nos serviços penais, em razão das diferenças regionais (VANCONCELOS *ET AL*, 2018).

A descentralização é uma categoria precursora da intersetorialidade, na medida em que propõe transferência de poder, especialmente, para o nível municipal (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Pela via da descentralização cabe, principalmente aos gestores municipais, o papel de operacionalizar o desenvolvimento de ações intersetoriais no âmbito da gestão das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

A descentralização é voltada a fortalecer o poder local para potencializar a eficiência administrativa e estimular a participação democrática da população no processo decisório político (CARVALHO, 2006), sendo igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do estado à iniciativa privada, do governo para a comunidade (REZENDE, 2006).

Os processos de democratização abriram espaço para a constituição de novos espaços para a participação da sociedade nas esferas decisórias e de controle social, como nos fóruns, nas conferências, nos conselhos, formando uma rede na defesa da política pública (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Sem adentrar na crítica sobre o próprio conceito de ressocialização, é importante reconhecer as contradições em segregar e obter a reeducação das pessoas presas, e, a pertinência em alterar a lógica de tratamento para a lógica de reintegração social, sustentando a ideia de comunicação entre a prisão e a sociedade para uma identificação com os valores da comunidade (FILHO, 2018).

Ou seja, o ponto de impacto para a interseorialidade é abrir a prisão para a garantia de direitos e para o acesso a políticas públicas e sociais (MELLO; DAUFAMBACK, 2018). Algumas alternativas são apresentadas pela academia que reconhecem a distinção entre política penitenciária e política penal, levando em conta que a pena é um conjunto de medidas que vão além do sentido tradicional de prisão, incluindo as medidas cautelares distintas da prisão, as penas restritivas de direitos e os modelos alternativos (MELLO; DAUFAMBACK, 2018).

A identificação da juventude como problema relacionado à violência urbana sinaliza para os formuladores e implementadores de políticas públicas uma demanda que agrega a necessidade de enfrentar a questão por meio de alternativas plurais (TAVARES DOS SANTOS; BARREIRA, 2016). A prática intersetorial depende da postura dos gestores em relação aos direitos humanos e integrais, aos direitos sociais e à participação social para a consolidação da cidadania, e demanda alianças estratégicas para a efetivação

de políticas públicas, como debates e ações que envolvam a sociedade civil e os usuários de serviços públicos e promovam a autonomia e a emancipação dos sujeitos (FRANZINI, 2017).

Segundo Dantas (2019), a participação da sociedade civil foi essencial para redirecionar as discussões relativas ao encarceramento e dar relevância as questões estruturais dos estabelecimentos prisionais, especialmente sobre a precariedade dos serviços penais e a superpopulação do sistema prisional, bem como para aumentar as oportunidades de trabalho, estudo e o incentivo à aplicação de penas alternativas à prisão.

Os arranjos intersetoriais, a interação interdisciplinar e o respeito à liberdade dos sujeitos de direitos e usuários das políticas são práticas que têm grande potencial para eliminar relações assimétricas que insistem em vigorar nas instituições onde as vulnerabilidades devem ser suprimidas ao invés de reforçadas (CARMO, GUIZARDI 2018).

A literatura indica que os problemas complexos demandam soluções integradas, mas esse estágio de produção de políticas públicas só é alcançado a partir da definição e pactuação de objetivos comuns e da construção de arranjos de instrumentos de políticas públicas consistentes a esses objetivos (KOGA, 2020). Para esse estágio, ao Estado cabe estabelecer uma nova relação com a sociedade, articulando o público e o privado mediante a interação do poder público com diversos segmentos da sociedade na implementação das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Nesse contexto, reconhecendo as condições de vulnerabilidade das pessoas em privação de liberdade, Filho (2018) orienta a articulação e a integração entre as instâncias nacionais de assistência social e penitenciária para a elaboração de um recorte específico da política de assistência social às pessoas em privação de liberdade, e, coordenação federativa para a adesão dos entes subnacionais. Ressalta-se, que, normalmente, os sistemas nacionais de políticas públicas dependem de estruturas de adesão, pois a decisão dos entes subnacionais de se enquadrarem às normas federais é decisiva para o êxito das políticas públicas que sustentam (TOCK; GRIN; GONZALEZ, 2020).

Os resultados das políticas públicas e a qualidade dos serviços dependem de mecanismos de desenvolvimento da gestão local para garantir os padrões mínimos de implementação (BICHIR, 2011). Uma das possibilidades de atuação da união na coordenação da política penitenciária envolve não apenas o investimento de recursos federais, mas também criar condicionantes para os repasses aos entes subnacionais, considerando aspectos relacionados à existência de conselhos, planos setoriais e apoio

técnico, assim como ocorre em diversos sistemas de políticas públicas instituídos (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Essas condições permitem fortalecer a burocracia local e priorizar práticas de gestão que desenvolvam capacidades estatais em nível subnacional, o que significa aumentar a eficiência e a capacidade de resposta do governo (BICHIR, 2011).

Rocha Neto e Borges (2014), discutindo os problemas de integração de programas governamentais, apontam que as iniciativas de coordenação intersetorial são mais eficientes quando submetidas ao chefe do Executivo, pois há uma tendência natural ao embate entre os órgãos envolvidos devido aos diferentes interesses em jogo e também à quantidade de participantes. Segundo os autores, esses embates vão se manifestar inclusive por causa de agências e órgãos que muitas vezes possuem posições técnicas e ideológicas divergentes.

A abordagem intersetorial nas questões penitenciárias oportuniza tratamento integral aos problemas sociais, garantindo uma visão de trabalho que agrega diferentes contribuições (CUNNIL GRA, 2014). A noção de intersetorialidade surgiu ligada ao conceito de rede, a qual emergiu como uma concepção de gestão contrária à setorização, propondo a integração, articulação dos saberes e dos serviços ou mesmo a formação de redes de parcerias entre os sujeitos coletivos no atendimento às demandas dos cidadãos (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

A abordagem em rede emergiu como um dos novos arranjos voltados para a superação da centralização das decisões no Estado na formulação e implementação de políticas públicas, em direção à constituição de relações mais horizontais entre a sociedade e o poder estatal (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Em meio ao discurso da descentralização, as redes se mostram uma modalidade de coordenação favorável à construção de parcerias em nível local, estadual e federal, visão que significa a divisão de responsabilidades entre entes governamentais, de recursos e de poder de decisão, de pactuação e de articulação que, se associada às redes intersetoriais de políticas públicas, rompendo a fragmentação e a setorialidade das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Todas essas possibilidades de atuação da união se apresentam como novos arranjos na gestão da política de assistência social para atender as pessoas em privação de liberdade. O Sistema único de assistência social possui uma estrutura robusta e capitalizada, com condições de alcance das pessoas privadas de liberdade e dos profissionais que atuam na execução penal. Os avanços da assistência social são identificados nos marcos históricos e normativos da política (BRASIL, 2005), que a definem como uma política de direitos e

abrange as três esperas de governo, amparando a descentralização e a participação social (PEREIRA: TEIXEIRA, 2013). O quadro 14 apresenta uma relação de possibilidades para a intersectorialidade entre a assistência social e o sistema prisional, revelando instrumentos coordenados, elementos que são a base da engenharia institucional dos sistemas de políticas públicas (BICHIR, 2015).

Quadro 14 – possibilidades para a intersectorialidade entre a assistência social e o sistema prisional

Descrição	Referências
Instituição, em cada um dos entes federados, de um órgão gestor autônomo e específico para a administração penitenciária, de modo a garantir a independência administrativa, financeira, estratégica e operacional para todo o ciclo de gestão das políticas penais, incluindo os procedimentos e rotinas dos estabelecimentos prisionais e suas interfaces com os demais sistemas e atores da execução penal.	CNJ, 2020
Avançar na configuração de arranjos institucionais de garantia de direitos que permitam à administração penitenciária exercer as funções que lhe são específicas e próprias dos conhecimentos, saberes e práticas do campo prisional, ao passo que aos demais órgãos – estatais e da sociedade civil – cumpre efetivar as políticas de cidadania para as pessoas em privação de liberdade.	CNJ, 2020
Reconhecer a necessidade de especialização de conhecimentos, dos serviços e de formação e perfil dos servidores da área de execução penal.	Mello; Daufamback, 2018.
Envolvimento dos municípios nas atividades de prevenção à violência e de integração social de presos e egressos.	Vasconcelos, 2018
Identificação de um índice de equidade para a transferência de recursos para os estados e municípios.	Mello; Daufamback, 2018.
Estrutura organizacional que contemple todos os serviços penais, sem disfunções ou falsas dicotomias como a que em contraposição a segurança e os direitos humanos.	Mello; Daufamback, 2018.
Definição de metodologia de singularização da pena.	Mello; Daufamback, 2018.
Desenvolvimento de metodologias próprias de atendimento multidisciplinar.	Vitto; Daufamback, 2018
Articulação de redes de proteção social.	Vitto; Daufamback, 2018; Canato; Bichir, 2021
Maior participação da União no financiamento da política penitenciária e de serviços penais, em especial no investimento em ações garantistas.	Vitto; Daufamback, 2018
Assessoramento <i>in loco</i> de apoio técnico aos municípios para fortalecer a presença desses entes nas políticas e serviços penais.	Pereira; Teixeira, 2013
Articulação para a definição de metas compartilhadas.	Pires, 2016
Presença de múltiplas organizações e de burocracias distintas nos arranjos e instrumentos voltados à assistência social no sistema prisional.	Gomide e Pires, 2014
Adoção de instrumento como planos municipais, protocolos de gestão, pactos de aprimoramento e mecanismos de prestação de contas.	Gomide e Pires, 2014
Ativismo institucional em torno de um projeto de governo mais amplo,	Tock; Grin; Gonzalez, 2020
Existência prévia de instâncias de coordenação horizontal e o emprego de instrumentos de coordenação intergovernamental.	Tock; Grin; Gonzalez, 2020
Conferir intensidade e à amplitude da coordenação horizontal, viabilizada pela existência de instâncias de gestão intergovernamental de políticas correlatas à agenda da execução das penas.	Pereira; Teixeira, 2013
Elaboração dos Planos de Ação Municipais.	Pereira; Teixeira, 2013
Implementação de educação continuada para capacitação dos servidores que atuam nas assistências para lidar com as questões de dependência química, incluindo os agentes e policiais penais para reconhecer sinais de desintoxicação, intoxicação, abstinência.	Costa, 2018
Inclusão na pauta da execução penal nos conselhos de assistência social, adoção de planos estaduais de assistência social no sistema prisional.	Brasil, 2005

Elaborado pela autora com base nas referências.

O quadro 14 busca evidenciar que é possível estabelecer a formalização e implementação da política de assistência social no sistema prisional, obedecendo parâmetros mínimos de execução, a partir do desenvolvimento de arranjos e mecanismos de coordenação entre os órgãos governamentais dos setores de assistência social e penitenciária, em todos os níveis federativos, visando promover a regulação e induzir as ações locais em convergência com as diretrizes nacionais (BICHIR, 2015).

A estratégia coloca os municípios e a sociedade civil no centro da discussão e da solução sobre os problemas públicos que envolvem a execução penal. Por sua vez, os instrumentos de gestão e de coordenação abrangidos nas referências são compreendidos como registro coordenativo voltado a apoiar a implementação das políticas (PEDROTI, 2014).

A elaboração e implementação de uma agenda específica do sistema prisional nos órgãos e aparelhos da assistência social, invariavelmente, envolve a participação de distintas burocracias dos três níveis de governo, de forma que, além de auxiliarem no cumprimento de objetivos de gestão, sejam estabelecidas estratégias de coordenação que envolvam os atores do setor e também os atores da segurança pública, execução penal, além de atores do sistema de justiça criminal, mormente atores do Ministério Público e o poder Judiciário (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Vasconcelos *et al* (2018) reconhecem que o dispositivo jurídico do Funpen admite a vinculação de receitas no campo da prevenção à criminalidade, exclusivamente, às políticas que visem a prevenção terciária, ou seja, políticas de reintegração social das pessoas em conflito com a lei, que incidem pessoas em privação de liberdade e também os egressos do sistema prisional.

Quanto ao modelo de aplicação dos recursos do cofinanciamento do sistema único de assistência social, ressalta-se que este pode funcionar como uma inspiração geradora de modelos de atuação intersetorial em torno de ações de prevenção terciária à criminalidade, a possibilidade de destinação dos recursos voltados à execução das ações continuadas da assistência social para o pagamento de profissionais que integram as equipes de referência responsáveis pela organização e oferta das ações (BRASIL, 2005). No modelo da assistência social, as equipes são formadas de acordo com o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e as modalidades de atendimento, com foco na atenção às necessidades dos usuários e a partir das referências do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993).

As possibilidades de atuação intersetorial entre a assistência social e a política

penitenciária converge com a criação da própria política de assistência social, que traz como um de seus objetivos o estímulo a intersectorialidade, aspecto reforçado como uma das diretrizes da PNAS e do SUAS (SENNA, 2013).

A articulação com os atores do sistema de justiça, segurança pública e assistência social é uma estratégia que se apoia em dois fatores: (i) desenvolvimento de ações próprias articuladas com outros órgãos e (ii) uso do alcance territorial, adquirido nas atividades de assessoramento, para apoiar a implementação de ações de outros órgãos, favorecendo, uma dinâmica cooperativa e complementar do trabalho, que se torna mais efetiva, inclusive, do ponto de vista da segurança pública (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013; PIRES, 2016).

As articulações podem envolver organizações heterogêneas e buscar apoio em diferentes departamentos dentro da mesma secretaria (pauta) setorial, e, em escala crescente, o desenvolvimento de articulações é colocado com outras secretarias, estaduais e municipais, seguido da coordenação com organizações que respondem aos governos federal e estadual e ainda organizações da sociedade civil (AMBRÓZIO; ANDRADE, 2016).

Segundo Pereira e Teixeira (2013), a noção de terceiro setor é utilizada para caracterizar o conjunto de organizações societárias e comunitárias, que operam na defesa ou na prestação de serviços sociais de caráter público, porém não-estatal, valorizado pela capacidade de alargar a esfera pública, pela capacidade de resposta à questão social e pela ação com o estado, sendo que a este recai a normatização e a regulação dessas ações.

Na PNAS consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 1993). Segundo a Lei (BRASIL, 1993), são: a) de atendimento as entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, respeitadas as deliberações do CNAS (BRASIL, 1993); b) de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, respeitadas as deliberações do CNAS (BRASIL, 1993); e c) de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa

e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, respeitadas as deliberações do CNAS (BRASIL, 1993).

Os desafios de consolidação de uma efetiva proteção social, por meio do Estado são bastante atuais (CARMO, GUIZARDI 2017). A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política de assistência social, e atue em parceria com a sociedade civil, de forma complementar, na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, mas, sobretudo, no exercício do controle social, nos fóruns de participação popular e nos conselhos (BRASIL, 2005). Esses problemas exigem o estímulo de sinergia e espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade para gerar ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso (BRASIL, 2005).

Durante o levantamento documental foi identificado que as pessoas presas, seus familiares e os agressos do sistema prisional foram visibilizados nas discussões das Conferências Nacionais de Assistência Social, o que representa uma oportunidade de esgarçar o debate público em torno da criminalidade e dos temas que abarcam a questão penitenciária (CHIES, 2013). O Consolidado de dados sobre as conferências nacionais e suas deliberações mostram que a sociedade civil, por meio das conferências nacionais, tem articulado as discussões em torno das políticas de assistência social e penitenciária. O levantamento reforça a dimensão política da intersectorialidade entre esses setores, uma vez que, reconhecidamente, os problemas do sistema prisional se mostram complexos e multidimensionais (BRASIL, 2016).

A Resolução CNAS nº 105, de 3 de dezembro de 2009, consolida deliberações voltadas à democratização da gestão do Suas, com destaque para a participação e a articulação intergovernamental e intersetorial, incluindo objetivo de estabelecer mecanismos e estratégias para efetivar a função de vigilância social, pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo para conhecer a realidade social, identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, para planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população, inclusive os egressos do sistema prisional (BRASIL, 2009).

A Resolução CNAS nº 1, de 9 de janeiro de 2012 privilegiou a temática da

centralidade do Suas na erradicação da extrema pobreza, com objetivo de criar, em todas as esferas de governo, estratégias para a ampliação do acesso às políticas públicas em articulação com as políticas transversais setoriais, nas comunidades e povos tradicionais, incluindo os egressos do sistema prisional, juntamente com outros grupos vulneráveis (BRASIL, 2012).

Segundo a Resolução CNAS nº 1, de 3 de março de 2016, na dimensão de ação voltada a consolidar a assistência social como direito em todo o pacto federativo, é priorizada a necessidade de revisar a tipificação nacional e os pactos de aprimoramento da gestão, visando a ampliação e qualificação dos serviços, garantindo oferta de qualidade para todas as faixas etárias e públicos atendidos pela assistência social, no qual a norma inclui os egressos do sistema prisional, entre outros (BRASIL, 2016).

A Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017 dispõe sobre as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social e registra o eixo de ação 2, voltado à gestão democrática e controle social, destacando o lugar da sociedade civil no Suas (BRASIL, 2017). Esse eixo objetiva fortalecer os conselhos de assistência social nos três níveis de governo, como instâncias deliberativas que possibilitam a participação e o controle social do Suas, garantindo a participação e representação dos diferentes segmentos, inclusive os egressos do sistema prisional (BRASIL, 2017).

