



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração - PGAP
Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

ANA CAROLINA ROCHA DE CARVALHO

**IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS DE RISCOS: ESTUDO BASEADO
NAS ENTREGAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA
CIDADANIA DO PRESO E DO EGRESSO DA SECRETARIA
NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS**

BRASÍLIA
2024

ANA CAROLINA ROCHA DE CARVALHO

**IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS DE RISCOS: ESTUDO BASEADO
NAS ENTREGAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA
CIDADANIA DO PRESO E DO EGRESSO DA SECRETARIA
NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS**

Projeto de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves

BRASÍLIA
2024

ANA CAROLINA ROCHA DE CARVALHO

**IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS DE RISCOS: ESTUDO BASEADO
NAS ENTREGAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA
CIDADANIA DO PRESO E DO EGRESSO DA SECRETARIA
NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS**

Composição da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos André de Melo Alves - UnB (Orientador)

Prof. Dr. Gustavo Abib – UFPR (Membro Externo)

Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior – UnB (Membro Interno)

BRASÍLIA

2024

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua bondade, por me dar mais do que mereço e porque dEle vem minha força e coragem para seguir em frente mesmo quando estou sem ânimo ou disposição.

A painho e mainha, por acreditar, apoiar e crer que sou capaz; por me ensinarem o valor dos estudos. Filha de uma lavadeira, mainha teve que trabalhar desde os seus 10 anos para poder estudar e, por causa de seu esforço, o meu caminho foi menos árduo do que o dela.

À minha irmã, Gabriela, por seu exemplo de dedicação e perseverança na vida e nos estudos, por me ajudar a entender sobre o processo do mestrado e me auxiliar, e por ter me dado os melhores presentes: os meus sobrinhos, Joshua, Daniel e Julia.

À minha Branquinha que, apesar de ter partido, acompanhou-me em boa parte dessa jornada: nas madrugadas, nas aflições e nos momentos de descanso, emprestando-me seu corpinho peludinho para eu abraçar. Louvado seja Deus pelos animais!

À Ane, por sua amizade, apoio, ajuda e parceria não só no mestrado, mas desde o início da minha trajetória em Brasília, e, junto com Zé, Miguel e Messi, os quais também agradeço, fazem parte da minha família do coração.

À Stephane, Susana e Francilda, minhas amigas mestras e doutoras, que me auxiliaram durante esse período, tirando dúvidas pontuais, e me permitindo desabafar.

Aos meus colegas de mestrado, os quais tornaram esse caminho menos dificultoso e mais divertido, quebrando o estigma de que a academia é um espaço competitivo e, em especial, à Ionara, Mary e Marcelo, pela parceria e apoio nos trabalhos, pelas boas risadas, pelos desabafos e pelo acolhimento.

Ao meu orientador, professor Carlos, pelas horas dedicadas ao meu projeto e à orientação, por seu ensino, por suas contribuições e por sua disponibilidade em ajudar.

Aos professores componentes da banca examinadora, por terem aceitado ao convite e dedicado parte do seu tempo para lerem o meu trabalho e trazerem importantes contribuições.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023. Para atingimento do objetivo geral, realiza-se uma pesquisa predominantemente descritiva com abordagem qualitativa. A fundamentação teórica contempla conceitos sobre gestão de riscos, gestão de riscos no setor público e políticas públicas. A coleta de dados abrange documentos não sigilosos e entrevistas com os principais gestores responsáveis por acompanhar a formulação e a execução da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso. Os dados coletados são tratados empregando-se análise documental e análise de conteúdo com grade mista, considerando eventos de riscos e entregas previamente vinculados aos sete eixos da referida política, conforme descrito no referencial teórico. Os principais resultados permitiram identificar 24 eventos de riscos e 32 entregas dos eixos da referida política. Esses eventos de riscos e essas entregas não se distribuíram uniformemente entre os eixos da citada política pública. Em adição, dezoito eventos de riscos descritos e oito entregas evidenciadas não foram previamente vinculados aos eixos da política pública no momento de sua formulação. Espera-se, com os resultados obtidos, trazer contribuições buscando o aprimoramento da identificação de eventos de riscos e da apuração prévia das entregas dos eixos da política pública selecionada. Adicionalmente, busca-se promover reflexões sobre a identificação de eventos de riscos que afetem entregas de políticas públicas implementadas por órgãos e entidades de segurança pública no Brasil.

Palavras-chave: Identificação de riscos; Políticas públicas; Política Penitenciária; Secretaria Nacional de Políticas Penais; Gestão de riscos no setor público.

ABSTRACT

The general objective of this study is to identify the main risk events that affected or could have affected the delivery of the public policy for the Promotion of Citizenship for Prisoners and Ex-Prisoners of the National Secretariat for Penal Policies between 2020 and 2023. To achieve the general objective, predominantly descriptive research with a qualitative approach is carried out. The theoretical basis includes concepts on risk management, risk management in the public sector and public policies. Data collection includes non-confidential documents and interviews with the main managers responsible for monitoring the formulation and implementation of the public policy for the Promotion of Citizenship for Prisoners and Ex-Prisoners. The collected data are treated using document analysis and content analysis with a mixed grid, considering risk events and deliveries previously linked to the seven axes of the policy, as described in the theoretical basis. The main results allowed the identification of 24 risk events and 32 deliveries of the axes of the policy. These risk events and deliveries were not evenly distributed among the axes of the public policy. In addition, eighteen risk events described and eight deliveries highlighted were not previously linked to the public policy axes at the time of their formulation. The results obtained are expected to contribute to improving the identification of risk events and the prior assessment of deliveries of the selected public policy axes. Additionally, the aim is to promote reflections on the identification of risk events that affect deliveries of public policies implemented by public security agencies and entities in Brazil.

Keywords: Risk identification; Public policies; Penitentiary Policy; National Secretariat for Penal Policies; Risk management in the public sector.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
APAC	Associação de Proteção e Assistência a Condenados
APEC	Atendimento à Pessoa Custodiada
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEAPA	Central de Apoio às Penas e Medidas de Alternativas
CEFET-MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CGCAP	Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais
CGE	Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COAMGE	Coordenação de Atenção às mulheres e Grupos Específicos
COARE	Coordenação de Assistência Social e Religiosa
COARJUS	Coordenação de Assistência Religiosa, Jurídica e Social
COATR	Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda
COECE	Coordenação de Educação, Cultura e Esporte
CONAME	Coordenação Nacional de Monitoração Eletrônica
CONAP	Coordenação Nacional de Alternativas Penais
CONSA	Coordenação Nacional de Saúde
COPSAE	Coordenação de Políticas de Participação Social e de Atenção ao Egresso
COS	Coordenação de Saúde
COSO	<i>Committe of Sponsoring Organization of the Treadway Commission</i>
CT-CGE	Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DIAMGE	Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos
DICAP	Diretoria de Cidadania e Alternativa Penais

DIPEN	Diretoria de Inteligência Penitenciária
DIREX	Diretoria Executiva
DIRPP	Diretoria de Políticas Penitenciárias
DISPF	Diretoria do Sistema Penitenciário Federal
DOU	Diário Oficial da União
EFQM	European Foundation for Quality Management
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ERM	Enterprise Risk Management
FPN	Força Penal Nacional
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
HC	Habeas Corpus
HM Treasury	His Majesty's treasury
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
iESGo	Instrumento para avaliação de práticas ambientais, sociais e de governança
iGG	Índice integrado de governança e gestão
ISO	International Organization of Standardization
IVC	Índice de Validade de Conteúdo
LEP	Lei de Execução Penal
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	New Public Management
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNAMPE	Política Nacional de Atenção às Mulheres em privação de liberdade e egressas do sistema prisional
PNAPE	Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa
PNAT	Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCAP	Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas

	Permanentes
Pronasci	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RDD	Regime Disciplinar Diferenciado
RELIPEN	Relatório de Informações Penais
RMAF	Risk Management Assessment Framework
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SINAPE	Sistema Nacional de Alternativas Penais
SISDEPEN	Sistema de Coleta de Dados do Sistema Penitenciário Brasileiro
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
SPF	Sistema Penitenciário Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de risco.....	26
Figura 2 - Modelo Orange Book.....	31
Figura 3 - Modelo RMAF.....	32
Figura 4 - Modelo de Formulário de Identificação de Riscos do MJSP.....	34
Figura 5 – População prisional nos últimos 4 anos	48
Figura 6 - Estrutura regimental da DIRPP entre 2019 e 2021.....	62
Figura 7 - Subunidades responsáveis pelos eixos da política pública	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre o COSO ERM e a ISO 31000:2018.....	30
Quadro 2 - Diferença da gestão de riscos nos setores privado e público	38
Quadro 3 - Implementação da gestão de riscos na SENAPPEN	41
Quadro 4 - Comparação das fases do ciclo da política.....	44
Quadro 5 - Normas sobre assistências e trabalho a pessoas presas	48
Quadro 6 - Políticas Públicas da SENAPPEN.....	50
Quadro 7 – Síntese das Entregas dos Eixos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso.....	53
Quadro 8 - Eventos de riscos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso previamente indicados	58
Quadro 9 - Ordem dos Entrevistados	64
Quadro 10 - Perfil dos entrevistados	65
Quadro 11 - Procedimento de coleta de dados	68
Quadro 12 - Etapas de análise de conteúdo.....	69
Quadro 13 - Alinhamento entre objetivos, fonte de dados e forma de análise.....	70
Quadro 14 - Saturação teórica das categorias.....	72
Quadro 15 - Entregas da Política Pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo.....	73
Quadro 16 - Entregas evidenciadas por eixo	91
Quadro 17 - Entregas evidenciadas, por eixo, em relação ao previsto	92
Quadro 18 - Eventos de riscos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo.....	93
Quadro 19 - Eventos de riscos categorizados quanto a ter afetado as entregas, a origem e o tipo.....	94

Quadro 20 - Quantidade de eventos de riscos por eixo	109
Quadro 21 - Identificação dos elementos do evento de risco	110
Quadro 22 - Eventos de riscos descritos na análise, por eixo.....	112
Quadro 23 - Eventos de riscos descritos por eixo em relação ao previamente levantado	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de servidores por eixo	64
--	----

SUMÁRIO

RESUMO	V
ABSTRACT	VI
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	VII
LISTA DE FIGURAS	X
LISTA DE QUADROS	XI
LISTA DE TABELAS	XIII
1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização	16
1.2 Formulação do Problema	18
1.3 Objetivos	20
1.3.1 Objetivo Geral	20
1.3.2 Objetivos Específicos	20
1.4 Justificativas	21
1.5 Estrutura da dissertação	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1. Gestão de Riscos	24
2.1.1 Aspectos Conceituais.....	25
2.1.2 Modelos de Gestão de Riscos	28
2.1.3 Etapas da Gestão de Riscos enfatizando a Identificação de Eventos de Riscos	32
2.1.4 Gestão de Riscos e Desempenho	35
2.2 Gestão de Riscos no Setor Público	36
2.2.1 Implementação da Gestão de Riscos no Setor Público	36
2.2.2 Gestão de Riscos na SENAPPEN.....	40
2.3 Políticas Públicas	43
2.3.1 Aspectos conceituais	43
2.3.2 Política de Segurança Pública.....	45
2.3.3 Política Penitenciária no Brasil e as Políticas Públicas da SENAPPEN	46
2.3.4 Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN	51
3 MÉTODO	60
3.1. Tipologia da Pesquisa	60

3.2. Perfil dos Participantes e Caracterização da Organização	61
3.3. Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa.....	65
3.4. Procedimentos de Coleta dos Dados	66
3.5. Procedimentos de Análise dos Dados.....	68
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	72
4.1. Principais entregas evidenciadas dos eixos da Política Pública selecionada	72
4.2. Descrição dos principais eventos de riscos das entregas previamente evidenciadas.	92
4.3. Comparação dos principais eventos de riscos previamente levantados e os eventos de riscos descritos	112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICES	131
Apêndice A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	131
Apêndice B – Definições de termos do roteiro.....	132
Apêndice C – Pedido de Autorização do Órgão para Coleta de Dados	133
Apêndice D – Convite para entrevista	135
Apêndice E – Principais entregas entre os anos de 2019 e 2023.....	136

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo introdutório, será apresentada a contextualização, a formulação do problema, o objetivo geral, os objetivos específicos, as justificativas e, ainda, a estrutura da dissertação.

1.1 Contextualização

Em 1980, o Brasil passou por um período de estagnação econômica, derivada de uma recessão mundial devido à elevação da taxa de juros pelos Estados Unidos e à valorização do dólar, o que aumentou a dívida externa brasileira e o custo do processo de produtos importados, necessários ao funcionamento da indústria, e reduziu o preço das exportações (Almeida, 2000).

Em resposta a essa crise, uma das ações executadas pelo governo foi redefinir as funções do Estado com vistas a garantir maior capacidade de governança e melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos. No contexto dessas reformas, em 1995, inicia-se a reforma gerencial, a qual buscou “modernizar as formas de administrar os recursos públicos para tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade” (Oliveira, 2014, p. 115) e introduzir novas técnicas de administração, procurando a melhoria do desempenho das instituições públicas e da prestação de serviços (Ferreira, 2014).

Dentre as técnicas existentes, encontra-se a gestão de riscos (Power, 2007), compreendida, no contexto da administração pública federal, como o “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (Brasil, 2016, art. 2º, VII). É adequado destacar, neste parágrafo, que a gestão de riscos abrange a identificação de eventos de riscos, a qual é foco desse estudo.

Com vistas a auxiliar a implementação da gestão de riscos no setor privado e público, foram construídos modelos (*frameworks*) como, por exemplo, o elaborado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), chamado ‘COSO Enterprise Risk Management’ ou ‘COSO – ERM’ e o modelo elaborado pela *International Organization for Standardization* (ISO), chamado ‘ISO 31000:2018’, cujos aspectos podem ser encontrados em normas brasileiras (Souza *et al.*, 2020).

Além de modelos para implementação, existem também modelos de avaliação da gestão de riscos, como o *Risk Management Assessment Framework* (RMAF), elaborado pelo governo britânico (United Kingdom, 2009). Tais modelos corroboram com o entendimento da

utilização da gestão de riscos para uma boa performance institucional e melhoria contínua de políticas públicas.

A importância do aperfeiçoamento constante de políticas públicas se dá pelo fato de ser por meio delas que os governos promovem resultados ou mudanças no mundo fático, refletindo na vida das pessoas (Souza, 2006). A entidade governamental é responsável por implementá-las a fim de perseguir o interesse público ou o bem comum da população (Lustosa da Costa, 2019).

Desde a Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os órgãos e entidades foram obrigados a implementar a gestão de riscos (Brasil, 2016). Com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, impôs-se à alta administração das organizações públicas federais incorporar o sistema de gestão de riscos e controles internos às atividades dos órgãos, integrando-a ao processo de planejamento estratégico e seus desdobramentos, bem como às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos níveis organizacionais (Brasil, 2017a).

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019, definiu a gestão de riscos como um conjunto de ações realizadas em um ambiente, por vezes, dinâmico, dedicadas a fornecer uma segurança razoável no cumprimento dos objetivos dos órgãos, dos projetos e das políticas, dentre outros, e de oferecer evidências para um processo decisório (Brasil, 2019a).

A Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), órgão específico singular da administração federal, vinculada ao MJSP, assim como os demais órgãos, teve de implementar a gestão de riscos na instituição. Essa Secretaria é responsável, dentre outras atribuições, por promover políticas públicas direcionadas à população do sistema penitenciário nacional - estadual e federal - e aos integrantes das carreiras relacionadas ao referido sistema (Brasil, 2023b).

Essas políticas buscam assegurar o objetivo da execução penal de proporcionar condições necessárias para garantir a integração social do condenado, fornecendo assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (Brasil, 1984), considerando que a prisão no Brasil, desde sua criação, não procura apenas privar o indivíduo de liberdade, mas restaurá-lo para convivência em sociedade, sendo a sua recuperação um princípio basilar (Porto, 2008).

Através da efetivação e da garantia dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, o Estado promove a possibilidade de os indivíduos se desenvolverem como pessoa; mas quando aquele age em desacordo com sua própria Constituição Federal, como privar alguém de educação ou submetê-la à situação de penúria social, acaba por restringir a responsabilidade individual pela vida, atrofiando a condição de cidadão e, além disso, no sistema penitenciário, favorece o controle e aumento de facções criminosas (Gonçalves, 2021) que assolam a segurança pública do país.

Considerando o que foi previamente exposto, a atuação do Estado na promoção de políticas públicas penitenciária contribui para a recuperação das pessoas privadas de liberdade e a convivência harmônica em sociedade, sendo de fundamental importância o sucesso dessas políticas públicas para a transformação social e segurança pública. E a gestão de riscos é uma das maneiras de se assegurar razoavelmente esse resultado (Brasil, 2019a).

Decorridos sete anos da obrigatoriedade de implantação da gestão de riscos na administração pública federal, existem poucos estudos consolidados da gestão de riscos e suas implicações para as políticas públicas, inclusive, no tocante à identificação de eventos de riscos que afetem as entregas das políticas públicas penitenciárias. Tal constatação pode contribuir para investigação empírica sobre o tema.

1.2 Formulação do Problema

Em 2019, o MJSP começou a construção da sua primeira carteira de políticas públicas, contendo as políticas de todos os órgãos a ele vinculados, utilizando-se dos Guias de Avaliação de Políticas Públicas *Ex Ante* e *Ex Post* do Governo Federal (Brasil, 2018b, 2018c), cuja qual foi publicada no segundo semestre de 2019 e permaneceu até o final de 2023, quando houve criação de novos arranjos de políticas públicas.

De 2020 a 2023, a SENAPPEN foi responsável pela execução de seis políticas públicas, segmentadas por eixos, 18 ao total, cada eixo contendo suas principais entregas, discriminadas na carteira de políticas públicas do MJSP, e desenhadas e monitoradas observando-se esses manuais. Os formulários de detalhamento e monitoramento dessas políticas, contêm um espaço destinado à gestão de riscos, seguindo as orientações trazidas pelos manuais, incluindo a etapa de identificação de eventos de riscos, os quais podem afetar a implementação das referidas políticas públicas.

A SENAPPEN, atualmente, está envolvida na implementação de políticas públicas capazes de contribuir para a transformação do sistema penitenciário nacional e, dentre elas,

havia a política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso¹, responsável pelo fomento e promoção das assistências aos presos e do trabalho, descritos na Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal (LEP).

A política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso foi subdividida em sete eixos temáticos e, nesses eixos, entre o período de 2020 a 2023, 43 principais entregas à sociedade foram previamente levantadas².

Importante destacar que o Guia Prático de análise *ex post* da administração pública federal considera ‘entrega’ todos os bens ou serviços decorrentes de um processo, que a política pública produz, com vistas a enfrentar as causas do problema que originou a política pública e produzir resultados (Brasil, 2018c). Esta, inclusive, foi a definição adotada para os fins deste estudo. De notar, ainda, que embora as entregas estejam previamente citadas, isto não significa que, em termos práticos, todas elas foram efetivamente percebidas por aqueles que respondiam por sua implementação.

Em 2015, em julgamento de uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o sistema penitenciário brasileiro foi considerado um estado de coisas inconstitucional, ou seja, um ambiente com violação grave de direitos fundamentais, em que o judiciário verificou uma violação copiosa, resultando em uma inefetividade da política pública penitenciária (Maia; Ferreira, 2018).

Órgãos de controle apontam para a necessidade de execução de políticas públicas para prevenção do crime e retorno à sociedade (2017b). Em um de seus acórdãos, o Tribunal de Contas da União (TCU) esboçou:

“25. As deficiências encontradas no sistema penitenciário nacional são, todavia, ainda mais amplas do que o déficit generalizado de vagas. Entre outras mazelas do setor, há carência de informações de qualidade para a tomada de decisão [...] e não prestação de assistência ao preso objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

26. Esses problemas estruturais contribuem significativamente para a perda de controle do sistema penitenciário por parte do Estado, abrindo espaço para toda sorte de violação de direitos humanos, rebeliões e atuação de facções criminosas.

27. [...]. A incapacidade do sistema de prover, de maneira eficaz, [...] a recuperação dos indivíduos que incidem em práticas delituosas impõe consequências severas sobre o bem-estar da sociedade como um todo, na medida em que há reflexos diretos sobre a segurança pública” (Brasil, 2017b).

¹Considera egresso o liberado definitivo do estabelecimento prisional pelo prazo de 1 ano ou o liberado condicional durante o período de prova (Brasil, 1984).

² Os referidos eixos e as respectivas entregas previamente associadas a esses eixos estão elencadas na Subseção 2.3.3 da fundamentação teórica.

A gestão de riscos não se encontra apenas no debate de gestão pública, mas também se verifica o interesse nela por reguladores e formuladores de políticas públicas (Black, 2005). Dessa forma, a gestão de riscos pode ser utilizada para buscar garantir as entregas dos eixos da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, considerando o ambiente complexo, dinâmico e desafiador do sistema penitenciário nacional, bem como orientar a gestão na condução de melhores estratégias para entrega à sociedade e cumprimento dos objetivos do órgão.

Esclarece-se que a gestão de riscos é composta por etapas, fases ou componentes que, resumidamente, podem ser descritos conforme segue: identificação e avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos (United Kingdom, 2023). De acordo com o anteriormente informado na contextualização, nesta pesquisa o foco principal foi a primeira etapa citada, a identificação de eventos de riscos.

Dessa forma, a identificação de eventos de riscos pode colaborar com o desenvolvimento das entregas contidas nas políticas públicas sob os cuidados dos órgãos de segurança pública, como a SENAPPEN e, conseqüentemente, com a harmônica integração social e a segurança pública.

Somando-se a isso, a falta de maiores informações sobre a identificação de eventos de riscos capazes de afetar as entregas da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, inclusive aquelas indicadas entre o período de 2020 a 2023, traz oportunidades para investigações no campo teórico e empírico.

Tendo em vista o que foi exposto na contextualização e nesta seção, o problema que se apresenta para esta pesquisa é o seguinte: **Quais foram os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023?**

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desse estudo é identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para o atingimento do objetivo geral, são propostos os seguintes objetivos específicos:

1. Evidenciar as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023;
2. Descrever os principais eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas, na percepção dos servidores da Secretaria Nacional de Políticas Penais;
3. Comparar os eventos de riscos descritos na percepção dos servidores com os eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

1.4 Justificativas

Em seu artigo, Silva *et al.* (2021) indicaram que os estudos sobre a gestão de riscos no país ainda são limitados na produção acadêmica, estando mais focados em aspectos financeiros do que em aspectos estratégicos e operacionais das organizações públicas, o que ocorre na literatura e experiências internacionais.

Não foram encontrados estudos representativos que examinem se a implementação de políticas públicas é bem-sucedida, tendo a gestão de riscos contribuído para as entregas dessas políticas públicas, em especial, no tocante à adequada identificação de eventos de riscos. Além disso, os estudos sobre gestão de riscos, conforme anteriormente informado, estão mais voltados para o aspecto financeiro e não para os estratégicos e operacionais (Silva *et al.*, 2021).

A produção de artigos sobre gestão de riscos no setor público veio a aumentar a produção do conteúdo em 2004, em consequência da difusão da *New Public Management* (NPM), mas com contribuições, em sua maioria, voltadas para a gestão de riscos de maneira geral, e o restante dedicada à análise de teoria, normas ou políticas e pontos de vista ou comentários (Bracci *et al.*, 2021), sem a presença consistente de estudos que abordem as implicações da gestão de riscos associada à políticas públicas penitenciárias.

Em pesquisa recente, Oliveira e Abib (2023) afirmaram que faltam estudos que coloquem o risco como protagonista e que realizem análise profundas de aspectos subjacentes, abordando-o como algo a ser gerenciado, bem como a lacuna a ser preenchida em pesquisas referentes a gestão de riscos gerando impacto social positivo para o público de interesse.

De acordo com Rana, Wickramasinghe e Bracci (2019), existe a necessidade de mais pesquisas para se obter novas percepções sobre práticas e processos de gestão de riscos

existentes. O espaço entre as pesquisas da academia e as práticas gerenciais deve ser coberto, a fim de promover debates relevantes e entrega de melhores políticas públicas, o que parece ser consistente em promover estudos sobre a identificação de eventos de riscos.

Apesar das crescentes pesquisas sobre gestão de riscos no setor público, ainda são poucas as empíricas abrangendo o vínculo entre a gestão de riscos e as entregas das políticas públicas. Adicionalmente, constata-se que os elementos de caráter subjetivo que constam em muitas políticas públicas não levam a conclusões do seu sucesso ou fracasso (Barret, 2014), dificultando a atuação dos órgãos para seu aperfeiçoamento.

O Guia Prático de Análise *ex ante* de política pública, modelo do governo federal para formulação de políticas públicas, estabelece que o plano de implementação da política tem que vir acompanhado de um plano de gestão de riscos, uma vez que identificar eventos de riscos referentes à política a ser implementada é primordial, “determinando-se fatores com alta probabilidade de influir sobre seu processo de execução e caracterizando-os em detalhe suficiente para que se possa desenvolver uma estratégia para sua mitigação” (Brasil, 2018b, p.124).

Ainda, a gestão de riscos pode colaborar para que o sistema de gestão esteja orientado para a eficiência e satisfação dos stakeholders (Bracci *et al.* 2021). Dessa maneira, o estudo dos insumos oriundos da gestão de riscos, bem como a identificação de eventos de riscos para auxiliar a execução de políticas públicas, pode trazer reflexões sobre a promoção de mudanças as quais afetarão o sistema penitenciário e, conseqüentemente, a vida de diferentes *stakeholders*, como gestores, servidores do sistema penitenciário, presos, egressos e a sociedade.

Conforme Fisher e Abreui (1987), faz-se oportuna, também, uma reflexão mais aprofundada sobre a formulação de políticas públicas penitenciárias, inclusive com suas entregas previamente propostas, de tal forma que essas entregas sejam compatíveis com o controle democrático em uma sociedade cuja segurança da população e a justiça social são princípios balizadores da convivência social.

Este trabalho pode servir, também, para que os formuladores de políticas públicas e gestores do setor público avaliem as entregas propostas de políticas públicas, os insumos da gestão de riscos, em especial, a identificação de eventos de riscos, buscando promover um melhor desempenho (Rana; Hoque; Jacobs, 2019). Não haver informações confiáveis a respeito do desempenho de uma política pública, em especial, quando as melhorias não são perceptíveis, contribuem para o aumento da frustração do público e, conseqüentemente, sua falta de apoio para reformas no setor público (Barret, 2014).

Por fim, os achados deste estudo poderão colaborar para se identificar eventos de riscos nas entregas de políticas públicas, dentro do contexto da SENAPPEN, e contribuir para reflexões de outros órgãos vinculados ao MJSP e de segurança pública, de forma mais ampla, apoiando, inclusive, a discussão sobre as práticas de gestão de riscos que ocorrem nas organizações durante a implementação e o controle de estratégias (Miller, 2009).

1.5 Estrutura da dissertação

Além da Introdução e dos elementos anteriormente apresentados, essa dissertação está estruturada com os tópicos de Referencial Teórico, Método, Resultados e Discussão, Considerações Finais, Referências e Apêndices.

O Capítulo 2 trata sobre o referencial teórico do estudo, estruturado em: 2.1 Gestão de Riscos, 2.2 Gestão de Riscos no Setor Público e 2.3 Políticas Públicas. O método está contido no Capítulo 3, dividido em 3.1 Tipologia da Pesquisa, 3.2 Perfil dos Participantes e da Organização, 3.3 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa, 3.4 Procedimentos de Coleta dos Dados e 3.5 Procedimentos de Análise dos Dados.

Após a construção dos capítulos anteriores, criou-se o Capítulo 4, o qual discorre sobre os resultados e discussão. Os achados encontrados na pesquisa foram inseridos no Capítulo 4, cujo qual foi dividido de acordo com os objetivos previamente estabelecidos na Subseção 1.3.2.

O Capítulo 5 diz respeito às considerações finais, contendo o que foi achado nos resultados, resumidamente, bem como o cumprimento dos objetivos específicos e do geral, as contribuições do estudo com o órgão estudado, as limitações encontradas e as sugestões de pesquisas que poderão ser desenvolvidas a fim de possibilitar novas contribuições ou novos pontos de vistas.