Segundo o Conselho Nacional a Assistência Social deve ser ofertada por meio de uma rede de atenção, benefícios, serviços, programas e projetos que devem manter relação de completude entre si e de intersectorialidade com outras políticas sociais (BRASIL, 2016), contexto que inclui, teoricamente, os egressos do sistema prisional, mas que ainda não identificam a pessoa privada de liberdade como público específico. Os grupos tradicionais e específicos incluem a família da pessoas presas no sistema prisional, com identificação no Cadúnico, mas, ainda não avançaram na identificação da própria pessoa presa, mesmo com as previsões explícitas da Lei de execução penal quanto ao direito de assistência social para esse público (BRASIL, 1984).

Como se vê no levantamento realizado, tais discussões não avançaram na articulação e integração da política nacional de assistência social e a política penitenciária. Wolf (2011) frisa que mesmo com o respaldo constitucional, os princípios de participação social apresenta dificuldades de se consubstanciar como prática nos institutos na justiça penal.

Um fator, que se apresenta como oportunidade de avanço na participação da sociedade civil e dos poderes locais de governo na política penitemciária são os conselhos

de comunidade, localizados nos territórios e instituídos como órgão da execução penal (BRASIL, 1984).

A composição desses conselhos e a sua forma de participação na política penitenciária pcedem de atualização legislativa para acompanhar as diretrizes atuais de participação e controle social, estabelecidas constitucionalmente e já consolidadas nas políticas sociais (WOLF, 2011; LOSEKAN, 2011). Entre outras, como limitações para a atuação desses espaços cita-se a ausência de poder postulatório e de dotação orçamentária específica para promover suas atividades e de definição legal com espectro de controle externo das ações dos poderes Judiciário e Executivo (BRASIL 2011).

Contudo, apesar das limitações, os conselhos de comunidade são essenciais ao processo de rompimento da naturalização das condições deprivadas e cruéis vivenciadas na prisão; de consolidação da cidadania; e, também, para a abertura dos estabelecimentos prisionais e de canais de comunicação com outras instituições, públicas e privadas, implicadas na execução penal (BRASIL, 2011).

Daufemback (2010) atribui a esses conselhos o potencial de aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade e de favorecer o desvelamento e o enfrentamento de esquemas que originam e reforçam a criminalidade, que se encontram no seio da própria sociedade (DAUFEMBACK, 2011).

Para além dos instrumentos e mecanismos já identificados, o levantamento mostrou que, atualmente, a colaboração da sociedade civil na implementação de políticas públicas é disciplinada pelo Marco Regulatório da Sociedade Civil (Mrosc), instituído pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco (BRASIL, 2014).

O Mrosc é um instrumento que enseja a participação da sociedade civil nas políticas e serviços penais, mormente para a oferta de assistência social, considerando a pré existência de uma rede no sistema único de assistência social (BRASIL, 2004). O instrumento amplia os formatos de colaboração, dispondo sobre critérios republicanos para a seleção de organizações da sociedade civil na oferta de serviços públicos (BRASIL, 2014), coroando a premissa de participação da sociedade civil desde o planejamento dos serviços públicos até a fiscalização de sua execução, apesar desse modelo enfrentar resistências, principalmente, pela mudança de paradigma que representa (STRUECKER; HOFFMANN, 2017).

O arranjo possui amplitude nacional, pois seus dispositivos vinculam as parcerias entre as organizações da sociedade civil e a administração pública federal, estadual e municipal, qualificando os instrumentos e as ações de fomento e apoio técnico, garantindo a participação no ciclo das políticas públicas (BRASIL, 2014). A oportunidade de estabelecimento de parâmetros de trabalho junto às Unidades da Federação e a sociedade civil é a adoção de plano de trabalho, que congregue de forma objetiva as regras de negócio para a condução do plano, os serviços que serão estabelecidos, os objetivos e metas, padrões de qualidade aceitáveis, metodologia de acompanhamento e avaliação, incluindo resultados de eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2014). Para diferenciar as possibilidades de atuação, a Lei estabeleceu os instrumentos jurídicos do quadro 15:

Quadro 15 – instrumentos jurídicos do Mrosc

Instrumento	Descrição
Termo de Fomento	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Termo de Colaboração	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Acordo de Cooperação	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias, que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Elaborado pela autora.

A Lei nº 13.019, de 2014 oportuniza parcerias com objetos diversificados e complexos, pois ela prevê a possibilidade da realização de despesas de custeio, de investimento e de pagamento de pessoal, permitindo pactuações que envolvam obras, reformas, aparelhamento, prestação de serviços, etc., desde que haja vinculação à finalidade pública e interesse recíprocos (BRASIL, 2014).

A pesquisa não tem a intenção em analisar modelos de gestão prisional, porém, para melhor identificar o modelo de mútua cooperação, instituído pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014), como uma possibilidade de ampliação da participação social na política penitenciária e nos serviços penais, o quadro 16 apresenta um compilado básico de modelos normativos instituídos, com aplicação no sistema prisional.

Quadro 16 – modelo básico normativo de gestão prisional

Tipo	Descrição	Setores	Fundamento
Público	Ente público responsável pela gestão integral do estabelecimento, mesmo que determinados serviços sejam terceirizados.	Estado	Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Institui a Lei de Execução Penal.
Parceria Público-	Envolve a realização de contrato e outorga para entidade privada realizar	Empresas privadas	Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 - Institui

privado	construção e gestão integral do estabelecimento, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado.		normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Co-gestão	Modelo que envolve a Administração Pública e a iniciativa privada, em que o administrador privado é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social, psicológica, etc., cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e administração conjunta do estabelecimento.	Estado e Empresas privadas	Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Mútua cooperação	A gestão do estabelecimento é compartilhada entre o Estado e entidades ou organizações sem fins lucrativos.	Organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Elaborado pela autora.

A proposta não é discutir os modelos existentes, mas sinalizar a existência do dispositivo jurídico do Marco Regulatório da Sociedade Civil (Mrosc) (2014), como um modelo da *New Public Governance*, que indica o uso de novas práticas, formadas por arenas de mútua colaboração, aprendizagem e negociação de consensos para gerar inovações, indicando que a participação social nas políticas públicas se estende à etapa de implementação, na prestação de serviços realizados pela sociedade civil, de forma pública (STRUECKER; HOFFMANN, 2017).

Como uma das medidas mais usuais na gestão das políticas sociais, se destaca o fomento à participação dos diferentes atores sociais, por meio de um rede, que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas (MILANI, 2008). Trata-se de instituir um padrão de gestão inspirado nos pressupostos de democracia deliberativa e participativa, reconhecendo que o Estado, apesar de seu papel central, perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porque surge a ideia do público não-estatal, deslocando interesses e papéis para a sociedade civil (MILANI, 2008; PAES DE PAULA, 2005).

Em âmbito federal, destaca-se a função do Departamento Penitenciário como órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994 e pela Portaria Ministerial nº 1.414, de 26 de dezembro de 2016. O Fundo foi criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro, e se constitui de recursos provenientes de dotações orçamentárias da união, doações, contribuição em

dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, recursos provenientes de convênios e contratos, recursos de confisco e alieação de bens perdidos em favor da união, multas de sentenças penais condenatórias, fianças quebradas ou perdidas e rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração, decorrente de aplicação do patrimônio do próprio fundo (BRASIL, 1994).

Recentemente, a Lei complementar foi alterada pela Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, incentivando a adoção de tecnologias alternativas e a participação social no sistema prisional. A Lei (BRASIL, 1994) autoriza a transferência de recursos do Funpen para organizações da sociedade civil, que gerencie estabelecimentos prisionais, destinados à receber pessoas condenadas à pena de privação de liberdade.

Esse dispositivo legitima a ampla possibilidade de atuação da sociedade civil nos estabelecimentos prisionais. Ele exige a articulação entre os órgãos dos três poderes para que os recursos federais sejam repassados às organizações da sociedade civil: apresentação do projeto aprovado pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Contas da unidade federativa em que ocorre a atividade será desenvolvida; cadastro no Departamento Penitenciário Nacional e no Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse (Siconv) do governo federal; habilitação no órgão competente de administração penitenciária, em que desenvolverá suas atividades, após aprovação do projeto pelo CNPCP, que atestará os requisitos para o cumprimento dos recursos; apresentação de relatório anual de gestão e de reincidência criminal ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, prestação de contas ao tribunal de contas da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades (BRASIL, 1994).

Os desafios e as oportunidades mapeadas na literatura vão ao encontro de cinco relatos coletados nas respostas abertas do *survey*. Ao serem questionados sobre as oportunidades de trabalho na assistência social voltada às pessoas presas, os servidores da execução penal indicam: a “busca ativa”; a “articulação de redes”; a “buscar o equilíbrio entre a segurança e a assistência social”; a “falta de convênios com as secretarias municipais” e a “utilização de recursos dos órgãos de assistência social e atenção aos egressos, principalmente os que cumprem medidas de segurança”.

Seis respondentes indicam atividades ou práticas que podem ser utilizadas como estratégias de atuação intersetorial entre os aparelhos do Sistema Único de Assistência Social e a prisão. Os relatos confirmam a intersetorialidade, na percepção dos servidores, como estratégia de gestão, que pode ser viabilizada por arranjos e instrumentos de colaboração mútua (PIRES, 2016). Para os respondentes, os órgãos da assistência social

e de administração penitenciária “sentarem para conversar sobre a política de cada um, público comum e problemas enfrentados já seria um bom começo”. Os servidores apontam como possibilidade de conferir intersetorialidade entre os setores o estabelecimento de “convênios com empresas publicas e privadas”; “parceria com a equipe do SUAS para realizar palestras/capacitações com objetivo de contribuir com o desenvolvimento e ressocialização dos internos, bem como inserção de interno e egressos do sistema prisional em acompanhamento familiar nos serviços da proteção social básica e especial (PAIF, SCFV e PAEFI) ofertados na Assistência Social” e “viabilizar a garantia de direitos e articulação de rede parceira”. Para os servidores é de suma importância: “humanizar e viabilizar a cidadania” e “conhecimento técnico para garantir os direitos da Pessoa privada de liberdade, uma visão além do que lhe é apresentado no cárcere, o contexto social, cultural do sujeito”.

Os respondentes demonstraram que a capacitação e o desenvolvimento de competências é uma estratégia importante para articular a assistência social na prisão, por meio de “conhecimentos dos princípios dos direitos humanos”; “conhecimento das práticas sociais sistêmicas dentre outros tantos”.

Ainda a partir da coleta de dados nas perguntas abertas do *survey*, ainda foram descritas uma série de oportunidades de ações que dialogam com o desenvolvimento da intersetorialidade entre a política nacional de assistência social e o Sistema único de assistência social e a política penitenciária para qualificar a oferta de serviços penais na prisão. Foram descritas por oito respondentes sugestões que cooperam para que se alcance o desenvolvimento de ações que se identificam com o status de mancomunidade entre as políticas, e que indicam a evolução na etapa de execução da políticas públicas (CUNNIL GRAU, 2016), como: “informações integradas”; “acesso aos sistemas comuns e que poderiam facilitar o trabalho de ambas as políticas”; “elaboração de sistema informatizado de compartilhamento das ações e possibilidades em conjunto”; “estreitar a aproximação da rede publica municipal de assistencia social, disponibilizando aos técnicos especialista do serviço social das unidades prisionais acesso ao sistema único de assistencia social (cad unico) visto que necessitamos de informações deste sistema para melhorar o acesso aos direitos sociais dos apenados”; “atendimentos dos CRASS às famílias dos presos dentro dos presídios”; “articular experiências para planejar objetos comuns de intervenção”; “estreitar os laços entre os CRAS, CREAS e demais serviços sociais com as prisões, colocando os internos dentro do cronograma de atividades”; e “as famílias dos apenados poderiam ser público prioritário para ser acompanhada pelos equipamentos como CRAS e CREAS”.

Para um dos respondentes, a ausência de integração compromete os resultados da assistência social e da própria execução penal. Segundo o relato: “hoje o papel do assistente

social é falho e incompleto, por falta de visão de abrangência na sua atuação, o qual, pode ser uma ferramenta de impacto na vida de todos os personagens que labutam no sistema penal e principalmente na vida das pessoas que estão recolhidas ao cárcere, porém, por não ter uma atuação sistêmica se torna falha e que por isso não gera os resultados que tem capacidade de gerar”.

Dois relatos também apresentam posicionamentos céticos sobre a possibilidade de mudanças no quadro da assistência social na prisão. Segundo dois respondentes “poderíamos iniciar pela formação continuada dos agentes operadores do sistema, mas não tenho esperança nenhuma de mudança”; “estou a 13 Anos no Sistema Prisional de SC e nunca tivemos a oportunidade de participar de uma Conferência sobre o Tema Para discussão de estratégias”. Um terceiro servidor ressalta que: “primeiramente ainda não há a presença desse órgão na nossa unidade, mais com certeza será um grande avanço para os internos quando essa parceria se concretizar dentro do presídio (sic). Esse órgão é representado pelo SUAS e as estruturas do setor de assistência social.

Os relatos apontam que a atuação colaborativa e integrada da política de assistência social e da política penitenciária se apresenta como possibilidade de intervenção especializada nas ações voltadas às pessoas presas, seus familiares e, também, para os servidores que atuam na execução penal. Os equipamentos e os programas da PNAS são citados, juntamente, com ações de capacitação intersectorial, como sugestões para avançar na criação de uma mancomunidade (CUNNIL GRAU, 2014) na execução das políticas.

Um fator importante relatado é a negligência da administração prisional em reconhecer a necessidade de especialização dos serviços de assistência social, a partir de equipes técnicas, atribuindo as funções de assistência social aos profissionais que atuam na custódia e na segurança das penitenciárias. Ainda em relação às condições estruturais de trabalho, tanto os relatos dos respondentes quanto o levantamento bibliográfico (MELO, 2018; CONCEIÇÃO, 2018) indicam preocupações com o déficit de profissionais técnicos e com os espaços inadequados para a assistência social na prisão. As dificuldades se relacionam ao caráter difuso e heterogêneo do trabalho realizado no sistema prisional.

Esse contexto reforça que a assistência social às pessoas presas deve ser colaborativa e integrada com a Política nacional de assistência social e o Sistema único de assistência social, que não ocorre atualmente. Os resultados dessa pesquisa mostram que a assistência social ofertada as pessoas presas está sustentada na oferta de materiais básicos de sobrevivência, acesso à informação e de aproximação de vínculos sociais e familiares, ainda assentada numa perspectiva burocrática (CONCEIÇÃO, 2018), sem apresentar traços de colaboração, convergência e integração com a política nacional de assistência

social estabelecida no Brasil (CUNNIIL GRAU, 2016).

A assistência social às pessoas em privação de liberdade possui pouco detalhamento na legislação e poucos arranjos normativos e interinstitucionais estabelecidos entre os órgãos dos setores de assistência social e de administração penitenciária. Porém, a norma existente pode ser associada com os demais regramentos que instituem as políticas sociais, pois, nem a legislação da execução penal nem a legislação da assistência social pode ser interpretada de forma dissociada do cenário mais amplo dos direitos e das políticas públicas (BRASIL, 2016). As normas nacionais e internacionais já preveem questões de alimentação, acomodação, salubridade e condições de saúde, incluindo vestimentas adequadas, clima, orientação sexual, identidade de gênero, educação formal e profissional, direitos previdenciários, integrando um conjunto mais amplo de assistências (BRASIL, 2016).

A Lei de Execução Penal evidencia um pressuposto do campo da assistência social para fazer cumprir a finalidade da pena, de proporcionar condições para a integração social das pessoas condenadas e internadas, o que exige a construção de uma Política Nacional de Assistência Social para as Pessoas em Privação de Liberdade, construída com bases conceituais e operacionais do sistema único de assistência social (BRASIL, 2016).

O modelo de gestão do sistema prisional, elaborado a partir da parceria entre o Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas, propõe compreender os princípios da Política Nacional de Assistência Social como eixos balizadores da assistência oferta às pessoas privadas de liberdade, como política de proteção social e de inclusão dos invisíveis, o que supõe conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos as pessoas presas e egressas do sistema prisional (BRASIL, 2016). Essa estratégia intersetorial tende a “contribuir com a minimização e tantas outras demandas típicas do campo da assistência, tais como a vulnerabilidade familiar causada pelo aprisionamento de membros de uma família, a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens face às seduções do mundo do crime, o crescimento do encarceramento feminino” e também para a “superação do histórico distanciamento entre prisões e comunidade, dentre eles a retomada ou construção de vínculos entre pessoas privadas de liberdade e seus familiares, a obtenção de documentação civil, a articulação de redes de apoio para as famílias, de creches e escolas para filhos de mulheres privadas de liberdade, como tantos outros desafios” (BRASIL, 2016 p. 132).

O Serviço Social pode contribuir subsidiando o processo de integração entre os setores, por meio do projeto ético-político que orienta para a construção de uma ordem

societária sem desigualdades sociais, a partir da articulação com organizações de outras categorias e movimentos sociais que estejam interessados em reformular o código penal e enfrentar as contradições sociais que envolvem a criminalidade, a violência e o sistema prisional (CONCEIÇÃO, 2018). Os assistentes sociais podem vislumbrar possibilidades, em atuação integrada com o sistema único de assistência social, de romper com práticas repetitivas e rotineiras (CONCEIÇÃO, 2018).

Dessa forma, a intersetorialidade entre os setores de assistência social e administração penitenciária pode criar ambiência institucional para alterar o contexto histórico de controle, de atuação assistencialista do sistema prisional e de reajustamento das pessoas presas, que marca os serviços penais de assistência social (CONCEIÇÃO, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta dissertação foi avaliar de que forma a política de assistência social está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, a partir das experiências implementadas nos estados do Maranhão, de Minas Gerais, de Santa Catarina, de Rondônia, do Rio de Janeiro, do Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal (SPF), desde 2019. Para tanto, foi realizado um estudo exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa, complementada com a adoção de operações quantitativas. A validade e a confiabilidade do trabalho foram alcançadas pela triangulação de fontes de evidência, consubstanciadas em documentos e em questionários.

O alcance do objetivo geral foi possível a partir de quatro objetivos específicos. O primeiro foi identificar os parâmetros nacionais de institucionalização estabelecidos nas políticas sociais destinadas às pessoas presas, o segundo teve-se a descrever os parâmetros de institucionalização da Política de assistência social no Brasil e o cenário nacional do sistema prisional. O terceiro objetivo específico foi descrever a percepção dos servidores da execução penal sobre a assistência social no sistema prisional, nos estados analisados; e o quarto voltou-se a identificar os limites e as possibilidades de indução e fomento da assistência social no sistema prisional pelo Departamento Penitenciário Nacional.

Visando subsidiar um diagnóstico da intersectorialidade entre a política penitenciária e a política de assistência social, os resultados obtidos permitiu avaliar de que forma a política de assistência social está estabelecida para atender as pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, com destaque para alguns pontos de cada objetivo específico.

Quanto ao primeiro objetivo específico, as evidências trazidas no capítulo 4, em especial no apêndice E, mostram que os arranjos e os instrumentos adotados na área de saúde, educação e trabalho no sistema prisional adotam padrões diferentes dos adotados na assistência social, com a institucionalização de Decreto presidencial, que consolida a política específica para atender as pessoas privadas de liberdade, o que não se verificou quanto a assistência social. Tanto na Saúde, quanto na Educação verifica-se níveis avançados de intersectorialidade, com a designação de equipes intersectoriais de trabalho, indicação de servidores públicos para atuar de forma articulada com a pauta penitenciária, e, também, mecanismos de controle social, especialmente na figura dos conselhos de políticas sociais. A saúde ainda avança para o grau de integração, estágio mais avançado da intersectorialidade, uma vez que, as estruturas organizacionais, de ambos os setores, em nível nacional, foram alterada para visibilizar e atender as pessoas presas, como

beneficiários das ações da política nacional de saúde.

Não foi identificada a criação de estrutura organizacional, ou institucionalização de competências organizacionais na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, o que demonstra que não existe integração das pautas. Na assistência social também não se verificou arranjos estabelecidos entre os órgãos setoriais do poder executivo federal para atender as pessoas em privação de liberdade, o que significa que é incipiente a articulação horizontal entre os setores, em nível nacional, e, isso explica porque também não foram identificados instrumentos de atuação intersetorial entre os setores, como acordos de colaboração, convênios, termos de execução descentralizada etc. O diagnóstico relativo aos parâmetros federais de institucionalização identificou apenas a Lei de Execuções Penais, como mandatório normativo de direito e quatro Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, com referências ao público prisional, como orientação da necessidade de avanço da intersetorialidade entre as pautas – o que confirma o fenômeno entre as pautas, muito mais como uma estratégia de atuação, do que, de fato, no ciclo das políticas públicas.

O levantamento documental denuncia maior amadurecimento das demais políticas sociais no sistema prisional como direito das pessoas presas, enquanto a assistência social ainda é confundida, apenas, como meio de acesso a documentos e aos familiares, e não, como política de proteção social dessas pessoas, como tripé da segurança.

Quanto ao segundo objetivo específico, os resultados apresentados puderam identificar os parâmetros de institucionalização da política nacional de assistência social, incluindo a identificação do perfil das pessoas privadas de liberdade no país, demonstrando relações entre a política nacional de assistência social e a política penitenciária, especialmente em razão da multidimensão dos problemas que envolvem a sociedade, a criminalidade e o sistema prisional. O levantamento documental foi aprofundado para identificar os padrões de institucionalização da política de assistência social no Maranhão, em Minas Gerais, em Rondônia, em Santa Catarina, no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e na União, descrevendo os principais normativos locais que organizam a política, os principais serviços socioassistências realizados e as estruturas organizacionais dos setores de assistência social e de administração penitenciária desses entes federativos.

As normas avaliadas mostram que nos estados: Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rondônia apresentam a intersetorialidade como estratégia de gestão, caracterizada na articulação e na integração proposta nas Leis que regem a assistência social nesses entes subnacionais, mas, apenas o estado do Maranhão disciplina, taxativamente, a

intersetorialidade como princípio da política. O quadro 12 mostra que os programas, projetos, serviços e ações socioassistenciais estabelecidos pelos entes federativos, incluindo o governo federal, possuem uma uniformidade relativa, orientada pelos padrões do Sistema único de assistência social, política estabelecida de forma descentralizada, acompanhada de forte coordenação e operacionalização do governo.

O levantamento local confirma o baixo grau de intersetorialidade da assistência social e da política penitenciária. Não foi identificado, em nenhum dos entes analisados, registro de serviços socioassistenciais orientados para atender as pessoas em privação de liberdade, nem mesmo a existência de arranjos entre os órgãos responsáveis pelas pautas. Também não foi identificado nos sítios oficiais de ambos setores o registro de estruturas organizacionais expressamente voltadas para a promoção de assistência social às pessoas em privação de liberdade.

Apesar da menção da assistência social nos arranjos normativos e nas estruturas organizacionais do setor de administração penitenciária, não há alteração nas formas organizacionais do setor de assistência social dos entes analisados. E, mesmo nos órgãos de administração penitenciária em que se identifica a assistência social nas missões institucionais, também se percebe uma confusão conceitual entre a assistência social, como política, e o Serviço Social, área profissional dos assistentes sociais - desde a edição da Lei de execução penal essa confusão de termos e conceitos vem se reproduzindo. Também se identificou uma orientação voltada para o encaminhamento de documentos e visitas familiares, orientação confirmada, por meio dos questionários aplicados aos servidores da execução penal.

De modo geral, de acordo com o modelo analítico dessa pesquisa, considerados os parâmetros de institucionalização normativa das políticas em exame e, também, os arranjos e instrumentos, identifica-se que a intersetorialidade entre as políticas de assistência social e penitenciária não se enquadra nos padrões tipológicos de colaboração, de convergência, de consolidação ou de integração. A intersetorialidade está caracterizada nos normativos e nas práticas de forma precária e com baixa intensidade.

Diante da complexidade que envolve a criminalidade e o encarceramento, a descrição dos parâmetros de institucionalização da assistência social ainda considerou uma análise sobre o público das pessoas presas e os marcos teóricos que consideram a vulnerabilidade e o risco social como determinantes para a intervenção política, traçada a partir de levantamentos voltados a identificar o cenário nacional em que essa política se estabelece no sistema prisional.

Essa análise subsidiou a identificação da intersectorialidade entre os setores em sua dimensão política, em que no campo conceitual e substantivo atua a partir do reconhecimento das causas diversificadas dos problemas públicos, e não apenas de suas consequências, para incluir e considerar as causas dos problemas na discussão da agenda e na formulação das políticas penais e de assistência social. Os resultados obtidos mostram a vulnerabilidade social em que se encontram as pessoas em privação de liberdade, inclusive, com violação de direitos humanos, uma vez que no Brasil o sistema prisional enquadra-se no estado de coisas inconstitucionais, segundo avaliação do Supremo Tribunal Federal.

Os dados relacionam o acesso a políticas sociais à construção de políticas de prevenção à criminalidade e para a cidadania, pelo inequívoco perfil de vulnerabilidade das pessoas presas e o escopo da política nacional de assistência social, consoante o que trata a Lei nº 8.742, de 7 de 1993, especialmente, em vista da trajetória de falta de acesso a direitos sociais, como educação, e as condições de interrupção de vínculos sociais e familiares. Os achados caracterizam a intersectorialidade entre os setores nas discussões dos problemas públicos que permeiam a agenda de formalização das políticas, o que indica oportunidades de desenvolvimento de iniciativas compartilhadas e integradas entre os órgãos federais e estaduais de assistência social e de administração penitenciária.

No que concerne ao terceiro objetivo, a descrição dos resultados obtidos mostram que, segundo a percepção dos servidores da execução penal, a assistência social no sistema prisional é um dos eixos de atenção na etapa de formalização e avaliação da política. Para a maioria dos respondentes existem objetivos específicos e indicadores no planejamento do sistema prisional para a oferta de assistência social às pessoas privadas de liberdade, embora, apenas a minoria concorde que haja recursos estaduais e municipais para a assistência social destinada ao público privado de liberdade.

Segundo os servidores da execução penal, há padrões variáveis de avaliação da mancomunidade na execução da política de assistência social no sistema prisional. A tabela 3 apresenta as estatísticas descritiva dos elementos da ação pública, quanto: a elaboração de projetos; o atendimento das pessoas presas no Suas; a existência de acordos ou convênios entre os setores; os mecanismos intersectoriais para discussão da assistência social às pessoas presas; os manuais de procedimentos especializados; as ações realizadas conjuntamente; o uso de sistema de informação; o acesso compartilhado as sistemas de informação dos setores; os cursos de capacitação pelo Suas e à Oferta de serviços pelo Suas. O resultado das médias obtidas mostra que, para

os servidores da execução penal, a elaboração de projetos, a realização de capacitação pelo Suas e a oferta de serviços pelo Suas para a pessoas presas, se encontram em nível baixo (1 e 2) de intersectorialidade. Também se verifica que nenhum dos elementos, que compõe a variável de mancomunidade na etapa de execução das políticas em exame, alcançou alto nível de avaliação.

O gráfico 5 mostra que comparando as médias de percepção dos servidores sobre os mecanismos para a discussão intersectorial entre os órgãos de administração penitenciária e de assistência social apenas o estado de Minas Gerais apresentou alta avaliação no quesito. Porém, a média representa a avaliação de apenas 1 respondente. O estado do Maranhão (3,714) é o ente que apresentou a maior quantidade de respondente na pesquisa e o índice que mais se aproxima de uma avaliação de alto nível nos mecanismos institucionais para discussão intersectorial. Com exceção do Rio de Janeiro (3,333) e Rondônia (3,0), os demais entes avaliados apresentam avaliação abaixo do *score* de nível 3. Os resultados dialogam com o levantamento documental, pois, não foram identificados registros de fundos compartilhados entre os setores, em nenhum nos entes federativos avaliados, nem registros de arranjos institucionais ou pactuação de compromisso, no mesmo nível de governo desses entes.

O elemento melhor avaliado foi o nível de aderência aos princípios da PNASP nas ações. Considerados os recortes avaliativos por estado, na percepção dos servidores, tanto Santa Catarina, quanto o Distrito Federal apresentam baixo nível de aplicação dos princípios da PNAS. A avaliação dos servidores do Maranhão influenciou positivamente a avaliação da média geral de todos os respondentes, conforme mostra a tabela 6.

Dessa forma, de modo geral, a identificação da intersectorialidade entre os setores avaliados, em sua dimensão política, caracterizado pela multidimensionalidade dos problemas da criminalidade e do cárcere, não interferiu para integrar as políticas penitenciária e de assistência social. A intersectorialidade entre a assistência social e a política penitenciária, ainda, se apresenta no primeiro nível, de incorporação no ciclo de formalização e avaliação, com orientações de compartilhamento ainda incipientes, em que pese possam existir ações intersectoriais realizadas pontualmente. Segundo a classificação de intensidade da ação intersectorial, a política de assistência social e a política penitenciária apresenta baixo nível de intersectorialidade, pois, apenas uma parte do ciclo de política pública é compartilhada, as ações de planejamento e elaboração de orçamento e avaliação ainda continua sendo realizada setorialmente e não existem arranjos para a ação pública no debate público, formalizada em poucos documentos oficiais, mas, sem

lograr êxito na composição de arranjos e instrumentos institucionais que transformem em estruturas administrativas e os processos de trabalho, portanto, caracterizada como uma estratégia de ação no campo normativo.

Apontado tanto pelos servidores, quanto pela literatura, a “falta” foi um termo bastante representativo do contexto das políticas sociais no sistema prisional, marcado por espaços inadequados, que limitam a atuação dos servidores que operam a assistência social e a reconstrução de vínculos entre as pessoas privadas de liberdade e os membros de suas famílias e a sociedade em geral, juntamente com o caráter autocentrado na segurança que opera na execução penal.

Esses resultados orientaram o quarto e último objetivo específico de pesquisa, voltado a identificar e descrever os principais desafios e as oportunidades de fomentar e induzir a política de assistência social no sistema prisional pelo Depen, órgão, que, segundo os resultados, não privilegiou a agenda da assistência social às pessoas presas e não incluiu essa política na agenda estratégica do período analisando.

Entre os principais desafios para a intersetorialidade estão a questão federativa e o caráter concorrente da competência na política penitenciária; a tradição setorializada e burocrática; a participação dos municípios nas políticas e serviços penais e a compreensão do complexo e difuso conjunto de estabelecimentos prisionais numa perspectiva de sistema, que influencia diretamente no papel da União, de coordenação nacional.

Apesar da evolução na estrutura do Departamento Penitenciário Nacional para a promoção da assistência social no sistema prisional, o *status* de coordenação como estrutura organizacional é recente, e, persiste a ausência de especificização da pauta, que divide a estrutura atualmente existente com as pautas de assistência jurídica e religiosa, situação que enseja a concorrência de aplicação de recursos e esforços. O diagnóstico aponta a priorização dessas pautas, em detrimento à assistência social, na esfera federal de governo. O quadro 11 e o apêndice I registram elementos de articulação e fomento da agenda de assistência religiosa, de assistência jurídica e de assistência material, porém, não registra ações articuladas com os órgãos que compõe a assistência social, embora essa pauta integre as agendas de tantas outras políticas sociais. O levantamento registrou apenas um instrumento voltado a elaboração de diagnóstico para a produção de subsídios para a sensibilização de atores do poder público e construção da Política Nacional de Assistência Social no Âmbito Prisional.

Voltando a atenção ao cenário nacional, o quadro 12 descreve elementos importantes que identificam os desafios no âmbito local para a construção da

intersetorialidade nos territórios e o quadro 13 apresenta os principais desafios apontados pela literatura para a construção da intersetorialidade nas políticas públicas.

Outros fatores se apresentam como desafio à intersetorialidade entre a assistência social e a política penitenciária: a insuficiência dos patronatos; a ausência de padrão normativo e organizacional que oportunize uma atuação sistêmica na área prisional.

O quadro 14 descreve uma relação de possibilidades para a intersetorialidade entre a assistência social e política penitenciária, revelando instrumentos coordenativos como elementos base da engenharia institucional dos sistemas de políticas públicas. O levantamento traz algumas possibilidades para a instituição de parâmetros mínimos na formulação e implementação da assistência social no sistema prisional, a partir do desenvolvimento de arranjos e mecanismos de coordenação entre os órgãos governamentais dos setores, em todos os níveis federativos e o estabelecimento de uma rede de atenção, benefícios, serviços, programas e projetos que devem manter relação de completude entre si e de intersetorialidade com outras políticas sociais.

Os dados levantados ainda mostram que a sociedade civil é um dos atores com potência para provocar e promover as discussões políticas em torno da execução penal, mormente para mudar o padrão assistencialista da assistência social para um modelo que promova proteção social, emancipação e cidadania das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco social na prisão. Os conselhos de comunidade são identificados como mecanismos essenciais ao processo de rompimento da naturalização das condições degradantes e cruéis vivenciadas na prisão.

O diagnóstico final infelizmente confirma que a intersetorialidade entre a assistência social e a política penitenciária se estabelece como um consenso discursivo e um dissenso prático e apresenta práticas recentes na articulação, apesar da prescrição normativa da Lei de execução penal. O Brasil ainda privilegia a adoção de políticas penais fundamentadas no raciocínio punitivista, que tenta tratar as consequências do crime, em detrimento às suas causas. Assim, mesmo com a previsão da assistência social como direito das pessoas presas, na Lei de execução penal, o Sistema único de assistência social não enfrentou os desafios para visibilizar as pessoas privadas de liberdade.

A avaliação quanto ao grau de mancomunidade na execução da política de assistência social aponta, com base no levantamento documental e na percepção dos servidores da execução penal, que não há padronização nos processos de trabalho e compartilhamento na execução das ações no sistema prisional, e, baixa intensidade de intersetorialidade, pois, não existem arranjos para a gestão intersetorial.

Também não foram verificados casos de integração entre as políticas, uma vez que não foi identificada nenhuma estrutura organizacional, em todos os níveis de governo analisados, que visibilizasse as pessoas privadas de liberdade nas competências dos órgãos de assistência social. Nem foram encontradas evidências das expressões que caracterizam a integração intersetorial nos padrões de colaboração, convergência, consolidação ou de integração.