Ao final, encontram-se as referências utilizadas neste estudo e 5 Apêndices com os materiais complementares utilizados para o desenvolvimento da dissertação: o roteiro da entrevista semiestruturada, as definições de termos deste roteiro, o pedido de autorização da realização da pesquisa no órgão, o convite para entrevista aos entrevistados e as principais entregas entre os anos de 2020 e 2023 da política pública selecionada para o estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico busca verificar o estado do conhecimento sobre o tema, estabelecer o significado dos conceitos que serão usados na pesquisa e debater sobre conceitos e teorias (Gil, 2019). Ele está segmentado em três seções importantes para o desenvolvimento desse estudo: gestão de riscos (Seção 2.1), gestão de riscos no setor público (Seção 2.2) e políticas públicas (Seção 2.3).

Para o levantamento dos artigos citados nas seções 2.1 e 2.2, realizou-se uma pesquisa utilizando-se as expressões ‘*risk management*’ e ‘*public sector*’ na base *Web of Science*. Da pesquisa, encontrou-se o artigo ‘*Risk management in the public sector: a structured literature review*’ de Bracci *et al.* (2021), em que os autores realizam um levantamento de artigos sobre gestão de riscos publicados, com recorte temporal entre 1990 e 2018, na base SCOPUS.

Dos artigos contidos no teor do trabalho e nas referências, foram selecionados os que possuíam ligação com o tema desta pesquisa e, em seguida, deu-se continuidade à busca extensão nesses artigos, dando preferência para aqueles com *Qualis Capes* A1 e A2. Além disso, foram realizadas consultas nas bases *Web of Science*, *Scopus*, *Scielo*, *Taylor and Francis*, *Wiley* e na Biblioteca digital brasileira de teses e dissertações.

Quanto ao levantamento bibliográfico da Seção 2.3, verificou-se, no repositório de dissertações do Mestrado em Administração Pública da Universidade de Brasília (UNB), dissertações que tangenciassem com a temática, investigando suas referências bibliográficas. Após, foram considerados os artigos com *Qualis Capes* A1 e A2. Outros artigos foram incorporados conforme se ponderou a necessidade de suprir determinadas lacunas que iam se apresentando no decorrer da construção do trabalho.

Houve, também, o levantamento de leis, normas e documentos referentes a políticas públicas vinculadas ao MJSP, em especial, sobre as políticas públicas penitenciárias vigentes na administração pública federal, abrangendo, inclusive, o período a que se refere a análise deste estudo.

2.1. Gestão de Riscos

Esta seção trata sobre Gestão de Riscos e foi dividida em 4 subseções. Primeiro, tratar-se-á dos aspectos conceituais da gestão de riscos, como as definições para riscos e gestão de riscos (Subseção 2.1.1); após, serão trazidos os modelos de gestão de riscos (Subseção 2.1.2), as etapas da gestão de riscos, enfatizando a identificação dos eventos de riscos, objeto do estudo (Subseção 2.1.3), e a gestão de riscos e desempenho (Subseção 2.1.4).

2.1.1 Aspectos Conceituais

Identificar e tratar riscos são atividades que não fazem parte apenas da sobrevivência humana, mas da sobrevivência de entidades privadas e públicas. Não são poucos os casos expostos nas manchetes de jornais a respeito de riscos que se concretizaram e levaram empresas à falência, a exemplo da maior falência empresarial dos Estados Unidos, o caso Enron (Benston; Hartgraves, 2002) ou a catástrofe da plataforma petrolífera Deepwater Horizon, a qual explodiu no Golfo do México, provocando uma das piores calamidades causadas pelo homem (Chapman, 2019). A crise financeira mundial, inclusive, trouxe a noção de riscos como um tema central para a gestão de entidades públicas e privadas (Rana; Wickramasinghe; Bracci, 2019).

Na atualidade, não há uma conceituação única a respeito do que seja risco. Esse conceito passou por uma evolução no decurso do tempo: desde o iluminismo, como uma metáfora de jogos de azar, cujos resultados eram imprevisíveis, a uma abordagem com base em estatística e na teoria de probabilidade do pós-modernismo (Miller, 2009). *Frameworks* de riscos mundialmente populares, como o COSO, a ISO e o Orange Book (Rana; Wickramasinghe; Bracci, 2019) trazem, em cada um, uma definição sobre risco.

Em COSO (2017), risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que irá afetar negativamente o alcance dos objetivos. No Orange book (2023), risco é definido como a incerteza dos resultados negativos. Por sua vez, a ABNT NBR ISO 31000:2018, sem denotar risco como algo positivo ou negativo, conceitua-o como o “efeito da incerteza nos objetivos” (ABNT, 2018, p.1). Os conceitos para risco, citados neste parágrafo, são difundidos por modelos de gestão de riscos. Tais modelos são mais bem detalhados na Subseção 2.1.2 deste estudo.

Sem prejuízo das definições de risco previamente citadas, é adequado informar que existem outros trabalhos que levam em consideração a classificação de riscos com aspectos positivos e negativos (Power, 2009) e outros que fazem diferenciação entre eles, tratando os positivos como oportunidades e os negativos como riscos, a exemplo dos modelos COSO-ERM (2004) e Orange Book (2004).

No Brasil, órgãos públicos também criaram definições para risco. O TCU, em seu manual de Gestão de Riscos, conceituou-o como a possibilidade de ocorrência de um evento que afete adversamente a realização dos objetivos (Brasil, 2020b).

A Controladoria-Geral da União (CGU), em conjunto com o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao publicar a Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016, conceituou risco, para a administração pública federal, como “a possibilidade de um

evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos” (Brasil, 2016, cap. I, art. 2º, XIII).

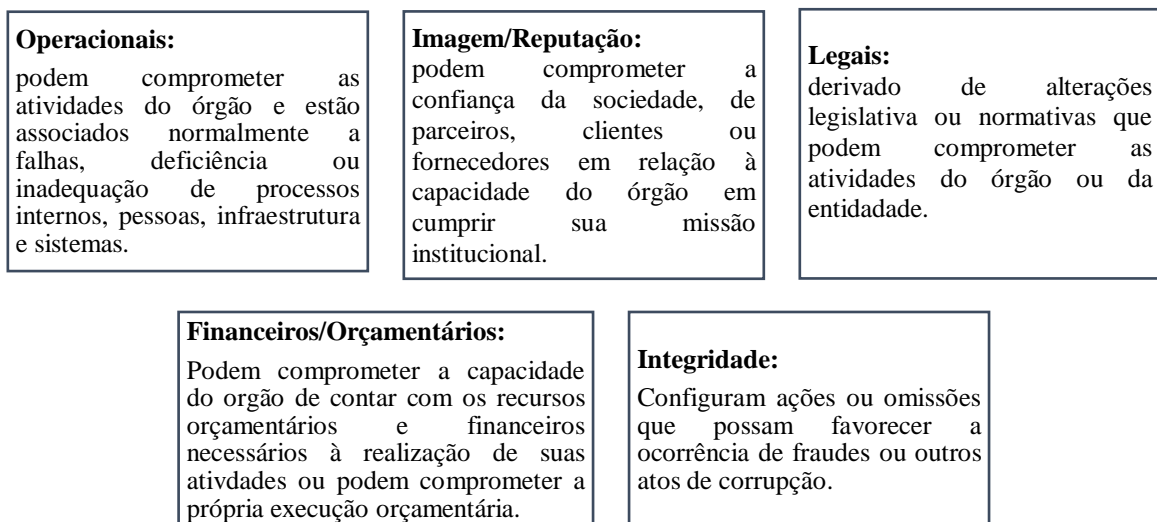
Já para o MJSP, do qual a SENAPPEN é órgão específico singular, risco é um “evento futuro e incerto que, caso ocorra, poderá impactar negativamente o alcance dos objetivos do ministério” (Brasil, 2020a).

Após a exposição dos diferentes conceitos de riscos, para este trabalho, com lócus na SENAPPEN e com enfoque em política pública específica do mencionado órgão, será utilizada a definição do MJSP, focando-se naqueles que produzem impacto negativo, ou seja, tem-se risco como um evento futuro e incerto que, caso aconteça, poderá impactar negativamente o alcance de políticas públicas (Brasil, 2020a).

Os riscos, ainda, podem ser classificados ou tipificados de diferentes formas. Por exemplo, quanto à origem – externos ou internos –, à natureza – estratégicos, operacionais e financeiros (IBGC, 2007) – e ao tipo – que podem ser descritos, entre outros, como operacionais, de imagem ou reputação, legais, financeiros ou orçamentários e de integridade (Brasil, 2016, 2020a).

Concernente à origem, os riscos podem ser originados de fatores externos, em regra, fora do controle das organizações, ou internos à organização, possibilitando margem para o seu gerenciamento, devendo estas analisarem e compreenderem seus contextos externo e interno ao se criar a estrutura para gerenciar riscos (ABNT, 2018). Quanto aos tipos de risco, citados no parágrafo anterior, podem ser descritos conforme exibido na Figura 1.

Figura 1 - Tipos de risco



Fonte: a partir de Brasil (2016, 2020a).

Acrescenta-se, ademais, a distinção de risco e incerteza (Knight, 1921). De acordo com Gigerenzer (2016), é possível conhecer as causas, consequências e a probabilidade de os riscos ocorrerem, mesmo não sendo tão tangíveis; já nas incertezas, os elementos citados anteriormente não são possíveis de serem identificados e, quando essas ocorrem, causam surpresa. Esse espanto seria similar à figura do cisne negro de Nassim Taleb (2008): um evento raro, fora da curva, altamente improvável e com significativo impacto. Por essa razão, Borraz (2014) afirma que é possível administrar risco, enquanto a incerteza, não.

Como o risco pode afetar a consecução dos objetivos, geri-los torna-se tarefa fundamental para o sucesso das organizações. Estudos quantitativos sobre gestão de riscos datam dos anos de 1956, inferindo-se que esse termo entrou em uso na década de 1950, nos Estados Unidos, tendo um ápice da utilização do termo em 1963, período em que se verificou a atividade em documentar a gestão de riscos, mudando de natureza e ênfase, com o passar do tempo (Crockford, 1982).

Com auxílio das ciências sociais e antropologia, a limitação decorrente da exposição aos riscos empresariais bem como os impactos que esses poderiam gerar para a organização foram sendo administrados (Settembre-Blundo *et al.*, 2021) e, cada vez mais, tratados por meio da gestão de riscos.

Assim como risco, o conceito de gestão de riscos não é unificado. *O Enterprise Risk Management Committee da Casualty Actuarial Society* (2003), uma organização internacional atuarial especializada em riscos de propriedades e acidentes, conceitua gestão de riscos corporativos como uma disciplina pela qual a instituição avalia, controla, financia, explora e monitora os riscos de todas as origens com o foco em aumentar seu valor de curso e longo prazo para seus *stakeholders*.

A ISO 31000:2018 a define como um conjunto de atividades coordenadas com vistas a dirigir e controlar uma organização concernente a riscos (ABNT, 2018). O COSO-ERM (2004) denomina gestão de riscos como um processo posto em prática por todos da instituição - colaboradores, gestores, alta administração – com a finalidade de identificar e gerenciar riscos, mantendo-os no apetite a risco da empresa, buscando assegurar razoavelmente o alcance dos objetivos institucionais.

O Orange Book (2004) trata gestão de riscos como os processos envolvendo identificar, avaliar e decidir a respeito do tratamento dos riscos, definir responsáveis e tomar ações a fim de mitigação ou antecipação dos riscos, além de monitoração e revisão do progresso dessas atividades.

Já de acordo com o *Integrated Risk Management Framework* (Canada, 2001), gestão de riscos é uma abordagem sistêmica a fim de definir o melhor curso de ação sobre a incerteza, realizando a identificação, avaliação, compreensão, ação e comunicação das questões de riscos.

A Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016, em seu art. 2º, VII, considera a gestão de riscos como um processo de identificação, avaliação, administração e controle de potenciais eventos ou situações a fim de prover uma segurança arrazoada do alcance dos objetivos da entidade. Para o MJSP, as atividades de gestão de riscos consistem em identificar, avaliar, tratar monitorar e promover a análise crítica dos riscos que afetam tanto a estratégia como o alcance dos objetivos (Brasil, 2019a).

Assim como adotado para a definição de riscos, o conceito a ser utilizado nessa pesquisa será o do MJSP por apresentar uma conceituação com foco no setor público e pela SENAPPEN fazer parte de sua estrutura. Importante citar, para os fins deste estudo, que o referido conceito de gestão de riscos adotado, assim como os conceitos com foco no setor público por Orange Book (2004) e Canadá (2001), abrangem a etapa de identificação de riscos.

A gestão de riscos é um processo que se relaciona com os objetivos da organização (Power, 2009), influenciando o desempenho institucional e funcionando como uma ferramenta de prestação de contas (Palermo, 2014). Ela é desenvolvida a fim de evitar riscos que foram identificados ou, caso não haja a possibilidade, mitigá-los e abrandá-los (Tummala; Schoenherr, 2021).

Ela também contribui para incentivar uma avaliação melhorada dos percalços para o atingimento dos objetivos e consideração dos dificultadores antes ignorados pelos tomadores de decisão (Rothstein, 2006).

2.1.2 Modelos de Gestão de Riscos

Existem modelos (*frameworks*), elaborados por organizações privadas e públicas, que auxiliam e orientam na implantação da gestão de riscos nas instituições, como, por exemplo o COSO-ERM (COSO, 2004), aperfeiçoado em 2017, a ISO 31000:2018 (ABNT, 2018) e o Orange Book (2004). O RMAF também é um desses modelos, mas não trata de implementação, e sim de avaliação de gestão de riscos.

Em 2004, o COSO, uma organização americana independente criada para patrocinar a *National Commission of Fraudulent Financial Reporting*, a qual, por sua vez, é sustentada por cinco grandes associações profissionais dos Estados Unidos e lida com gerenciamento de

riscos corporativos, controle interno e dissuasão de fraudes, emitindo orientações para empresas privadas e públicas, publicou o COSO - ERM, um modelo sobre riscos para as instituições, a fim de essas considerarem o risco tanto na estratégia como em seu desempenho (COSO, [s.d.]).

Em 2017, uma atualização da versão ocorreu para inserir pontos sobre cultura gerencial e estratégia (COSO, 2017), apontando para a importância de se levar em consideração o risco quando da definição da estratégia da organização e na gestão do desempenho organizacional (Araújo; Gomes, 2021).

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), fundada em 1940, é uma entidade privada sem fins lucrativos responsável por elaborar normas técnicas, entre outras atribuições (ABNT, [s.d.]). Em 2009, esta lançou a ABNT NBR ISO 31000:2009, cujo tema central dizia respeito a diretrizes gerais e princípios sobre gestão de riscos (ABNT, 2009).

Em 2018, a norma sofreu revisão, resultando na NBR ISO 31000:2018, cujo processo de gestão de riscos teve algumas poucas alterações, como a inserção de uma fase de registro e relato. Essa norma tem sido citada na literatura como um exemplo aceito internacionalmente para identificar e analisar riscos, possuindo um nível considerável de adequação em vários países (Araújo; Gomes, 2021).

Souza *et al.* (2020) compararam similaridades e assimetrias entre os dois modelos internacionais considerados mais relevantes, o COSO-ERM e a ISO 31000:2009, cujas semelhanças concentravam-se no escopo, conceito de risco, documentação, características e processo, e as diferenças estavam na orientação, desenvolvimento e responsabilidades. O Quadro 1 traz a análise dos autores, com adaptação para o modelo ISO 31000:2018.

Assim como associações e entidades privadas, governos de países também elaboraram os seus modelos de gestão de riscos, a exemplo do Reino Unido, com o *Orange Book*, inicialmente publicado em 2004, e sua última versão divulgada em maio de 2023.

Esse modelo promoveu o uso de conceitos sobre gestão de riscos para implementar e desenvolver os processos de gestão de riscos no âmbito governamental (Araújo; Gomes, 2021) e, além disso, buscou estabelecer uma abordagem baseada em princípios que garantem a flexibilidade para utilização nos diversos tipos de organização do setor público, com diferentes tamanhos, estruturas e necessidades (United Kingdom, 2023).

Quadro 1 - Comparativo entre o COSO ERM e a ISO 31000:2018

Aspecto	Descrição	
	COSO ERM	ISO 3100:2018
DIFERENÇAS		
Orientação	Diretrizes detalhadas e prescritivas.	Princípios e diretrizes genéricos.
Desenvolvimento do modelo	Por entidades ligadas a profissionais da área contábil e de auditoria.	Para criação de padrões ISO.
Responsabilidades	Responsabilidades do CEO, diretoria, auditores internos e gerente de alto nível definidas no modelo.	Definida a critério da organização.
SEMELHANÇAS		
Escopo	Utilização em qualquer tipo de organização. Aplicação tanto em níveis organizacionais como na organização como um todo.	
Conceito de riscos	Leva em consideração os riscos positivos e negativos.	
Documentação	Indicam o estabelecimento de uma política de gestão de riscos e os critérios para a avaliação dos riscos. Estipulam a necessidade de documentação de todas as atividades de gestão de riscos.	
Processo de gestão de riscos	Incluem as etapas de estabelecimento do contexto/objetivos, identificação, análise, avaliação, tratamento comunicação e monitoramento dos riscos.	
Características	<p>Processo dinâmico, interativo, contribuindo para a melhoria contínua, porém sem garantir o alcance dos objetivos.</p> <p>Considera as necessidades específicas da organização para a implementação da gestão de riscos</p> <p>A gestão de riscos é integrada com os objetivos e se dá nos processos organizacionais.</p> <p>O custo-benefício no tratamento dos riscos deve ser levado em consideração.</p>	

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Souza *et. al* (2020)

No modelo Orange Book, citado na Figura 2, para que a gestão de riscos seja eficaz, ela deve ser: (1) uma parte essencial da governança e da liderança; (2) integrante de todas as atividades da organização, com vistas a apoiar a tomada de decisão no atingimento dos objetivos; (3) colaborativa e com base nas melhores informações e conhecimentos acessíveis; (4) ter seu processo estruturado e (5) continuamente melhorada por meio da experiência e do aprendizado (United Kingdom, 2023).

Os três círculos externos ‘Governança e Liderança, Integração e Colaboração’, exibidos na Figura 2, são os princípios que norteiam uma gestão de riscos eficaz; a parte central representa o processo de gestão de riscos com suas fases: identificação e avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos e, por fim, os demais elementos demonstram que o processo deve possuir uma operacionalização integrada, perspicaz e informativa (United Kingdom, 2023). Novamente, destaca-se, para os fins desta pesquisa, a etapa que contempla a identificação de riscos, presente também nesse modelo, como necessária ao adequado processo de gestão de riscos.

Figura 2 - Modelo Orange Book



Fonte: United Kingdom (2023).

O *Orange Book* também sugere que modelos de maturidade de processo/capacidade, como aqueles que avaliam a gestão de riscos, devem ser usados para identificar lacunas importantes e promover oportunidades e prioridades de melhoria. Isto posto, além de publicar um modelo para a implantação de gestão de riscos, o Reino Unido formulou um modelo buscando avaliar a gestão de riscos implantada em seus órgãos, nomeado “*Risk Management Assessment Framework: a tool for departments*” (Nunes *et al.*, 2020).

A estrutura do RMAF tem por base um modelo de excelência da *European Foundation for Quality Management (EFQM)*³, elaborado por uma organização sem fins lucrativos europeia, cujo objetivo é desenvolver um ambiente de competitividade das empresas e oportunidades de sucesso, podendo ser utilizado para uma autoavaliação da empresa (Mäkelä, 2013). O RMAF, adaptado do modelo de excelência EFQM, o qual apoia as organizações no gerenciamento de mudanças e na melhoria do desempenho (EFQM, 2019) foi desenhado conforme se visualiza na Figura 3.

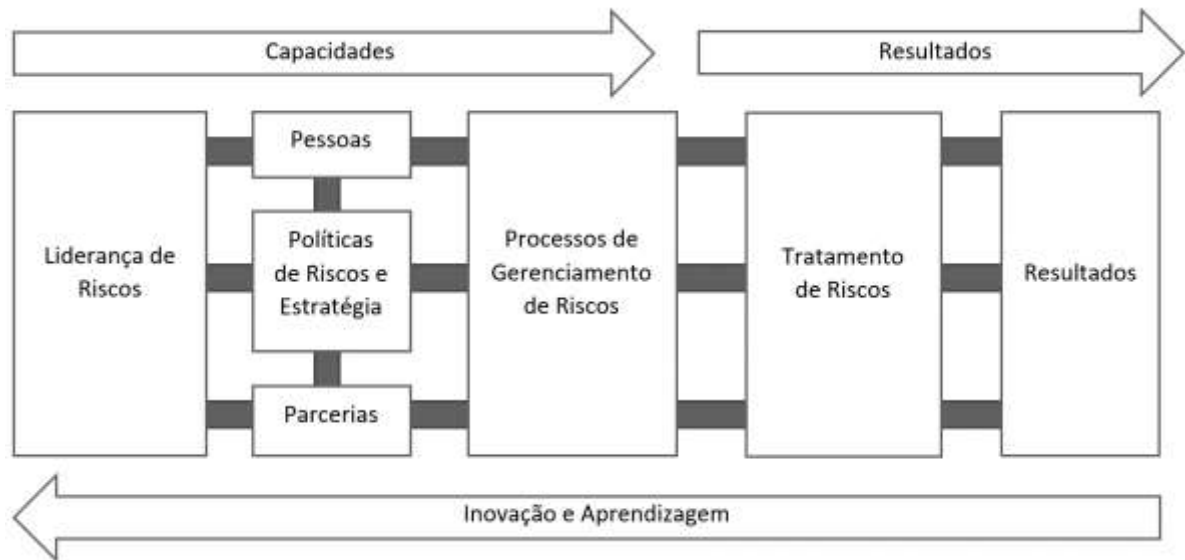
Cada figura retangular no centro da Figura 3 corresponde a um capítulo do RMAF. Os capítulos são vinculados a perguntas-chaves, perguntas de apoio e outras perguntas decorrentes destas, além da escala de níveis de desempenho e campo destinado a inserir a coleta de evidências.

Alguns estudiosos já têm se utilizado do RMAF para a produção científica: Hood e Smith (2013) buscaram descobrir se existiam evidências de resultados quantificáveis e positivos da gestão de riscos no Reino Unido; Changa *et al.* (2014) desenvolveram um

³O termo ‘modelo de excelência EFQM’ foi substituído por ‘modelo EFQM’ (EFQM, 2019), podendo ser encontrado ambos na literatura. Nesta pesquisa optou-se pelo primeiro termo.

modelo para que o governo de Taiwan pudesse avaliar a eficácia das políticas de gestão de riscos nos órgãos de administração pública daquele país, tendo por base o RMAF e Chapman (2019) apresenta uma estrutura de modelo de maturidade a fim de apoiar a gestão eficaz de riscos de projetos.

Figura 3 - Modelo RMAF



Fonte: Traduzido de United Kingdom (2023)

Finalmente, Chapman (2019) explica que modelos de avaliação de gestão de riscos são importantes porque, para convencer que as práticas de gestão de riscos são eficazes, torna-se necessário compreender como essa gestão de riscos se encontra na entidade, ou seja, seu estado atual, verificando-se as deficiências, com vistas a desenvolver um plano de melhorias.

2.1.3 Etapas da Gestão de Riscos enfatizando a Identificação de Eventos de Riscos

A gestão de riscos é composta por etapas, indicadas nos modelos apresentados na Subseção 2.1.2. Para COSO-ERM, essas etapas são consideradas como componentes, possuindo 8 ao total, quais são: ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a risco, atividades de controle, informações e comunicação e monitoramento (COSO, 2004). No decorrer desta Subseção, a identificação de eventos de riscos será enfatizada por ser objeto deste estudo.

Segundo ABNT NBR ISO 31000:2018, dentro do processo de gestão de riscos, inclui-se as atividades de comunicação e consulta; escopo, contexto e critério; processo de avaliação de riscos com os subtópicos identificação, análise e avaliação de riscos; tratamento

de riscos; registro e relato e monitoramento e análise crítica (ABNT, 2018). Dessa forma, a identificação de riscos, também, aparece no escopo desse modelo.

No *Orange Book*, o círculo central, previamente citado na Figura 2 da Subseção 2.1.2, contém o processo de gestão de riscos e as suas fases: identificação e avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos (United Kingdom, 2023). Novamente, como foi previamente informado na referida Subseção, trata-se de um modelo que engloba a fase de identificação de riscos, com foco, neste caso, no setor público.

A Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016 elenca as fases de gestão de riscos no próprio conceito, conforme descrito em parágrafos anteriores, estabelecendo uma estrutura de modelo de gestão de riscos que possuem os seguintes componentes: ambiente interno, fixação dos objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, respostas a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação e monitoramento (Brasil, 2016).

Para fins da pesquisa, importa a fase de identificação dos eventos de riscos. Em todos os modelos e autores citados nesta Subseção, a etapa de identificação de eventos de riscos está presente, algumas vezes denominada como ‘identificação de eventos’, no COSO-ERM, e, em outras, como ‘identificação de riscos’, a exemplo da ISO 31000:2018 e do *Orange Book*.

A ISO 31000:2018 revela que o objetivo dessa fase é “encontrar, reconhecer e descrever riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance seus objetivos”, (ABNT, 2018, p. 12). Importante pontuar que a norma técnica coloca o verbo ‘ajudar’ por considerar os riscos positivos, o que não é escopo do presente trabalho.

Além disso, a ISO 31000:2018 lista uma série aspectos que devem ser considerados para a identificação de riscos, como causas e eventos, ameaças e oportunidades, vulnerabilidades e capacidades e consequências e seus impactos nos objetivos, dentre outros, acrescentando que a identificação de riscos deve ser realizada ainda que as fontes do risco não estejam sob o controle da organização, que são aqueles riscos decorrentes de origem ou fonte externa (ABNT, 2018).

No Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, criado para orientar as unidades do MJSP a implementar a gestão de riscos, melhor detalhado na Subseção 2.2.1, a fase de identificação de riscos, visualizada na Figura 4, é composta pela (1) causa, que é o que faz o evento de risco existir, ser ou ocorrer; (2) evento de risco; (3) consequência ou impacto, ou seja, o resultado ou impacto trazido com o risco nos objetivos; (4) tipo de risco, o qual pode ser classificado como risco operacional, de imagem ou reputação do órgão, legais, financeiros/orçamentários ou de integridade e, por fim (5) controles existentes, como sendo

um conjunto de procedimentos, regras, protocolos que já foram instituídos para gerir o risco (Brasil, 2020a).

Figura 4 - Modelo de Formulário de Identificação de Riscos do MJSP

IDENTIFICAÇÃO DE RISCO					
UNIDADE:					
PROCESSO DE TRABALHO:					
RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE:					
DATA DA ANÁLISE:					
IDENTIFICAÇÃO DE RISCO					
#	CAUSAS	EVENTOS DO RISCO	IMPACTOS	TIPO DE RISCO	CONTROLES EXISTENTES
1					
2					
3					
4					
5					

Fonte: Extraído de Brasil (2020a)

Na literatura brasileira, foram encontrados dois estudos sobre a identificação de riscos em organizações públicas. Um deles diz respeito à identificação de riscos em uma compra pública na modalidade ‘concorrência’ de um órgão de um dos ministérios do poder executivo federal, tendo como ferramenta para identificação de riscos a entrevista com agentes públicos que estavam envolvidos no processo de compras e a revisão de documentação do processo (Santos *et al.*, 2011).

O segundo estudo buscou identificar os riscos de maior importância para a contratação de desenvolvimento de um *software* partindo-se de dezesseis riscos indicados em um Acórdão do TCU, utilizando-se a técnica de *survey* com profissionais da área de TI ou de contratação de solução de TI (Pontes; Neto, 2015).

Para a identificação de riscos, os estudos se utilizaram de entrevistas, revisão de documentos e *survey*. Há variadas técnicas de identificação de riscos e, nesse aspecto, a ABNT NBR IEC 31010:2021 é uma norma que trata sobre técnicas a serem utilizadas, dentre outras, nas etapas de identificação de riscos, visando maior entendimento sobre a existência deles e melhor compreensão, sendo apontado, em cada técnica, as suas limitações e benefícios (ABNT, 2021).

Dentre as técnicas para identificar riscos apresentadas nessa norma técnica, existe a lista de verificação, a qual pode ser utilizada no nível estratégico ou operacional, baseada em dados produzidos em momento anterior ao da lista, tendo, dentre outros, como ponto forte requerer pouca experiência especializada para sua utilização e, como limitação, a impossibilidade de se utilizar em situações em que não há história anterior pertinente, devendo ser inserido, na lista, algo que já é conhecido ou imaginado (ABNT, 2021).