Os achados deste estudo permitem que sejam apresentadas contribuições para o diagnóstico das políticas estudadas, considerando:

- a) A identificação da direção da ação intersetorial de modelo vertical nos parâmetros federais de institucionalização das políticas sociais no sistema prisional, com coordenação central em âmbito federal e transferência de recursos federais, por meio de planos de gestão e convênios destinados à implementação das políticas em âmbito local;
- b) A possibilidade de avanço na institucionalização de recorte específico da política de assistência social para as pessoas presas e egressas do sistema prisional, na direção do modelo horizontal de ação intersetorial, com a adoção de orçamento compartilhado entre os ministérios para atender esse público, de incentivos de coordenação e de compartilhamento de pessoal, estabelecendo uma rede multinível;
- c) As boas práticas indicadas no sentido de integrar os setores, com a criação de estruturas organizacionais nos órgãos da assistência social e de administração penitenciária para operacionalizar a rede de profissionais e os sistemas de informação na atenção às pessoas presas e egressas do sistema prisional;
- d) As boas práticas no sentido de envolver os municípios na agenda de combate e prevenção da criminalidade, a partir da abertura e oferta de serviços socioassistenciais às pessoas presas e egressas do sistema prisional;
- e) Oportunidade de estabelecimento de arranjos e instrumentos, como forma inicial de promover a intersetorialidade, até que seja possível avançar em soluções mais estruturantes, como revisões legais e normativas que enfrentem os desafios decorrentes do modelo federativo, e, do modelo punitivista vigente;
- f) A caracterização do orçamento e do planejamento de ações compartilhadas como variáveis significativas para promover a intersetorialidade nas políticas estudadas;
- g) Avaliar a possibilidade de capacitação de atores da execução penal e, também, dos atores dos órgãos do setor de assistência social e da sociedade civil sobre assistência social, serviços penais e prevenção à criminalidade, por meio da Escola Nacional de Serviços Penais;
- h) Avaliar as possibilidades de adotar referenciais de equipes mínimas de assistência social, de

acordo com o perfil do estabelecimentos prisionais e das pessoas privadas de liberdade nos respectivos estabelecimentos, especialmente considerando o recorte de juventude do público alvo e suas condições socioeconômicas;

- i) Avaliar possibilidade de treinamento de equipe envolver o desenvolvimwnto de competências relacionadas às diretrizes e aos princípios da política nacional de assistência social e do sistema único de assistencia social, mormente os voltados à emancipação e ao desenvolvimento das pessoas presas e egressas do sistena prisional.

5.1 Limitações do estudo e proposta para futuras pesquisas

No que se refere às limitações de pesquisa, inicialmente aponta-se que a fase de coleta e análise dos dados se deu no período da pandemia de Coronavírus, contexto que impactou no cronograma de desenvolvimento da pesquisa, bem como no alcance de servidores da execução penal e na artiução com os entes federativos. Aponta-se nesse sentido, que a região sudeste apresentou o menor nível de respondentes do *survey*, em relação aos demais entes federativos da amostra. E também, que o contexto conturbado e de ausência de devolutivas da maior parte dos secretários de estados inviabilizou a realização das entrevistas, o que culminou numa análise mais aprofundada dos dados coletas nas questões abertas, porém, sem substituir uma análise de percepção do alto escalão do setor de administração penitenciária sobre a intersectorialidade entre a política de assistência social e a penitenciária. A limitação da capacidade de coordenação nas políticas governamentais, um problema reconhecido pela literatura, se apresentou como outra limitação da pesquisa e permanece como um desafio no âmbito da política pública no Brasil, em que o sistema federativo fragmentado.

Por fim, apresentam-se as seguintes sugestões de pesquisas futuras, com vistas a apresentar novas proposições sobre o tema e outras óticas de contribuição: avaliação da efetividade da estrutura de governança para estabelecer a assistência social no sistema prisional, refletida no impacto dessas estruturas para promover direitos sociais; estudos que considerem as possibilidades do uso de sistemas compartilhados de informação no cadastro e na oferta de serviços socioassistenciais às pessoas presas nas políticas públicas; e, pesquisas que estendam as análises a outros entes federativos, de forma a contribuir para um diagnóstico nacional mais representativo. Tais estudos futuros podem possibilitar, inclusive, a comparação ou a complementação dos elementos encontrados nesta pesquisa. Outro ponto de avaliação pertinente para avançar na pesquisa é o uso das modalidades de transferência

obrigatória no fomento da assistência social no sistema prisional, mormente com recorte de possibilidades da transferência de recursos para os municípios, para a sociedade civil organizada e para os fundos da assistência social nos três níveis de governo.

6. REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, L. F. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRÚCIO, L. F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Educação e Federalismo no Brasil: combates das desigualdades, garantir a diversidade, OLIVEIRA, R, P; SANTANA, W (Orgs), Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. . Efeitos Reciprosos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. 1ed. v. , p. 361-386, Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013.
- AFFONSO, R, B, A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas: 127-152, jun. 2000.
- ALVES, D.; FIGUEIREDO FILHO, D.; HENRIQUE, A. O Poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p.119-134, 2015.
- AMBROZIO, L; ANDRADE, F, P. Intersetorialidade no programa bolsa família: semelhanças e heterogeneidades à luz das atuações dos burocratas de médio escalão federais e municipais. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.26, p.127-150, 2016.
- ANDRADE, L, O, M. A saúde e o dilema da intersetorialidade. Hucitec ed, São Paulo: 2006. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. MACEDO, J, M; XEREZ, F, H, S: LOFRANO, R. Ministério do Desenvolvimento e Combate á fome, Brasília, 2016.
- ANDRADE, U. S.; FERREIRA, F. F. Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 24-38, 2014.
- ANNONI, D; SANTOS, J, P. O Conselho de direitos humanos das nações unidas e a revisão periódica universal: o que mudou no brasil em matéria de política pública de segurança para o sistema prisional após dois ciclos de monitoramento? **Revista de Estudos Internacionais**, 2015.
- ARAÚJO, G, C. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.
- ARGÜELLO, K. Do Estado social ao Estado penal: invertendo o discurso da ordem. In: Anais do Instituto de Criminologia e Política Criminal, 2017. Disponível em: <<http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Artigo-Katie.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2021.
- ASCOM/MPT-PR. Paraná tem presos trabalhando por salário de R\$ 30,00, afirma MPT-PR. MPT 9ª Região, Curitiba, 6 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.prt9.mpt.gov.br/procuradorias/45-noticias-prt-curitiba/424-parana-tem-presos-trabalhando-por-salario-de-r-30-afirma-mpt-pr-2>>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- AVENA, N. Execução penal: esquematizado. São Paulo: Método, 2014.

AZEVEDO, R, G; CIFALI, A, N. Política Crimmanl e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015. 2016.

BABBIE, E. Métodos de pesquisa de survey. 2ª reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 29 out. 2021.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, V. M. S. Filicídio. In I. Rizzini, M. H. Zamora, R. F. Corona, & M. M. Neumann (Orgs.), Crianças, adolescentes, pobreza, marginalidade e violência na América Latina e Caribe: relações indissociáveis? Rio de Janeiro: Quatro Irmãos/FAPERJ, 2006.

BEHRING, E, R; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história. Biblioteca básica de Serviço Social p. 144, São Paulo: Cortez, 2006.

BICHIR, R. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese apresentada para obtenção do título de doutora ao IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2015.

BICHIR, R; OLIVEIRA, M,C; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. MACEDO, J, M; XEREZ, F, H, S; LOFRANO, R. Ministério do Desenvolvimento e Combate á fome, Brasília, 2016.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 104, p. 104-137, 2016.

BORGES, J. Encarceramento em massa. São Paulo: Pólen, 2019.

BRANT, V, C. O trabalho encarcerado. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Política sobre Drogas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm >. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei 12.433, de 29 de junho de 2011. Altera a Lei nº 7.210, de 1984 para dispor sobre a redução de parte do tempo da execução da pena pelo estudo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2011/lei/112433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.433%2C%20DE%2029,por%20estudo%20ou%20por%20trabalho. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Disponível em: <https://bityli.com/cpFJy>. Acesso em: 30 de jan. de 2022.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o código penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 17 de fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018. 2018d. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Disponível em: <https://bityli.com/CFiGq>. Acesso em: 5 de fev. de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.142, 28 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13500&ano=2017&ato=d7fo3YU5EeZpWT64b#:~:text=ALTERA%20A%20LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA,SECRETARIA%20NACIONAL%20DE%20SEGURAN%C3%87A%20P%C3%9ABLICA%20\(](https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13500&ano=2017&ato=d7fo3YU5EeZpWT64b#:~:text=ALTERA%20A%20LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA,SECRETARIA%20NACIONAL%20DE%20SEGURAN%C3%87A%20P%C3%9ABLICA%20(). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10792.htm. Acesso em: 21. Fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.796, de 19 de dezembro de 2018. 2018e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm#art3. Acesso em: 17 mai, 2021.

BRASIL. Decreto nº 761, de 19 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0761.htm. Acesso em: 12. Abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4991.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.991%2C%20DE%2018%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202004.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 15. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005. 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5535.htm. Acesso em: 22. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5834.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.834%2C%20DE%206%20DE%20JULHO%20DE%202006.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 22. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm. Acesso em: 24. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10073.htm#:~:text=Fica%20extinto%20um%20cargo%20em, ficam%20automaticamente%20exonerados%20ou%20dispensados. Acesso em: 26. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1093.htm. Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9360.htm. Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8668.htm#:~:text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,na%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20da%20Uni%C3%A3o. Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 156, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1349>. Acesso em: 22. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJ nº 674 de 20 de março de 2008. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1347>. Acesso em: 14. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 5, de 4 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1218>. Acesso em: 23. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/82>. Acesso em: 25. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 429, de 30 de setembro de 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/5557>. Acesso em: 26. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria GAB DEPEN nº 54, de 22 de março de 2022. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/6346>. Acesso em: 28. mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Ações e Programas. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/assistencia-social-juridica-e-religiosa-1/assistencia-social-juridica-e-religiosa>. 2022a. Acesso em: 22. jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.662, de 1 de janeiro de 2019. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm. Acesso em:

17 de fev. 2022.

BRASIL. Decreto 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm. Acesso em 11 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. 2018b. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, PNAT. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/QVyGs>. Acesso em: 21 de jan. de 2022.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/ . Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre transferência de recurso à União. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.195-de-30-de-dezembro-de-2019-236099560>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019 - Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do ministério da saúde, e, atribui ao Departamento de Saúde da Família a competência de formular, coordenar, implementar, avaliar e monitorar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional e políticas de promoção da equidade em saúde. (Revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9795.htm . Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2012. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do ministério da saúde, e reafirma em sua estrutura a Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11098.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.098%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202022&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11068.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.068%2C%20DE%2010%20DE%20MAIO%20DE%202022&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,comiss%C3%A3o%20e%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a .Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.023, de 31 de março de 2022 – aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do ministério da Cidadania, pasta a qual compete a Política Nacional de Assistência Social e abriga a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11023.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.023%2C%20D

E%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202022&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Ministerial nº 1.414, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/291>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Nota Técnica nº 1/2020. Orientação para a utilização dos sistemas de informações, incluindo as equipes que atuam no sistema prisional.

BRASIL. Ministério da Saúde. Nota Técnica nº 2/2020. Orientações para o cadastramento de propostas de equipes de Atenção Básica Prisional (eABP), incluindo as que atuam no sistema prisional.

BRASIL. Ministério da Saúde. Nota Técnica nº 17/2019 - orientação para atuação dos profissionais de saúde no sistema prisional.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. INFOPEN. Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen. Atualização – Junho 2017. Brasília: DEPEN, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen. Atualização – janeiro a junho de 2020. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/sisdepen>. Acesso em : 05 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 199, de 8 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. [S. l.], 13 nov. 2018, 2018c. Disponível em: <https://bitly.com/hDHws>. Acesso em: 3 de fev. de 2022.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Arquição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília, 2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>, Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Arquição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 336/2015. Relator: Min. Luiz Fux. Distrito Federal. 18. fev. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289202>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, 2014. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. CGU - Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13198.pdf>, 2019. Acesso em: 15 Mar. 2022.

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça. 2020a. Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça. CNJ. Resolução nº 391, de 10 de maio de 2021. Estabelece diretrizes e procedimentos para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil das despesas no Brasil:

Indicadores selecionados" integra a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2020. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=downloads> >. Acesso em 15/03/2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2018c. Portaria Interministerial MDH/MSP Nº 3, de 24 de julho de 2018. Dispõe sobre os procedimentos de contratação de mão de obra de pessoas presas e egressas do sistema prisional. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério dos Direitos Humanos.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Saúde. Portaria GM/MS Interministerial nº 1 de 2 de janeiro de 2014. Aprova as normas de operacionalização financiamento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde no Sistema Prisional (PNAISP). Brasília (DF), 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 2.300, de 3 de julho de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. 2018d. Resolução Conjunta Nº 01, de 07 de novembro de 2018. Qualifica o atendimento de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – Secretaria Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 3, de 3 de março de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2009/resolucao-no-3-de-11-de-marco-de-2009.pdf/view> . Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Tipos de proteção social, programas, projetos, ações e serviços. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1>. Acesso em: 22 junh. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/MEC Nº 02, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para Oferta de Educação a Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em 11 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/MEC Nº 4, de 9 de março de 2010. Define as diretrizes operacionais nacionais para a remição de pena pelo estudo de pessoas em privação de liberdade nos estabelecimentos penais do sistema prisional brasileiro. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, período janeiro a junho 2021. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. CNPCP. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução Conjunta nº 1, de 7 de novembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 4, de 8 de novembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 3, de 05 de outubro de 2017

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 05, de 25 de novembro de 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 1, de 10 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Modelo de gestão da política prisional: Caderno III: competências e práticas específicas de administração penitenciária / Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução CNAS nº 105, de 3 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-105-de-3-de-dezembro-de-2009/>. Acesso em: 25. Mai. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-21-de-18-de-dezembro-de-2017/>. Acesso em: 17. Mai. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. CNAS. Resolução CNAS nº 1, de 9 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-1-de-9-de-janeiro-de-2012/>. Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social CNAS. Resolução CNAS nº 1, de 3 de março de 2016. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/10a-conferencia-nacional>. Acesso em: 30. Mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Fundamentos e análises sobre os Conselhos de Comunidade. Brasília, MJ, 2011.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Modelo de Gestão para a Política Prisional. Autor: MELO, F, A, L, 2016. Disponível em: https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf. Acesos em 24. set. 2021.

BOURGUIGNON, J, A. Concepção de rede intersetorial. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRAVO, M, I (Org). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

BRAVO, C, F, N. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos

do desenvolvimento democrático. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, 2017.

BRUGUÉ, Q. Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica. Gijón: Trea, 2010.

BRUNING, C.; GODRI, L.; TAKAHASHI, A. R. W. Triangulação em estudos de caso: incidência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, pp. 277-307, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/889>. Acesso em: 1 abr. 2022.

CABRAL, L. R.; SILVA, J. L. O trabalho penitenciário e a ressocialização do preso no Brasil., Belo Horizonte: **Revista do CAAP**, 2010.

CAMPOS, M, S. Drogas e justiça criminal em São Paulo: conversações. **Sistema Penal & Violência** (on-line), 5: 121-132, 2013.

CAMPOS, M, S. Drogas e justiça criminal em São Paulo: uma análise da origem social dos criminalizados por drogas desde 2004 a 2009. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 2: 156-173, 2015.

CAMPOS, C, A, de A. DANTAS, E, S. Panorama e perspectivas do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro três anos após a adpf 347 e à luz do novo cenário político-eleitoral. **Quaesti Iuris**. vol.13,nº.04,RiodeJaneiro, 2020.

CAMPOS, M, S; ALVAREZ, M, C. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da Lei de Drogas na cidade de São Paulo, p. 45-74, 2017.

CAPELLA, A, C, N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, São Paulo, nº 61, pp. 25-52, 2006.

CAPELLA, A, C, N. Formulação de Políticas. Brasília.: 151 p. : il, Enap, 2018.

CANATO, P; BICHIR, R. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista De Administração Pública**, 55(4), 995–1016, 2021.

CARMO, E. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais, **Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, abr. 2019.

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez. In: LINHARES, P. T. F (Org.). *Federalismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARMO, M, E; GUIZARDI, F, L. Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. **Revista da Saúde coletiva**, Rio de Janeiro. 2017.

CARUSO, H. Documento técnico de análise e avaliação do Projeto Parcial. In: Consultoria 4 do Projeto OEI/BRA/14/002 – Inovação da Gestão no Ministério da Justiça II. Termo de Referência nº 6692 – Edital nº 051/2020. Documento nº 15683613. ed. Sistema Eletrônico de Informações: Processo nº 08016.006391/2021-41, 2021.

CAVALCANTI, P, B; DANTAS, A, S, S; CARVALHO, R, N. Contornos e sinergias entre a política de Saúde e o adolescente privado de liberdade: intersectorialidade como desafio. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre. 2011.

CAVALCANTI, P, B; CARVALHO, R, N; MIRANDA, A, R, S; MEDEIROS, K, T. A Intersetorialidade enquanto estratégia profissional do Serviço social na saúde. Santa Cruz do

Sul, jul./dez. 2013.