Os eventos de riscos precisam ser identificados, monitorados e tratados, buscando-se garantir o alcance dos objetivos organizacionais (Silva *et al.*, 2021) e, para o objeto de estudo, o alcance das entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso.

2.1.4 Gestão de Riscos e Desempenho

Um dos principais benefícios trazidos pela gestão de riscos é a melhoria no desempenho das instituições. Estudiosos buscaram, então, compreender essa contribuição. Gordon, Loeb e Tseng (2009), ao analisarem 102 empresas, asseveraram haver evidências de que a gestão de riscos se relaciona positivamente com o desempenho da empresa, desde que haja uma combinação entre a gestão de riscos e os fatores de incerteza ambiental, concorrência do setor, complexidade da empresa, tamanho da empresa e monitoramento do conselho de administração.

Arena e Arnaboldi (2014) verificaram a interligação entre a gestão de riscos e a gestão de desempenho e notaram que há pontos de semelhança entre elas, informando a respeito dos prós e dos contras sobre a integração dessas duas formas de gestão e os modos possíveis de fazê-lo, depreendendo-se que gestão de riscos também contribui para o desempenho das organizações.

Em um estudo realizado sobre a gestão de riscos e desempenho na administração pública da Austrália, Rana, Hoque e Jacobs (2019) concluíram que ocorreram mudanças significativas de gestão de riscos e desempenho em nível macro após a instituição da lei do país de Governança, Desempenho e Responsabilidade, mas elas precisariam interagir com práticas em nível micro e de indivíduos, mudando a lógica subjacente do comum - que costuma ser guiada por atividades de conformidade – a fim de se produzir os efeitos esperados.

Ainda como exemplo, Kunz e Heitz (2021) chegaram à conclusão de que, após mais de dez anos debatendo sobre as melhores maneiras de tornar mais seguros os bancos, a integração da cultura de risco nos sistemas de controle dos bancos é o meio para atingir esse objetivo, ou seja, restou demonstrada a contribuição da gestão de riscos para o desempenho dos bancos, em especial, referente ao desempenho de sua segurança.

As principais deficiências em crises financeiras ocorrem por causa de práticas inadequadas de avaliação de riscos, as quais não se preocupam com as expectativas dentro da razoabilidade e realidade do desempenho a longo prazo – poucas empresas não conseguem associar risco e desempenho durante a gestão de riscos –, não sendo mais suficiente uma abordagem de gestão de riscos direcionadas apenas à conformidade, mas uma oferta aos

gestores de uma visão integrada de riscos e desempenho (PWC, 2009), incluindo-se o desempenho de políticas públicas.

Nesse sentido, a realização da gestão de riscos nas entregas da política pública, em especial, a identificação de eventos de riscos para o seu devido tratamento, contribuem para o desempenho da política pública, uma vez que as suas entregas visam enfrentar as causas do problema que a originou e buscam produzir resultados (Brasil, 2018c), cujos quais são analisados sob as dimensões da eficiência, eficácia e efetividade e mensurados (Lotta, 2019), a fim de verificar o sucesso da política pública implementada.

2.2 Gestão de Riscos no Setor Público

Esta seção dispõe sobre a Gestão de Riscos no Setor Público, trazendo duas subseções sobre o assunto: a implementação da gestão de riscos no setor público (Subseção 2.2.1) e a gestão de riscos na SENAPPEN, lócus desse estudo (Subseção 2.2.2).

2.2.1 Implementação da Gestão de Riscos no Setor Público

Os órgãos da administração pública realizam atividades diárias, cujo propósito final consiste em fornecer políticas públicas bem-sucedidas e prestar serviços públicos de qualidade à sociedade. Entretanto, esses órgãos, em especial aqueles que gerenciam fundos públicos, estão altamente expostos a riscos (Abdelhani; Adnan, 2022).

Com a crise gerada pelo endividamento internacional ocorrida na década de 1980, tendo como causas, dentre outras, a forma burocrática com a qual os países eram administrados, o Brasil passou por uma reforma na administração pública que culminou com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal em 1995, envolvendo aspectos políticos, como promoção da governabilidade, e aspectos econômicos e administrativos, como o aumento da governança, buscando aproximar os mercados público e privado e tendo como objetivo diminuir e tornar mais eficiente a máquina estatal (Bresser-Pereira, 2001).

O “*New Public Management*” (NPM), um movimento que procurou adicionar, ao setor público, princípios da área privada, consolidado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 por meio das ideologias de defesa da sociedade, transformou o modelo burocrático, mais enrijecido, pelo gerencial, mais maleável, possibilitando maior espaço de atuação do agente público e, por outro lado, utilizando-se de ferramentas de controle gerencial mais efetivos, com vista a solucionar os problemas que geraram a crise (Blonski, 2017).

Ao examinar a reforma do estado nos anos 90 pela NPM, Bresser-Pereira (1998) traz, como um dos aspectos tratados para a reconstrução do Estado, o aumento de sua capacidade

de governança através de uma administração pública gerencial com mecanismos de controles como condição administrativa necessária para transformar as decisões tomadas em realidade. Lapsey (2009) pondera que a gestão de riscos no setor público deve muito à política da NPM.

Na administração pública, gestão de riscos possibilita o aperfeiçoamento dos serviços realizados pela administração pública e a melhor gestão dos recursos governamentais, removendo ou mitigando elementos que podem atacar o atingimento das metas preestabelecidas, deixando de ser apenas uma ferramenta para se tornar um modelo de guia de gestão (Santos Jr, 2018).

Ela também contribui para o atingimento dos objetivos e como resposta ágil para os desafios que se apresentam, além da potencialização da priorização, devendo ser parte integrante em todas as atividades da organização e uma porção fundamental para tomada de decisões (United Kingdom, 2023).

Quando aplicada de forma equivocada no setor público, pode produzir efeitos colaterais desfavoráveis, como deslocar a responsabilidade pelo risco da organização para as entidades politicamente mais frágeis, utilizá-la a fim de inação da política ou como forma de reduzir valores públicos, como a transparência – quando aplicada de maneira alegórica ou mecânica -, havendo necessidade de os sistemas de gestão de riscos serem diligentemente projetados (Hood; Rothstein, 2000).

Cabe consignar que, no âmbito da administração pública federal, o foco tem sido sobre riscos que produzem efeitos negativos. Em um estudo realizado por Capaldo *et al.* (2018) em cortes italianas sobre a relação entre gestão de riscos e melhorias na definição de metas nos projetos executados, na fase de entrevistas semiestruturadas, 42 dos 44 riscos levantados se referiam a situações desfavoráveis, apesar de ter sido expressamente indicado que o evento poderia ser positivo ou negativo, levando-se à indução de que os gestores tendem a ter maior propensão a indicação de cenários pessimistas.

Ressalta-se que o conceito de risco citado para fins deste estudo alinha-se à possibilidade de um evento que venha a ter impacto negativo no cumprimento de políticas públicas, conforme mencionado na Subseção 2.1.1.

Ao se tratar de gestão de riscos no setor público, importante apresentar, com base na literatura, as diferenças de gestão de riscos entre os setores privado e público. Essas diferenças estão descritas no Quadro 2.

Quadro 2 - Diferença da gestão de riscos nos setores privado e público

	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO
OBJETIVO FUNDAMENTAL	Busca de lucro Obrigação fiduciária de realizar lucros e dividendos	Entrega de serviços
REDE DE PARTES INTERESSADAS	Grupo restrito de acionistas e parceiros	Cidadãos e usuários
IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE SOCIAL E POLÍTICO	Empresas privadas normalmente não necessitam se preocupar com as agendas e reformas de um novo governo. Não estão sujeitas ao tipo de debate político que envolve a prestação de serviços públicos. Pode recorrer a ambientes tecnológicos ou competitivos para definir e gerir seus principais riscos. Medidas e valores baseados no risco (por exemplo, o retorno sobre o capital ajustado ao risco)	Não precisam se preocupar, necessariamente, com falências e liquidações Mudança do governo reflete a atitude relativamente ao financiamento dos serviços públicos. Necessitam olhar mais para os ambientes sociais e políticos. Tem metas financeiras e metas ligadas à missão institucional ⁴ .

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Abdelhani e Adnan (2022)

Vários estudiosos internacionais voltaram suas atenções para o estudo de gestão de riscos no setor público (Mahama *et al.* 2022; Hood; Rothstein, 2000; Rana; Wickramasinghe; Bracci, 2019; Rana; Hoque; Jacobs, 2019; Carlsson-Wall *et al.*, 2018; Capaldo *et al.*, 2018; Christopher; Sarens, 2018; Oulasvirta; Anttiroiko, 2017; Palermo, 2014; Collier; Woods, 2011; Woods, 2009).

Esses estudos se debruçaram sobre os mais variados temas, a exemplo: identificação das capacidades organizacionais a serem mobilizadas para uma implementação de gestão de riscos empresarial eficaz no setor público ou as armadilhas e possibilidades de gestão de risco empresarial no governo (Mahama *et al.* 2022; Hood; Rothstein, 2000); integração da gestão de riscos em sistemas de controle gerencial (Rana; Wickramasinghe; Bracci, 2019); implicações da reforma do setor público para práticas de gestão de riscos (Rana; Hoque; Jacobs, 2019), interação entre o risco vernacular e o formal (Carlsson-Wall *et al.*, 2018), difusão da gestão de riscos em ambientes de culturas de gestão conflitantes (Christopher; Sarens, 2018), explicação sobre a difusão e adoção da gestão de riscos em governos locais (Oulasvirta; Anttiroiko, 2017), iniciativas dentro das organizações (Palermo, 2014), comparação entre dois países com relação à adoção de gestão de riscos (Collier; Woods, 2011) e o relacionamento entre teoria da contingência e gerenciamento de riscos (Woods, 2009).

⁴A missão institucional associa-se com a necessidade que o órgão pretende atender na sociedade, delimitando seu público a ser atingido e manifestando sua razão de ser (Kuzaqui, 2016).

Ainda que esteja ganhando destaque nos últimos anos, a gestão de riscos não é tema tão recente na administração pública brasileira. Por exemplo, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000) contemplava dispositivos que traziam a gestão de riscos na responsabilidade da gestão fiscal. Em 2006, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) publicou um Guia sobre Gestão de Riscos no Serviço Público. A Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, de 30 de junho de 2009, a qual tratava sobre diretrizes para elaboração de política de segurança da informação e comunicações nos órgãos e entidades da administração pública federal, inseriu a gestão de riscos como diretriz daquela política (Brasil, 2009).

O TCU, enquanto órgão de controle externo da União, foi um dos responsáveis por impulsionar a instituição de gestão de riscos no setor público federal, em especial, o Acórdão nº 1273, direcionado à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), recomendava elaborar modelo de governança que contemplasse, dentre outros aspectos, a gestão de riscos (Braga, 2018). Em uma pesquisa em seu sítio institucional, por meio da ferramenta de pesquisa textual⁵, com a expressão ‘gestão de riscos’, realizada em 2 de agosto de 2023, foram encontrados 1.363 Acórdãos e 35 jurisprudências selecionadas que discorrem sobre seguimento de boas práticas, realização, aperfeiçoamento, implementação e realização de gestão de riscos nos mais variados temas da administração pública.

Além disso, publicações institucionais do TCU sobre gestão de riscos foram lançadas a fim de orientar os gestores, como o Referencial Básico de Governança Organizacional (Brasil, 2020c), os 10 Passos para a Boa Governança (Brasil, 2021a), o Referencial Básico de Gestão de Riscos (Brasil, 2018f) e os 10 passos para a Boa Gestão de Riscos (Brasil, 2018g).

Tal como ocorreu em nível internacional discorrido no estudo de Carlsson Wall *et al.* (2018), no Brasil, a introdução da gestão de riscos no poder executivo federal intensificou-se pelo sistema formal (Brasil, 2016), orientada pelo governo central, de maneira macro e com abordagem de cima para baixo ou *top-down* (Brasil, 2017a), e para a conformação das pressões externas, desejosas pelo aumento da eficiência, ou por demandas regulatórias (Braga, 2018).

O marco regulatório foi a Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016, a qual tornou obrigatória, em 2017, a instituição da política de gestão de riscos nos órgãos contendo, no

⁵ O local de pesquisa está disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>>. Acesso em 02/08/2023.

mínimo, os princípios e objetivos da organização, diretrizes, competências e responsabilidades (Brasil, 2016).

No ano seguinte, o Decreto nº 9.203/2017 veio dispor sobre a política de governança da administração pública federal, atribuindo à alta administração das organizações “estabelecer, manter, monitorar e aprimorar o sistema de gestão de riscos e controles internos” (Brasil, 2017a), endossando o entendimento da implementação de gestão de riscos no Brasil em abordagem formal e *top down*, ou seja, a implementação parte do mais alto escalão até a execução pelos servidores das instituições (Power, 2009; Woods, 2009).

Apesar da obrigatoriedade normativa da instituição da gestão de riscos para os setores públicos e, com isso, uma implementação mais formal de gestão de riscos exigida pela burocracia (Rothstein, 2006), essa implementação não assegura o sucesso como um mecanismo para a gestão eficaz dos riscos, em especial, porque ainda existem resquícios da gestão de riscos utilizada apenas com o foco de responsabilização e conformidade (Mahama *et al.*, 2022).

Por fim, destaca-se estudos acadêmicos que abordam da implantação da gestão de riscos nas entidades da administração pública federal nessa época de consolidação das normas, a exemplo de Martins *et al.* (2018), o qual fez um relato sobre a elaboração da política de gestão de riscos de uma agência pública entre novembro de 2016 e maio de 2017 e de Vieira e Araújo (2020), o qual descreveu o estágio, em 2020, do desenvolvimento da gestão de riscos nos ministérios do poder executivo federal de acordo com as demandas e orientações contidas tanto na Instrução Normativa CGU/MP nº 1/2016 quanto no Decreto 9.203, de 2017.

2.2.2 Gestão de Riscos na SENAPPEN

No contexto da SENAPPEN, a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos foi criada ainda em 2017, por meio da Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017, com estabelecimento dos princípios, diretrizes, instrumentos, responsabilidades mínimas a serem observadas e seguidas pela gestão. Essa primeira portaria permitia que os órgãos singulares vinculados ao Ministério criassem suas próprias políticas e estabeleceu o prazo de 60 meses para implementação dela no âmbito do MJSP (Brasil, 2017c).

Em sequência, a Portaria 31, de 17 de janeiro de 2018 removeu a permissão de criação da política própria pelos órgãos, mantendo as que já haviam sido instituídas, desde que compatíveis com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 e manteve o prazo de 60 meses para instituição da política (Brasil, 2018i).

Além das portarias, em 2018, o Comitê de Governança Estratégica – CGE do MJSP, a quem compete, dentre outros, aprovar políticas, diretrizes, metodologias, manuais e mecanismos de monitoramento e comunicação para gestão de riscos e controles internos no ministério, por meio da Resolução CGE nº 4, de 18 de julho de 2018, aprovou o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, que tem a finalidade de informar sobre e facilitar o processo de implantação da política de gestão de riscos (Brasil, 2018j). O Quadro 3 contém um quadro-resumo sobre a cronologia de implementação da gestão de riscos na SENAPPEN:

Quadro 3 - Implementação da gestão de riscos na SENAPPEN

2017	Em 3 de maio de 2017, instituiu-se a Política de Gestão, Governança, Riscos e Controles Internos do MJSP, por meio da Portaria nº 366, de 2017, com estabelecimento dos princípios, diretrizes, instrumentos, responsabilidades mínimas a serem observadas. Essa primeira portaria permitia que órgãos singulares vinculados ao Ministério criassem as suas próprias políticas em consonância com a Portaria e com a IN MP/CGU nº 1, de 2016. A Portaria estabeleceu prazo de 60 meses para implementação da política no âmbito do Ministério (Brasil, 2017c).
2018	<p>A Portaria nº 366, de 2017 foi substituída pela Portaria 31, de 2018, a qual removeu a permissão de criação da própria política de gestão de riscos pelos órgãos singulares, autorizando a manutenção das que já haviam sido instituídas, desde que compatível com a Portaria e IN MP/CGU nº 1, de 2016, e manteve o prazo anterior de 60 meses para instituição da Política (Brasil,2018i).</p> <p>Em 10/04/2018, a Resolução CGE nº 2, de 10 de abril de 2018 aprovou as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos: etapas do processo de gerenciamento de riscos; níveis de estrutura do gerenciamento de riscos para identificação do risco; categoria de riscos; escalas de classificações de probabilidade, impacto e nível de risco; matriz de risco e resposta ao risco (Brasil, 2018k).</p> <p>Em 22/05/2018, a Resolução CGE nº 3, de 22 de maio de 2018, aprovou diretrizes referentes ao modelo de relacionamento responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do MJSP: informação, comunicação e monitoramento; instâncias de supervisão; fluxo geral do processo de gerenciamento de Riscos do MJSP e indicadores de acompanhamento da implementação da metodologia de gerenciamento de riscos e controles internos (Brasil, 2018l).</p> <p>Em 18/07/2018, a Resolução CGE nº 4, de 2018, aprovou o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do MJSP (Brasil, 2018j).</p>
2019	<p>A Portaria 86, de 2019 unificou a Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos, o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos, o Processo de Planejamento Estratégico e o Comitê de Gestão Estratégica em um só normativo, juntamente com outros Comitês e, desta consolidação, nasceu o Sistema de Governança do MJSP (Brasil, 2019a).</p> <p>A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MJSP dá início ao projeto piloto do processo de gerenciamento de riscos da SENAPPEN.</p>
2020	<p>Em abril de 2020, finaliza-se o projeto piloto.</p> <p>Em setembro de 2020, A AECI retoma as oficinas para continuidade do trabalho de implementação.</p>
2021	Em junho de 2021, em consonância com a Decisão Normativa TCU nº 194, de 12 de abril de 2021, finaliza-se o trabalho com a produção do Plano de Implementação de Controles para tratamento dos riscos dos processos estratégicos.
2022	Em julho de 2022 publica-se o primeiro relatório de monitoramento do processo de gerenciamento de riscos do MJSP sobre os processos de trabalhos estratégicos (MJSP, 2022) em que dos 62, a SENAPPEN possui 12 sob sua responsabilidade.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2017c, 2018c, 2018i, 2018k, 2018j, 2018l, 2019a)

Como se depreende do Quadro 3, a implementação da gestão de riscos na SENAPPEN está voltada, precipuamente, para os processos estratégicos do MJSP e não para as políticas públicas.

O Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos do MJSP foi construído com a finalidade de organizar o processo de implementação da gestão de riscos e controles internos no âmbito do MJSP, contendo nele os conceitos, a definição das metodologias a serem utilizadas, exemplos, técnicas, dentre outras informações (Brasil, 2018j).

De acordo com o Manual, a gestão de riscos se integraria ao planejamento estratégico do órgão, em especial, seria aplicada aos processos de trabalho priorizados, ou seja, os processos de trabalho associado a pelo menos um projeto ou indicador estratégico, buscando-se garantir o atingimento dos objetivos estratégicos (Brasil, 2018j).

Isto posto, verifica-se que o foco inicial da gestão de riscos na SENAPPEN foi direcionado, no primeiro plano, ao planejamento estratégico do órgão e não às políticas públicas. Inclusive, o projeto piloto realizado em 2020, descrito no Quadro 3, foi realizado nos principais processos de trabalho da SENAPPEN, estando a gestão de riscos nas políticas públicas em segundo plano pelo órgão.

Em que pese essa atenção aos processos estratégicos, o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP estabelece que a gestão de riscos no MJSP é orientada pela Política de Gestão de Riscos e estabelecida pelo CGE e que os gestores são responsáveis pelos riscos em suas áreas de atuação, competindo a eles a sua identificação e gestão em seus setores, seguindo o ciclo do projeto de planejamento estratégico do Ministério (Brasil, 2020a), o que abre espaço para a realização da gestão de riscos nas políticas públicas do órgão que estão sob a responsabilidade desses gestores.

Soma-se a isso o fato de que os formulários de detalhamento e monitoramento das políticas públicas da SENAPPEN, criados e utilizados pelo MJSP tendo por base os manuais *Ex Ante* e *Ex Post* (Brasil, 2018b, 2018c), destinam um espaço para gestão de riscos, a serem preenchidos pelos setores responsáveis pela gestão da política pública, ou seja, pode-se inferir que houve gestão de riscos nas políticas públicas da SENAPPEN, de maneira formal, ainda que incipiente.

A respeito da gestão de riscos nas políticas públicas, citada no parágrafo anterior, o objetivo geral desse estudo tem o foco na identificação dos eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado a política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso. O

detalhamento dos eixos e das entregas dessa política, bem como os eventos de riscos que constam nos referidos formulários dos eixos da política estão descritos na Seção 2.3.

2.3 Políticas Públicas

Esta seção aborda os aspectos conceituais de políticas públicas, sua definição e suas fases (Subseção 2.3.1); contempla a política de segurança pública (Subseção 2.3.2), a política penitenciária no Brasil e as políticas públicas da SENAPPEN (Subseção 2.3.3) e, por último, aborda a política selecionada para o estudo: a política de promoção da cidadania do preso e do egresso (Subseção 2.3.4).

2.3.1 Aspectos conceituais

A política pública foi introduzida na administração pública como fruto da Guerra Fria, pelos Estados Unidos, através da criação de uma organização não-governamental financiada com recursos públicos para trazer métodos científicos às formulações e decisões governamentais sobre problemas públicos, como a guerra, mas depois se estendeu para outras áreas como a política social (Souza, 2006).

Sua definição não é una. Dye (1972), na década de 70, elaborou um conceito amplo para a definir: a política pública consiste em qualquer coisa que o governo decide fazer ou não. Ela é um campo do saber que atua, por um lado, para o governo agir e, por outro, para analisar e propor mudanças nessas ações, sendo sua formulação o “momento em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26). A política pública diz respeito à mudança social (Lima; D’ascenzi, 2019).

Conforme Vázquez e Delaplace (2011), o objetivo da política pública está em olhar o problema público de frente e resolvê-lo racionalmente por meio de ações governamentais. Para ser política pública, faz-se necessário existir uma ação ou inação do governo, uma vontade deliberada e a intenção ou não de agir para um fim e interesse social, buscando-se resolver um problema público; a qual passará por análise e avaliação, com vistas a, futuramente, decidir se deve ser mantida ou se deve promover mudanças no curso dessas ações ou inações (Fonseca; Bonfim Filho, 2019). Os grandes desafios mundiais como terrorismo, aquecimento global, aumento da inclusão social inseridos na agenda global passam por essa intervenção política (Dias; Matos, 2012).

A política pública possui uma sequência lógica, mas não rígida, de fases, cada uma contendo características específicas, denominada ciclo da política pública (Agum; Riscado; Menezes, 2015). Assim como as etapas da gestão de riscos, anteriormente abordadas, as fases

da política pública não possuem uma unicidade conceitual. O Quadro 4 elenca algumas categorizações das fases com base em autores selecionados:

Quadro 4 - Comparação das fases do ciclo da política

Autores	Fases do Ciclo da Política
Souza (2006)	(1) definição de agenda (2) identificação de alternativas (3) avaliação das opções (4) seleção das opções (5) implementação (6) avaliação
Dias e Matos (2012)	(1) identificação de um problema (2) formulação de soluções (3) tomada de decisões (4) implementação (5) avaliação
Raeder (2015)	(1) percepção e definição de problemas (2) formulação da agenda decisória (3) formulação de programas e projetos (4) implementação das políticas delineadas (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Souza (2006), Dias e Matos (2012) e Raeder (2015)

Apesar das diferenciações em cada um dos autores citados no Quadro 4, as fases ‘implementação’ e ‘avaliação’ estão presente em todos. Para o estudo, essas duas fases foram envolvidas, uma vez que a implementação transforma o que fora formulado em realidade com a atuação dos burocratas e instrumentos da ação do Estado; e a avaliação consiste na etapa em que, além do entendimento sobre os instrumentos variados utilizados, mede-se os resultados da política pública nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade (Lotta, 2019).

Além dessas duas, a fase de formulação, que, no conceito de Lotta (2019), refere-se à fase em que se planeja a política pública e decide sobre seus modelos e objetivos, podendo-se incluir a definição das principais entregas, um dos escopos desse estudo também foi abarcada.

Ainda sobre a implementação, sob a vertente *bottom-up*, ou seja, aquela que busca pesquisar como os burocratas realizam a implementação da política na prática (Gomes, 2019), pretende-se verificar se as entregas (*outputs*) que foram desenhadas na formulação – bens ou serviços –, foram concluídas e são lembradas pelos servidores entrevistados, evidenciando as principais entregas da política selecionada. Essas principais entregas, inclusive, são objeto de estudo do primeiro objetivo específico deste trabalho, citado na Subseção 1.3.2.

Com relação à avaliação, ela é uma etapa conectada a todas as fases do ciclo, indo da concepção à implementação e análise dos resultados (Laisner; Mario, 2015) e em que se procura encontrar as razões que facilitaram ou impediram que a política pública atingisse o seu resultado da melhor maneira (Draibe, 2001). Nesse sentido, a descrição dos principais

eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas pelos servidores entrevistados da SENAPPEN, objetivo específico 2 desta pesquisa, entrelaça-se com essa fase da política pública.

Segundo Gomes (2019), descobrir a efetividade ou o resultado da implementação da política pública impescinde da compreensão de como a burocracia atua na prática (*output*). Os vícios na implementação têm sido compreendidos como uma das explicações para o insucesso no atingimento dos objetivos (Silva; Melo, 2000).

2.3.2 Política de Segurança Pública

Como Benz (2000) afirma, a elaboração de políticas públicas tem relação com a resolução dos problemas da sociedade. Esta possui demandas que necessitam ser atendidas pelo poder público, incluindo-se a segurança pública enquanto proteção ao exercício de cidadania.

Carvalho e Silva (2011) realçam que a segurança pública é uma demanda social, a qual precisa das estruturas do Estado e de outras organizações da sociedade para ser concretizada, sendo a política de segurança pública um conjunto de ações desenhadas em planos e programas implementados com vistas a garantir a segurança do indivíduo, elaborando-se mecanismos e estratégias para enfrentamento da violência e da criminalidade.

Concernente ao histórico da estruturação no Brasil dessa política, os 20 anos de ditadura militar geraram um Estado penalizador, estruturado na institucionalização da criminalização e, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, em que se coloca a segurança pública como um dever do Estado e responsabilidade de todos, a construção de uma política de segurança pública democrática, baseada no estado democrático direito, não se deu de forma concomitante, vindo a ocorrer somente após uma década (Carvalho; Silva, 2011).

Na segunda metade da década de 1990, com o agravamento do problema de segurança pública do Brasil e a maior percepção de uma crise nessa área, o Governo Federal aumentou o destaque na elaboração de políticas de segurança mas, por variadas razões, como os escândalos de corrupção nos governos, e a ausência de uma orientação mais aclarada sobre um programa de desencarceramento, o Brasil não conseguiu construir uma assegurada hegemonia de segurança pública vinculada à afirmação de direitos (Azevedo; Cifali, 2015).

Não se pode olvidar, entretanto, de ações tático-operacionais que consideraram a complexidade da política e buscaram o respeito à nova ordem constitucional, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000 – o qual enfrentou limites, na prática,

que culminaram com o fracasso nos seus objetivos principais – e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) em 2007, que inseriu a participação da sociedade civil na formação e implementação da política de segurança pública (Carvalho; Fatima e Silva, 2011).

Carvalho e Silva (2011) concluem que são vários percalços enfrentados a fim de garantir a construção de uma política de segurança pública que assegure os direitos de cidadania e, dentre esses, a reinserção do preso na sociedade é um dos maiores direitos a ser preservado pelo Estado e sociedade.

2.3.3 Política Penitenciária no Brasil e as Políticas Públicas da SENAPPEN

De acordo com Foucault (2014, p. 223), a prisão “marca certamente um momento importante na história da justiça penal: seu acesso à humanidade”. A partir do Iluminismo, os ideais de humanização e a utilidade da pena baseada em segurança jurídica e regeneração foram propostos em contraposição ao sistema medieval de punição corpórea e alheia ao devido processo penal, dando-se início à ciência político-criminal (Annoni; Santos, 2015). A pena se estruturava na incorporação social e em princípios como da humanidade, legalidade e utilidade, prevenindo-se a criminalidade através da intervenção do estado, com a redução das desigualdades e com um ambiente social sadio (Cruz; Souza; Batitucci, 2013).