CERQUEIRA, D, COELHO, D. S. Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade Violenta no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

CHIES, L, A, B. A questão penitenciária. **Tempo Social** (USP Impresso), v. 25, nº 2, 2013. p. 15-35.

CIFALI, A, C. A política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2016.

CFSS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço Social, assistência social, assistente social: você sabe a diferença? Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1267>. Acesso em: 18 mai. 2022.

CONCEIÇÃO, J, R. O Serviço Social no sistema prisional : reflexões acerca do trabalho profissional dos assistentes sociais nas prisões do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

CORBETT, T; NOYES, J, L. Human Services Systems integration: A Conceptual Framework, Documento de Trabajo, n. 1333-08, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, 2008.

CRESWELL, J, W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. Famílias vulneráveis como expressão da questão social e à luz da política de assistência social. Interface - **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 9, n. 2, p. 92-117, 2012.

COSTA, J. Uso de drogas em ambientes prisionais: desafios e avanços no cuidado dos usuários no Brasil. In: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

CUNILL-GRAU, N. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y política pública*, v. XXIII, n. 1, 2014.

CUNILL-GRAU, N. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26, Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. MACEDO, J, M; XEREZ, F, H, S; LOFRANO, R. Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome, Brasília, 2016.

CUNILL-GRAU, . *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Washington, D. C.: Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

DALMORO, M; VIEIRA, Kt, M. Dilemas na construção de escalas tipo Likert: O número de itens e a disposição influenciam nos resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6. Edição especial, 2013.

DANTAS, E; S. Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Editora Juruá, 2019.

DAUFEMBACK, V. Questões sobre o contexto e a atuação dos Conselhos da Comunidade: a experiência da Região Sul. In: Fundamentos e análises sobre os Conselhos de Comunidade. Brasília, MJ, 2011.

DELGADO, A. *El Papel de las Redes Sociales en el Desarrollo de Prácticas Turísticas Sostenibles: algunas reflexiones teóricas*. **Turismo em análise**, v. 25, n.1, 2014.

DIAS, C. C. N. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Revista Tempo social**, vol.23, n. 2, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12673/14450>. Acesso em: 21. Mai. 2022.

DE PAULA, L, F, R. Estado e Políticas sociais no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, 1992.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 997, de 29 de dezembro de 1995. Disponível em <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-18552!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 13. Jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.883, de 26 de maio de 2020. Disponível em <https://seape.df.gov.br/decreto-no-40-833-cria-seape/>. Acesso em: 22. Mai. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.362, de 26 de julho de 2017. Disponível em: https://dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2022%7C07_Julho%7CDODF%20139%2026-07-2022%7C&arquivo=DODF%20139%2026-07-2022%20INTEGRA.pdf. Acesso em: 15. Jun. 2022.

DI PIETRO, M, S, Z. *Direito Administrativo - 18 Ed.* São Paulo: Atlas, 2005.

DYE, T, D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: PrenticeHall, 1984.

FARAH, M, F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: Do fato à complexidade. **Rev. Serv. Público**, 69, ed. especial Repensando o Estado Brasileiro, 2018.

FARAH, M F, S. Reforma de Políticas Sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 15-29, 1998.

FARAH, M, F, S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 17, 2000.

FERRAREZI, E. RUA, M, G. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes, organizador. -- Brasília: Enap, 2018.

FERREIRA, A.R. Crime-prisão-liberdade-crime: o círculo perverso da reincidência no crime. **Serviço Social & Sociedade** n. 107, São Paulo, 2011.

FILGUEIRAS, F. *Governance, Brazil*, National School of Public Administration, Brasília, 2019.

FILHO, M, M, S. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (PNAISP): Um desafio para o Sistema único de saúde (SUS) brasileiro. Iniciando uma conversa. In: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva** v. 14, n. 3, Rio de Janeiro, 2009.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: Nascimento da prisão (36th ed.)*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder* (10th ed.), Rio de Janeiro: Graal, 1992.

FNSP. Fórum Nacional de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança pública. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5> . Acesso em. 15 abr. 2022.

FNSP. Fórum Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica aplicada. Atlas da violência. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/> Z. Cerqueira, Daniel Atlas da Violência 2021 / Daniel Cerqueira et al., — São Paulo: FBSP, 2021. Acesso em. 15 nov. 2021.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZINI, A. A intersectorialidade como princípio inovador da gestão das políticas de assistência social, saúde e educação na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de evasão escolar e violência sexual, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo7/aintersectorialidadecomoprincipioinovadoradagestaodaspoliticadassistenciaisociaisauedeeducacaonagarantidosdireitoshumanosdecriancaeseadolescentesemsituacaodeevasoescolareviolenciasexual.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FERNANDES, P, C, M; RIBEIRO, L, M, L. Sentidos do trabalho prisional: uma revisão da literatura. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 17, n. 2, p. 346 -362, 2018.

GARCIA, B. *La situación laboral precaria: marcos conceituales e ejes analíticos pertinente*. *Revista Trabajo*, ano 2, nº 3, Julio-diciembre de 2006, OIT México.

GARCIA, L. M. T. et al. Intersectorialidade na saúde no Brasil no início do século XXI: um retrato das experiências. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 103, p. 966-980, OUT-DEZ 2014.

GARCIA, L, M, T; MAIO, L, G; SANTOS, T, I; FOLHA, C, B, J, C; WATANABE, H, A, W. Intersectorialidade na saúde no Brasil no início do século XXI: um retrato das experiências. **Saúde Debate**, v. 38, n. 103, 2014.

GARLAND, D. *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI, 1999.

GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GASPARINI, C, A, L. Efetivação dos Direitos Sociais dos Trabalhadores Mediante Aplicação do Pacto Sociolaboral do Mercosul, *in*, **Cadernos de Pós- Graduação em Direito Político e Económico**, São Paulo, v.4, n.1, Mackenzie, 2005.

GENOÍNO, R, K; SIQUEIRA, J, P. Gestão pública em redes e a nova governança pública: a implementação de parcerias entre o poder público e o terceiro setor. **Revista Capital científico**, Salvador, v. 14, n. 3, 2016.

GODOI, R. Fluxos em cadeias, as prisões em São Paulo na virada dos tempos. Ed. Boitempo, 2017.

GODOY, A, S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. ERA - **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995.

GOULART, L, N; VIEIRA, D. Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. **Cadernos**

EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2020.

GOMIDE, A, A; PIRES, R, R, C. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, abr/jun. 2015.

GOMIDE, A, A; PIRES, R, R, C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Jun 2016.

GOMIDE, A, A; PIRES, R, R, C. Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas, Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GRAF, R. Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. Pós graduação em política científica e tecnológica. Orientador: Newton Müller Pereira. UNICAMP, Campinas, 2005.

GUARÁ, I. M. F. R. G., & GONÇALVES, A. S. Redes de proteção social na comunidade. In Guará I. M. F. R. (org). Redes de proteção social. Associação, 2010.

HOMERIN, J, C. O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo v. 11, n. 2, 10-29, 2017.

GIGUERE, R.; DUNDES, L. Help Wanted: A Survey of Employer Concerns About Hiring Ex-convicts. **Criminal Justice Policy Review**, v. 13, n. 4, p. 396-408, 2002.

HORWATH, J; MORRISON, T. Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, v. 31, n.1, pp. 55-69, 2007.

HUOT, R. Métodos quantitativos para as ciências humanas. Tradução: Maria Luísa Figueiredo. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, M. Renovação e conservadorismo no Serviço Social. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, M, V. O Serviço Social na contemporaneidade. Serviço social e ética: convite a uma nova práxis/dilsea A. Bonetti (org.) ...et.al.] – 9 ed. – São Paulo, Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M, V. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. XXX Encontro Nacional do CFESS/CRESS. Belo Horizonte, 2001.

IAMAMOTO, M. V. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica/ Marilda Villela de Iamamoto, Raul de Carvalho. 38 ed. Cortez: São Paulo, 2013.

INOJOSA, R. Intersetorialidade e configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. In: Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf>. Acesso em: 3 de jan. 2022.

IPEA. Atlas da Violência. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 20.

Jun. 2021.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. MACEDO, J, M; XEREZ, F, H, S; LOFRANO, R. Ministério do Desenvolvimento e Combate á fome, Brasília, 2016.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M. Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP, 1997.

JUNQUEIRA, L, A. Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad, Revista del CLAD **Reforma y Democracia**, n. 12, pp. 89-108, Octubre, 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.

JUNQUEIRA, L, A, P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, n. 13, n. 1, 2004.

JUNQUEIRA, L, A, P; INOJOSA, R, M; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”. Caracas, 1997.

KEINERT, T, M. M; OLIVEIRA, V, C, S. A Perspectiva Sociocêntrica e a reconfiguração das principais Políticas Sociais após a constituição de 1988. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, jul./set. 2016.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KOGA D. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos São Paulo: Cortez; 2003.

RIBAS, J, R; SMITH, S, B, M. O marketing verde recompensa? **Cadernos gestão social**, v. 2, n. 1, 2009.

LACMANN, S; DALDON, M, T, B; JARDIM, T, A; ROCHA, T, O; BARROS, J, O. Intersetorialidade na saúde do trabalhador: velhas questões, novas perspectivas? *Ciênc. saúde coletiva* 25 (10) 28 Set 2020Out 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2020.v25n10/4033-4044/pt/#> Acesso em: 26 jul. 2021.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquemático. São Paulo: ed. Saraiva, 2013 p. 1029.

LIEM, M.; WEGGEMANS, D. Reintegration Among High-Profile Ex-Offenders. *Journal of Developmental and Life-Course Criminology*, v. 4, p. 473-90, 2018.

LIKERT, R. *A technique for the measurement of attitudes*. **Archives of Psychology**. v. 22, n. 140, p. 44-53, 1932.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap (Trad.), 2019.

LOSEKAN, L. O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. In: Fundamentos e análises sobre os Conselhos de Comunidade. Brasília, MJ, 2011.

LOURENÇO, L, C. O jogo dos sete erros nas prisões do Brasil: discutindo os pilares de um

sistema que não existe. **Revista O Público e o Privado**, nº 30 · jul/dez, 2017.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G, S; FAVARETO, A, S. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G, S; GALVÃO, M, C, C, P; FAVARETO, A, S, 2016. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência e saúde coletiva**, n 21, 2016.

LOTTA, G, S; PIRES, R, R, C; OLIVEIRA, V, E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público** Brasília, 2014.

LUSTOSA, F, C. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2010.

MARANHÃO. Lei estadual nº 11.510, de 12 de julho de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11510-2021-maranhao-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-do-estado-do-maranhao-organizada-na-forma-de-sistema-unico-de-assistencia-social-suas?r=p> . Acesso em: 23. Ago. 2022.

MARANHÃO. Decreto nº 33.332, de 13 de setembro de 2017. Disponível em: https://seap.ma.gov.br/uploads/seap/docs/Decreto-n%C2%BA.-33_.332-de-13-de-setembro-de-2017_.pdf. Acesso em: 23. Jun. 2022.

MARANHÃO. Decreto nº 31.070, de 3 de setembro de 2015, alterado pela medida provisória nº 277, de 13 de junho de 2018. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/biblioteca_tjma/janeiro_dezembro_2021_16_02_2022_16_58_34.pdf. Acesso em: 24. Mai. 2022.

MADEIRA, L, M. Mudanças no sistema de justiça criminal brasileiro nas duas últimas décadas: rumo a um Estado Penal? Santiago do Chile. Online PaperRoom IPSA, 2009.

MAGALHÃES, R *et al.* Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ, **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 11, pp. 4443-4453, 2011.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersetorialidade: Mapeamento do Debate Conceitual no Cenário Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, 2018.

MARCÃO, R. Curso de Execução Penal, 13^a Edição, Editora Saraiva, 2015.

MARCH, J, G.; OLSEN, J, P. El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, *Gestión y Política Pública*, v. 6, n.1, pp. 41-73, 1997.

MARTINES, F. Brasil tem superlotação carcerária de 166% e 1,5 mil mortes em presídios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-22/brasil-lotacao-carceraria-166-15-mil-mortes-presidios>. Acesso em: 18 mar. 2021.

MARTINS, R. A questão da ressocialização nas trincheiras do sistema prisional brasileiro: uma interpretação a partir do modelo teórico da sociologia do guichet de Dubois. Teoria e Cultura, v. 16 n. 2, Ressocialização penal: um debate teóricos nas Ciências Sociais, 2021.

MARTINS, T, P; DIAS, C, C, N. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível

de rua: para além da discricionariedade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018 p.550-572.

MATOS, F. Direito ao trabalho no sistema prisional: Proposta de princípios e diretrizes para a construção de uma Política nacional de fomento ao trabalho no sistema prisional. Iniciando uma conversa. In: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

MENDES R, AKERMAN M. Intersetorialidade: reflexões e práticas. In: Fernandez JCA, Mendes RB, organizadores. Promoção da Saúde e Gestão Local. São Paulo: Hucitec, Cepedoc; 2007. p. 85-110.

MELGAÇO, A, M; TORRES, R, H. Política nacional de atenção integral à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (pnaisp): uma análise do seu processo de implementação no contexto atual do sistema prisional paranaense. **Revista do Legislativo Paranaense Rev. Leg. Pr. Curitiba**, n. 4 p. 133-150, 2020.

MELO, F. A. L. O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/11606?show=full>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MELO, F. A. L. As prisões de São Paulo: estado e mundo do crime na gestão da “reintegração social”. São Paulo: Alameda, 2014.

MELO, F, A, L; DAUFEMBACK, V. Modelo de gestão da política prisional. Iniciando uma conversa. In: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.262, de 23 de julho de 1996. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-12262-1996-minas-gerais-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-assistencia-social-cria-o-conselho-estadual-de-assistencia-social-ceas-e-da-outras-providencias-2021-12-17-versao-compilada>. Acesso em: 11. Ago. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto 47.795 de 19 dezembro de 2019. Disponível em: [http://ctl.mg.gov.br/Institucional/Legislacao#:~:text=11\)%20Decreto%20n%C2%BA%2047.795%2C%20de,Meio%20Ambiente%20e%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel..](http://ctl.mg.gov.br/Institucional/Legislacao#:~:text=11)%20Decreto%20n%C2%BA%2047.795%2C%20de,Meio%20Ambiente%20e%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel..) Acesso em: 15. Jun. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.761, de 20 de novembro de 2019. Disponível em: [http://ctl.mg.gov.br/Institucional/Legislacao#:~:text=6\)%20Decreto%20n%C2%BA%2047.761%2C%20de,Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A](http://ctl.mg.gov.br/Institucional/Legislacao#:~:text=6)%20Decreto%20n%C2%BA%2047.761%2C%20de,Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A) Ancias.. Acesso em: 17 abr. 2022.

MINTROM, M., & LUETJENS, J. Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. **Australian Journal of Public Administration**, 75(3), 391–402, 2016.

MILANI, C, R, S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP – Rio de Janeiro** 42(3):551-79, 2008.

MONNERAT, G, L; SOUZA, R. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração de políticas sociais no Brasil. R. Katál., v. 14, n. 1. Florianópolis, pp. 41-49, 2011.

MORGAN, G. Imagens da organização. São Paulo: Atlas. 1996.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados

qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NAHAS, A, K. Documento Técnico. In: Produto 1 da Consultoria 1 do Projeto OEI/BRA/14/002 – Inovação da Gestão no Ministério da Justiça II. Termo de Referência nº 6692 – Edital nº 051/2020. Brasília, 2020. Sistema Eletrônico de Informações: Processo nº 08016.003151/2021-95.

NAHAS, , A, K. Documento Técnico. In: Produto 2 da Consultoria 1 do Projeto OEI/BRA/14/002 – Inovação da Gestão no Ministério da Justiça II. Termo de Referência nº 6692 – Edital nº 051/2020. Documento nº 14195230. ed. Sistema Eletrônico de Informações: Processo nº 08016.003151/2021-95, 2021b.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 101, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

NETTO, J.P. construção do projeto ético-político do Serviço Social frente a crise contemporânea. Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. In: Behring, Elaine Rossetti, Política Social: fundamentos e história Elaine Rossetti Behing, Ivanete Boscheti, Biblioteca básica de serviço Social; v.2 – 5.ed. –São Paulo: Cortez, 2008.

NOVAIS, D, G; JESUS, L; MEDRADO, A, C, G. Sistema prisional e a ressocialização: Uma revisão narrativa da literatura. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.10, p. 98035-98052. 2021.

OBATUSIN, O.; RITTER-WILLIAMS, D.; ANTONOPOULOS, G. A phenomenological study of employer perspectives on hiring exoffenders, *Cogent Social Sciences*, v. 5, n. 1, e. 1571730, 2019.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page29. Acesso em: 23 set. 2021.

O'DONNELL, G. Transição Democrática e Políticas Sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 4, Rio de Janeiro, 1987.

OLIVEIRA, L, M. A não configuração do liame empregatício do trabalho prisional extramuros em prol da iniciativa privada, diante do Tribunal Superior do Trabalho. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, nº 4982, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55664>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

ONOFRE, E, M, C; JULIÃO, E, F. Educação na prisão como política pública: entre desafios e tarefas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 51-69, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/V5W4MGrPhHnWn4HGnKcrs5L/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 29 dez. 2021.

OSBORNE, S, P. *The new public governance?* l. 2006.

PASTANA, D, R.. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 27-47, 2013.

PAULA, A, P, P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

PAULA, A, P, P. Estado, Instituições e Democracia: república. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Ipea, Brasília, livro 9, v. 1, 2010.

PEDROTTI, P. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. In: GOMIDE, A; PIRES, R. (Orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

PEIXOTO, S, L, F; ARRAIS, E. Políticas sociais públicas no capitalismo contemporâneo e a realidade brasileira, abr./set. 2012.

PEREIRA, L, P; TEIXEIRA, S, M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social - Networks and intersectorality in social policies: reflections on their concept on Social assistance policy. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 12(1), 114 – 127, 2013.

PERRET, N; JUNQUEIRA, L, A, P.. Investimento social privado: o papel das fundações corporativas na gestão das políticas sociais. **Revista Reuna**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, 2011.

PETERS, G, B. Prefácio. Guia da política de governança pública. Brasília, Casa Civil da Presidência da República 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 27 set. 2021.

PIRES, R, R, C. Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. MACEDO, J, M; XEREZ, F, H, S; LOFRANO, R. Ministério do Desenvolvimento e Combate á fome, Brasília, 2016.

PIRES, A. A. C.; GATTI, T. H. A reinserção social e os egressos do sistema prisional por meio de políticas públicas, da educação, do trabalho e da comunidade. *Inclusão Social*, v. 1, n. 2, p. 58-65, 2006. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1518>. Acesso em: 15 fev. 2021.

PRADO, N. M. B. L, PEREIRA, R. A. G., HARTZ, Z. M. de A., DO SANTOS, H. L. P. C., MEDINA, M. G.. Revisitando definições e naturezas da intersectorialidade: um ensaio teórico. **Ciência e Saude Coletiva**, 2021. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/revisitando-definicoes-e-naturezas-da-intersectorialidade-um-ensaio-teorico/17966?id=17966>. Acesso em: 25 dez. 2021.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Proposta Conceitual para serviços de Assistência Social, 2018.

RAMIRES, G. O Programa Bolsa Família e a intersectorialidade: a experiência de Umuarama. Dissertação no âmbito do Mestrado em Serviço Social e Política Social apresentada à Universidade Estadual de Londrina, 2013.

RAMPAZZO, Lino. Metodologia científica para alunos de graduação e pósgraduação. São Paulo. Edições Layola, 2002.

REZENDE, F. Cadernos Fórum Fiscal nº 1: Equalização Fiscal. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Dezembro de 2006.

RIBEIRO, J, M; MOREIRA, M, R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. especi al, p. 14-24, 2016.

RICHARDSON, R, J. Pesquisa social - Métodos quantitativos e qualitativos. (et al.) 3. ed. São Paulo Atlas, 2012.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 7.966, de 26 de maio de 2018. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-7966-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-assistencia-social-e-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-no-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 17. Ago. 2022

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.926, de 19 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47926-2022-rio-de-janeiro-altera-e-consolida-sem-aumento-de-despesas-a-estrutura-basica-organizacional-da-secretaria-de-estado-de-administracao-penitenciaria-seap-e-da-outras-providencias>. Acesso em. 20. Mai. 2022.

Rondônia. Lei Complementar nº 1.052 , de 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC1052.pdf>. Acesso em: 18. Ago. 2022

Rondônia. Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/8225#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20E,PARTE%20VETADA%20PROMULGADA%20%2D%20D.O.E..> Acedso em: 15. Mai. 2022.

ROLIM, M. A formação de jovens violentos. Estudo Sobre a Etiologia da Violência. Editora: Appris Editora; 1ª edição, 2016.

ROLIM, M; ALMEIDA, J, F, P. Fatores de risco para o envolvimento de jovens com organizações criminosas. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, v. 1, n. 22, 2019.

SALLA, F; BALLESTEROS, P, R. Democracy, Human Rights and Prison Conditions in South America. Center for the Study of Violence University of São Paulo NEV/USP São Paulo – Brazil, 2008. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down227.pdf>. Acesso em 15. jun. 2022.

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

SANTOS, L, B, D; NETO, A, B, S. Reflexões em torno a crise do Estado de bem-estar social. **Revista da Faculdade de Direito** da UFG, v. 32, n. 1, 2008.

SANTOS, N. A intersetorialidade como modelo de gestão de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestrado em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. 2011.

SANTA CATARINA. Lei estadual nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1995/10037_1995_Lei.html. Acesso em: 13. mai. 2022.

SANTA CATARINA. Lei complementar nº 741, de 12 de junho de 2019. http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html. Acesso em: 15 mai. 2022.

SANTA CATARINA. Lei complementar nº 741, de 12 de junho de 2019. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html. Acesso em: 17. Mai. 2022.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMER, M. Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2019.

SENNA, M. Ações intersetoriais envolvendo assistência social e saúde: o Programa Bolsa Família em questão, **O Social em Questão**, v. 12, n. 30, pp. 245-272. 2013.

- SENNA, M, C, M; GARCIA, D, V. Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate. *O Social em Questão* - Ano XVII - nº 32 – 2014.
- SEVERINO, A, J. Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, C, L.; SARAIVA, L.A. Alienation, segregation and resocialization: meanings of prison labor. *Revista de Administração* 51 (2016) 366–376, 2016.
- SILVA K, L, SENA R, R, AKERMAN M, BELGA S, M, M, RODRIGUES A, T. Intersetorialidade, determinantes socioambientais e promoção da saúde. *Ciencia e Saude Coletiva*, 2013.
- SILVA, L. A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Universidade de São Carlos, 2013.
- SILVA, R, A, M; SILVA, V, V. Encarceramento e Direitos Humanos: O trabalho do preso como instrumento de reintegração social. Relatório de pesquisa. Aracaju, 2019.
- SILVESTRE, G; MELO, F, A, L. Encarceramento em massa e a tragédia prisional brasileira. *Boletim* - 293 - abril/2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5947-Encarceramento-em-massa-e-a-tragedia-prisional-brasileira. Acesso em: 30 jun. 2021.
- SOUSA, J, A, F. O grande encarceramento feminino: retratos da violência estrutural patriarcal no sistema prisional brasileiro. **Caderno Espaço Feminino**. Uberlândia, MG, v.33 n.1, 2020.
- SOUZA, M, C, O. DALBELLO-ARAÚJO, M. Intersetorialidade entre as políticas de saúde e assistência social: possibilidades e limites. **Revista Libertas, Juiz de Fora**, v. 21, n.2, p. 632-652, 2021.
- SOUZA, F, M. Assistencialismo e Assistência Social: equívocos, ambiguidades e relevância social do Serviço Social. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 06, Ed. 09, Vol. 02, pp. 148-164. Setembro de 2021. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/ciencias-sociais/relevancia-social>. Acesso em: 15 mai. 2022.
- SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006a.
- SPOSATI, A. A fluidez da inclusão/exclusão social. **Revista Ciencia e Cultura**. vol.58 n. 4, São Paulo, 2006b.
- STEIN, R, H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 54, 1997.
- STELLA, E, A; RUZZI, M, C, M. Estratégias de gestão em políticas sociais: Instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, 2019.
- STRUECKER, D. R.; HOFFMANN, M. G. Participação Social nos Serviços Públicos: Caracterização do Estado da Arte por Meio da Bibliometria e da Revisão Sistemática. *Revista de Gestão*, v. 24, n. 4, p. 371-380, 2017.
- TAVARES SANTOS, J, V; BARREIRA, C (orgs). Paradoxos da segurança cidadã. Porto Alegre. Ed. Tomo, 2016.
- TOCK, F.; GRIN, E. J.; GONZALEZ, L. Os estados e o Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São

Paulo. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 1026–1039, 2020.

TORRES, E, N. Prisão, Educação e Remição de Pena no Brasil: A institucionalização da política para a educação de pessoas privadas de liberdade. São Paulo: Paco Editorial, 2020.

TORRES, E, N, S. IRELAND, T, D. ALMEIDA, S, I. Diagnóstico da política de educação em prisões no Brasil: o desafio da universalização, 2020.

UN – UNITED NATION. ONU preocupada com piora em prisões na América Latina após pandemia. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/05/1712612>, Acesso em: 25 mai. 2022.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response. Vienna: United Nations, 2019.

VARELLA, D. Carcereiros. Ed. Companhia das Letras. São Paulo, 2012.

VASCONCELOS, B. F. M., CARDOSO, J. E. M. C., PEREIRA, M. C., DE VITTO, R. C. P., A questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. **Revista Culturais Jurídicas**, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018.

VIANA, A. L. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, mar./abr., 1998.

VIEIRA, S. Como elaborar questionários. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

VIEIRA JR., F, U. TEDESCHI, W. Projeto Alvorada: Inclusão produtiva de pessoas egressas do sistema prisional. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.7, p.69522-69542 jul. 2021.

VITTO, R, C, P; DAUFEMBACK, V.(org). Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

VITTO, R, C, P. Desafios para a implementação das políticas de alternativas penais no Brasil. Dissertação de mestrado, Ano de obtenção: 2021.

WACQUANT, L. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, L As Prisões da Miséria. Trad. André Telles. 2 Edição. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. Tradução de Sérgio Lamarão. 3ª edição - Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2007.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 47-61, 2000.

WOLFF, M. P. Políticas de atendimento à pessoa egressa: da idealização à necessidade de reconhecimento da demanda social e da responsabilidade pública. In: DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene [org]. Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

WOLFF, M. P. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? In: Brasil. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Ouvidoria do Sistema Penitenciário. Fundamentos e análise sobre os conselhos da comunidade. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

WOLFF, M. P. MELO, F, A. Mortes e silenciamento na rotina de servidores penais. Fonte

Segura – Edição 84. Publicado em 14/04/2021. Disponível em: <https://fontesegura.org.br/multiplas-vozes/pf6qrmuip3>. Acesso em: 20 jun. 2022.

XIMENES, D, A. Introdução. Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Daniel de Aquino Ximenes, organizador. -- Brasília: Enap, 2018.

YAZBEK, M, C. Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil. *Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social* - Ano. 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, Graflin, p. 33-40, 2001.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAFFARONI, E. R. A questão criminal. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

APÊNDICE A – Pedido de autorização para realização de pesquisa de campo

OFÍCIO

Brasília, ■ de dezembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor

Secretário de Estado de Administração Penitenciária do Estado ■

Assunto: Questionário para realização de pesquisa no âmbito de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília.

Senhor Secretário,

Buscando empreender ações que desenvolvam competências de estudos de alto nível no seu quadro de pessoal, o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN promoveu a participação de seus servidores no Programa de pós graduação *stricto sensu* de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília - Unb, voltada ao desenvolvimento de pesquisas no âmbito do sistema prisional brasileiro.

Assim, consoante a solicitação de autorização para a realização da pesquisa - A Intersetorialidade e a Política Penitenciária - Uma análise da Assistência Social no contexto do sistema prisional brasileiro - no âmbito do referido programa de mestrado, por meio do OFÍCIO Nº 67/2021/ONSP/DEPEN/MJ, solicito dar ampla divulgação ao questionário abaixo:

<https://docs.google.com/forms/d/1yZyO9CywPdU6WIJlorx64G5hLGbD2upfMGtCQI7fpVM/edit>

Ressalto que a participação do Estado do ■ é de extrema importância, especialmente, considerando o contexto de vulnerabilidade social das pessoas presas, uma vez que o projeto de pesquisa objetiva avaliar como está estabelecida a assistência social no sistema prisional.

A participação dos servidores é voluntária, no entanto, a participação do maior número de servidores será muito importante para avaliar aspectos da relação entre a Política Penitenciária e a Política de Assistência Social, e posteriormente, para subsidiar contribuições para o modelo de gestão do sistema prisional.

Por oportuno, informo que, toda a pesquisa respeitará os termos de proteção de dados, e que não acarretará nenhum tipo de constrangimento, bem como será realizada a partir do consentimento específico de cada respondente. Garantimos o sigilo e a confidencialidade de todos os dados, assim como o anonimato das respostas dos participantes. Os dados coletados serão analisados de forma agrupada, não havendo, portanto, a possibilidade de identificação de respostas individuais.

Por fim, me coloco a disposição para maiores esclarecimentos, por meio dos seguintes acessos: ■

Atenciosamente,

APÊNDICE B – Estrutura do roteiro do *survey***Roteiro**

1. Existem objetivos específicos no Planejamento do sistema prisional do seu estado, relacionados à assistência social.
2. Existem indicadores para medir oferta de assistência social nos instrumentos de acompanhamento da Secretaria de Administração Penitenciária.
3. Existem mecanismos de avaliação da oferta de assistência social entre os setores de assistência social e administração penitenciária no Estado.
4. São realizadas agendas de trabalho conjuntas entre os servidores dos setores de assistência social e administração penitenciária do Estado.
5. São utilizados sistema de informação dos órgãos de assistência social na oferta de serviços destinados às pessoas presas.
6. Os servidores do órgão de assistência social do estado e/ou município possuem acesso aos sistemas de administração penitenciária.
7. São realizados cursos de capacitação ofertados pelos órgãos do Sistema Único de Assistência Social para capacitar os servidores que atuam no sistema prisional.
8. A assistência social destinada às pessoas presas recebe recursos do orçamento destinado à Política de assistência social do estado e/ou município.
9. Existe oferta, dentro da unidade prisional, de serviços ou caravana de serviços sócio assistenciais oriundos de órgãos estaduais ou municipal de assistência social.
10. Os processos de trabalho que garantem assistência social às pessoas presas são decorrentes de manuais e instrumentos de padronização e descrição de processos ofertados pelos órgãos específicos de assistência social.
11. Existem mecanismos institucionalizados para discussão intersetorial entre os órgãos de administração penitenciária e de assistência social para aprimoramento dos serviços destinados às pessoas presas.
12. Existem acordos de colaboração ou convênios celebrados entre os órgãos de administração penitenciária e órgãos da assistência social para atendimento de demandas das pessoas presas.

13. As pessoas presas são atendidas nas unidades de atendimento do Sistema Único de Assistência Social do estado e/ou do município.
14. As ações da assistência social ocorrem de acordo com os princípios da Política Nacional de Assistência Social (Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; Respeito à dignidade do cidadão e à autonomia; direito a benefícios e serviços de qualidade; convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; Igualdade de direitos; não discriminação e outros).
15. Existe sala específica para os atendimentos do Serviço Social, sem compartilhamento com outras atividades.
16. O espaço, os equipamentos e mobiliário são adequados aos atendimentos.
17. Há espaço específico para as visitas sociais.
18. Existe espaço para a realização de ações comunitárias, entre pessoas presas, familiares e sociedade civil.
19. Há espaço específico para visita íntima.
20. Os espaços destinados à visita íntima são adequados para a interação familiar.
21. A quantidade de assistentes sociais é suficiente para a demanda das famílias e adequada para o atendimento individual da pessoa presa.
22. A quantidade de terapeuta ocupacional é adequada para o atendimento individual da pessoa presa.
23. A quantidade de psicólogos é adequada para o atendimento individual da pessoa presa.
24. A Unidade de Assistência social do presídio é consultada durante o planejamento.
25. Participo do planejamento de insumos.
26. Participo do planejamento de resultados.
27. Participo da elaboração de projetos.
28. Participo da elaboração do orçamento.
29. Os direitos e a cidadania das pessoas privadas de liberdade são observados no processo de execução da pena da unidade prisional em que trabalho.
30. A pena privativa de liberdade possui um caráter ressocializador, que é importante para a prevenção social.

31. O caráter ressocializador deve ser preservado na execução da pena.
32. Acredito que a pena privativa de liberdade tenha a finalidade de controle social.
33. O meu trabalho é essencial para que ocorra os serviços de assistência social na prisão.
34. No dia a dia profissional, tenho que tomar decisões não previstas em regulamento para resolver os problemas que ocorrem na dinâmica da prisão.

Questões abertas

35. Quais são as principais demandas que se apresentam no trabalho do assistente social nas prisões?
36. Quais são as dificuldades para se efetivar a assistência social às pessoas presas?
37. Quais são as oportunidades de trabalho ainda não realizadas, que você identifica no campo da assistência social na prisão?
38. Como você compreende o papel do assistente social na prisão, considerando as questões do cárcere?
39. Você consegue apontar atividades ou práticas que possam ser utilizadas como estratégias de atuação intersetorial entre os aparelhos do Sistema Único de Assistência Social e a prisão?