Todavia, após a crise de bem-estar social, no final da década de 1970, novas tendências apareceram, a exemplo de um controle penal mais rígido e vingativo, trocando-se o foco da reinserção social pela diminuição de chances de uma infração ocorrer ou o aumento das chances de o infrator ser pego (Cruz; Souza; Batitucci, 2013).

Fonseca e Bonfim Filho (2019) trazem uma contextualização sobre a criação das políticas públicas para o sistema carcerário no Brasil. Resumidamente, em 1933, iniciou-se o processo de construção da Lei de Execução Penal (LEP) no país, uma vez que os normativos se encontravam esparsos no Código Penal e no Processo Penal, mas, com a implantação do Estado Novo, em 1940, o projeto foi desconsiderado por estar em desacordo com o novo sistema implantado, principalmente sobre a questão da progressão no cumprimento de penas. Em 1957, foi aprovada a lei 3.274, de 2 de outubro de 1957, a qual instituía normas gerais do regime penitenciário, mas sem qualquer poder sancionador.

Após anteprojetos construídos e abandonados, apenas em 1983 – revelando-se o descaso na construção de políticas públicas para o Sistema Penitenciário – foi encaminhado o projeto ao Congresso Nacional que culminou com a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, a LEP, a qual pretendia reduzir as taxas de reincidência penal por meio do tratamento humanizado e

ações de reintegração como estudo, trabalho e qualificação profissional durante o cumprimento da pena (Fonseca; Bonfim Filho, 2019).

Apesar desse avanço, normas como a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, e a Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), tornaram a punição dos crimes mais rigorosa e o cumprimento das penas mais rígidas e, somando-se a isso, a morosidade nos processos penais e a utilização do instituto da prisão preventiva para a resolução de quaisquer problemas, entre outras situações, aumentaram significativamente a população prisional (Cruz; Souza; Batitucci, 2013).

De 1990 a 2014, essa população saiu de 90.000 para 560.000 (Bonifácio; Rocha, 2020). Porém, o aumento do encarceramento não foi acompanhado pela garantia de boas condições nas penitenciárias, o que favorece a violência dentro do sistema, a proliferação de doenças e o aumento de facções criminosas (Azevedo; Cifali, 2015).

Um estudo realizado a respeito das mudanças ocorridas no Brasil sobre a política pública de segurança para o sistema prisional entre os ciclos de monitoramento realizados pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas entre 2008 e 2012, Annoni e Santos (2015) pontuaram que pouco foi promovido pelo país para sanar problemas como superlotação – a qual obsta o resguardo dos direitos fundamentais aos presos –, condições desumanas de aprisionamento e a necessidade de transformar as prisões em centros de reabilitação.

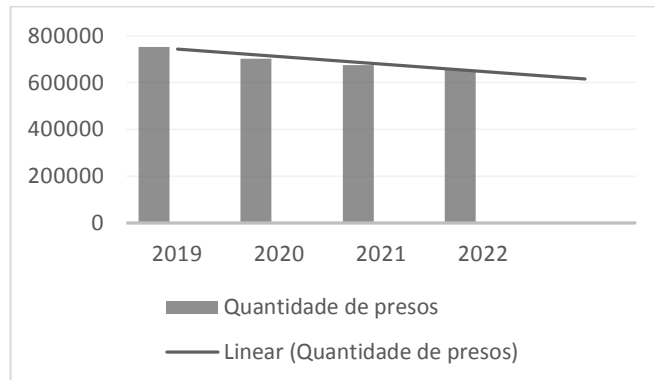
Em 2015, com a declaração do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – reconhecida em 2023 por seu plenário – em que havia um quadro generalizado de afronta aos direitos fundamentais e a omissão ou inação reiterada dos poderes, o ministro relator declarou que essa situação decorria da superlotação carcerária, de falhas estruturais e da falência da política penitenciária (Bonifácio; Rocha, 2020).

Martins (2021) considera que há preocupações categóricas relacionadas às condições degradantes da prestação de serviço do sistema prisional, em especial, no tocante às políticas de execução penal, cuja operacionalização, por sua vez, promove efeitos e desdobramentos que reproduzem desigualdades e trazem consequências nas práticas ressocializadoras, sobretudo para usuários que se encontram em uma situação caracterizada: portadores de doenças, idosos, mulheres, dentre outros.

Em contraponto a essa situação relatada pelos autores acima mencionados, os quais trataram sobre a superlotação, nos últimos 4 anos, de acordo com a ferramenta de coleta de

dados do sistema penitenciário brasileiro (SISDEPEN), a taxa da população prisional tem decrescido, conforme a Figura 5.

Figura 5 – População prisional nos últimos 4 anos



Fonte: Elaborado pela autora a partir do SISDEPEN (SENAPPEN, [s.d.])⁶

Não se pode afirmar se o decréscimo da população prisional demonstrado na Figura 5 é fruto ou não de uma atuação coordenada e concentrada dos órgãos públicos. Todavia, ações governamentais têm buscado fortalecer a política penitenciária e retornar o sistema penitenciário ao estado de humanização e utilidade da pena baseada em segurança jurídica (Cruz; Souza; Batitucci, 2013).

Dentre as ações para fortalecimento da política penitenciária, destacam-se algumas: em primeiro lugar, a edição de normas sobre assistência e trabalho a pessoas privadas de liberdade, elencadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Normas sobre assistências e trabalho a pessoas presas

Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011	Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional.
Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014	Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Pessoas Privadas de Liberdade do Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).
Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014	Institui a Política Nacional de Atenção às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional (PNAMPE).
Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018	Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas no sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal (PNAT).
Decreto 9.871, de 27 de junho de 2019	Dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2011, 2014a, 2014b 2018h, 2019e)

⁶Os dados foram coletados a partir dos levantamentos realizados pela SENAPPEN entre 2020 e 2023.

Embora ter uma política pública normatizada não signifique, necessariamente, a efetivação no mundo fático e, no sistema prisional do país, os dados constataam não existir a implementação da vontade política instituída nas normas (Fonseca; Bonfim Filho, 2019), a edição delas está entre as ações a serem lembradas para fortalecimento da política penitenciária.

Em segundo lugar, o orçamento do Funpen foi descontingenciado – ou seja, as verbas não poderiam ser mais retidas no fundo, devendo ser repassadas aos estados –, após determinação do STF advinda da declaração de estado de coisas inconstitucional, aumentando-se o investimento no sistema penitenciário.

De acordo com painel interativo de repasses fundo a fundo⁷, desde 2016 até agosto de 2023, foi repassado para os estados, em caráter obrigatório, o montante de 2.22 bilhões de reais, tendo já sido executados 1.45 bilhões, o equivalente a 65,36%. Além do repasse obrigatório, outros R\$ 339.087.048,12 foram repassados voluntariamente para realização de convênios e contratos de repasse com os estados⁸. Todavia, existe um desafio à gestão prisional do país, que é investir na política penitenciária eficazmente, com vistas a erradicar as condições desumanas e garantir os direitos universais não alcançados pela pena de privação e liberdade (Torres; Ireland; Almeida, 2020).

Em terceiro lugar, a SENAPPEN, órgão executivo da Política Penitenciária Nacional (Brasil, 1984), responsável por planejar e coordenar a política nacional de serviços penais e de colaborar técnica e financeiramente com os entes federativos quanto à implementação das mais variadas políticas de garantias aos presos, de acordo com o Decreto 11.348, de 1º de janeiro de 2023, tem formulado e implementado políticas destinadas à população prisional e a egressos do sistema.

Nesse sentido, os estados são responsáveis pela execução da política penitenciária em seus sistemas penitenciários, enquanto compete à União, por meio da SENAPPEN, a orientação técnica, o fomento e a atuação conjunta com os estados, não estando a implementação da política pública sob sua total ingerência.

De acordo com a primeira versão da Carteira de Políticas Públicas do MJSP, aprovada em agosto de 2019 por meio da Resolução CGE nº 6, de 1 de agosto de 2019, existiam 5

⁷As informações foram extraídas do Power BI da SENAPPEN sobre fundo a fundo. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTU1ZmEwYTQtOTU1Yy00Zjc4LTg5YTMtNzEwZDFmOTFhZDFjIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 10/08/2023

⁸As informações foram extraídas do Power BI da SENAPPEN sobre convênios e contratos de repasse Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDIiLTlmY2EtNTRINGI2N2I4MGFkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 10/08/2023

políticas públicas da SENAPPEN, divididas por eixos e cada um desses eixos continham as principais entregas. Ainda, por meio da Resolução CGE nº 23, de 7 de novembro de 2022, acrescentou-se mais uma política, a Política de Assistência às Vítimas de Crimes. Abaixo, o Quadro 6 elenca as políticas e seus eixos destinados ao sistema penitenciário nacional, fomentadas pela SENAPPEN, nos anos de 2019 a 2023.

Quadro 6 - Políticas Públicas da SENAPPEN

2019	2023
-	Política de Assistência às Vítimas de Crimes (essa política não possuía eixo)
Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário <u>Eixos:</u> Corregedorias Modernização e Aparelhamento Penitenciárias Federais Retomada do Controle das Unidades Penais	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário <u>Eixos:</u> Corregedorias Modernização e Aparelhamento Penitenciárias Federais Retomada do Controle das Unidades Penais Controle e Participação Social na Execução Penal
Política de Inteligência Penitenciária <u>Eixos:</u> Rede Nacional de Inteligência Penitenciária Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional	Política de Inteligência Penitenciária <u>Eixos:</u> Rede Nacional de Inteligência Penitenciária Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
Política de Obras Penitenciárias (essa política não possuía eixo)	Política de Obras Penitenciárias (essa política não possuía eixo)
Política de Valorização do Servidor Penitenciário <u>Eixos:</u> Capacitação Saúde e qualidade de vida	Política de Valorização do Servidor Penitenciário <u>Eixos:</u> Capacitação Saúde e qualidade de vida
Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso <u>Eixos:</u> Alternativas Penais Atenção ao Egresso Educação Grupos Específicos – Mulheres e LGBT Saúde Trabalho Controle e Participação Social na Execução Penal	Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso <u>Eixos:</u> Alternativas Penais Atenção ao Egresso Educação Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+ Saúde Trabalho Religião

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2019c, 2022b)

Uma das políticas públicas implementadas pela SENAPPEN, e citada no Quadro 6, é a Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, responsável pelo fomento de políticas de assistência e de trabalho a pessoas presas e egressas do sistema.

A lei 7.210, de 1984, estabelece, em seu artigo 1º, que o objetivo da execução penal é “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado” (Brasil, 1984, Título I, art. 1º). No art. 10 dessa lei, no capítulo destinado à assistência, coloca-se como dever do Estado a assistência material,

à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa e, no capítulo seguinte, art. 28, apresenta o trabalho do condenado com a finalidade educativa e produtiva, servindo dever social e condição de dignidade humana (Brasil, 1984).

Uma última ação para o fortalecimento da política penitenciária tem sido a utilização do método da Associação de Proteção e Assistência a Condenados (APAC) como alternativa para o sistema prisional. A APAC é uma entidade civil de direito privado que busca humanizar as prisões sem se eximir da finalidade punitiva da pena, evitando a reincidência criminal por meio de condições para que o condenado consiga a reintegração social, podendo ser vista como promotora de uma política que busca reduzir os impactos gerados pelo sistema prisional, devendo a prisão ser utilizada apenas para casos extremos (Fonseca; Ruas, 2016).

Conforme o estudo de Fonseca e Ruas (2016), as pessoas em privação de liberdade na APAC são cogestoras na administração da unidade prisional e não existe, necessariamente, a presença de policiais penais para promover a segurança do estabelecimento; os condenados realizam atividades laborais e de cunho religioso, e a Associação opera por meio de ações de voluntários e convênios com os órgãos públicos.

Ressalta-se que, por meio da Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019, a qual propõe como diretriz de política penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do método APAC, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) recomendou à SENAPPEN proporcionar meios para apoiar financeiramente os projetos de construção, reforma, aparelhamento e aprimoramento de serviços penais os estabelecimentos administrados por organizações da sociedade civil que se utilizassem do método apaqueano (Brasil, 2019f), não sendo incluído, na atuação da SENAPPEN, o fomento de políticas públicas na APAC.

2.3.4 Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN

A SENAPPEN, como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional, executa diversas políticas públicas direcionadas ao sistema penitenciário nacional, citadas no Quadro 6, e promove o apoio aos estados nas prestações das assistências e do trabalho (Brasil, 1994).

A política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, contida na carteira de políticas públicas do MJSP, aprovada, em sua última versão – considerando a delimitação temporal dessa pesquisa (2020-2023) –, por meio da Resolução CGE nº 23, de 07 de novembro de 2022, foi organizada e dividida em sete eixos temáticos associados às assistências e ao trabalho dos presos, garantidos na LEP, sendo eles: (1) Alternativas Penais, (2) Atenção ao Egresso, (3) Educação, (4) Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+, (5)

Religião, (6) Saúde e (7) Trabalho. Cada um desses eixos possui uma parte introdutória contendo os problemas identificados e os objetivos, a base legal, as principais entregas, o público-alvo e as formas de implementação.

A política citada no parágrafo anterior abarcava as assistências ao preso, as quais possuem o objetivo de prevenir o crime e orientar o retorno do preso à convivência na comunidade (Brasil, 1984), e, por essa razão, torna-se de fundamental importância para o sistema penitenciário, considerando que essa série de tratamentos, como instrução profissional e assistência médica e psicológica, possibilita uma oportunidade de reintegração não por meio prisão, mas ainda que essas pessoas estejam nesse ambiente (Baratta, 2007). Por sua importância, entre as políticas citadas no Quadro 6, a política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso foi escolhida para o objetivo desse trabalho.

Importante destacar que essa política pública selecionada, foco desta subseção, começou a existir em agosto de 2019, com a publicação da primeira versão da carteira de políticas públicas do MJSP, por meio da Resolução CGE nº 6, de 1 de agosto de 2019, e deixou de existir com a publicação da nova carteira reformulada, por meio da Resolução CGE nº 26, de 10 de junho de 2024.

No tocante aos eixos, importante asseverar que não foram encontradas definições para o conceito de eixo nos documentos do MJSP. Em que pese serem denominados dessa maneira, pelo conjunto das informações contidas em cada um, resumidas na carteira de políticas públicas do MJSP, e pelo preenchimento individual, de cada um, do formulário de detalhamento da política realizado com base no Guia Prático de Análise *Ex Ante*, é possível inferir que cada um deles foi tratado como uma política pública, cuja divisão fora trazida apenas como forma de organização da carteira do MJSP, decidido pelo Comitê de Governança Estratégica do MJSP.

Ressalta-se que o Guia Prático de Análise *Ex Ante* é uma ferramenta para a elaboração de novas políticas públicas pela administração pública federal, observando-se as dimensões relacionadas aos aspectos fiscais, orçamentários e financeiro, bem como é um recurso para avaliar os custos, potenciais benefícios, formas de execução e monitoramento dos resultados da política pública desenhada, aperfeiçoando a qualidade do gasto e a eficiência na elaboração e execução das políticas públicas (Brasil, 2018b).

Cada um desses eixos continha suas principais entregas. Estas entregas, outrora definidas na Seção 1.2, podem ser conceituadas como bens ou serviços decorrentes de um processo, que a política pública produz, com vistas a enfrentar as causas do problema que originou a política pública e produzir resultados (Brasil, 2018c). Acrescente-se, ainda, que o

conceito ‘entregas’ tem conexão com a produção de resultados esperados de uma política pública.

Foram levantadas as entregas contidas na carteira de políticas públicas do MJSP e suas alterações durante o período definido no objetivo geral deste estudo, 2020 a 2023. Importante ressaltar que as entregas foram reformuladas 3 vezes durante o período estudado, aprovando-se novas carteiras de políticas públicas, por meio da Resolução CGE nº 9, de 10 de março de 2020, da Resolução CGE nº 15, de 29 de dezembro de 2021 e da Resolução CGE nº 23, de 7 de novembro de 2022, todavia essas alterações não extinguiram a política pública selecionada, o que veio ocorrer apenas em junho de 2024, conforme anteriormente explanado.

As principais entregas identificadas das carteiras de políticas públicas, por ano de alteração, foram consolidadas no Apêndice E. Pelo que se pode verificar no mencionado apêndice, houve adição de algumas entregas, por eixo, durante os anos, e alterações na redação que não as alteravam por completo. Após reajustes e análises, bem como consolidações das referidas entregas, propôs-se, neste estudo, a exposição do Quadro 7.

Faz-se uma observação com relação à entrega 3 do Quadro 7, ‘Incentivo à ampliação do uso do botão do pânico e do uso de tornozeleira para agressores e promoção de tratamento específico a estes por meio de grupos reflexivos’, tendo em vista ser o mesmo texto da entrega 16. Ela pertencia ao eixo ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’ até dezembro de 2021, quando, por meio da aprovação da nova Carteira de Políticas Públicas através da Resolução CGE nº 15, de 29 de dezembro de 2021, foi migrada para o eixo ‘Alternativas Penais’, ficando ali até o fim de 2023. Por essa razão, considerando o escopo do período estudado, 2020 a 2023, houve a necessidade de inseri-las em ambos os eixos.

Quadro 7 – Síntese das Entregas dos Eixos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso

Eixo/Total de entregas	Or.	Entrega
Alternativas Penais (3 entregas)	1	Contratação de solução tecnológica para operacionalização e manutenção das tornozeleiras eletrônicas.
	2	Centrais Integradas de Alternativas Penais e/ou Contratação de equipe multidisciplinar para atendimento e acompanhamento do público monitorado e para execução de metodologias referentes ao atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social.
	3	Incentivo à ampliação do uso do botão do pânico e do uso de tornozeleira para agressores e promoção de tratamento específico a estes por meio de grupos reflexivos.
Atenção ao Egresso (7 entregas)	4	Implantação de patronatos (públicos e privados).
	5	Implementação de serviços de apoio e preparação para a liberdade ainda na fase de pré-egresso.
	6	Oferta de serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso.
	7	Oferta de serviços de assistência social e profissionalização ao egresso.
	8	Encaminhamento do egresso para o trabalho e renda.

Eixo/Total de entregas	Or.	Entrega
	9	Restabelecimento de vínculos familiares.
	10	Acolhimento ao Egresso por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Educação (5 entregas)	11	Ampliação do número de vagas em turmas de Educação de Jovens e Adultos – EJA e de cursos profissionalizantes.
	12	Ampliação do número de inscritos nos exames nacionais de elevação de escolaridade.
	13	Incentivo às unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais.
	14	Doação de mobiliário escolar.
	15	Doação de obras literárias.
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA (7 entregas)	16	Incentivo à ampliação do uso do botão do pânico e do uso de tornozeleira para agressores e promoção de tratamento específico a estes por meio de grupos reflexivos.
	17	Entrega de premiação às administrações prisionais com selo de qualidade de tratamento na execução penal para mulheres.
	18	Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação e/ou Formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos, fundamentalmente, no que concerne a garantia de direitos, acesso ao mercado de trabalho e atividades educacionais, encaminhamento à rede de proteção socioassistencial, fortalecimento dos vínculos familiares, entre outros.
	19	Implementação de iniciativas que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos servidores que atuam na custódia de mulheres (doações cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica, realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns, entre outros.
	20	Contribuição, por meio de diálogos e construção de fluxos de atendimento, para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos, à exemplo, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, Fundação Nacional do Índio - Funai, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Tribunais de Justiça, entre outros.
	21	Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade.
	22	Aquisição e distribuição de veículos exclusivos para o transporte de mulheres com restrição de liberdade nas situações de gestantes, idosas, com deficiência ou acompanhadas de filhos em ambientes prisionais, bem como equipamentos de segurança para o transporte de crianças.
Saúde (5 entregas)	23	Fomento ao acesso à Rede de Atenção à Saúde - RAS no território com mais agilidade, equidade e qualidade.
	24	Promoção de ações para prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento.
	25	Fomento de medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos.
	26	Incentivo ao aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu funcionamento na lógica do Sistema Único de Saúde – SUS.
	27	Promoção de atividades de comunicação e educação em saúde para fomento a identificação e o manejo adequado de pessoas com tuberculose.
Trabalho (8 entregas)	28	Realização do projeto ‘O papel da liberdade’.
	29	Publicação da Coletânea de Boas Práticas do Trabalho e Renda, a qual divulga as boas práticas dos estados na temática do trabalho prisional.
	30	Criação de Oficinas de Trabalho no sistema prisional por meio do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP).
	31	Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional – Selo RESGATA.
	32	Implantação do Projeto ‘Mãos à Obra’ – entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos.
	33	Adequação da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional – PNAT.
	34	Publicação de Cartilha de Orientação sobre Trabalho Prisional.

Eixo/Total de entregas	Or.	Entrega
	35	Execução de seminários locais para fomento ao trabalho no sistema prisional.
Religião (8 entregas)	36	Fomento da articulação intersetorial entre os segmentos religiosos, envolvendo as Secretarias de Administração Penitenciárias, o Conselhos Religiosos, as Lideranças Religiosas de todos os segmentos.
	37	Apoio à implantação dos serviços de assistência religiosa ou voluntária dos diversos segmentos religiosos nos estabelecimentos prisionais, seja para presos, seja para servidores que sofrem os efeitos do aprisionamento.
	38	Normatização dos procedimentos assistenciais.
	39	Realização de estudos para propor melhorias na assistência religiosa.
	40	Aparelhamento dos espaços de religião das unidades prisionais.
	41	Implantação de rádios ecumênicas nos estabelecimentos prisionais.
	42	Alerta às representações religiosas quanto à importância de maior investimento humano para visitar estabelecimentos prisionais.
	43	Capacitação dos servidores penitenciários sobre a importância da religião no sistema prisional.

Fonte: adaptado pela autora, a partir de Brasil (2020d, 2021c, 2022a) e Apêndice E.

Legenda: ‘Or’ significa ordem. ‘Patronato’ tem o objetivo de fornecer assistências às pessoas egressas do sistema penitenciário, dentre outros (LEP, 1984). As entregas 3 e 16 possuem o mesmo teor considerando a explicação realizada no parágrafo anterior.

O Quadro 7, contendo os sete eixos e as quarenta e três entregas ao total, baseia-se numa análise do texto das carteiras de políticas públicas do MJSP, e, conforme previamente informado na introdução, não se confunde, necessariamente, com a interpretação dos servidores que atuaram na implementação dos eixos dessa política entendem sobre as principais entregas no período estudado. De toda forma, as entregas nele descritas servem, neste estudo, para subsidiar a investigação empírica realizada neste trabalho.

Concernente aos sete eixos citados no Quadro 7, importante trazer algumas considerações, a seguir expostas. Com relação ao eixo ‘Alternativas Penais’, após a decisão do STF sobre o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, o fortalecimento de políticas alternativas ao cárcere, tendo como um dos focos a criação de estruturas para monitorar as penas e medidas de alternativas penais nos estados, faz parte do Plano Nacional estratégico e interinstitucional de enfrentamento à superpopulação carcerária (Parizi; Toche, 2024).

Sobre as entregas do eixo ‘Atenção aos Egressos’, Parizi e Tonche (2024) revelam que a proposição de um patronato iniciou-se em 1910 com o Ministério da Justiça, adquirindo força por meio do Decreto nº 16.751/1924, o qual regulava o livramento condicional e a criação dos Conselhos Penitenciários, e a SENAPPEN, a respeito desse eixo, tem atuado para a construção da rede de serviços de atendimento às pessoas egressas do sistema penitenciário, buscando a reintegração social e o restabelecimento e fortalecimento dos vínculos sociais, comunitários e familiares.

Outro ponto de importante destaque que engloba todo o eixo acima mencionado diz respeito à publicação do Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023, o qual regulamenta a assistência à pessoa egressa e, ainda, institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (Brasil, 2023c). O objetivo de instituição dessa política era de evoluir a “formalização e institucionalização de uma política nacional, criando condições de financiamento, monitoramento, avaliação e, sobretudo, normatizando a responsabilidade do Estado em fazer cumprir aquilo que fora previsto na Lei de Execução Penal” (Parizi; Tonche, 2024, p. 170).

Ainda, a SENAPPEN elaborou um estudo, em 2023, sobre pena de multa no Brasil e os efeitos que ela traz para a pessoa egressa, em especial, concernente à dificuldade do adimplemento e, com isso, o óbice ao pleno exercício da cidadania dessas pessoas (SENAPPEN, 2023b).

No tocante ao eixo ‘Educação’ no sistema penitenciário, o Relatório de Avaliação de Educação no Sistema Prisional (2020) afirma que é garantido o direito universal à educação com qualidade e de maneira gratuita à pessoa presa, com vistas a transformar sua vida, sendo a elevação da escolaridade um condutor para a articulação das políticas públicas educacionais no sistema penitenciário. Acrescenta-se que a oferta educacional para as pessoas presas é primordial para oferecê-las a chance de desenvolvimento de competências que não foram desenvolvidas antes da prisão, as quais poderão ajudar na ressocialização e reinserção social (Santos; Andrade, 2024).

No que diz respeito ao eixo ‘Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+’, Quadrado (2022) relata que, em que pese as prisões serem um ambiente predominantemente masculino, o Brasil possui uma das cinco maiores populações prisionais feminina do mundo.

Dentre muitos direitos garantidos às mulheres no sistema prisional, uma das vertentes é o direito de condições mínimas no período menstrual, o qual, sem essas, poderão ter consequências de agravo à saúde, como infecções e complicações que, se não tratadas, podem levar à morte (Ribeiro; Santos, 2021). Nesse sentido, entregas como a elaboração do projeto de bioabsorventes contribuem para o saneamento desse problema apresentado dentro do sistema penitenciário.

Sobre o eixo ‘Saúde’, em especial, o período analisado da pesquisa, o mundo foi acometido pela pandemia mundial Covid-19. Uma das preocupações consistia em as pessoas presas ficarem vulneráveis ao contágio do vírus tendo em vista que recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), como o distanciamento mínimo de 1 metro, não eram viáveis dentro de um sistema superlotado e, por vezes, sem infraestrutura (Ribeiro, 2021).

Concernente ao eixo ‘Trabalho’, reconhece-se que o trabalho do preso se torna fundamental para sua ressocialização e reinserção na sociedade, pois, por meio do trabalho e da profissionalização, que se é possível ofertar condições para o reingresso no mundo externo e no convívio social, além de evitar os efeitos do ócio durante seu período de cumprimento de pena (Taveira; Biazotto, 2024).

Com relação ao eixo ‘Religião’, de acordo com pesquisas realizadas em alguns presídios em um estudo de dissertação, Gonçalves (2016) concluiu que a prática religiosa se apresenta como uma forma de ressocialização, em que se pode verificar mudanças no ambiente carcerário, sendo também uma forma de efetivação dos direitos fundamentais.

Destaca-se que a implementação da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, de 2020 a 2023, esteve sob a responsabilidade de unidades administrativas da SENAPPEN (Brasil, 2019c) e foi acompanhada pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica do MJSP (CT-CGE), composto por representantes designados pelos órgãos específicos do MJSP, em que a SENAPPEN é um deles, responsável por apresentar ao Comitê de Governança Estratégica do MJSP (CGE), o relatório consolidado sobre a gestão das políticas públicas (Brasil, 2019a).

Após a confecção do formulário de detalhamento da política, realizado em cada eixo com base no Guia Prático de Análise *Ex Ante*, e aprovado pelo CGE, as implementações dos eixos foram monitoradas quadrimestralmente, por meio da confecção do formulário de monitoramento da política pública pelas unidades administrativas temáticas responsáveis por cada eixo. Na reunião da CT-CGE, foi aprovado, em ata, ciclos fixos de monitoramento, a serem realizados pelo MJSP, em maio e em setembro de 2020, e em janeiro de 2021, destacando que as políticas detalhadas seriam objeto de apresentação dos relatórios de monitoramento (MJSP, 2020).

Nos formulários de monitoramento da política, citados no parágrafo anterior, havia um espaço destinado aos riscos dos eixos e às medidas para mitigação ou eliminação dos eventos de riscos identificados, observando-se o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP (MJSP, 2019).

Cada unidade administrativa temática indicou 1 risco para cada eixo, com exceção do eixo saúde, o qual indicou 4 riscos. O Quadro 8 apresenta os eixos, os eventos de riscos indicados, a redação do evento de risco ajustada (com vistas a trazer melhor compreensão na redação do risco, quando necessário), e a descrição do evento. O referido quadro foi elaborado após análise de todos os formulários de monitoramento de todos os eixos, consolidando todos os eventos de riscos indicados.