Perfil

40. Você trabalha no sistema prisional de qual desses Entes federativos?
41. Qual o seu vínculo com a Administração pública?
42. Qual a sua profissão?
43. Qual o seu gênero?
44. Qual a sua idade?
45. Qual o seu nível de escolaridade?
46. Com qual raça/ cor você se identifica (segundo classificação utilizada pelo IBGE)

APÊNDICE C – Tabelas de contagem

Tabelas de contagem – pergunta 35

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
atendimento	11	43	003
familiares	10	38	003
documentação	12	30	002
documentos	10	21	001
emissão	7	20	001
familiar	8	20	001
contato	7	19	001
social	6	19	001
básica	6	16	001
civil	5	15	001
família	7	15	001
internos	8	11	001
acesso	6	10	001
sociais	7	10	001
visitas	7	10	001
encaminhamento	14	9	001
falta	5	9	001
vínculos	8	9	001
acolhimento	11	8	001
direitos	8	8	001
preso	5	8	001
projetos	8	8	001
acompanhamento	14	7	000
benefícios	10	7	000
confeção	9	7	000
individualizado	15	7	000
liberdade	9	7	000
orientação	10	7	000
trabalho	8	7	000
assistência	11	6	000
atividades	10	6	000
informações	11	6	000
interno	7	6	000
pessoa	6	6	000
pessoais	8	6	000
regularização	13	6	000
sistema	7	6	000
visita	6	6	000
encaminhamentos	15	5	000

famílias	8	5	000
garantia	8	5	000
individual	10	5	000
outras	6	5	000
paternidade	11	5	000
profissionais	13	5	000
saúde	5	5	000
unidade	7	5	000
assistente	10	4	000
auxílio	7	4	000
demanda	7	4	000

Tabelas de contagem – pergunta 36

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
falta	5	46	003
social	6	25	002
profissionais	13	24	002
trabalho	8	14	001
demanda	7	13	001
efetivo	7	12	001
atendimento	11	10	001
dificuldade	11	10	001
recursos	8	10	001
profissional	12	9	001
serviço	7	9	001
assistência	11	8	001
estrutura	9	8	001
maior	5	8	001
prisional	9	8	001
sistema	7	8	001
direitos	8	7	001
espaço	6	7	001
assistente	10	6	000
estado	6	6	000
grande	6	6	000
internos	8	6	000
política	8	6	000
segurança	9	6	000
sociais	7	6	000
unidade	7	6	000
unidades	8	6	000
assistentes	11	5	000

ações	5	5	000
humanos	7	5	000
maioria	7	5	000
atender	7	4	000
atribuições	11	4	000
demandas	8	4	000
estão	5	4	000
física	6	4	000
liberdade	9	4	000
número	6	4	000
penais	6	4	000
policiais	9	4	000
preconceito	11	4	000
servidor	8	4	000
servidores	10	4	000
órgãos	6	4	000
adequada	8	3	000
alguns	6	3	000
alta	4	3	000
apoio	5	3	000
capacitação	11	3	000
demais	6	3	000

Tabelas de contagem – pergunta 37

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
trabalho	8	23	002
social	6	15	001
atendimento	11	8	001
internos	8	8	001
projetos	8	8	001
assistência	11	7	001
cursos	6	7	001
familiares	10	6	001
acompanhamento	14	5	000
aplica	6	5	000
busca	5	5	000
momento	7	5	000
oficinas	8	5	000
onde	4	5	000
profissional	12	5	000
apenas	6	4	000
famílias	8	4	000

interno	7	4	000
profissionalizantes	19	4	000
unidade	7	4	000
apenados	8	3	000
atividades	10	3	000
elaboração	10	3	000
existe	6	3	000
falta	5	3	000
familiar	8	3	000
família	7	3	000
grande	6	3	000
informar	8	3	000
oportunidade	12	3	000
porém	5	3	000
presos	6	3	000
prisional	9	3	000
prisão	6	3	000
qualificação	12	3	000
ressocialização	15	3	000
segurança	9	3	000
serviço	7	3	000
sociedade	9	3	000
tempo	5	3	000
unidades	8	3	000
vínculos	8	3	000
alguma	6	2	000
apoio	5	2	000
após	4	2	000
artesanato	10	2	000
articulação	11	2	000
assistente	10	2	000
ativa	5	2	000
classificação	13	2	000

Tabelas de contagem – pergunta 38

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
social	6	48	003
direitos	8	31	002
importância	11	31	002
papel	5	27	001
assistente	10	25	001
ressocialização	15	17	001

essencial	9	16	001
importante	10	16	001
suma	4	16	001
garantia	8	13	001
profissional	12	13	001
fundamental	11	10	001
sociedade	9	10	001
familiares	10	9	000
interno	7	9	000
assistência	11	8	000
cárcere	7	8	000
sistema	7	8	000
extrema	7	7	000
família	7	7	000
liberdade	9	7	000
muito	5	7	000
peessoa	6	7	000
prisional	9	7	000
apenados	8	6	000
peessoas	7	6	000
preso	5	6	000
presos	6	6	000
processo	8	6	000
profissionais	13	6	000
serviço	7	6	000
sociais	7	6	000
trabalho	8	6	000
direito	7	5	000
fazer	5	5	000
ponte	5	5	000
também	6	5	000
vida	4	5	000
vínculos	8	5	000
acesso	6	4	000
apenado	7	4	000
apoio	5	4	000
assegura	8	4	000
atividades	10	4	000
compreendo	10	4	000
consegue	8	4	000
haja	4	4	000
humanas	7	4	000

humanos	7	4	000
junto	5	4	000

Tabelas de contagem – pergunta 39

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)
sistema	7	15	001
social	6	14	001
famílias	8	12	001
acesso	6	10	001
internos	8	10	001
trabalho	8	10	001
prisional	9	9	001
palestras	9	8	001
atividades	10	7	001
familiar	8	7	001
acompanhamento	14	6	000
dentro	6	6	000
direitos	8	6	000
reuniões	8	6	000
serviços	8	6	000
assistência	11	5	000
cursos	6	5	000
familiares	10	5	000
peessoas	7	5	000
projetos	8	5	000
sociedade	9	5	000
visitas	7	5	000
acolhimento	11	4	000
cras	4	4	000
equipe	6	4	000
fortalecimento	14	4	000
grande	6	4	000
liberdade	9	4	000
outro	5	4	000
parceria	8	4	000
privadas	8	4	000
profissionais	13	4	000
programas	9	4	000
projeto	7	4	000
prática	7	4	000
atendimento	11	3	000
ações	5	3	000

básica	6	3	000
capacitação	11	3	000
conjunto	8	3	000
creas	5	3	000
estado	6	3	000
estreitar	9	3	000
família	7	3	000
função	6	3	000
grupos	6	3	000
importância	11	3	000
parcerias	9	3	000
políticas	9	3	000
público	7	3	000

APÊNDICE D – Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Instrumentos identificados	Descrição geral do conteúdo e dos objetivos
Resolução CNPCP n° 4, de 8 de novembro de 2018	Disciplina que, como exercício básico da cidadania, as pessoas presas devem possuir documentação civil básica composta de: certidão de nascimento e/ou casamento, cadastro de pessoas físicas (cpf), carteira de registro nacional migratório para estrangeiros; carteira de identidade ou registro geral (rg), carteira de trabalho e previdência social (ctps), título de eleitor, certificado de reservista, para as pessoas do sexo masculino, cartão do SUS, necessário para acesso à saúde integral, atribuindo à assistência social de cada unidade prisional, desde o momento da porta de entrada, a responsabilidade pela verificação da situação documental da pessoa que ingressa na prisão (BRASIL, 2018).
Resolução CNPCP n° 3, de 05 de outubro de 2017	Aponta a importância da intersetorialidade por meio de políticas, programas, ações governamentais e não governamentais para a execução da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio de ações articuladas entre saúde, assistência social, justiça, sociedade civil, ação social, incluindo a alimentação e a nutrição das pessoas privadas de liberdade na Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (BRASIL, 2017).
Resolução CNPCP n° 05, de 25 de novembro de 2016	Prevê que a superlotação é uma dificuldade transversal do sistema prisional e que sua superação pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, sem olvidar que a Lei de Execução Penal, assegura diversos direitos à pessoa privada de liberdade, como as assistências social, material e religiosa, cuja responsabilidade pela sua garantia incumbe não a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário – e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2016).
Resolução CNPCP n° 1, de 10 de fevereiro de 2014	Define o acesso ao programa de atendimento às medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei, que tem o objetivo de apoiar ações e serviços para atenção à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei na Rede de Atenção à Saúde (RAS), além de poder contribuir para que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça Criminal atuem no sentido de redirecionar as medidas de segurança às disposições da Lei n° 10.216/2001, Lei que dispõe sobre a proteção de pessoas com transtornos mentais (BRASIL, 2014).

Elaborado pela autora.

APÊNDICE E – Institucionalização de políticas sociais e ações intersetoriais no sistema prisional

Política social	Conjunto legal e normativo	Normas de estrutura organizacional	Estrutura e Competências estabelecidas
Educação no sistema prisional	<p>Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – que inclui a educação como assistência destinada à pessoa presa;</p> <p>Resolução CNPCP nº 3, de 3 de março de 2009 - apresenta diretrizes nacionais para a oferta de educação;</p> <p>Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011 – institui o plano estratégico de educação no âmbito do sistema prisional;</p> <p>Lei 12.433, de 29 de junho de 2011 – dispõe sobre a redução de parte do tempo da execução da pena pelo estudo;</p> <p>Resolução CNE nº 4, de 9 de março de 2010 – apresenta as diretrizes operacionais nacionais para a remição de pena pelo estudo de pessoas em privação de liberdade;</p> <p>Nota Técnica DEPEN nº 1, de 2020 - apresenta orientação nacional para a padronização da remição de pena pela leitura;</p> <p>Resolução CNJ nº 391, de 10 de maio de 2021 - estabelece diretrizes e procedimentos para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas;</p>	<p>Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019 – aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do Ministério da Educação;</p>	<p>Não foram encontradas competências organizacionais relativas à oferta de serviços às pessoas presas ou referências ao sistema prisional.</p>
Saúde no sistema prisional	<p>Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 - regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS);</p> <p>Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – que inclui a saúde como assistência destinada à pessoa presa;</p> <p>Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003 – que cria o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP);</p> <p>Portaria Interministerial nº 1 de 2 de janeiro de 2014 - institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP);</p> <p>Portaria 2.300, de 3 de julho de 2018, registra os entes habilitados na PNAISP;</p>	<p>Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019 - Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do ministério da saúde, e, atribui ao Departamento de Saúde da Família a competência de formular, coordenar, implementar, avaliar e monitorar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional e políticas de promoção da equidade em saúde (revogado);</p> <p>Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2012 - Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em</p>	<p>Coordenação de Saúde no Sistema Prisional</p> <p>Art. 11. À Coordenação de Saúde no Sistema Prisional compete:</p> <p>I - elaborar, coordenar e avaliar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP;</p> <p>II - estimular a articulação e implantação da PNAISP;</p> <p>III - coordenar e monitorar o Sistema de Informações da Atenção Básica para Saúde Prisional com análises situacionais de abrangência nacional, considerando o perfil epidemiológico da população e a oferta de serviços relacionados à atenção às pessoas privadas de</p>

		<p>comissão e das funções de confiança do ministério da saúde, e reafirma em sua estrutura a Coordenação de Saúde no Sistema Prisional;</p> <p>Nota Técnica nº 1/2020 – orientação para a utilização dos sistemas de informações, incluindo as equipes que atuam no sistema prisional;</p> <p>Nota Técnica nº 2/2020 – orientações para o cadastramento de propostas de equipes de Atenção Básica Prisional (eABP), incluindo as que atuam no sistema prisional;</p> <p>Nota Técnica nº 17/2019 - orientação para atuação dos profissionais de saúde no sistema prisional.</p>	<p>liberdade no País;</p> <p>IV - apoiar a articulação de instituições, em parceria com as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para capacitação e educação permanente dos profissionais de saúde para a gestão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de programas e ações da PNAISP no SUS;</p> <p>V - difundir ações de saúde voltadas às pessoas privadas de liberdade;</p> <p>VI - estimular e apoiar o processo de discussão sobre as ações e programas em saúde prisional, com participação dos setores organizados da sociedade nas instâncias colegiadas e de controle social; e</p> <p>VII - fomentar e subsidiar ações interministeriais e intersetoriais voltadas para a população privada de liberdade.</p>
Trabalho no sistema prisional	<p>Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – que inclui o trabalho como direito e dever da pessoa presa;</p> <p>Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - institui o código penal e estabelece que o trabalho das pessoas presas será sempre remunerado, estando garantidos os benefícios da previdência;</p> <p>Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018 - institui a política nacional de trabalho no sistema prisional (PNAT);</p> <p>Portaria interministerial MDH/MSP nº 3, de 11 de setembro de 2018 - estabelece orientações sobre o procedimento de contratação de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional;</p>	Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022 - Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do Ministério do Trabalho e Previdência.	Não foram encontradas competências organizacionais relativas à oferta de serviços às pessoas presas ou referências ao sistema prisional.
Assistência social	<p>Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – que inclui a assistência social como assistência destinada à pessoa presa;</p> <p>Resolução Conjunta nº 1, de 7 de novembro de 2018 – qualifica o atendimento sócio assistencial às famílias de pessoas presas e egressas do sistema prisional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</p>	Decreto nº 11.023, de 31 de março de 2022 – aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do ministério da	Não foram encontradas competências organizacionais relativas à oferta de serviços às pessoas presas ou referências ao sistema prisional.

	<p>Resolução CNPCP nº 4, de 8 de novembro de 2018 - atribui à assistência social de cada unidade prisional a responsabilidade pela verificação da situação documental da pessoa que ingressa na prisão;</p> <p>Resolução nº 3, de 05 de outubro de 2017 – aponta a importância da intersetorialidade entre diversas políticas para atender as pessoas presas, entre elas, a assistência social;</p> <p>Resolução CNPCP nº 05, de 25 de novembro de 2016 – prevê a assistências social, material e religiosa como responsabilidade dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União dos estados e do Distrito Federal;</p> <p>Resolução nº 1, de 10 de fevereiro de 2014 - Define o acesso ao programa de atendimento às medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei.</p>	<p>Cidadania, pasta a qual compete a Política Nacional de Assistência Social e abriga a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Assistência Social.</p>	
--	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

APÊNDICE F – Programas e ações de assistência social desenvolvidos pelas unidades federativas

Maranhão	<p>Unidades da rede estadual de saúde Utilizar cozinha comunitária Contratação de instituições credenciadas de prestação de serviços médicos ambulatoriais, hospitalares e odontológicos Economia solidária Solicitar cadastro de visita de crianças e adolescentes — SAF/SEAP Inscrição no CadÚnico – Agendamento no Viva/Procon Programas Mais Bolsa Família Escola, Mais Inclusão, Mais Renda, Mais Infância, Mais Turismo Programa de ação integrada para o aposentado (PAI) Programa vale gás PAA – leite Assessoramento sobre políticas de assistência social Banco de alimentos Restaurantes populares Tarifa social energética</p>
Minas Gerais	<p>Políticas sobre drogas Política de segurança alimentar Banco de alimentos Esporte Intermediação de mão de obra</p>
Rondônia	<p>Vigilância socioassistencial Educação permanente CadÚnico Programa bolsa família Programa criança feliz Programa ACESSUAS Trabalho Programa mamãe cheguei Casa do ancião Serviços de média e alta complexidade</p>
Rio de Janeiro	<p>Públicas para mulheres Ônibus lilás leva atendimento a mulheres vítimas de violência a todo o estado Capacit mulheres Centros comunitários de defesa da cidadania - (CCDCs) Núcleo de atendimento às vítimas de intolerância religiosa (NAVIR) Centros de cidadania LGBT Escola de Divines Projeto mulher rural quilombola</p>

	<p>Vigilância socioassistencial Trabalho e educação permanente Proteção social básica Criança feliz Cadastro único Programa bolsa família Programa aluguel social Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF) Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV).</p>
Distrito Federal	<p>Serviço de referência da assistência social; Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos; Serviço de referência especializada de assistência social; Serviço especializado em abordagem social; Serviço de referência especializada para população em situação de rua; Serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias; Serviço de acolhimento instrucional para mulheres; Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas; Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes; Serviço de acolhimento em república para jovens; Serviço da diversidade; Serviço de vagas e acolhimento emergencial; Serviço de acolhimento para adultos e famílias, mulheres e idosos; Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, pelo programa bolsa família; Serviço de proteção social – 24 horas; Serviços funerários; Prato cheio; Cesta emergencial; Renda mínima emergencial; Programa bolsa família; DF sem miséria; Bolsa Alfa; Caminhos da cidadania; Criança feliz brasileiro; Benefícios socioassistenciais; Restaurante comunitário; Carteira interestadual do idoso; Serviço de proteção e atendimento integral à família; Serviço de proteção especializado à família e indivíduos.</p>
Santa Catarina	Disque 180 de denúncia de violência contra a mulher

	<p>Cartilha de Direitos Humanos Projetos CRAS Projetos CREAS Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos</p>
Governo Federal	<p>Proteção e atenção integral à família Atendimento especializado à famílias e indivíduos População em situação de rua População em situação de rua no CadÚnico Convivência e fortalecimento de vínculos Abordagem social Proteção especial para pessoas com deficiência e idosas Medidas socioeducativas Situação de calamidade pública Benefício de prestação continuada - Escola Benefício de prestação continuada – Trabalho Carteira de pessoa idosa Programa de erradicação do trabalho infantil Equipe volante Serviços de acolhimento</p>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do *sites* oficiais dos governos (RIO DE JANEIRO, 2022, SANTA CATARINA, 2022; RONDÔNIA, 2022; MINAS GERAOS, 2022; MARANHÃO, 2022; BRASIL, 2022a).