Quadro 8 - Eventos de riscos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso previamente indicados

Eixo	Evento de risco (texto das áreas)	Evento de risco (texto ajustado)	Descrição do evento
Alternativas Penais	Elaboração de programa em benefício próprio ou de outrem	Elaboração de ações/atividades da política de alternativas penais em benefício do gestor ou de terceiros.	Elaborar as ações/atividades relativas à política de alternativas penais para beneficiar os gestores dessa política ou terceiros, sobrepondo o interesse privado ao público.
Atenção ao Egresso	Ineficiência na execução dos projetos associados ao Patronato, que podem gerar aumento do número de egressos sem acesso às assistências ofertadas pelos projetos.	Ineficiência na execução dos projetos associados ao patronato.	A execução dos projetos associados ao patronato serem ineficientes. O patronato, para o eixo de egressos, tem a finalidade de prestar assistência às pessoas egressas do sistema prisional. A ineficiência desses projetos teria como consequência o aumento de egressos que não teria acesso às assistências ofertadas por esses projetos.
Educação	Elaboração de programa em benefício próprio ou de outrem	Elaboração de ações e atividades do eixo da educação para beneficiar o gestor ou terceiros	Elaborar as ações/atividades relativas à política de educação para beneficiar os gestores dessa política ou terceiros, sobrepondo o interesse privado ao público.
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTI	Não implementação da política contribuindo para a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade	Não implementação da política de grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+	Não conseguir implementar a política de grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+, a qual busca criar mecanismos para garantir às mulheres e a grupos específicos, como LGBTQIA+, cumprir a pena sem haver violação de direitos por causa da sua condição (MJSP, 2022). A não implementação teria como consequência a violação dos seus direitos.
Saúde	Insuficiência de recursos humanos para o acompanhamento e fomento da política	Insuficiência de recursos humanos para o acompanhamento e fomento do eixo	Não existir pessoas em número suficiente para realizar tanto o acompanhamento como o fomento do eixo de saúde.
	Insuficiência de recursos orçamentários	Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	Não existir recursos orçamentários em quantidade suficiente para executar o eixo.
	Dificuldade de execução dos recursos pelas UFs	Dificuldade de execução dos recursos financeiros pelos estados	Dificuldade de os estados não conseguirem executar os recursos repassados pela SENAPPEN para o fomento do eixo.
	Pandemia causada pelo COVID-19	Pandemia causada pelo COVID-19	A pandemia causada pelo COVID-19 poderia comprometer as entregas previstas pelo eixo da saúde, como o fomento de medidas de proteção e a promoção de ações preventivas e de doenças ocasionadas pelo confinamento dos presos (MJSP, 2022).
Trabalho	Não previsão de medidas na elaboração de normativos	Não previsão de medidas de governança e gestão	Normativos que tratem sobre o eixo trabalho não trazerem

Eixo	Evento de risco (texto das áreas)	Evento de risco (texto ajustado)	Descrição do evento
	com implicações efetivas nas questões de gestão e governança da política, em benefício próprio ou de terceiros.	na elaboração das normas que regem o eixo	medidas que regem a governança e gestão do eixo, a fim de impedir ações que poderão beneficiar o próprio gestor ou terceiros.
Religião	Baixo acesso à Assistência Religiosa	Baixo acesso à Assistência Religiosa por parte dos presos	O baixo acesso à assistência religiosa por parte dos presos ocorre nos casos em que essa assistência não é exercida, no sistema prisional, de maneira ampla, que abarca a pluralidade das crenças e de forma contínua (MJSP, 2022)

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa.

Legenda: Os eventos de riscos foram levantados pela SENAPPEN seguindo orientação do Guia Prático de análise *ex post* (Brasil, 2018c)

Identificar os eventos de riscos que afetam uma política pública, na forma descrita no Quadro 8, pode ajudar a determinar quais as principais fontes de riscos que devem deter a atenção dos gestores e formuladores e formar as prioridades para a destinação de recursos no tocante a gestão desses riscos (Miller, 2009).

A gestão de riscos, inclusive a identificação desses eventos de riscos, pode servir, também, para a melhor organização das políticas públicas, tendo em vista a escassez de recursos cada vez mais, e para orientar no empreendedorismo do governo (Rothstein, 2006).

Por fim, conforme já explicitado, as políticas públicas direcionadas para o sistema penitenciário procuram resolver problemas sociais, advindos dessa condição, assegurar a garantia de direitos e a reintegração da pessoa em privação de liberdade à sociedade.

E, em sendo perene as atividades das políticas públicas, gerir riscos, partindo-se da adequada identificação de eventos de riscos, contribui para que a organização não assuma uma visão míope a longo prazo e, com isso, entregue melhor valor à sociedade e agregue valor ao órgão (Grishunin; Suloeva; Burova, 2022).

3 MÉTODO

Este capítulo apresenta a tipologia da pesquisa (Seção 3.1), o perfil dos participantes e a caracterização da organização (Seção 3.2), a caracterização dos instrumentos de pesquisa (Seção 3.3), os procedimentos de coleta de dados (Seção 3.4) e os procedimentos de análise dos dados coletados (Seção 3.5).

3.1. Tipologia da Pesquisa

Nessa seção será apresentada a tipologia da pesquisa. Inicialmente, esta é uma pesquisa predominantemente descritiva, uma vez que foram escolhidos os conceitos a serem considerados para atingir o objetivo geral deste estudo, os quais foram medidos, e seus resultados serviram para descrever o fenômeno de interesse (Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

Em que pese a predominância descritiva, a pesquisa possui, também, aspectos de estudo exploratório. O nível de análise é organizacional, e detalhes sobre a organização que será o lócus do estudo estão descritos na Seção 3.2.

A pesquisa proposta trata de um estudo teórico-empírico com abordagem qualitativa (Sampieri; Collado; Lucio, 2013). Para assegurar validade e confiabilidade em estudos qualitativos, torna-se adequada a triangulação das fontes de evidências (Bruning; Godri; Takahashi, 2018). Nesse contexto, obteve-se a percepção sobre o fenômeno, coletando-se dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas, e a confrontação com dados secundários, contendo evidências sobre o fenômeno em estudo. O instrumento de coleta de dados primários, os procedimentos para coleta e para a análise de dados serão descritos, respectivamente, nas Seções 3.3, 3.4 e 3.5.

Esta pesquisa tem o corte transversal com aproximação longitudinal por analisar um período no tempo, não se detendo em fatos anteriores ou posteriores ao intervalo estudado, nem priorizando o desenvolvimento das ideias no decurso de tempo, com a coleta de dados realizada considerando um único momento (Creswell; Creswell, 2021; Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

Apesar de a pesquisa abranger 4 anos – de 2020 a 2023 –, a análise proposta tratou-os, de forma predominante, como uma fotografia de um único período. O período selecionado, 2020 a 2023, foi escolhido uma vez que nele ocorreu a primeira publicação da carteira de políticas pública do MJSP e sua conclusão.

Teve-se como referência, para o momento inicial, a data de publicização da política pública através da primeira Carteira de Políticas Públicas, aprovada pela Resolução CGE nº 6,

de 1 de agosto de 2019, a qual manteve as mesmas entregas em 2020, com a publicação da Resolução CGE nº 9, de 10 de março de 2020, e como referência para o momento final a data de última alteração dessa Carteira, cuja publicidade foi dada por meio da Resolução CGE nº 23, de 7 de novembro de 2022 e ficou vigente até o final do período estudado, 2023, vindo a nova Carteira de Políticas Públicas do MJSP ser publicada pela Resolução CGE nº 26, de 10 de junho de 2024.

3.2. Perfil dos Participantes e Caracterização da Organização

A organização lócus para a realização da pesquisa foi a SENAPPEN. Trata-se de órgão específico singular, subordinada ao MJSP, a qual possui como atribuições, dentre outras, planejar e coordenar a política nacional de serviços penais e colaborar técnica e financeiramente com os entes da federação quanto à implementação de políticas que promovam os direitos das pessoas privadas de liberdade e dos egressos do sistema prisional (Brasil, 2023b).

A política pública selecionada para investigação foi a Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso devido sua relevância no contexto do sistema penitenciário. Essa política pública foi exposta na Subseção 2.3.4.

Conforme exibido no Quadro 6, ela possui sete eixos e cada eixo foi implementado sob a responsabilidade de unidades organizacionais, indicadas na primeira carteira de políticas públicas do MJSP, publicada em 2019 (Brasil, 2019c) – com exceção do eixo de religião, que só veio a ser inserido dentro da política em dezembro de 2021 –, observando-se as competências regimentais ou a atuação temática, uma vez que nem todas as unidades organizacionais possuíam essas atribuições previstas normativamente por meio da Portaria MJSP nº 199, de 9 de novembro de 2018, que aprovou o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), atual SENAPPEN.

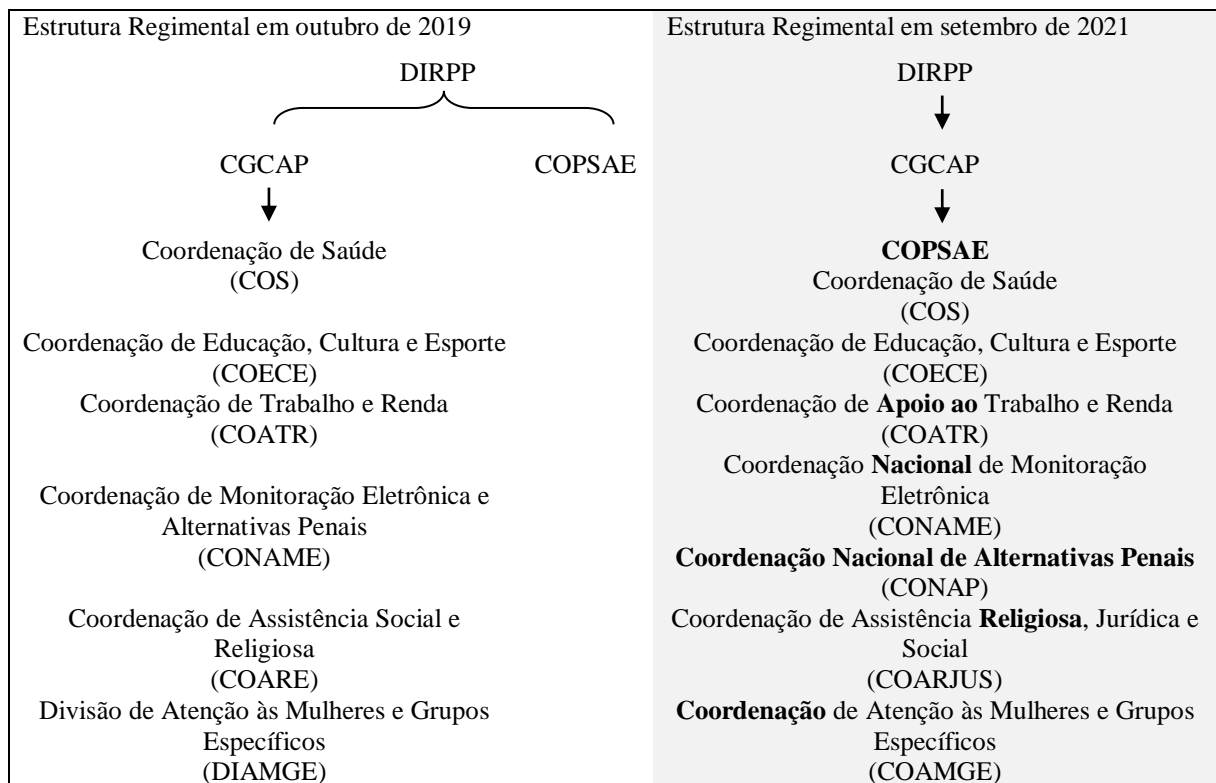
A SENAPPEN passou por alterações em sua estrutura regimental, após a publicação do seu Regimento Interno, e durante o período analisado, 2020 a 2023. A SENAPPEN possuía 4 diretorias: a Diretoria Executiva (DIREX), a Diretoria de Inteligência Penitenciária (DIPEN), a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF) e a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP).

A DIRPP respondia pela articulação das políticas públicas de saúde, educação, cultura, esporte, assistência social, religiosa, jurídica e laboral e fomento da política de alternativas penais (Brasil, 2019b), ou seja, estava sob sua esfera de atuação a política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, cujo exame é objeto de interesse desse trabalho.

Diretamente vinculada à DIRPP, existia a Coordenação de Políticas de Participação Social e de Atenção ao Egresso (COPSAE), responsável pelo eixo da política ‘atenção ao egresso’, e a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais (CGCAP) com 5 Coordenações e 1 Divisão responsáveis pelos demais eixos (Brasil, 2019d). Essas unidades foram alteradas em 2021 por meio da Portaria MJSP nº 429, de 30 de setembro de 2021.

A Figura 6 mostra a comparação entre a estrutura de 2019 – mesma estrutura regimental vigente em 2020 –, início do período estudado, e a estrutura regimental de 2021. Em setembro de 2022, apenas uma pequena mudança ocorreu na estrutura: a COPSAE volta novamente a se vincular diretamente à DIRPP (Brasil, 2022c).

Figura 6 - Estrutura regimental da DIRPP entre 2019 e 2021



Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil (2019d) e Brasil (2021b)

Com o advento da mudança de Governo Federal, em 2023, criou-se outra diretoria, a Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (DICAP), a qual se tornou responsável pela implantação de política nacional de alternativas penais e de atenção às pessoas egressas do sistema prisional (Brasil, 2023b), ou seja, os dois eixos ‘Atenção ao Egresso’ e ‘Alternativas Penais’ foram deslocados para o comando da nova diretoria. Ressalva-se que todo esse levantamento foi realizado a fim de direcionar e selecionar os participantes da entrevista semiestruturada para coleta dos dados primários.

Na primeira versão da carteira de políticas públicas do MJSP, existia uma coluna que definia as subunidades responsáveis pelos eixos da política pública no âmbito da SENAPPEN, abrangendo, as coordenações responsáveis por formular, implementar e acompanhar a execução da política pública, indicadas na Figura 7.

Figura 7 - Subunidades responsáveis pelos eixos da política pública



Fonte: a partir de Brasil (2020d)

Apesar de o processo de implementação de políticas públicas ser altamente interativo, com variados atores envolvidos nas decisões – de dentro ou fora da organização, estatais ou não estatais, organizações formais ou informais – para a materialização dessas políticas (Lotta, 2019), a seleção dos potenciais participantes do estudo priorizou os coordenadores das subunidades responsáveis pelos eixos, de acordo com a primeira versão da carteira de política pública do MJSP, envolvidos nos processos decisórios da implementação da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, e, conseqüentemente, responsáveis pela gestão de riscos.

Ressalta-se, na Figura 7 que, embora os eixos da política pública em estudo não contenha na sua primeira versão o eixo de religião, esse eixo específico veio aparecer na segunda versão dos eixos da referida política pública, tomando-se como responsável pelo eixo a coordenação temática à época, ou seja, a Coordenação de Assistência Religiosa, Jurídica e Social (COARJUS).

Ainda, foram abrangidos como potenciais entrevistados as outras pessoas que atuam em cada uma dessas subunidades: outros servidores da SENAPPEN, servidores em missão – oriundos de outros órgãos e entes federados –, colaboradores eventuais e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que atuam na SENAPPEN, mas não possuem vínculo com o órgão, buscando-se abarcar uma maior representatividade e variedade de perspectivas a respeito da política pública em estudo.

Nessa senda, tendo em vista a importância da visão e do papel desses gestores no desenvolvimento da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, o levantamento prévio dos coordenadores, servidores e demais atores que atuam nessas coordenações, em junho de 2024, indicou o total de: 20 servidores da SENAPPEN, 7 servidores em missão, 4 colaboradores eventuais, 2 participantes oriundos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e 1 do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), totalizando 34 pessoas. A Tabela 1 mostra a distribuição da quantidade dos servidores da SENAPPEN e dos demais, por eixo:

Tabela 1 - Quantidade de servidores por eixo

Eixo	Quantidade de servidores da SENAPPEN	Quantidade de participantes fora do quadro de servidores da SENAPPEN
Alternativas Penais	1	2
Atenção ao Egresso	0	3
Educação	4	0
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	4	2
Religião	5	1
Saúde	3	2
Trabalho	3	4
Total	20	14

Fonte: elaborado pela autora a partir de levantamento nos setores.

A ordem das entrevistas deu-se por meio da disponibilidade de agenda dos participantes e de maneira aleatória (Falqueto; Hofmann; Farias, 2018), tentando-se distribuir os entrevistados de forma que representantes de todos os eixos fossem abarcados pela entrevista. O Quadro 9 indica a ordem dos entrevistados.

Quadro 9 - Ordem dos Entrevistados

E1	Religião	E9	Atenção ao Egresso
E2	Saúde	E10	Educação
E3	Mulheres e Grupos Específicos	E11	Educação
E4	Alternativas Penais	E12	Alternativas Penais
E5	Saúde	E13	Atenção ao Egresso
E6	Religião	E14	Religião
E7	Trabalho	E15	Mulheres e Grupos Específicos
E8	Trabalho	E16	Trabalho

Fonte: elaborado pela autora.

Legenda: 'E' – entrevistado.

Dos 34 potenciais candidatos à entrevista, foram entrevistados 16, quando se chegou à saturação teórica. Conseguiu-se entrevistar os coordenadores de todos os eixos, com exceção da Coordenadora de Atenção ao Egresso, tendo a saturação teórica ocorrido antes da data de

realizar sua entrevista. Ainda, uma das entrevistadas, escolhida por sorteio, recusou participar da entrevista por ter havido chegado recentemente na coordenação.

Outro ponto de destaque é que além dos coordenadores, outros servidores da SENAPPEN, servidores dos estados em missão, colaboradores eventuais e da Fundação FioCruz que atuavam nas coordenações responsáveis pelos eixos da política pública selecionada também foram entrevistados, possibilitando a pluralidade de perfis, de acordo com o relacionamento com o órgão.

O Quadro 10 apresenta o perfil dos entrevistados neste estudo. Revelou-se que a maioria dos participantes possui pós-graduação – especialização, mestrado ou doutorado – (68,75%), atua na SENAPPEN há mais de 6 até 15 anos (43,75%) e está há mais de 1 até 6 anos na coordenação temática (68,75%). Dos entrevistados, 75% deles foram apresentados a ideias gerais sobre gestão de riscos durante o trabalho na SENAPPEN.

Quadro 10 - Perfil dos entrevistados

	Escolaridade	Tempo de atuação na SENAPPEN	Tempo de atuação na Coordenação	Apresentação sobre ideias gerais de gestão de riscos
E1	Pós-graduação	Mais de 1 até 6 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E2	Pós-graduação	Mais de 1 até 6 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E3	Pós-graduação	Mais de 1 até 6 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E4	Pós-graduação	Mais de 6 até 15 anos	Até 1 ano	Sim
E5	Pós-graduação	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 6 até 15 anos	Sim
E6	Superior completo	Mais de 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E7	Superior completo	Mais de 1 até 6 anos	Mais de 1 até 6 anos	Não
E8	Superior completo	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E9	Pós-graduação	Até 1 ano	Até 1 ano	Não
E10	Superior completo	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Não
E11	Pós-graduação	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E12	Pós-graduação	Até 1 ano	Até 1 ano	Sim
E13	Superior completo	Até 1 ano	Até 1 ano	Sim
E14	Pós-graduação	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim
E15	Pós-graduação	Mais de 6 até 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Não
E16	Pós-graduação	Mais de 15 anos	Mais de 1 até 6 anos	Sim

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

3.3. Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa

Conforme mencionado preliminarmente na Seção 3.1, neste estudo foi empregado, como instrumento de pesquisa, o roteiro de entrevista semiestruturado para coleta de dados primários. O referido roteiro pode ser consultado no Apêndice A, em conjunto com a definição dos termos para entrevista, contido no Apêndice B, a fim de padronizar o entendimento de todos os entrevistados.

Conforme pode ser verificado no Apêndice A, as perguntas 1 a 3 do roteiro de entrevista abordaram a evidenciação das principais entregas da política de Promoção da

Cidadania do Preso e do Egresso, bem como a descrição dos eventos de riscos capazes de afetar as entregas que foram evidenciadas, na percepção dos servidores da SENAPPEN. Por sua vez, as perguntas 4 a 7 versaram sobre o perfil acadêmico e profissional bem como sobre a apresentação de ideias gerais referentes a gestão de riscos, os quais já foram apresentados no Quadro 10 da Seção 3.2.

A respeito do referido roteiro de entrevistas, um teste piloto foi realizado antes da coleta dos dados primários, procurando-se verificar a clareza e o entendimento das perguntas do roteiro, partindo-se da opinião de 3 servidores da SENAPPEN com perfil similar aos potenciais entrevistados citados na Seção 3.2. Após a coleta dessas opiniões, os textos foram ajustados seguindo-se a sugestão dos entrevistados. Das 7 questões, realizou-se aprimoramento de 4 delas. O teste piloto descrito neste parágrafo buscou reforçar a validade do roteiro de entrevista apresentado neste estudo.

Além do roteiro de entrevistas semiestruturado, tanto as entregas como os eventos de riscos, inicialmente, partiram da lista de verificação criada a partir dos dados coletados de entregas e de riscos contidos nos Quadros 7 e 8 citados na Subseção 2.3.4 da fundamentação teórica deste estudo. Conforme já exposto na Subseção 2.1.3, a lista de verificação é baseada em dados produzidos em momento anterior, e possui como ponto forte requerer pouca experiência especializada para sua utilização (ABNT, 2021).

Relembra-se que a lista de verificação para as entregas foi construída a partir das entregas contidas nas versões das carteiras de políticas públicas publicadas no período estudado, 2020 a 2023, e a lista de verificação dos eventos de riscos foi elaborada utilizando-se de eventos de riscos advindos dos formulários de monitoramento das políticas públicas, que são documentos internos do órgão.

3.4. Procedimentos de Coleta dos Dados

Falqueto, Hoffmann e Farias (2018) orientam que, em estudos qualitativos, alguns parâmetros para se avaliar o rigor científico são a transparência e a clareza dos relatórios de pesquisa, com destaque à etapa de coleta de dados. Neste estudo, a coleta de dados abrangeu dados primários e dados secundários, coletados, respectivamente, por entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental.

Em fevereiro de 2024, por meio de processo eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), foi encaminhado para consideração da Secretária Substituta da SENAPPEN o pedido de solicitação de acesso a documentos para a pesquisa e para a realização de entrevistas, comprometendo-se à obediência da pesquisadora aos preceitos

éticos e critérios contidos no OFÍCIO CIRCULAR Nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Apêndice C), a qual autorizou o acesso aos documentos e colocou à disposição as diretorias envolvidas nas temáticas – DIRPP e DICAP – para auxílio nas pesquisas, encaminhando o mencionado processo para ciência dessas diretorias.

Com relação à coleta de dados primários, as entrevistas semiestruturadas com os coordenadores, envolvidos nos processos decisórios na implementação da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, com os demais servidores e colaboradores que atuam nessas coordenações foram realizadas pela plataforma *Microsoft Teams* e *google meet*.

Foram realizadas 16 entrevistas, em que foi solicitado aos entrevistados que citassem as principais entregas e principais eventos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, esclarecendo que não necessitavam se deter ao eixo em que atuavam, podendo discorrer sobre os demais que tinham conhecimento.

Cada entrevistado foi contatado, previamente, por telefone ou por aplicativo de mensagens, e perguntado sobre o interesse em participar da entrevista, mantendo-se o direito do participante ao tratamento justo e equitativo e à natureza voluntária ao permitir ao entrevistado aceitar ou recusar a participação no estudo (McDermid *et al.*, 2014).

Conforme a sinalização positiva para participar, era encaminhada a solicitação formal, via e-mail, nos moldes do Apêndice D, com data, horário e link para participação, bem como o Roteiro de Entrevista Semiestruturada contido no Apêndice A.

A maior parte dos entrevistados, por decisão pessoal, optou por responder apenas sobre eixo em que trabalhava ou naqueles em que atuou durante o período selecionado – 2020 a 2023. Para estabelecimento da quantidade final de entrevistados, adotou-se a técnica de saturação teórica, fixando-se a finalização do processo de coleta de dados pela ausência de novas evidências por parte dos entrevistados (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018).

Além da coleta de dados primários na entrevista, realizou-se também perguntas a fim de verificar o perfil acadêmico e profissional dos participantes e se, durante a atuação na SENAPPEN, foram apresentadas ideias gerais sobre o tema de gestão de riscos, cujas respostas podem ser visualizadas no Quadro 10.

Com relação à coleta de dados secundários, a pesquisa documental considerou documentos não sigilosos contidos no SEI, o sítio institucional da SENAPPEN e do MJSP, o Diário Oficial da União e a base de repositório do MJSP. A coleta desses documentos, inclusive, contribuiu, especialmente, para a elaboração do teor da Subseção 2.3.4 da

Fundamentação Teórica e subsidiou a triangulação com os dados primários oriundos das entrevistas, na forma detalhada na Seção 3.5.

As entrevistas foram norteadas pelas perguntas contidas no Apêndice A, considerando as entregas evidenciadas e as descrições dos eventos de riscos constatados nessas entregas. Antes e durante a realização das perguntas, foi promovido nivelamento a respeito dos conceitos dos termos, contidos no Apêndice B, com todos os participantes a fim de alinhamento. Após a coleta dos dados, obteve-se o *corpus* da pesquisa, conforme descrito no Quadro 11.

Quadro 11 - Procedimento de coleta de dados

Entrevistas semiestruturadas	Virtuais (Microsoft teams; google meet)	Dados primários	Corpus da pesquisa
Pesquisa documental	Documentos não sigilosos (SEI) Sítio institucional da SENAPPEN, MJSP, base de dados do MJSP e Diário Oficial da União	Dados secundários	

Fonte: Elaborado pela autora

3.5. Procedimentos de Análise dos Dados

Os procedimentos propostos para análise de dados nesse estudo abrangem a análise documental e a análise de conteúdo. A análise documental consiste em dar forma conveniente e representar, de outro modo, a informação contida em documentos, facilitando o acesso de tal forma que se obtenha o máximo de informação (Bardin, 1977).

A análise de conteúdo traduz em um agrupamento de técnicas de análises de comunicações, utilizando-se de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do teor das mensagens, com vistas a inferir saberes relacionados às variáveis percebidas e demonstrar indicadores que autorizem a inferência sobre uma realidade que não a da mensagem expressa nas entrevistas e documentos, tendo como fases a pré-análise, exploração do material e tratamento (Bardin, 1977).

Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021) apregoam que a análise de conteúdo, como um procedimento de pesquisa, possui uma parte importante nas investigações e que, apesar de existir a subjetividade do pesquisador, essa não descredibiliza a validade e rigor científicos por haver metodologia, regras e princípios já sistematizados.

Nesse aspecto, cumpre acrescentar que, seguindo as etapas do método de análise de conteúdo de Bardin (1977), composta por pré-análise, exploração do material e tratamento

dos resultados, inferência e interpretação, o Quadro 12 apresenta as etapas realizadas na análise de conteúdo:

Quadro 12 - Etapas de análise de conteúdo

Ord.	Etapas	Observações
1	Pré-análise	
1.1	Escolha dos documentos a serem submetidos à análise	Foram selecionados documentos, citados no Quadro 11, de acordo com as perguntas do roteiro de entrevista semiestruturado e as respostas fornecidas nas entrevistas
1.2	Obediências às regras de:	
1.2.1	Exaustividade (não-seletividade)	Os participantes da pesquisa foram escolhidos pela atuação nos eixos da política, buscando-se entrevistar todos de todos os eixos, sem seletividade, e atentando-se ao universo.
1.2.2	Representatividade	
1.2.3	Homogeneidade	
1.2.4	Pertinência	Os critérios de escolha foram definidos com base na atuação dos participantes na política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso e com os documentos que evidenciam as respostas afirmativas às perguntas do roteiro de entrevista.
1.3	Formulação dos objetivos e hipóteses	A autora permite realizar a análise de conteúdo sem a necessidade de hipóteses pré-concebidas
1.4	Elaboração de indicadores que fundamente a interpretação final	Os indicadores foram obtidos partindo-se da lista de verificação de entregas e eventos de riscos coletados dos formulários de detalhamento e monitoramento da política, produzidos anteriormente ao momento da entrevista, consolidados nos Quadros 10 e 11.
1.5	Preparação do material	Foi realizada a degravação das entrevistas, a construção de tabelas para a consolidação dos dados das entrevistas, construção de tabelas e fichas, dentre outros. Os documentos, citados no Quadro 11, seguiram a regra de pertinência, em que correspondiam ao objetivo que suscitou a análise (Bardin, 1977)
2.	Exploração do material	Realização de codificação do material colhido a fim de possibilitar a identificação dos elementos da amostra da pesquisa (Bardin, 1977; Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021). A codificação foi feita, inicialmente, com base na lista de verificação construída a partir dos Quadros 7 e 8.
3. Tratamento dos resultados, inferência e interpretação		
3.1	Destaque para as informações fornecidas pela análise	Elaboração de tabela de resultados. A análise foi transversal, em que as entrevistas foram destacadas de acordo com cada tópico das listas de verificação, transcrevendo-se a parte do texto do entrevistado para uma ficha do entrevistado (Bardin, 1977), correspondendo a uma aba de uma planilha <i>excel</i> , e temática, buscando-se descobrir a significação das frases das entrevistas e a correlação com os itens da lista de verificação.
3.2	Submissão aos testes de validação	A submissão ao teste de validação é realizada preponderantemente em pesquisas quantitativas (Cho; Trent, 2006), Todavia, a fim de realizar validação interna, foi utilizada a triangulação de evidências, buscando-se aperfeiçoar as constatações e alcançar a validade e confiabilidade da pesquisa (Ollaik; Ziller, 2012).
3.3	Proposição de inferências	Foram realizadas após coleta e análise dos dados.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Bardin (1977)

Com relação à análise dos dados primários, a técnica de saturação teórica estabelece que tanto a coleta como a análise de dados ocorrem simultaneamente, analisando o pesquisador quais dados são novos e quais se repetem (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018), estruturando-os e deduzindo as semelhanças e diferenças entre eles (Sampieri, Collado e Lucio, 2013). Sequencialmente à coleta, realizou-se a análise de conteúdo e análise documental para elaborar as análises dos dados.

É adequado complementar, contudo, que a análise de conteúdo das entrevistas iniciou-se tomando como base as entregas e os eventos de riscos previamente verificados nos Quadros 7 e 8, admitindo-se, no decorrer das análises, a inserção de outras evidências de entregas e de eventos de riscos. Tal técnica empregada para analisar o conteúdo é conhecida como grade mista, na qual são definidas, preliminarmente as categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa, admitindo-se, contudo, a inclusão de novas categorias surgidas durante a análise (Vergara, 2007).

No decorrer da análise de conteúdo, também foram efetuadas análises de documentos para subsidiar a triangulação de dados como forma de comprovação das informações, por meio de variadas fontes de coleta (Sampieri, Collado e Lucio, 2013), e buscando-se garantir a confiabilidade (Bruning; Godri; Takahashi, 2018). Os procedimentos para análise dos dados previamente descritos podem ser complementados com as explicações nos parágrafos que se seguem a respeito do atingimento de cada objetivo específico, resumidas no Quadro 13.

Quadro 13 - Alinhamento entre objetivos, fonte de dados e forma de análise

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Fonte de dados	Forma de análise
Identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.	Evidenciar as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023	Dados colhidos da pergunta 1 da entrevista Documentos não sigilosos	Análise de conteúdo e Análise documental (Bardin, 1977)
	Descrever os principais eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas, na percepção dos servidores da Secretaria Nacional de Políticas Penais	Dados colhidos da pergunta 2 da entrevista Documentos não sigilosos	Análise de conteúdo e Análise documental (Bardin, 1977)
	Comparar os eventos de riscos descritos na percepção dos servidores com os eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais	Dados colhidos da pergunta 2 da entrevista Documentos não sigilosos	Análise de conteúdo e Análise documental

Fonte: elaborado pela autora

Para atingir o primeiro objetivo específico – evidenciar as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN entre 2020 e 2023 – foram usados dados da pergunta 1 do roteiro de entrevista e documentos sobre os eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN. A análise dos dados empregou a análise de conteúdo e análise documental.

Para atingir o segundo objetivo específico – descrever os principais eventos capazes de afetar as entregas caracterizadas, na percepção dos servidores da SENAPPEN – foram usados dados da pergunta 2 do roteiro de entrevista, complementados com documentos internos não sigilosos da SENAPPEN. Também foi utilizada a análise de conteúdo e a análise documental.

Para atingir o terceiro objetivo específico – comparar os eventos de riscos descritos na percepção dos servidores com os eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN –, foram utilizados os dados da pergunta 2 do roteiro de entrevista e documentos não sigilosos do SEI sobre a política pública. Ainda, usou-se a análise documental e de conteúdo, partindo-se da verificação do teor do Quadro 8.

Tendo os objetivos específicos sido atendidos, exauriu-se a pesquisa e atingiu-se o objetivo geral desse estudo de identificar os principais eventos de riscos que afetaram as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta a descrição, análise e discussão dos resultados. Inicialmente, a Seção 4.1 apresenta as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da SENAPPEN. A Seção 4.2 exhibe a descrição dos principais eventos de riscos que afetaram as entregas previamente evidenciadas. Por fim, a Seção 4.3 mostra uma comparação dos principais eventos de riscos previamente levantados e os eventos de riscos descritos na Seção 4.2.

4.1. Principais entregas evidenciadas dos eixos da Política Pública selecionada

Após levantamento das entregas das Carteiras de Políticas Públicas do MJSP, consolidada no Quadro 7 da Subseção 2.3.4 da fundamentação teórica, ocorreu a realização das entrevistas semiestruturadas com os 16 participantes descritos na Seção 3.2.

Solicitou-se ao entrevistado que citasse, em sua opinião, quais foram as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso e quais os principais eventos que afetaram essas entregas. O Quadro 14 apresenta que a saturação teórica foi alcançada no entrevistado 14, sendo confirmada pelos próximos dois entrevistados (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018).

Quadro 14 - Saturação teórica das categorias

Categoria	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16
Entrega	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Risco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora

Legenda: (E) – entrevistado; (1) – existência de nova informação; (0) – ausência de nova informação; - ponto de saturação; – ponto de confirmação

Na percepção dos servidores atuantes nos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, o Quadro 15 revela as principais entregas dessa política. Das 43 entregas contidas nas carteiras de políticas públicas do MJSP, citadas no Quadro 7, apurou-se que 24 delas, um pouco mais da metade, estiveram presentes na fala dos entrevistados. Além disso, os entrevistados citaram oito novas entregas, destacadas em cinza, no Quadro 15, totalizando-se 32 entregas.

Quadro 15 - Entregas da Política Pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo

Eixo	Or.	Entrega	Entrevistados que citaram a entrega
1. Alternativas Penais (4 entregas)	1.1	Centrais Integradas de Alternativas Penais e/ou Contratação de equipe multidisciplinar para atendimento e acompanhamento do público monitorado e para execução de metodologias referentes ao atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social	E4, E16
	1.2	Criação de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)	E4
	1.3	Construção de Manuais de orientação sobre o eixo para os estados	E12
	1.4	Articulação com atores do estado execução e desenvolvimento do eixo	E12
2. Atenção aos egressos (5 entregas)	2.1	Implantação de patronatos (públicos e privados)	E9, E13
	2.2	Oferta de serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso	E9, E16
	2.3	Oferta de serviços de assistência social e profissionalização ao egresso	E13
	2.4	Formalização da Política Nacional de Atenção ao Egresso por meio de Decreto	E9, E13, E16
	2.5	Estudo sobre pena de multa	E13
3. Educação (3 entregas)	3.1	Ampliação do número de vagas em turmas de Educação de Jovens e Adultos – EJA e de cursos profissionalizantes	E10, E11, E14
	3.2	Incentivo às unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais	E11
	3.3	Doação de obras literárias	E8, E10, E11
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+ (7 entregas)	4.1	Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação e/ou Formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos.	E1, E14, E15
	4.2	Implementação de iniciativas que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos servidores que atuam na custódia de mulheres (doações cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica, realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns, entre outros)	E1, E11, E15
	4.3	Contribuição, por meio de diálogos, e construção de fluxos de atendimento para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos	E1
	4.4	Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade	E1, E3, E14
	4.5	Aquisição e distribuição de veículos exclusivos para o transporte de mulheres com restrição de liberdade nas situações de gestantes, idosas, com deficiência ou acompanhadas de filhos em ambientes prisionais, bem como equipamentos de segurança para o transporte de crianças.	E3, E11, E14
	4.6	Confecção de planos estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade	E1, E14
	4.7	Orientação técnica aos estados quanto à custódia dos grupos vulneráveis dentro do sistema prisional	E8, E11
5. Saúde (5 entregas)	5.1	Promoção de ações para prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento	E2, E5, E14
	5.2	Fomento de medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos	E5
	5.3	Incentivo ao aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu funcionamento na lógica do Sistema Único de Saúde – SUS	E2, E5
	5.4	Promoção de atividades de comunicação e educação em saúde para fomento à identificação e ao manejo adequado de pessoas com tuberculose	E2, E5
	5.5	Aquisição de insumos de proteção à Covid e distribuição para os estados	E2, E4

Eixo	Or.	Entrega	Entrevistados que citaram a entrega
6. Trabalho (4 entregas)	6.1	Publicação da Coletânea de Boas Práticas do Trabalho e Renda, a qual divulga as boas práticas dos estados na temática do trabalho prisional	E8
	6.2	Criação de Oficinas de Trabalho no sistema prisional por meio do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP)	E7, E8, E14, E16
	6.3	Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional – Selo RESGATA	E7
	6.4	Implantação do Projeto ‘Mãos à Obra’ – entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos	E7, E8
7. Religião (4 entregas)	7.1	Fomento da articulação intersetorial entre os segmentos religiosos envolvendo as Secretarias de Administração Penitenciárias, os Conselhos Religiosos e as Lideranças Religiosas de todos os segmentos.	E6, E15
	7.2	Normatização dos procedimentos assistenciais	E6, E15
	7.3	Realização de estudos para propor melhorias na assistência religiosa	E6
	7.4	Implantação de rádios ecumênicas nos estabelecimentos prisionais	E3, E6, E14

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Legenda: ‘E’ significa entrevistado. ■ – entregas que não foram previamente indicadas na formulação do eixo

Na percepção dos servidores atuantes nos eixos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, o Quadro 15 revela as principais entregas dessa política. Na sequência, discorre-se sobre a evidenciação de cada uma das entregas relacionadas no citado quadro, pontuando-se o texto, quando cabível, com evidências de documentos e com autores citados no referencial teórico deste estudo.

Sobre o eixo ‘Alternativas penais’, a **Entrega 1.1** ‘Centrais Integradas de Alternativas Penais e/ou Contratação de equipe multidisciplinar para atendimento e acompanhamento do público monitorado e para execução de metodologias referentes ao atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social de rede e inclusão social’ foi relatada pelos entrevistados E4 e E16, conforme exhibe o Quadro 15. Um entrevistado informou: “[...] inauguramos uma central de Alternativas Penais na Bahia, inauguramos uma central no Ceará, em junho, inauguramos uma central em Minas Gerais [...] agosto, Rio de Janeiro”.

Com relação a essa entrega, em um dos documentos analisados, foi informado que em 2019 iniciou um novo ciclo para financiamento de implantação de centrais integradas de alternativas penais, com orçamento no valor de R\$ 24.645.278,45. Ainda, em se tratando de contratação de equipes multidisciplinares, em um dos relatórios semestrais do estado da Bahia, com referência ao período de novembro de 2021 a abril de 2022, verificou-se que o convênio estava em processo de chamamento público para seleção de nova entidade a qual contrataria equipe técnica para a Central de Apoio às Penas e Medidas de Alternativas

(CEAPA), uma vez que havia vencido o termo de colaboração com a entidade executora do projeto.

As centrais de alternativas penais funcionam como uma estrutura aparelhada a fim de receber pessoas que irão cumprir medidas diversas da prisão, sendo auxiliadas por equipes multidisciplinares (Parizi; Tonche, 2024) e buscam realizar o acompanhamento do público monitorado, em que a monitoração eletrônica consiste em um conjunto de medidas de restrição de direitos com o objetivo de prevenção e retribuição pelo crime praticado (Silva; Oliveira, 2024).

A **Entrega 1.2** ‘Criação do Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC)’ foi confirmada pelo entrevistado E4: *"Ano passado, a atual gestão da diretoria conseguiu um recurso extraordinário para inaugurar o serviço da APEC [...]. A APEC é esse outro equipamento, conforme disse no início, de que está no guarda-chuva do bojo da política de alternativas penais [...]"*.

Da análise dos documentos não sigilosos do corpus desta pesquisa, foi encontrada a autorização de abertura de processo licitatório, datada de março de 2023, para aquisição de kits mobiliários e equipamentos para o aparelhamento da APEC. No documento de formalização de demanda, havia como materiais para aquisição ‘mobiliários diversos e acessórios’ e como serviço ‘serviços de consultoria e de gerência/gestão’, para os quais já foram realizados contratos para aquisição dos materiais.

O serviço de APEC consiste no atendimento social antes e depois da audiência de custódia, instituídas pela Resolução CNJ nº 2013, de 15 de dezembro de 2015, a fim de orientar as pessoas custodiadas, partindo-se das medidas de alternativas ao encarceramento determinadas a elas, e de encaminhar à rede de proteção social (Parizi; Tonche, 2024).

A **Entrega 1.3** ‘Construção de Manuais de orientação sobre o eixo para os estados’ foi indicada pelo entrevistado E12, a qual citou 2 manuais, o Manual de Gestão das Alternativas Penais e o Manual de Proteção Social na audiência de custódia:

[...] E eu acho que 2 grandes entregas, para mim, são as maiores, que são o manual de gestão das Alternativas Penais. Ele foi publicado em 2020 em uma parceria do Depen com o CNJ. [...] Não somente esse, mas a gente também tem publicado em 2020, o Manual de Proteção Social na audiência de custódia, porque, dentro das alternativas, a gente tem o serviço APEC também.

O Manual de Gestão para as Alternativas Penais foi publicado em 2020 em uma parceria da SENAPPEN com o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no âmbito do Projeto BRA/18/019 – Fortalecimento do

Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo (Brasil, 2020e). Da mesma maneira, o Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia possui o selo do DEPEN, o qual agora é SENAPPEN, também publicado em 2020.

A **Entrega 1.4** ‘Articulação com atores do estado para execução e desenvolvimento do eixo’ foi informada pelo entrevistado E12, ao citar variadas ações realizadas pela SENAPPEN para promover a articulação com os atores responsáveis pela temática de alternativas penais para desenvolvimento desse eixo, como audiências públicas regionalizadas para tratar de temáticas do eixo – como o anteprojeto de lei sobre o Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE) –, o *webnário* de alternativas penais e o TED com o CNJ para a constituição de comitê de políticas penais:

[...] A gente teve ano passado seminário nacional de alternativas penais, que foi realizado em novembro. Até anotei a data aqui, foi em dezembro, de 11 e 12 de dezembro e foi um espaço onde diversos atores que estão à frente da política há algum tempo e conhecem bem da pauta participaram desse seminário, foi virtual".

A inscrição para o II Seminário Nacional de Alternativas Penais foi publicada no sítio institucional da SENAPPEN, informando o início do seminário, o qual aconteceu nos dias 11 e 12 de dezembro de 2023 (SENAPPEN, 2023a). Além disso, as palestras realizadas no evento encontram-se disponíveis na plataforma do *youtube*, no canal da SENAPPEN. Quanto ao anteprojeto de lei, em um dos documentos não sigilosos produzidos pela SENAPPEN, houve a seguinte menção:

[...] construção da proposta de minuta de Anteprojeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Alternativas Penais - SINAPE, por meio do Grupo de Trabalho Nacional de Alternativas Penais do Conselho Nacional de Justiça e discutidas nacionalmente por meio da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais.

O documento citado acima ainda traz que foram realizados 5 encontros regionalizados para realização de diálogos sobre o tema e construção da minuta final do anteprojeto de Lei do SINAPE.

Sobre o eixo ‘Atenção aos Egressos’, a **Entrega 2.1** ‘Implantação de patronatos (públicos e privados)’ confirmou-se pelos entrevistados E9 e E13. Um dos entrevistados cita o seguinte trecho: “(...) *aquela época do convênio, ele vem com o nome de patronato, né? Ele não vem com isso, com o nome de estruturação de serviços especializados, não é assim, porque essa política também é recente, né? (...)*”. Pelas evidências das entrevistas, infere-se

que os convênios se iniciaram com a nomenclatura de patronatos e depois passaram para serviços especializados.

De acordo com a LEP, lei citada na Subseção 2.3.3 da fundamentação teórica deste estudo, patronato tem o objetivo de prestar assistência a pessoas egressas (Brasil, 1984). Na plataforma de acompanhamento de convênios da SENAPPEN há 10 convênios formalizados em 2020 destinados a patronatos. Todavia, quando da análise dos processos SEI relacionados a esses convênios, a portaria de chamamento público estabelece *“procedimentos, critérios e prioridades para o financiamento de projetos voltados à implantação de Serviços de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional com recursos do Fundo Penitenciário Nacional e dá outras providências”*.

A **Entrega 2.2** ‘Oferta de serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso’ apresentou evidências de sua presença no relato dos entrevistados E9 e E16. Um deles informou o seguinte:

[...] temos os serviços especializados de atenção à pessoa. Ele rompe com essa questão da execução penal e foca na inclusão desse público e de seus familiares. Implantação de serviços em todo o território nacional, que o principal esforço que tem sido feito hoje é em relação a pessoa egressa, entendendo que esses serviços ele vai atuar em conjunto com a rede parceira, de forma a fomentar o acesso a inclusão desse público, a partir né, da experiência prisional *e também* de seus familiares, que também vivenciam ali o impacto do aprisionamento, tanto quanto o próprio egresso

A análise documental permitiu corroborar a evidência dessa entrega feita por meio dos dados primários. A este respeito, foi encontrado o Convênio nº 89194, o qual tem por objeto a seguinte descrição:

Acompanhar o pré-egresso, o egresso e seus familiares, do sistema prisional do Estado da Bahia, com a utilização de princípios e metodologias de acompanhamento especializado com reforço às garantias de direitos individuais e coletivos e responsabilização proporcional, por meio de equipes multiprofissionais devidamente capacitada para execução.

Com relação às entregas 2.1 e 2.2, pelas evidências verificadas, era um mesmo tipo de convênio que foi aberto para a execução dessas entregas. O documento para a comprovação da Entrega 2.2, por exemplo, no processo SEI originário tem anexado a Portaria de Chamamento para a implantação de Serviços de Atenção à Pessoa Egressa, mesma portaria da Entrega 2.1.

Sobre esse assunto, um dos entrevistados explica que os serviços especializados são uma evolução dos patronatos, em que:

“... os patronatos que são [...] mais focado [sic.] no que toca à questão penal da execução penal [...]” e os serviços especializados “[...] já vem numa outra lógica, né, ela rompe com essa questão da execução penal e foca na inclusão desse público e de seus familiares [...]”.

O objetivo do serviço de atendimento às pessoas egressas busca fomentar a construção de estruturas adequadas para reintegrar as pessoas egressas através de medidas educativas e produtivas bem como diminuir os índices de reincidência criminal, estimular o trabalho e a qualificação profissional, dentre outros (Parizi; Tonche, 2024).

Sobre a **Entrega 2.3** ‘Oferta de serviços de assistência social e profissionalização ao egresso’, a evidência foi endossada pelo entrevistado E13, ao tratar sobre o projeto Alvorada: “[...] eu me esqueci do projeto Alvorada também, [...] eu acho que foi uma entrega importante, não é? Eu tenho trabalhado até em algumas coisas no histórico dessa primeira atuação, mas foi um projeto que capacitou [...] pessoas [...]”.

Sobre essa entrega, de acordo com os documentos analisados, o Projeto Alvorada foi uma pactuação da SENAPPEN com 16 Institutos e Centros Federais de Educação e Universidades Federais, por meio de Termo de Execução Descentralizada, para a disponibilização de vagas para pessoas egressas do sistema prisional para formação inicial e inserção profissional, fornecendo bolsa para os egressos estudarem e cursos profissionalizantes.

A **Entrega 2.4** ‘Formalização da Política Nacional de Atenção ao Egresso por meio de Decreto’ foi indicada pelo E9, E13 e E16. O seguinte trecho de uma das entrevistas evidencia a referida entrega:

[...] A grande entrega vem aí, no final de 2023, com o decreto da política nacional de atenção à pessoa egressa que, bebendo de todas essas legislações ou experiências anteriores, como a resolução 317 do CNJ, a própria lei de execuções, as experiências que os estados já traziam na intervenção, traz para o âmbito do executivo uma política de atenção. [...] então, *pra mim*, a principal entrega, essa de 2023, porque vai trazer, por uma perspectiva Nacional, intervenção com esse público [...].

Em 21 de dezembro de 2023, por meio do Decreto nº 11.843, foi regulamentada a assistência à pessoa egressa e instituída a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (PNAPE), a ser implementada pela SENAPPEN em regime de cooperação com os entes federados, o poder judiciário, outros órgãos da administração pública federal e a sociedade civil (Brasil, 2023c).

Relembra-se o propósito da criação da política, descrita no parágrafo anterior, indicada no referencial teórico, a qual era evoluir a “formalização e institucionalização de uma política

nacional, criando condições de financiamento, monitoramento, avaliação e, sobretudo, normatizando a responsabilidade do Estado em fazer cumprir aquilo que fora previsto na Lei de Execução Penal” (Parizi; Tonche, 2024, p. 170).

A **Entrega 2.5** ‘Estudo sobre pena de multa’ veio a ser inserida nas entregas pela exposição do E13, relatando “[...] *uma outra entrega também que se teve no ano passado foi o estudo da pena de multa, que ele fala sobre a questão da inadimplência, da pena de multa e da repercussão disso na vida das pessoas egressas, ele trata de muitas questões relacionadas*”.

O ‘Estudo sobre pena de multa no Brasil: Inadimplemento e seus efeitos para a reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional’ está disponível na internet e foi uma elaboração realizada, em dezembro de 2023, pela SENAPPEN com apoio ao Instituto de Defesa do Direito de Defesa (SENAPPEN, 2023b).

Sobre o eixo ‘Educação’, a **Entrega 3.1** ‘Ampliação do número de vagas em turmas de Educação de Jovens e Adultos – EJA e de cursos profissionalizantes’ constou das evidências das entrevistas de E10, E11 e E14. Por exemplo, um dos entrevistados, quando questionado a respeito das principais entregas em cada eixo, revelou que “[...] *na educação, foi o incentivo que eles deram muito para a participação e acompanhamento no EJA*”.

No tocante à citada entrega, os documentos evidenciaram que foram elaborados planos estaduais de educação, os quais consistiam no “[...] *planejamento estratégico para ampliação de oferta formal e não formal [...]*”, existindo neles a “previsão de aumento de ofertas de vagas para Alfabetização, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior e Ensino Profissionalizante”.

No último formulário de acompanhamento do Eixo 3, informou-se que houve um “[...] *aumento de 419% das ofertas de atividades educacionais para pessoas privadas de liberdade ao comparar junho de 2020 com junho 2022, conforme dados do SISDEPEN [...]*” e, em especial, sobre o EJA, ocorreu um “[...] *aumento de 85% de matrículas em Educação de Jovens e Adultos nos sistemas prisionais ao comparar junho de 2020 com junho 2022, conforme dados do SISDEPEN [...]*”.

Santos e Andrade (2024) asseveram que, considerando o baixo índice de escolarização das pessoas presas, a EJA teria de estar presente em todos os estabelecimentos penais do país, não sendo um privilégio, mas uma ferramenta de oferta a oportunidades durante o cumprimento das penas. Ademais, tendo em vista que as pessoas são presas a partir dos 18 anos, cuja maioria não teve oportunidade de conclusão do ensino básico, elas se encontram no segmento da EJA (Torres; Ireland; Almeida, 2021).

A **Entrega 3.2** ‘Incentivo às unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais’ apurou-se por meio do entrevistado E11 ao narrar um contexto em que demonstra o acompanhamento e a persistência dos servidores da SENAPPEN com os estados, a fim de eles utilizarem os bens doados pela SENAPPEN (mobiliário, carteiras escolares) para o aumento do número de salas de aula e, conseqüentemente, a possibilidade de fornecer mais aulas, aumentando o incremento em atividades educacionais.

Na análise documental, a Coordenação de Educação, Cultura e Esporte (COECE) ratificou a fala do entrevistado quando, ao tratar sobre essa entrega, posicionou-se no sentido de que “[...] *tem empreendido ações e projetos para elevar o número de pessoas presas em atividades de Educação, como: aparelhamento de salas de aulas com doação de mobiliário escolar*”.

Como resultado, em um dos documentos informou-se que sobre as atividades educacionais, “[...] *houve um aumento de 54,15% (cinquenta e quatro vírgula quinze) na quantidade total de presos em atividades educacionais nas Unidades Prisionais físicas no Sistema Prisional Brasileiro: de 165.127 em dezembro/2020 para 254.527 em junho/2021*”.

A **Entrega 3.3** ‘Doação de obras literárias’ foi evidenciada nas entrevistas do E8, E10 e E11. Segue um exemplo de trecho de entrevistado que se refere a essa evidenciação: “[...] *eu sei que foram entregues obras literárias para todas as unidades da federação*”. Além disso, outro entrevistado asseverou “[...] *Eu não era dessa coordenação à época, mas eu acompanhei ali, a gente fez muitas atividades em conjunto e, principalmente, com a doação dos livros, das obras literárias*”.

Um documento da SENAPPEN de setembro de 2024, traz a informação de que: “Em 2021, como estratégia para ampliar o acesso à literatura, entendido como prática inerente ao processo de Educação, a SENAPPEN realizou aquisição de livros para doação aos órgãos responsáveis pela administração penitenciária”. O DFD foi assinado em agosto de 2019, e as propostas adjudicadas tiveram o valor de R\$ 4.593.391,71, com os valores empenhados em dezembro de 2020 e um dos termos de recebimento datados em maio de 2021.

Quanto ao eixo ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’, a **Entrega 4.1** ‘Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação e/ou formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos’ foi confirmada por E1, E14 e E15.

[...]. Os dois (convênios) eram para cursos e assistências voltados para a população presa, principalmente aquelas pré-egressas e egressas. [...]. É, por exemplo, população migrante, cursos de português, cursos que contribuíssem com o

encaminhamento ao mercado de trabalho, às assistências, às políticas extramuros, como saúde, educação.

Foi aberto, em 2020, o Edital nº 21/2020, o qual tornou público os procedimentos para o convênio de um projeto piloto com o objetivo de desenvolver atividades voltadas à atenção dos grupos específicos - pessoas migrantes presas e egressas do sistema penitenciário - de São Paulo, que contemplava “população de imigrantes, apátridas, fronteiriços e visitantes, por meio de estruturação de serviços específicos, pactuação e fortalecimento da rede composta por equipamentos públicos e privados” no exercício de 2020, que culminou com o convênio nº 907489/2020, o qual beneficiava mulheres e grupos específicos.

A **Entrega 4.2** ‘Implementação de iniciativas que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos servidores que atuam na custódia de mulheres (doações cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT), realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns, entre outros’ foi relatada por E1, E11 e E15. Um deles narrou o seguinte:

[...] A gente teve [...], na época, dois acordos de cooperação técnica, com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que na época era SNPM, [...] e o objetivo era cursos, era promoção de cursos voltados para servidores. E o outro acordo de cooperação técnica, que era com a Secretaria da Igualdade Racial, SNP, que era também voltado para a confecção de cursos sobre questões raciais, sobre a questão do racismo, do tratamento das pessoas que estavam e estão no sistema prisional”.

A formalização do ACT, evidenciada na entrevista, foi confirmada pelos documentos da SENAPPEN, uma parceria do órgão com o extinto Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, cujo objeto do mencionado ACT era:

[...] capacitação de servidores nos sistemas penitenciários, por meio de plataforma educacional da Escola Nacional de Serviços Penais do Depen, com o intuito de incentivar e qualificar as ações e atividades de promoção da Igualdade Étnico-Racial no âmbito do sistema penitenciário nacional (SENAPPEN, 2021).

A **Entrega 4.3** ‘Contribuição, por meio de diálogos, e construção de fluxos de atendimento, para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos’ foi evidenciada pelo entrevistado E1. O entrevistado revelou que houve um início de diálogo com os consulados – responsáveis para promover a interlocução e auxílio a presos estrangeiros, os quais fazem parte dos grupos específicos –, uma vez que esses, apesar de terem livre acesso ao sistema penitenciário, não sabiam como fazê-lo. E, acrescentou:

Não se sabia qual o protocolo seguir para essa comunicação. E aí, a gente começou esse diálogo no sentido de construir um protocolo mínimo orientação mínima a ser seguida para que ele para que houvesse uma padronização em relação a essas demandas.