APÊNDICE G – Estruturas organizacionais dos setores de assistência social

Ente federativo	Administração Penitenciária	Assistência social
Maranhão	Decreto nº 33.332, de 13 de setembro de 2017	Decreto nº 31.070, de 3 de setembro de 2015, alterado pela medida provisória nº 277, de 13 de junho de 2018.
Minas Gerais	Decreto 47.795 de 19 dezembro de 2019	Decreto nº 47.761, de 20 de novembro de 2019.
Rondônia	Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017	Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017.
Rio de Janeiro	Decreto nº 47.926, de 19 de janeiro de 2022.	Não encontrado.
Distrito Federal	Decreto nº 40.883, de 26 de maio de 2020.	Decreto nº 38.362, de 26 de julho de 2017.
Santa Catarina	Lei complementar nº 741, de 12 de junho de 2019	Lei complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.
Sistema Penitenciário Federal	Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019	Decreto nº 11.023, de 31 de março de 2022.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos *sites* oficiais dos respectivos governos (RJ, 2022; SC, 2022; RO, 2022; MG, 2022; MA, 2022; BRASIL, 2022a).

APÊNDICE H – Intersectorialidade, estruturas e competências do Depen

Estrutura	Regimento	Estrutura Técnica	Competências
------------------	------------------	------------------------------	---------------------

Decreto nº 5.535, de 13 de setembro de 2005	Portaria nº 156, de 6 de fevereiro de 2006	Coordenação-Geral de Reintegração Social	<p>I - desenvolver e coordenar normas que visem à reintegração dos sentenciados na sociedade, estimulando atividades voltadas à elevação da escolaridade, qualificação profissional, trabalho e geração de renda;</p> <p>II - promover a inserção dos sentenciados das unidades prisionais, dos egressos e de sua família em políticas públicas federais, estaduais e municipais, voltadas, principalmente, para o desenvolvimento social e humano;</p> <p>III - fomentar a criação de estruturas de acompanhamento e operacionalização das penas e medidas alternativas, em especial a da prestação de serviços à comunidade;</p> <p>IV - desenvolver um modelo nacional de gerenciamento para a aplicação das penas e medidas alternativas;</p> <p>V - apoiar, institucional e financeiramente, as iniciativas estaduais de criação de programas de penas e medidas alternativas, estimulando a sua aplicação como instrumentos eficazes de reprovação e prevenção especial dos delitos;</p> <p>VI - estimular as parcerias entre os operadores do Direito, a comunidade e as autoridades públicas, com vistas à criação de uma rede social de fiscalização das penas e medidas alternativas;</p> <p>VII - capacitar os operadores do Direito, serventuários da Justiça e parceiros sociais na aplicação do modelo de gerenciamento das penas e medidas alternativas;</p> <p>VIII - divulgar as experiências bem sucedidas e construir uma base de dados, por meio de um sistema gerencial de acompanhamento dos programas;</p> <p>IX - estimular a realização de estudos científicos, com vistas ao aprimoramento das normas jurídicas sobre alternativas às medidas não privativas de liberdade e de pesquisas de dados em nível nacional para o aprimoramento das intervenções;</p> <p>X - orientar a elaboração de convênios com os Estados para implementação de Centrais Estaduais e Varas de Execução de Penas Alternativas.</p>
Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007	Portaria MJ nº 674 de 20 de março de 2008	Coordenação-Geral de Reintegração Social	<p>I - promover a inserção do preso, do internado e do egresso em políticas públicas e programas voltados à educação, saúde, qualificação e inserção profissional, assistência social, efetivação dos direitos humanos, entre outros;</p> <p>II - manter banco de dados dos pleitos formulados pelas unidades da federação;</p> <p>III - promover ações, inclusive em cooperação com instituições de ensino e organismos nacionais e internacionais, de capacitação técnico-profissional do servidor penitenciário;</p> <p>IV - analisar as propostas de convênio formuladas pelas unidades federativas, entidades de direito público ou privado que visem à reintegração social da população carcerária e do egresso;</p> <p>V - apoiar tecnicamente os estados e o Distrito Federal na elaboração e execução de projetos voltados à assistência jurídica aos presos e aos internados de baixa renda;</p> <p>VI - acompanhar os convênios celebrados.</p>
Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007	Portaria MJ nº 674 de 20 de março de 2008	Coordenação de Apoio à Assistência Jurídica, Social e à Saúde	<p>I - promover e acompanhar ações de assistência jurídica, social e de saúde do preso, do egresso e de sua família;</p> <p>II - analisar as propostas de celebração de convênios para execução de suas atribuições;</p> <p>III - apoiar a implementação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, em cooperação com o Ministério da Saúde;</p> <p>IV - promover e acompanhar ações que assegurem a concessão do auxílio-reclusão e outros benefícios.</p>

Decreto nº 8.668, de 2016	Portaria nº 5, de 4 de janeiro de 2018	Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania	<p>I - promover estratégias para a promoção da cidadania e inclusão das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares em políticas públicas e programas voltados à educação, cultura, lazer, esporte, saúde, saúde mental, capacitação e qualificação profissional, inserção laboral e geração de renda, assistência social, assistência jurídica, efetivação dos direitos humanos, e acesso a assistência religiosa, entre outros, observada as políticas para grupos específicos;</p> <p>II - articular com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais voltados à execução de políticas de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>III - apoiar técnica e financeiramente Estados, Distrito Federal e Municípios e entidades privadas na elaboração e execução de projetos de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>IV - analisar o mérito das propostas, inclusive os pedidos de alteração, e aprovar os projetos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios, de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>V - apoiar a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse no acompanhamento físico dos instrumentos de repasse voltados à promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>VI - monitorar a implementação de projetos voltados à promoção da cidadania e inclusão social, assegurando o alinhamento com as diretrizes no tema;</p> <p>VII - desenvolver e aplicar estratégias de monitoramento, avaliação de processos e resultados, coleta, análise, tratamento e proteção de dados e de análise das informações produzidas de forma transparente;</p> <p>VIII - analisar os dados quantitativos e qualitativos referente às ações temáticas de competência da Coordenação-Geral, publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional;</p> <p>IX - articular o intercâmbio de conhecimento e práticas com órgãos nacionais e internacionais correlatos ao tema;</p> <p>X - elaborar e promover modelos de gestão relacionados à promoção da cidadania e inclusão social, com a difusão de metodologias e diretrizes nacionais;</p> <p>XI - subsidiar e apoiar a Escola Nacional de Serviços Penais no desenvolvimento de suas competências em matérias relacionadas à promoção da cidadania e inclusão social;</p> <p>XII - assegurar a perspectiva de valorização e promoção das diversidades nas políticas;</p> <p>XIII - assegurar a participação e o controle social nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de promoção da cidadania e inclusão social.</p>
---------------------------	--	--	--

Decreto nº 8.668, de 2016	Portaria nº 5, de 4 de janeiro de 2018	Divisão de Assistência Social	<p>I - coordenar ações, projetos e propostas de convênios que objetivem garantir a assistência social e o acesso à assistência religiosa à pessoa privada de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>II - articular com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e organizações da sociedade civil o desenvolvimento e a implementação de ações, planos, projetos e programas que promovam a assistência social das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>III - articular com representantes e integrantes de entidades religiosas, e de órgãos federais, estaduais e municipais, ações, planos, projetos ou programas que promovam o acesso à assistência religiosa em âmbito prisional;</p> <p>IV - articular com entidades e órgãos federais, estaduais e municipais a regularização e emissão da documentação pessoal das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>V - promover e acompanhar ações relacionadas à assistência material;</p> <p>VI - promover e apoiar ações voltadas à manutenção e fortalecimentos dos vínculos familiares e sociais, dentre elas, as relacionadas com o direito às visitas social, virtual e íntima das pessoas privadas de liberdade;</p> <p>VII - apoiar técnica e financeiramente os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, na implantação de estruturas que objetivem a prestação da adequada assistência social às pessoas privadas de liberdade;</p> <p>VIII - analisar o mérito das propostas, inclusive os pedidos de alteração, e aprovar os projetos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios e organizações da sociedade civil, voltados à assistência social;</p> <p>IX - apoiar a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse no acompanhamento da execução física dos instrumentos de repasse voltados à assistência social;</p> <p>X - monitorar a implementação de projetos voltados à assistência social.</p>
---------------------------	--	-------------------------------	---

<p>Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018</p>	<p>Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018</p>	<p>Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania</p>	<p>I - promover estratégias para a promoção da cidadania e inclusão das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares em políticas públicas e programas voltados à educação, cultura, lazer, esporte, saúde, saúde mental, capacitação e qualificação profissional, inserção laboral e geração de renda, assistência social, assistência jurídica, efetivação dos direitos humanos, e acesso à assistência religiosa, entre outros, reconhecendo as diversidades e as necessidades advindas do gênero;</p> <p>II - articular com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais voltados à execução de políticas de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>III - apoiar técnica e financeiramente Estados, Distrito Federal e Municípios e entidades privadas na elaboração e execução de projetos de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>IV - analisar o mérito das propostas, inclusive os pedidos de alteração, e aprovar os projetos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios, de promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>V - apoiar a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse no acompanhamento físico dos instrumentos de repasse voltados à promoção da cidadania e inclusão social das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais e medidas cautelares;</p> <p>VI - monitorar a implementação de projetos voltados à promoção da cidadania e inclusão social, assegurando o alinhamento com as diretrizes no tema;</p> <p>VII - desenvolver e aplicar estratégias de monitoramento, avaliação de processos e resultados, coleta, análise, tratamento e proteção de dados e de análise das informações produzidas de forma transparente;</p> <p>VIII - analisar os dados quantitativos e qualitativos referentes às ações temáticas de competência da Coordenação-Geral, publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional;</p> <p>IX - articular o intercâmbio de conhecimento e práticas com órgãos nacionais e internacionais correlatos ao tema;</p> <p>X - elaborar e promover modelos de gestão relacionados à promoção da cidadania e inclusão social, com a difusão de metodologias e diretrizes nacionais;</p> <p>XI - subsidiar e apoiar a Escola Nacional de Serviços Penais no desenvolvimento de suas competências em matérias relacionadas à promoção da cidadania e inclusão social;</p> <p>XII - assegurar a perspectiva de valorização e promoção das diversidades nas políticas;</p> <p>XIII - assegurar a participação e o controle social nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de promoção da cidadania e inclusão social.</p>
---	--	---	--

Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018	Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018	Divisão de Assistência Social	<p>I - coordenar ações, projetos e propostas de convênios que objetivem garantir a assistência social e o acesso à assistência religiosa à pessoa privada de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>II - articular com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e organizações da sociedade civil o desenvolvimento e a implementação de ações, planos, projetos e programas que promovam a assistência social das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>III - articular com representantes e integrantes de entidades religiosas, e de órgãos federais, estaduais e municipais, ações, planos, projetos ou programas que promovam o acesso à assistência religiosa em âmbito prisional;</p> <p>IV - articular com entidades e órgãos federais, estaduais e municipais a regularização e emissão da documentação pessoal das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, pessoas egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais;</p> <p>V - promover e acompanhar ações relacionadas à assistência material;</p> <p>VI - promover e apoiar ações voltadas à manutenção e fortalecimentos dos vínculos familiares e sociais, dentre elas, as relacionadas com o direito às visitas social, virtual e íntima das pessoas privadas de liberdade;</p> <p>VII -- apoiar, técnica e financeiramente, os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, na implantação de estruturas que objetivem a prestação da adequada assistência social às pessoas privadas de liberdade;</p> <p>VIII - analisar o mérito das propostas, inclusive os pedidos de alteração, e aprovar os projetos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios e organizações da sociedade civil, voltados à assistência social;</p> <p>IX - apoiar a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse no acompanhamento da execução física dos instrumentos de repasse voltados à assistência social;</p> <p>X - monitorar a implementação de projetos voltados à assistência social.</p>
Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019	Não possui regimento interno instituído	Coordenação de Assistência Social e Religiosa (Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019)	Não há competências definidas, em razão da ausência de regimento interno atualizado, uma vez que estrutura passou a existir após a edição do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.
Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019	Não possui regimento interno instituído	Coordenação de Assistência Religiosa, Jurídica e Social (Portaria nº 429, de 30 de setembro de 2021)	Não há competências definidas, em razão da ausência de regimento interno atualizado, uma vez que estrutura passou a existir após a edição do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

Fonte: Elaborado pelo autora.

APÊNDICE I – Projetos implementados pela estrutura de assistência social

Instrumento institucional	Descrição
Projeto Identidade Cidadã	Trata da criação de fluxos eficazes para emissão de documentação civil básica, fator essencial para acesso a cidadania e para ingresso em praticamente todos programas de reinserção social, projeto implementado em 26 (vinte e seis) Estados, gerando mais de 11 mil atendimentos.
Projeto Visita Virtual	Projeto visa a promoção da manutenção dos vínculos familiares por meio das visitas por vídeo conferência, principalmente para pessoas presas cujos familiares possuam limitações para o deslocamento à unidade prisional, como é o caso de presos estrangeiros, presos de outros estados, que possuem filhos menores com ex cônjuge, parentes com limitações físicas ou de idade, dentre outros.
Projeto Videoconferência	Projeto visa a promoção da manutenção de assistência jurídica, através da parceria com a Defensoria Pública do estado, Ministério Público, com as varas de execução e com a Secretaria de Administração Penitenciária, além do fortalecimento dos vínculos familiares por meio das visitas por videoconferência, principalmente para pessoas presas cujos os familiares possuam limitações para o deslocamento à unidade prisional, como é o caso de presos estrangeiros, presos de outros estados, que possuem filhos menores com ex cônjuge, parentes com limitações físicas ou de idade, dentre outros.
Pesquisa de impacto psicossociais do encarceramento	Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) relacionados aos impactos psicossociais do encarceramento no cotidiano das famílias e em sua relação com as pessoas presas e egressas do sistema prisional.
Ação de emissão documental	Termo de Execução Descentralizada com Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para emissão de documentação civil e identificação biométrica. A ação respresenta uma continuidade do projeto identidade cidadã, e destina-se às pessoas em cumprimento de pena e trabalhadores do sistema prisional.
Ação denominada Política nacional de fortalecimento da assistência religiosa no sistema prisional	Consulta pública realizada por meio da plataforma e-Democracia do Ministério da Justiça e Segurança Pública, hospedada no endereço eletrônico edemocracia.mj.gov.br , intitulada: "Política Nacional de Fortalecimento da Assistência Religiosa", por meio da qual também foi consultada a opinião sobre o projeto "Rádio Ecumênica". Esse projeto, segundo o Depen, pode ampliar as possibilidades de acesso à assistência religiosa, direito previsto na Lei de Execução Penal, representando avanço na democratização da referida assistência, além de favorecer a periodicidade de das pessoas presas com conteúdo religioso, educacionais e culturais.
I Encontro de assistência religiosa	Reunião Técnica sobre Assistência Religiosa no Sistema Prisional, realizada com o intuito de subsidiar a produção de manual com diretrizes e procedimentos para promoção da diversidade da assistência religiosa, por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas (PNUD).
Realização de diagnóstico de assistência religiosa	Levantamento sobre prestação de assistência religiosa no sistema penitenciário do país, visando identificar desafios e boas práticas capazes de fomentar políticas públicas em âmbito nacional.
Ação de implementação do projeto videoconferências judiciais	Chamamento de instituições públicas para implementação do projeto videoconferências judiciais nas varas criminais e no sistema penitenciário dos Estados e do Distrito Federal.
Projeto Defensoria sem fronteiras	Projeto decorre do Acordo de Cooperação Técnica, firmado em 14 de maio de 2019, entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e a Defensoria Pública da União, com apoio da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADep) e Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADepF). Como parte das ações, o projeto também realiza visitas da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (ONSP) aos estabelecimentos prisionais do Estado para elaboração de relatório de inspeção e levantamento de dados que servirão para análise da efetivação da política penal e da gestão penitenciária no estado parceiro.

Portaria GAB DEPEN 212, de 2018	Chamamento público para seleção de projetos de atenção às pessoas egressas do sistema prisional a serem financiados com recursos do Funpen, podendo ser investidos recursos em ações nas áreas de assistência social, educação, saúde, recuperação de dependentes químicos, geração de renda, capacitação e profissionalização.
Parceria com a pasta federal de proteção aos direitos humanos	Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, celebrado com a intenção de intensificar o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, mediante a adoção de ações conjuntas, mobilizando suas unidades, agentes e serviços, observada a reciprocidade de interesses com objetivo de atender e proteger as mulheres vítimas de violência e fomentar o tratamento dos agressores que estejam no sistema prisional, monitorados eletronicamente (por tornozeleiras eletrônicas) ou em cumprimento de penas alternativas. A iniciativa prevê a disponibilização do “botão do pânico”, e segundo os órgãos, o acordo dará sustentação à iniciativa do MJSP, bem como fortalecerá diagnóstico e acompanhamento das medidas protetivas para mulheres e de tratamento para os homens.
Edital de chamamento	Edital de Chamamento Público para Defensorias Públicas Estaduais e Distrital com o objetivo de selecionar projetos relacionados à Assistência Jurídica para presos. Os selecionados comporão o Programa Assistência Legal e Visita Virtual do Depen que tem como objetivo principal ampliar os atendimentos jurídicos e sociais dando mais celeridade aos processos judiciais e, portanto, agilizar a prestação de resposta da Justiça. O projeto visa aprimorar a infraestrutura de atendimento das defensorias com o aumento da oferta de assistência jurídica e de assistência social, de forma que o processo criminal de cada preso seja integralmente analisado pelas defensorias e as medidas adotadas para que o processo seja remetido à Justiça rapidamente, agilizando as respostas à sociedade.

Elaborado pela autora, a partir dos projetos publicados no sítio oficial do Depen (BRASIL, 2022a).