Essa entrega não foi concluída, o que foi informado pelo próprio entrevistado ao relatar não ter havido continuidade das ações para realização da entrega por mudança de governo e de gestão da coordenação responsável pelo tema: “Só que a gente fez uma reunião com alguns consulados, que foi na embaixada da Colômbia, mas a gente não conseguiu ter avanços porque mudou o governo”.

A **Entrega 4.4** ‘Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade’ foi evidenciada com base nas entrevistas do E1, E3 e E14. A este respeito, segue trecho do relato de um dos entrevistados:

[...] Primeiramente, eu acho que a principal entrega durante esse período foi o projeto de dignidade menstrual, né? [...]. Que a gente pegou o PROCAP, que é um programa que já existia na coordenação de apoio ao trabalho e renda, e trouxe para a especificidade das mulheres, no sentido, não só das mulheres, mas das pessoas que menstruam, no sentido de garantir acesso a absorvente.

Conforme trazido por um entrevistado, a articulação para realização da entrega iniciou em 2020 e, em 2022, foram repassados recursos no fundo a fundo para os estados desenvolverem o projeto de dignidade menstrual. De acordo com o entrevistado, a ideia inicial era repassar o recurso por meio de convênio, todavia não houve orçamento para isso e, desse modo, destinou-se uma cifra de investimento por meio do fundo a fundo no valor de 3 milhões de reais.

Os parâmetros foram estabelecidos por meio da NOTA TÉCNICA Nº 14/2022/COAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, em que destaca a utilização do recurso pelos estados para ações de capacitação e desenvolvimento de cursos para mulheres presas e servidores, contratação de serviços ginecológicos, como consultas e exames, para prevenção e tratamento das mulheres e, em especial:

I - Aquisição de itens de higiene íntima a serem distribuídas para mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, tais como, sabão neutro, sabonetes, absorventes (descartáveis e/ou reutilizáveis), peças íntimas (calcinhas tradicionais, calcinhas absorventes/menstruais);
[...]

IV - Aquisição de insumos para oficinas laborais de produção de bioabsorventes e absorventes, bem como, da produção de roupas e produtos de higiene íntima feminina; (SENAPPEN, 2022a).

Em 2023, foi lançado o Edital de Chamamento Público nº 001/2023 para chamada pública para apresentação de proposta para implantação de oficinas de trabalho nas penitenciárias para produção de absorventes, Bioabsorventes, fraldas e peças íntimas, por meio do projeto de Dignidade Menstrual para Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (SENAPPEN, 2023d).

Em um dos documentos analisados, havia a informação de que houve a pactuação de 11 convênios com os estados de Amazonas, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhã, Sergipe, Piauí, Roraima e Paraíba, com um valor investido pela SENAPPEN de R\$ 4.902.201,09.

Nos mais variados ambientes e, em especial, nos presídios femininos, a pobreza menstrual está presente, existindo precariedade no fornecimento de condições de higiene e assistência nos períodos menstruais; todavia, iniciativas acontecem desde 2019, como projetos de lei, a fim de se buscar acabar com essa pobreza menstrual (Ribeiro; Santos, 2021) e, dentre elas, pode-se enumerar a elaboração do projeto de bioabsorventes.

A **Entrega 4.5** ‘Aquisição e distribuição de veículos exclusivos para o transporte de mulheres com restrição de liberdade nas situações de gestantes, idosas, com deficiência ou acompanhadas de filhos em ambientes prisionais, bem como equipamentos de segurança para o transporte de crianças’ foi indicada por E3, E11 e E14. Um dos entrevistados relatou o seguinte:

[...] É, teve também a doação de carros adaptados para transporte de mulheres gestantes, mulher com filho no colo. Então, esse carro vem com bebê conforto para criança, então a mãe não precisa mais, quando for levar ao hospital ou a alguma consulta, ela não precisa ir mais naquele *corró*⁹ [...]. Então, a doação de carros foi determinante também para esse público".

Da análise documental, verificou-se que foram doados 99 carros destinados ao público feminino privado de liberdade, distribuídos para todos os estados, adaptados para mulheres no período gestacional, parturientes, mulheres idosas e com deficiência e para crianças que acompanham as mães no sistema penitenciário com bebê conforto, com investimento de R\$ 8,3 milhões (SENAPPEN, 2022b).

⁹ ‘*Corró*’ é uma gíria utilizada no meio da segurança pública que se refere ao compartimento separado das viaturas para o transporte de pessoas presas.

A **Entrega 4.6** ‘Confecção de planos estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade’ veio a ser evidenciada por E1 e E14. Um trecho do relato das entrevistas é exibido, na sequência:

[...] E a gente teve os [...] Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, [...], que também contratamos consultores pelo PNUD. [...] eu acho que os planos foram boas entregas no sentido de, por mais que o plano não tenha sido produzido como a gente gostaria, mas o plano demonstrava que os estados estavam pensando em propostas voltadas para as mulheres privadas de liberdade.

Os planos estaduais do período analisado da pesquisa foram confeccionados pelos estados seguindo orientação da Proposta de Elaboração dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, a exemplo da proposta feita para a Região Nordeste (PNUD, 2021). Ademais, foram encontrados processos eletrônicos contendo o plano estadual do estado do Amazonas e São Paulo e as análises técnicas, realizadas pela COAMGE para sua aprovação, por meio de notas técnicas.

A **Entrega 4.7** ‘Orientação técnica aos estados quanto à custódia dos grupos vulneráveis dentro do sistema prisional’ foi evidenciada por E8 e E11. Ao tratar sobre essa entrega, um dos entrevistados discorreu que a orientação técnica, produzida por meio de nota técnica, abarcava como os presos deveriam ser separados, alojados, qual servidor deveria atender, como deveria ser o contato com a família e a visita.

[...], mas nesse período, a grande entrega foi botar uma luz nas especificidades das pessoas indígenas, deficiente físico, estrangeiros e, principalmente, pessoas LGBT [...] por meio de notas técnicas. Aí, essas notas técnicas foram produzidas com visita aos estados e fazendo um procedimento, um passo a passo de como era a chegada dessas pessoas nas unidades prisionais e a sua permanência e até a sua saída.

Foram produzidas 6 notas técnicas, com a menção delas encontradas nas evidências documentais, que trataram da custódia de pessoas com deficiência, mulheres, pessoas idosas, pessoas indígenas, estrangeiros e LGBTI no sistema prisional brasileiro. Por exemplo, a Cartilha de Procedimentos quanto à custódia de pessoas idosas no sistema prisional brasileiro foi a Nota Técnica n.º 16/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.

Sobre o eixo ‘Saúde’, a **Entrega 5.1** ‘Promoção de ações para prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento’ foi evidenciada com base nos entrevistados E2, E5 e E14. Sobre essa entrega, exibe-se, na sequência, o relato de um dos entrevistados:

[...] essas ações que são mutirões de saúde [...] que nasceram lá, por exemplo, com as grandes crises. [...] Então, é feita uma triagem de saúde com todos os presos. É, uma equipe de saúde vai com a gente [...] então, existe ali a anamense, né, *pra* essas questões de pele a testes rápidos para diagnóstico do HIV, da sífilis, hepatite B, hepatite C, atendimento médico, a depender da demanda de saúde.

Em um documento não sigiloso de dezembro de 2023, apareceu a entrega mencionada no relato do entrevistado. O documento informava 3 mutirões de saúde ocorridos no Rio Grande do Norte (em 2017 e em 2023) e no Pará (em 2019) em parceria com a Força Penal Nacional (FPN), a Coordenação Nacional de Saúde (CONSA), antiga COS, e profissionais capitaneados pela FIOCRUZ. Em um ofício endereçado à SENAPPEN, há o agradecimento da Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa do Consumidor do estado do Sergipe pelo mutirão de saúde no complexo penitenciário Dr. Manoel Carvalho Neto realizado em outubro de 2023, ressaltando que toda a população presa daquela unidade penitenciária foi atendida.

A **Entrega 5.2** ‘Fomento de medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos’ foi indicada pelo E5 que, em suas palavras, explicou que quando há visita nos estados, pela SENAPPEN, costuma-se ofertar vacinas seguindo-se o calendário nacional de vacinas:

"[...] a depender do momento que a gente *tá*, porque a gente utiliza o calendário vacinal adulto do Ministério da Saúde naquele estado [...]. Então, por exemplo, a gente vai para o Rio Grande do Sul, mas a gente já passou da campanha da influenza. A equipe de saúde já fez influenza nos presos do complexo. Onde a gente vai atender, a gente vai ofertar outras vacinas do calendário adulto, que, em geral, essas pessoas não têm acesso.

Da evidência documental, apurou-se que a COS destacou a articulação da SENAPPEN com a Fiocruz e o Ministério da Saúde e das Secretarias de Saúde do estado e do município do Rio de Janeiro para a Ação de Cidadania na unidade prisional Evaristo de Moraes:

Durante a ação foram atendidas 2.670 pessoas privadas de liberdade. Foram realizados 10.719 testes rápidos de HIV, sífilis e hepatites. Nos três dias de atendimento 1.167 pessoas presas passaram por consultas médicas. Ainda durante a ação foram aplicadas 2.660 doses da vacina contra a gripe (Influenza); realizadas 304 coletas de exame para diagnóstico da tuberculose; entregas de medicação e entre outros atendimentos. [grifo meu]

A **Entrega 5.3** ‘Incentivo ao aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu funcionamento na lógica do Sistema Único de Saúde – SUS’ ratificou-se nas falas do E2 e E5, em especial, quanto ao fomento para equipar as unidades básicas de saúde dentro das

penitenciárias. Com relação ao "[...] *aparelhamento de espaços de saúdes para espaços prisionais [...] houve uma nova rodada de convênios para aparelhar esses estados*".

Ao se analisar os documentos, verificou-se que foram firmados 12 convênios, em 2019, para aparelhamento do espaço físico para unidades de saúde dentro dos estabelecimentos penais, com investimento de R\$ 5.680.395,86 e 1 termo de fomento de recurso de emenda parlamentar para aparelhamento de 1 espaço de saúde em uma APAC, os quais foram acompanhados entre 2020 e 2023. Além disso, houve a implementação dos Centros de Diagnósticos de Tuberculose nos espaços de saúde de 37 unidades prisionais em 2020 e mais 37 em 2021, por meio de compra e doação de equipamentos para os estados.

A **Entrega 5.4** 'Promoção de atividades de comunicação e educação em saúde para fomento à identificação e ao manejo adequado de pessoas com tuberculose' evidenciou-se nos relatos do E2 e E5. Um dos entrevistados comentou o seguinte:

"[...] Em 2019, um projeto que foi importante sobre tuberculose no sistema prisional [...] algo em torno ali de 26 milhões para promoção de saúde no sistema prisional. O objeto do TED, como um todo, era trazer ali informações sobre Tuberculose, porque esse é um marcador negativo para o sistema prisional, né? [...] o projeto acabou em 2021. [...] a gente fez, elaborou um curso sobre saúde Prisional. A tuberculose era um dos temas. A gente tinha estratégias de comunicação chamada 'teatro fórum', que é uma metodologia ativa, *pra* discussão de conceitos e tal [...]"

O aludido TED nº 08/2017 foi firmado entre a SENAPPEN e a Fiocruz com vigência finalizada em dezembro de 2021. Dentre as metas pactuadas, havia a realização de campanha nacional de combate à tuberculose, doação de materiais educativos e folder informativos, oferta de cursos EAD para servidores sobre principais doenças e agravos bem como para prevenção da tuberculose no sistema penitenciário.

A **Entrega 5.5** 'Aquisição de insumos de proteção à Covid e distribuição para os estados', apesar de não estar em nenhuma das entregas das Carteiras de Políticas Públicas do MJSP, foi acrescida pelo E2 e E4. Sobre esses insumos, foram elencados os seguintes e os valores:

"...insumo, EPIs, testes rápidos, é, de cabeça, posso chutar errado, mas assim alguma coisa entre 50.000.000,00, né, que foram utilizados nesses anos da pandemia para a compra de insumos e distribuição para os estados [...]. Então, assim, sem dúvida, eu acho que foi uma ação fim fortalecida, né?"

Com relação aos insumos de proteção à Covid-19, em um dos formulários de monitoramento dos eixos da política, foi confirmada a utilização de R\$ 42.123.484,20 de crédito extraordinário para aquisição de insumos de saúde e equipamentos de proteção

individual em 2020. Já em 2021, foram doados para o estado de Pernambuco seringas, agulhas, luvas descartáveis, álcool em gel e testes rápidos de Covid-19, com um valor de investimento de R\$ 24.320,00.

Assevera-se que, dentre as medidas para o combate da Covid-19 nos presídios, uma das principais seria a vacinação; contudo, pela escassez que havia à época de vacinas, a distribuição de produtos de EPI e testagem em massa seriam medidas que contribuiriam para a contenção do vírus (Oliveira *et al.*, 2021)

Quanto ao eixo ‘Trabalho’, a **Entrega 6.1** ‘Publicação da Coletânea de Boas Práticas do Trabalho e Renda, a qual divulga as boas práticas dos estados na temática do trabalho prisional’ foi relatada por E8. Ao se expressar por essa entrega, o entrevistado pontuou o seguinte:

"No mesmo sentido, a gente vai aos estados para conhecer os trabalhos realizados ali e a partir dessa troca de experiência, né, [...], a gente faz um documento de boas práticas, isso tem principalmente no trabalho. [...], mas no trabalho a gente tem. [...] Então, a gente monta ali um manual de boas práticas [...]. Na sequência disso, a gente promove a apresentação dessas boas práticas para todos os estados nessa troca, né?"

A Coletânea de Boas Práticas do Trabalho e Renda, cujo objetivo é promover ações desenvolvidas pelos estados buscando divulgar as iniciativas e gerar uma rede de contatos para troca de experiências na temática do trabalho no sistema penitenciário, teve duas edições, uma realizada em janeiro de 2021 e sua segunda edição publicada em março de 2023, ambas disponíveis no sítio institucional da SENAPPEN.

A **Entrega 6.2** ‘Criação de Oficinas de Trabalho no sistema prisional por meio do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP)’ confirmou-se por E7, E8, E14 e E16. Um deles asseverou: “[...] *então, o que eu vejo como bastante preponderante na política de trabalho de 2020 para cá é justamente a implementação das oficinas, com foco em subsidiar serviços do próprio governo, né?*”.

A NOTA TÉCNICA Nº 23/2022/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ buscou trazer, em 2022, uma avaliação da efetividade dos PROCAPS que já haviam sido encerrados, por uma solicitação da CGU. A Nota Técnica relata que, até março de 2023, havia quarenta e três convênios com valor global de R\$ 76.408.627,35, os quais possibilitavam aos estados aparelharem e instalarem oficinas de trabalho que proporcionariam capacitações profissionais para as pessoas privadas de liberdade para quando do seu retorno à sociedade e para o

fornecimento de serviços oferecidos pelo estado, como confecção de materiais de consumo para os próprios presos, a exemplo dos uniformes que eles utilizam.

A COATR finaliza a avaliação concluindo pela efetividade do programa na maior parte dos estados, uma vez que possibilitou o aumento do número de pessoas presas capacitadas em uma profissão e o ingresso dessas no mercado de trabalho, tendo em vista que algumas dessas pessoas presas foram contratadas por empresas privadas ou fundações para exercerem a profissão nessas oficinas localizadas dentro dos presídios.

A **Entrega 6.3** ‘Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional – Selo RESGATA’ foi informada pelo E7. Brevemente, o entrevistado esboçou: “[...] Também teve a entrega do selo resgata, né, que são as empresas que dão oportunidade para os custodiados do sistema prisional”.

O selo RESGATA, de acordo com o documento analisado, é uma estratégia adotada pela SENAPPEN com vistas a reconhecer instituições que utilizam mão de obra prisional. Ainda, o documento segue informando que estava sendo realizado o 4º ciclo do selo de responsabilidade social (2022-2023), o qual foi aberto em novembro de 2021, recebendo 440 inscrições de empresas para certificação com o selo, tendo sido efetivadas 276 inscrições. Por fim, o documento acrescenta a parceria realizada com o PNUD para que os certificados contenham a logomarca do Programa.

A **Entrega 6.4** ‘Implantação do Projeto ‘Mãos à Obra’ – entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos’ foi indicada pelo E7 e E8. Um entrevistado discorreu o seguinte:

[...] A outra entrega que nós temos feito de forma pontual também são as doações, né? É como se fosse uma ampliação do PROCAP, mas considerando as dificuldades que o estado tem de licitar, a SENAPPEN propôs uma licitação guarda-chuva para atuação em 5 eixos de ofício.

Pela análise documental, verificou-se que o projeto teve início em 2019. Todavia, por alguma razão, que não foi objeto da análise, o projeto só veio a ter continuidade em 2023, com a verificação dos ramos de atividade que seriam atendidos e a readequação dos itens (equipamentos, ferramentas e EPIs) considerando as atividades laborais que iriam ser desenvolvidas.

Além disso, o documento informa que houve a elaboração de novo estudo técnico preliminar e novo termo de referência. O processo eletrônico finaliza com o encaminhamento à COATR de uma informação da DIREX em que se posiciona sobre a utilização da Lei 8.666,

de 21 de junho de 1993 – a qual só poderia ser utilizada até final de março de 2023 para os editais de licitação –, sem novos andamentos.

Finalmente, sobre o eixo ‘Religião’, a **Entrega 7.1** ‘Fomento da articulação intersetorial entre os segmentos religiosos, envolvendo as Secretarias de Administração Penitenciárias, o Conselhos Religiosos, as Lideranças Religiosas de todos os segmentos’ foi indicada por E6 e E15. Na sequência, exhibe-se um trecho do relato dos entrevistados:

[...] Eu acredito que foi no ano 2021, porque eu ainda estava à frente da coordenação, [...] e a gente fez um *webinário* sobre assistência religiosa para as pessoas privadas de Liberdade. E, nesse *webinário*, a gente conseguiu trazer diversos segmentos de assistência espiritual para que tivessem lugar de fala ali. E a gente atingiu, né, as políticas penais do Brasil inteiro, além dos servidores da SENAPPEN.

No relatório de monitoramento de 2022 do eixo, foi inserida como entrega a realização do *Webinário* ‘A importância da Assistência Espiritual no Cárcere’, que contou com a participação de 1.098 inscritos. Outro documento, complementando a informação, informa que o evento ocorreu nos dias 4 e 5 de abril de 2022 e, em que pese mais de mil inscrições, foram confeccionados 384 certificados para os participantes, considerando a frequência mínima de participação de 70%.

A **Entrega 7.2** ‘Normatização dos procedimentos assistenciais’ foi relatada por E6 e E15. Considerando que a SENAPPEN não pode legislar a respeito de temas, por não ser órgão do poder legislativo, ela normatiza procedimentos por meio de manuais, cartilhas ou notas técnicas orientativas, dentre outros, buscando orientar os estados a respeito de procedimentos dentro do sistema penitenciário, tendo em vista a competência de a SENAPPEN assistir tecnicamente os estados quando da implementação dos princípios e regras da LEP (Brasil, 1984). Isto posto, um dos entrevistados comentou:

"As principais entregas, na questão da religião, de assistência religiosa, foram a nota técnica sobre assistência religiosa, né? Orientação a respeito da assistência e, principalmente, a melhor interpretação das legislações que dizem respeito à assistência religiosa"

Da coleta documental, encontrou-se a mencionada Nota Técnica indicada pelo entrevistado. Em sua estrutura, ela foi dividida da seguinte maneira: (1) contextualização da assistência religiosa, resultado de um questionário realizado em março de 2021 às unidades prisionais e aos líderes religiosos, com as principais informações coletadas; (2) disposições legais que regem a assistência religiosa; (3) princípios e objetivos da assistência religiosa e,

por fim, (4) orientações para os órgãos da administração penitenciária seguirem quando da oferta de assistência religiosa.

A **Entrega 7.3** ‘Realização de estudos para propor melhorias na assistência religiosa’ confirmou-se pelo E6. O entrevistado, ao discorrer sobre as entregas do período de estudo dessa pesquisa, revelou que teve “[...] *também a Pesquisa Nacional sobre Assistência Religiosa, que também foi realizada nesse período.*”

Entendendo-se que as melhorias na assistência religiosa se iniciam com um diagnóstico a respeito da situação da assistência nos estados, em um dos documentos da SENAPPEN, consta que a COARJUS elaborou um diagnóstico acerca da oferta de assistência religiosa no sistema penitenciário, em que, dados de abril de 2021 demonstram que cerca de 68% das unidades penitenciárias não possuem nenhuma oferta de assistência religiosa.

Por fim, a **Entrega 7.4** ‘Implantação de rádios ecumênicas nos estabelecimentos prisionais’ apareceu nas falas do E3, E6 e E14, sendo uma das mais confirmadas pelos entrevistados no eixo de religião. Um dos entrevistados trouxe o que se segue:

Nós temos um projeto que chama a voz da Esperança, que é de um sistema fechado de áudio a ser instalado nas unidades prisionais e que, dentre outras funções, ele teria a função de propalar as mensagens desse sentido, assistência propriamente dita, então ela poderia ser feita presencialmente em um lugar apartado, né?

Pelo que se verifica, em que pese a entrega ter sido trazida como uma das principais do eixo religião pela maior confirmação dos entrevistados, estes relataram que a entrega não chegou a ser finalizada, expondo a seguinte razão:

[...] é porque aí teve uma de religião que a gente começou a trabalhar e acabou que não foi para frente, e foi a questão de aparelhar as unidades prisionais com caixas de som para que fosse possível [...] difundir a assistência religiosa e outras coisas, como podcast, rádio dos presídios para todo Brasil.

Endossando o que foi exposto, o último formulário de monitoramento do eixo, datado em fevereiro de 2023, discorreu que o processo de aquisição estava ainda em andamento, previstas as entregas dos equipamentos para os estados do Acre, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Porto Alegre e Distrito Federal, todavia, não houve mais atualização sobre a entrega comprovação. O processo eletrônico informado sobre a aquisição não foi encontrado na pesquisa do SEI.

Finalizada a evidenciação de cada uma das entregas, faz-se uma ponderação a respeito das entregas evidenciadas por eixo, na forma descrita no Quadro 16. Inicialmente apura-se

que o total de 32 entregas por eixo evidenciado, sendo que 24 delas estavam presentes nas carteiras de políticas públicas do MJSP, na forma citada no Quadro 7 da fundamentação teórica, e 8 delas foram adicionadas com base na análise dos dados, considerando que a análise de conteúdo que foi efetuada permitiu o rearranjo das entregas iniciais, considerando a técnica da análise de conteúdo de grade mista, descrita na metodologia deste estudo.

Quadro 16 - Entregas evidenciadas por eixo

Eixos	Qt. Entregas previstas e confirmadas	Qt. Entregas adicionadas	Total de entregas
1. Alternativas Penais	1	3	4
2. Atenção ao Egresso	3	2	5
3. Educação	3	0	3
4. Grupos específicos- Mulheres e LGBTQIA+	5	2	7
5. Saúde	4	1	5
6. Trabalho	4	0	4
7. Religião	4	0	4
TOTAL	24	8	32

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Observações: 1. a coluna 'Qt de entregas previstas' considera as entregas previstas na carteira de políticas públicas, na forma descrita no Quadro 7 da fundamentação teórica, e confirmadas pelos entrevistados e pelos documentos.

O Quadro 16 permite verificar que o total de entregas não se distribui de maneira uniforme pelos eixos. A este respeito, o eixo 'Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+' apresentou sete entregas totais do total de 32 entregas evidenciadas na análise. Por sua vez, os eixos 'Atenção ao Egresso' e 'Saúde' apresentaram cinco entregas totais. O eixo 'Educação' indicou três entregas e os eixos restante, 'Trabalho' e 'Religião' apresentaram quatro entregas no total.

Ainda, com relação ao Quadro 16, foi possível examinar que houve variação em cada eixo na quantidade de entregas que foram previstas e na quantidade de entregas que foram adicionadas com base nas análises. Por exemplo, o eixo '1. Alternativas Penais' apresentou 3 entregas adicionadas após as análises que não estavam previstas na carteira de políticas públicas citada no Quadro 7 da fundamentação teórica. Por sua vez, os eixos '3. Educação', '6. Trabalho' e '7. Religião' não apresentaram a adição de entregas após as análises, indicando como evidências exclusivamente as entregas previstas pelas carteiras de políticas públicas.

As evidências podem contribuir para uma reflexão de existir oportunidade para a adequação das entregas a serem previstas em eixos específicos na elaboração de próximos ciclos de proposição da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso.

Em adição, o Quadro 17 permite comparar as entregas evidenciadas por eixo em relação às entregas previstas nas carteiras de políticas públicas do MJSP, descritas no Quadro 7 da fundamentação teórica. O Eixo ‘5. Saúde’ apresentou 4 das 5 entregas previstas na carteira de políticas públicas, e que foram citadas no Quadro 7; o eixo ‘4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+’, apresentou 5 entregas evidenciadas entre as sete previstas. Já o Eixo ‘1. Alternativas Penais’, apresentou apenas 1 entrega evidenciada das 3 previstas.

Quadro 17 - Entregas evidenciadas, por eixo, em relação ao previsto

Eixos	Qt de entregas previstas	Qt de entregas que foram evidenciadas
1. Alternativas Penais	3	1
2. Atenção ao Egresso	7	3
3. Educação	5	3
4. Grupos específicos - Mulheres e LGBTQIA+	7	5
5. Saúde	5	4
6. Trabalho	8	4
7. Religião	8	4

Fonte: a autora, a partir de dados da pesquisa.

Observação: a coluna ‘Qt de entregas previstas’ considera as entregas previstas na carteira de políticas públicas, na forma descrita no Quadro 7 da fundamentação teórica.

Esta constatação indica que entregas previamente previstas não foram evidenciadas de maneira uniforme por eixo, o que pode contribuir para uma reflexão sobre as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso para o período 2020-2023, em especial, no tocante a dois aspectos: o primeiro sobre a comunicação aos responsáveis pela implementação da política e, conseqüentemente, pelas entrega, quanto ao que foi considerado, pelo órgão, como principais entregas, as quais fazem parte da estratégia; em segundo, sobre o cumprimento daquilo que foi previamente indicado.

4.2. Descrição dos principais eventos de riscos das entregas previamente evidenciadas

Esta seção dos resultados aborda os principais eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas, na percepção dos servidores da SENAPPEN. A este respeito, o Quadro 18 exhibe, inicialmente, os eventos de riscos por eixo, obtidos após a realização das análises.

Dos 10 eventos riscos levantados pelas áreas nos formulários de monitoramento dos eixos, contidos no Quadro 8, apuraram-se 6 eventos de riscos presentes na fala dos entrevistados. Além disso, os entrevistados citaram 18 novos eventos de riscos, destacados em cinza no Quadro 18, totalizando-se 24 eventos de riscos.

Quadro 18 - Eventos de riscos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso por eixo

Eixo	Or.	Evento de Risco	Entrevistados que citaram o evento de risco
1. Alternativas Penais	1.1	Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais	E4
	1.2	Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados	E12
2. Atenção aos egressos	2.1	Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso	E9
	2.2	Pandemia causada pelo COVID-19	E9, E13
	2.3	Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas	E9
	2.4	Possibilidade de corte de orçamento em projetos	E13
3. Educação	3.1	Doação de obras literárias não adequadas ao perfil educacional da pessoa presa	E11
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	4.1	Não implementação do eixo 'grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+'	E3, E15
	4.2	Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los, pelos estados, para a implementação do eixo	E1, E15
	4.3	Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam do eixo	E1, E3
	4.4	Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres	E1, E14, E15
	4.5	Inutilidade dos carros adaptados e de seus acessórios	E11
	4.6	Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação	E3, E15
5. Saúde	5.1	Pandemia causada pelo COVID-19	E2, E5
	5.2	Insuficiência de recursos humanos para acompanhamento e fomento da política	E2
	5.3	Dificuldade de execução dos recursos pelos estados	E2
	5.4	Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	E5
	5.5	Deterioração da unidade básica de saúde (UBS) prisional	E2, E5
6. Trabalho	6.1	Dificuldade na execução dos recursos pelos estados	E8, E16
	6.2	Pandemia causada pelo COVID-19	E7
	6.3	Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo	E8, E16
7. Religião	7.1	Baixo acesso à Assistência Religiosa	E6
	7.2	Mudança na prioridade de projetos do eixo	E6, E14
	7.3	Pandemia causada pelo COVID-19	E6, E14

Fonte: elaborado pela autora a partir de documentos coletados e entrevistas

Legenda: 'E' significa entrevistado. 'Or' significa a ordem das entregas. – eventos de riscos não foram previamente indicados no monitoramento do eixo.

A partir do exposto, é adequado fazer a relação entre os eventos de riscos descritos pelos entrevistados e as entregas evidenciadas por estes, bem como expor se o evento de risco ocorreu ou não, uma vez que, conforme a conceituação utilizada para 'eventos' nas entrevistas, o evento englobava situações em potencial, de origem interna ou externa ao órgão, e poderiam provocar impactos negativos no atingimento dos objetivos da organização (Brasil, 2018j) e, pelo exposto, não necessitava, necessariamente, que o evento de risco tivesse ocorrido, podendo haver eventos de riscos que, na visão dos participantes, tivessem o potencial de ter ocorrido, mas não aconteceram.

Além disso, conforme exposto anteriormente no referencial teórico, o evento de risco pode ser tipificado quanto à origem, externo ou interno, (IBGC, 2007) e quanto ao tipo, operacionais, de imagem ou reputação, legais, financeiros ou orçamentários e de integridade (Brasil, 2020a).

Nesse diapasão, o Quadro 19 vincula os eventos de riscos levantados com as entregas bem como identifica se os eventos afetaram ou poderiam ter afetado as entregas. Além disso, apresenta-se a tipologia do evento de risco quanto à origem e ao tipo, previamente definidos no referencial teórico.

Quadro 19 - Eventos de riscos categorizados quanto a ter afetado as entregas, a origem e o tipo

Eixo	Entrega	Evento de Risco	Afetou ou Capaz de afetar	Origem	Tipo
1. Alternativas Penais	1.1	Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais	Capaz de afetar	Externa	Operacional
	1.3	Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados	Capaz de afetar	Externa	Operacional
2. Atenção aos egressos	2.4 [relaciona-se com as demais entregas do eixo também]	Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso	Afetou	Externa	Legal
	2.1 2.2 2.3	Pandemia causada pelo COVID-19	Afetou	Externa	Operacional
		Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas	Afetou	Externa	Operacional
	2.3	Possibilidade de corte de orçamento em projetos	Afetou	Interna	Financeiro/ Orçamentário
3. Educação	3.4	Doação de obras literárias não adequadas ao perfil educacional da pessoa presa	Afetou	Interna	Operacional
4. Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	Não implementação do eixo 'grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+'	Capaz de afetar	Interna	Operacional
	4.1 4.2	Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los pelos estados para a implementação do eixo	Afetou	Externa	Financeiro/ Orçamentário
	4.3	Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam da política	Afetou	Externa	Operacional
	4.6	Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres	Afetou	Interna	Operacional
	4.5	Inutilidade dos carros adaptados e de seus	Capaz de afetar	Externa	Operacional

Eixo	Entrega	Evento de Risco	Afetou ou Capaz de afetar	Origem	Tipo
		acessórios			
	4.4	Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação	Afetou	Interna	Operacional
5. Saúde	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	Pandemia causada pelo COVID-19	Afetou	Externa	Operacional
	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	Insuficiência de recursos humanos para acompanhamento e fomento da política	Afetou	Interna	Operacional
	5.3	Dificuldade de execução dos recursos pelos estados	Afetou	Externa	Financeiro/Orçamentário
		Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	Afetou	Interna e Externa	Financeiro/Orçamentário
		Deterioração da unidade básica de saúde prisional (UBS)	Afetou	Interna e Externa	Operacional
6. Trabalho	6.2	Dificuldade na execução dos recursos pelos estados	Afetou	Externa	Financeiro/Orçamentário
		Pandemia causada pelo COVID-19	Afetou	Externa	Operacional
	6.2	Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo	Afetou	Interna e Externa	Operacional
	6.4				
7. Religião	relaciona-se com todas as entregas do eixo	Baixo acesso à Assistência Religiosa	Afetou	Externa	Operacional
	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	Mudança na prioridade de projetos do eixo	Afetou	Interna	Operacional
	[relaciona-se com todas as entregas do eixo]	Pandemia causada pelo COVID-19	Afetou	Externa	Operacional

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas

Observação: a descrição da coluna eixo considera os eventos descritos na coluna 'Or.' Indicada no Quadro 15 da Seção 4.1.

De acordo com o Quadro 19, dos riscos apresentados pelos entrevistados, os resultados das análises permitiram constatar que 20 deles ocorreram, ou seja, afetaram as entregas, e quatro deles poderiam ter ocorrido ou afetado as entregas, ou seja, a maioria indicou eventos que comprometeram as entregas no período estudado.

Quanto à origem, 14 eventos de riscos são origem externa, sete de origem interna e três de origem externa e interna, sendo a maior parte de origem externa, que, de acordo com o exposto no referencial teórico, estão fora do controle da SENAPPEN, em regra.

Quanto ao tipo, obteve-se um evento de risco legal, cinco eventos de riscos financeiro/orçamentário e 18 operacionais. A maior parte dos eventos de riscos está associada a falhas, deficiência ou inadequação de processos, pessoal, infraestrutura e sistema concernentes ao risco operacional, tipificado no referencial teórico.

Considerando que o segundo objetivo do estudo é trazer eventos capazes de afetar as entregas evidenciadas **na percepção dos servidores** da SENAPPEN, entendeu-se como oportuno apresentar o detalhamento de todos os eventos de riscos descritos no Quadro 19. Na percepção dos servidores atuantes nos eixos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso, o Quadro 19 revela os eventos de riscos que ocorreram ou poderiam ter ocorrido.

Na sequência, discorre-se sobre a descrição de cada um dos eventos de riscos do citado quadro. Ressalta-se que a numeração dos eventos de riscos, utilizada abaixo, é a mesma da coluna ‘Or’ do Quadro 18.

Com relação ao eixo ‘Alternativas Penais’, o **Evento de Risco 1.1** ‘Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais’, citado no Quadro 19, foi um evento de risco que, conforme o entrevistado, poderia ter afetado, conforme foi descrito na fala do E4:

Esses equipamentos são instalados a partir de instrumentos de repasse do governo federal [...]. Mas, de qualquer forma, a gente sempre deixa claro para os entes federativos que a gente faz o fomento, mas a responsabilidade de sustentar a política após a vigência do prazo do convênio é do estado. [...]. É um possível fator que afetaria [a entrega], mas em regra, ainda não aconteceu [...]. Ainda não aconteceu, mas pode acontecer."

A possibilidade de ocorrência do evento, trazida no relato do entrevistado, citado no parágrafo imediatamente anterior, pode ser corroborada pelo fato de que o Evento de Risco 1.1 depende da atuação das unidades federativas (na forma descrita na Subseção 2.3.3 da Fundamentação Teórica), atuando a SENAPPEN na orientação técnica, no fomento e, por vezes, a atuação conjunta com os estados, tratando-se de um evento de origem predominantemente externa.

O **Evento de Risco 1.2** ‘Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados’, foi constatado como um evento de risco que poderia ter ocorrido, ou seja, não afetou a entrega, mas poderia ter afetado; e foi indicado pelo E12: *“E aí quando a gente chama evento, quando a gente tenta criar uma normativa, quando estabelece o manual,*

eu acho que um dos principais riscos é a não adesão do estado à adequação da metodologia de serviço [...]”.

Novamente, assim como o Evento de risco 1.1, esse evento também depende da atuação das unidades federativas, não possuindo a SENAPPEN ingerência total sobre a implementação da política penitenciária, estando sob a competência dos estados.

Sobre o eixo ‘Atenção ao Egresso’ o **Evento de Risco 2.1** ‘Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso’ foi trazido por E9. A este respeito, segue o fragmento do relato desse entrevistado, a seguir:

[...] vão impactar também, por exemplo, [é] a famosa lei da saidinha, né, que impacta nessa qualificação [...] para os serviços especializados e para a política nacional de atenção à pessoa ingressa, é importante ter esse processo de qualificação da soltura [...]. Então, esse cenário político é um cenário que pode favorecer, como também pode trazer impactos negativos para o trabalho que a gente desenvolve tanto no âmbito de todas as entregas que eu mencionei, inclusive não só do decreto [...].

A lei que o entrevistado citou em seu relato refere-se à Lei 14.843, de 11 de abril de 2024, a qual promoveu a restrição do benefício de saída temporária, sendo apenas concedido para as pessoas presas que estão em regime semiaberto e para realizar ações educacionais formais ou cursos profissionalizantes, retirando-se a possibilidade de saídas para convívio social e familiar (Brasil, 2024), a qual, de acordo com o entrevistado, confrontaria o Decreto da Política de Atenção ao Egresso, a qual busca fortalecer os vínculos familiares desde o período em que a pessoa esteja presa e, ainda, teria *“[...] um impacto no público que vai chegar para os serviços especializados e na forma que [...] vai trabalhar com esse público”*.

Rememora-se que O Evento de risco 2.1 fora o único tipificado como risco legal, sendo aquele que provém de alterações normativas que podem afetar as atividades do órgão (MJSP, 2020) que, no caso em questão, poderia afetar na entrega de serviços especializados.

O **Evento de Risco 2.2** ‘Pandemia causada pelo COVID-19’ foi indicado por E9 e E13. Não apenas neste caso, mas em eventos de outros três eixos, essa evidência apareceu nas falas dos entrevistados. Especificamente, sobre o efeito da pandemia relacionado ao eixo de alternativas penais, tem-se:

Se a gente pega desde 2020, a gente vai falar de um recorte de políticas públicas que aconteceram no meio de uma pandemia, que a gente sabe que a pandemia, ela teve impactos diferentes para as pessoas diferentes, e públicos em situação de vulnerabilidade sofrem, por vezes, mais com essas questões. Então, houve, de fato, a interrupção de diversos serviços. Houve a liberação das pessoas no país inteiro, mas também teve esse evento que atravessou todas as todas as pessoas, todas as políticas públicas [...]

Além disso, o entrevistado apresentou um impacto trazido com a pandemia: a interrupção de diversos serviços. Sobre o assunto, em análise documental, verificou-se que o risco foi documentado, sendo classificado como uma dificuldade para execução do eixo, trazendo como impacto a “suspensão total ou parcial das atividades trabalhistas dos presos, bem como a saída dos reclusos para trabalho externo”. Ainda, o documento indica que não foi verificada solução a ser adotada (controle) para a situação.

Em complemento, o Decreto legislativo nº 6, de 2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil devido à pandemia, conforme solicitação do presidente da república à época, Jair Bolsonaro, com efeitos até dezembro de 2020 (Brasil, 2020f).

A pandemia causada pelo COVID-19, conforme tipificação descrita no referencial teórico, é um dos riscos de origem externa, ou seja, por sua origem ser alheia ao órgão, a SENAPPEN não possuía controle sobre ele (ABNT, 2018), conseguindo administrar apenas o impacto ou seus efeitos.

O Evento de Risco 2.3 ‘Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas’ foi relatado por E9. Segue um fragmento do relato do entrevistado: *“Então, a gente percebe que cenários onde tem mudanças grandes na estrutura do estado impactam, né? Mudança de profissionais, referências impactam, questões ideológicas impactam, né, na implantação, no uso desse recurso para o público egresso”*.

Buscando-se verificar a ocorrência desse risco durante o período analisado, 2020 a 2023, com relação à mudança na estrutura do estado, não fazia parte escopo do estudo a análise documental dos estados, mas somente da SENAPPEN, conforme metodologia descrita no Capítulo 3 deste estudo.

Em relação à SENAPPEN, uma mudança que afetou o eixo diz respeito à criação da DICAP (Brasil, 2023b), a qual assumiu, dentre outros, o eixo de atenção aos egressos. Nesse sentido, além da mudança de estrutura, houve a mudança dos gestores responsáveis por esses eixos, conforme documentação analisada. Soma-se a isso que, em 2023, também tomou posse o novo presidente do Brasil, cujo partido político possui questões ideológicas divergentes do seu antecessor.

O Evento de Risco 2.4 ‘Possibilidade de corte de orçamento em projetos’ foi trazido pelo E13. Um exemplo de evidência a este respeito do relato do entrevistado é o seguinte: *“[...] e aí pegando isso [...] de eventos, o projeto Alvorada, por exemplo, ele foi afetado por*

corte de orçamento, né? Então, ele rodou pela metade, acho que menos da metade do que se previa de recurso [...]".

Da análise documental, verificou-se que para o mencionado projeto estava previsto o repasse de 2 parcelas de recurso para os institutos federais, sendo o primeiro no valor de R\$ 7.936.090,03 e o segundo no valor de R\$ 12.120.968,61, totalizando R\$ 20.057.058,64. Entretanto, a direção do DEPEN à época restringiu o repasse da segunda parcela, considerando a escassez de recursos oriundos do Funpen.

No que tange ao eixo ‘Educação’, o **Evento de Risco 3.1** ‘Doação de obras literárias não adequadas ao perfil educacional da pessoa presa’ foi indicado pelo E11 ao apresentar a obras complexas que foram selecionadas para as doações considerando-se o nível de escolaridade nas prisões:

[...] aí hoje eu fico assim, pô, muita gente tem dificuldade, eu tinha dificuldade de ler Dom Casmurro [...] e tem vários outros livros, inclusive, que o próprio diretor da época indicou, o crime e castigo de Dostoiévski, então são livros que hoje a gente não doaria. [...] tipo, coisa que pode facilitar a pessoa que tem uma leitura mais simples, ter acesso ao livro, né, compreender a história *e também* poder fazer seu relatório com qualidade e tal [...].

Da evidência documental, comprovou-se que foram doados 22.951 exemplares da obra Crime e Castigo de Fiodor Dostoiévski e 25.043 exemplares de Dom Casmurro para as penitenciárias dos 27 estados brasileiros e para as penitenciárias federais do Sistema Penitenciário Federal (SPF).

Segundo dados do Relatório de Informações Penitenciárias (RELIPEN), depositados no sítio institucional, no primeiro semestre de 2023, em uma população prisional de 620.020 presos, sua maioria, 288.694 (46,56%) tem nível de escolaridade fundamental incompleto, inferindo-se, portanto, que para algumas obras doadas pode haver a dificuldade de compreensão de leitura do teor de livros como os mencionados acima.

Assevera-se que o evento de risco 3.1 possui origem interna, significando que há margem para o seu gerenciamento no âmbito da SENAPPEN (Brasil, 2020a), a fim de mitigar a probabilidade de ocorrência desse evento.

Concernente ao eixo ‘Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+’, o **Evento de Risco 4.1** ‘Não implementação do eixo grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+’ foi confirmado por E3 e E15. Importante ressaltar que, com relação a esse evento de risco, em específico, os entrevistados não trataram diretamente dele, mas apresentaram causas que

aconteceram que poderiam produzir o risco identificado. O entrevistado E3, ao tratar de uma das entregas, expressou:

Enfim, a gente sabe que [...] existe um problema que se chama de falta de capacidade técnica em algumas questões, né? [...] Os próprios servidores, eles não entendem o que é um ciclo de políticas públicas [...] que antes de implementar uma política pública, talvez fosse necessário um estudo de demanda, um projeto piloto, uma coisa simples que a gente poderia ter feito antes e não fez.

Outra evidência apontada pelo entrevistado E15, que pode ser tratada como causa, foi a falta de letramento em temáticas de LGBTQIA+ das pessoas que possuem atuação no eixo ‘Grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+’, apresentando desafios para a sua execução e, consequentemente, para as entregas desse eixo, conforme descrito na sequência:

[...] a falta de letramento dos servidores e até de gestores, eles trazem esses desafios na execução das nossas políticas, porque quando não se entende os direitos das Pessoas LGBTQIA+ você simplesmente acha que a política não tem que acontecer ou aquela ação não, não vale a pena, mas a gente sabe que existem, sim, e são garantidos constitucionalmente *e também* outros normativos.

Inferese que essas situações expostas pelos entrevistados podem ter conexão com o evento de risco, ‘Não implementação do eixo grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+’, como possíveis causas, uma vez que incidem diretamente na execução da política pública que, no caso da carteira de políticas públicas, foi tratada como eixo.

Conforme contido no sítio institucional da SENAPPEN, o órgão é constituído por 3 cargos: Agente Federal de Execução Penal, anteriormente denominado como Agente Penitenciário Federal e, após de 2024, como Policial Penal Federal, criado em 2003 (Brasil, 2003b); Especialista em Assistência Penitenciária e Técnico de Apoio à Assistência Penitenciária, os quais possuem a nomenclatura de Especialista Federal em Assistência à Execução Penal e Técnico Federal de Apoio à Execução Penal, criados em 2009 (Brasil, 2009b). De acordo com a legislação vigente relacionada ao período estudado da pesquisa, não consta como competência precípua desses cargos a formalização, execução ou fomento de políticas públicas.

O **Evento de Risco 4.2** ‘Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los pelos estados para a implementação do eixo’ foi exposto por E1 e E15. Em relação à inexecução, um dos entrevistados indicou que:

Por exemplo, Rio Grande do Norte estava tentando mudar decorrente daquela crise do sistema prisional para utilizar [o recurso] com outras coisas, entendeu? O projeto

pelo Estado de São Paulo de imigrantes especialmente [...] não conseguiram executar o recurso, nenhum dos dois. [...] Eles tinham execução física, mas não tinham execução financeira.

Já com relação à dificuldade de execução do recurso, outro entrevistado complementou que “[...] *Algum estado ou outro, que já pegou o jeito ali, consegue executar direitinho. Mas a sua grande maioria, os valores, eles demoram bastante pra conseguir uma licitação, por exemplo, então existe uma dificuldade na ponta, na execução do dos recursos [...]*”.

Sobre a parte de dificuldade de execução dos recursos pelos estados, em um dos documentos analisados, foram relatadas as questões técnicas, legais e burocráticas envolvidas na execução dos projetos nos 27 estados como dificuldade para a execução do eixo. Importa observar que esse evento de risco possui origem externa.

O Evento de Risco 4.3 ‘Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam da política’ apareceu na fala dos entrevistados E1 e E3. Um dos entrevistados pontuou que houve dificuldade no diálogo com a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres em uma determinada entrega da SENAPPEN. Outro entrevistado trouxe a dificuldade de diálogo, produzindo ruído de comunicação com os estados:

[...] tem, e ainda ocorre, né? Que é a questão de você orientar os estados a fazer esse pedido [pedido dos bioabsorventes]. Não, é porque como era uma política nova, os estados não conheciam, eles meio que não aproveitaram tão, tão bem quanto poderiam ter aproveitado, né? [...] Eles não entendiam direito, aí ficava [...] aquele ruído na comunicação.

Dos documentos analisados, verificou-se que “[...] *os estados enviaram os planos de aplicação que foram analisados pela Coordenação e devolvidos com solicitação de ajustes [...]*”. Em complemento, outro documento, uma nota técnica que analisava o plano de aplicação para o repasse do fundo a fundo do Amapá, destacou que a proposta estava em desconformidade, tendo em vista que apresentou “[...] *itens que não poderiam ser custeados com recursos para Saúde Menstrual, tais como, escova dental, pasta de dente e desodorantes*”, comprovando o que fora explanado pelo entrevistado.

O Evento de Risco 4.4 ‘Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres’ foi relatado por E1, E14 e E15. Um entrevistado expôs: “*Eu acho que uma das principais dificuldades foi a estruturação mesmo do guia orientativo, eu acho que o guia teve muitas fragilidades, a fragilidade do guia orientativo no sentido de não conter metas e indicadores*”.

Em uma das evidências, verificou-se a corroboração com o exposto pelo entrevistado. Mesmo após a validação e assinatura dos planos estaduais, que seguiram o guia orientativo formulado pelo PNUD, os planos foram analisados pela COAMGE, a qual sugeriu e solicitou aprimoramentos dos planos.

Em outro documento, é mencionada a exaltação de ânimos entre consultores do PNUD e da COAMGE, posto a necessidade de prorrogação do projeto e assinatura de Termo Aditivo a fim de qualificação dos produtos. O documento complementa que foi solicitado reiterados ajustes por parte da SENAPPEN no produto 4, o qual era o documento produzido pelos consultores, que continha a:

“[...] análise e devolutiva pormenorizadas e individualizadas dos planos estaduais elaborados pelos estados, contendo relato detalhado das fases de confecção desses planos, das definições estratégicas, do planejamento e articulações estabelecidas durante o processo de construção dos planos estaduais e conforme os indicadores e metas definidos no produto 2”.

O Evento de Risco 4.5 ‘Inutilidade dos carros adaptados e de seus acessórios’ poderia ter afetado a entrega. Por ter sido um risco que poderia ter ocorrido, não foi possível atestar sua comprovação documental; todavia, foi confirmado por E11. O entrevistado trouxe uma informação que ocorreu com o *Habeas Corpus* (HC), em 2020, em que convertia a prisão preventiva em domiciliar para as pessoas que possuíam tutela de crianças e pessoas com deficiência, o que poderia trazer inutilidade para os bens adquiridos para os espaços em que essas crianças ficavam nas penitenciárias:

“[...] eu acho que a questão do HC coletivo poderia ter afetado [...], que não teria mais finalidade para aquilo [...]. Muita gente criticava 'ah, mas vamos doar ou já estamos doando, mas agora não vai ter mais crianças' e a gente sabia que sempre teria criança, teria jeito, apesar de um quantitativo menor [...] e aí o carro, ele acabou sendo refeito o projeto [...] para não atender só a mulher grávida e a parturiente, mas atender também a mulher idosa, mulher com deficiência [...], a mulher com transtorno mental[...].”

No relato acima do entrevistado, além de indicar o evento de risco, o diálogo apresenta o controle que foi instituído a fim de que o risco não fosse materializado: a utilização dos bens da brinquedoteca para os espaços de visita e o aumento do público-alvo atendido pelos carros adaptados.

O Evento de Risco 4.6 ‘Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação’ foi indicado por E3 e E15. Sobre o interesse dos estados, um dos entrevistados asseverou que “[...] na questão de dignidade menstrual, a

gente abriu um PROCAP [...] e, dos 27 estados, só teve 11 interessados. Aí a gente tira daí que os estados não queriam, que não era uma política interessante para os estados”. Em complemento, outro entrevistado informou que “[...] no que se refere ao quantitativo a ser entregue [...], nós recebemos ordens superiores a respeito desse quantitativo”.

Pelos documentos, verificou-se que o edital de chamamento público aberto para 27 estados, em março de 2023, acabou com a formalização de 11 convênios realizados com os estados do Amazonas, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe. Ainda, não foram encontrados estudos de demanda referente à entrega de maquinários para confecção de fraldas e absorventes.

Sobre o eixo ‘Saúde’, o **Evento de Risco 5.1** ‘Pandemia causada pelo COVID-19’ confirmou-se nas falas do E2 e E5. Aqui, a pandemia aparece pela segunda vez nos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso. Referente ao eixo de saúde, tem-se:

[...] Então, se antes a gente já tinha dificuldade das pessoas, por exemplo, que vivem com HIV saírem da unidade em um *x período de tempo* para irem até os serviços de atenção especializada para acompanhar a sua doença, se antes essa escolta ou saída já era dificultada com a COVID, isso passou a ser nulo e a gente ainda hoje vive o efeito disso. [...].

Importante considerar que, além de expor o evento de risco, o entrevistado também trouxe a informação dos impactos trazidos com risco, em especial restrições realizadas na época da pandemia, como a ausência de escoltas para realização de atendimentos de saúde de pessoas com HIV. Além disso, o outro entrevistado informou que, por causa da pandemia, “os processos ficaram todos parados [...], as compras ficaram todas voltadas a coisas que tinham a ver com a pandemia e não mais aos convênios que estavam pactuados”, inferindo-se que outro possível impacto seria o comprometimento do desenvolvimento do eixo.

Na análise documental, verificou-se a indicação do risco ‘Pandemia causada pelo COVID-19’. Ainda, os documentos revelam que foi pontuado outro risco dentro da pandemia: o alastramento descontrolado da COVID-19 nos presídios, tendo como nível de probabilidade ‘evento usual, provavelmente ocorra’ e como ações preventivas, as seguintes medidas: distribuição de EPIS, restrição a visitas, campanhas de vacinação, testagem de agentes e de presos, isolamento dos novos presos e disponibilização de vagas para presos contaminados e suspeitos.

De acordo com o outrora informado, o Decreto legislativo nº 6, de 2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil devido à pandemia, conforme

solicitação do presidente da república à época, Jair Bolsonaro, com efeitos até dezembro de 2020.

O **Evento de Risco 5.2** ‘Insuficiência de recursos humanos para acompanhamento e fomento do eixo’ foi exposto pelo E2. Uma das causas indicadas para o risco relatado pelo entrevistado foi a razão de o órgão ser composto por carreiras de segurança pública, dificultando encontrar servidores especializados na temática de saúde. Ao discorrer sobre o risco, o entrevistado relatou o seguinte:

Eu acho que é muito difícil você ter no órgão de segurança pública, com carreiras de segurança pública, em sua maioria, né, muito jurídico, segurança pública, acho que é difícil você formar uma equipe, um corpo técnico, para analisar todos esses processos, analisar uma política pública tão específica quanto a saúde. [...]. Mas eu acho que trabalhar com política pública de saúde em geral, servidor e preso, é um desafio muito grande *pra* SENAPPEN justamente porque é isso, a gente não recruta pessoas com formação em saúde.

Conforme exposto no evento de risco 4.1, não existe competência primária dos cargos da SENAPPEN para formalização, execução ou fomento de políticas públicas. Acrescenta-se à evidência documental o achado de controles que estão sendo instituídos para mitigação do risco, como a capacitação dos servidores penitenciários em saúde prisional e a realização de seminários e reuniões técnicas:

A capacitação de servidores penitenciários em saúde prisional está associada a processos formais e não formais de capacitação continuada, eventos e reuniões técnicas são promovidos de forma a orientar e sensibilizar os servidores penitenciários quanto às necessidades e peculiaridades da oferta de saúde prisional. [...] Os seminários e reuniões técnicas realizados configuram estratégia de capacitação e sensibilização dos servidores penitenciários que atuam de alguma forma com a oferta de saúde em prisões. [grifo meu]

Esse risco foi tipificado como risco operacional, seguindo-se a tipificação contida no referencial teórico, sendo aquele evento de riscos em que há uma falha, deficiência ou inadequação de vários elementos (Brasil, 2020a) e que, nesse evento, seria relacionado a pessoal.

O **Evento de Risco 5.3** ‘Dificuldade de execução dos recursos pelos estados’ foi confirmado pelo E2. A este respeito, o entrevistado apresentou duas causas para isso: a vontade política estadual e as estruturas de legislação dos estados que, por vezes, são conflitantes com as legislações federais.

E, assim, a gente vê [...] que tanto a vontade política estadual quanto as estruturas de legislação nos estados afetam muito [...]. Tipo assim, tem estado que você aparelha e consegue uma execução de 100% assim! E tem estado que está em 15% e [é] não sei o que, é a procuradoria [...]; para estados específicos afeta muito as entregas essas questões internas deles.

Na análise documental, a dificuldade de execução dos recursos pelos estados foi apresentada: “Em relação a execução dos Convênios pelos estados percebe-se uma dificuldade no andamento de alguns instrumentos principalmente na realização dos processos licitatórios”. Além disso, em outro documento, revelou-se que uma das dificuldades mais relevantes encontradas nos eixos era a “dificuldade técnica de execução financeira pelos entes federados”, tendo como solução encontrada “o acompanhamento dos instrumentos de repasse, realização de reuniões técnicas, realização de compra direta e doação”. Lembra-se que esse evento de riscos tem sua origem externa à organização, considerando que a execução dos recursos relacionados à convênio, é realizada pelos estados.

O **Evento de Risco 5.4** ‘Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo’ foi informado por E5, tendo como principal impacto a impossibilidade de realização de novos convênios e que, de acordo com o entrevistado, é um dos carros chefes na execução do eixo.

É, dentro dessas demandas para os estados, a saúde não tem recurso novo para convênio, por exemplo. É que hoje, atualmente é o nosso maior, enfim, carro chefe [...] desde 2019. Então, 2019 foi o último edital que a gente teve para que os estados pudessem equipar ou reaparelhar os seus espaços de saúde. [...]. Um, eu acho que então é isso, assim, esse pouco investimento dos convênios [...].

No último monitoramento realizado pela área com relação ao eixo, em janeiro de 2023, o documento evidencia que os convênios foram firmados em 2019 e que eles se encontram em execução, sem propostas ou indicativos de realização de novos convênios para aparelhamento das unidades básicas de saúde. Ressalta-se que, conforme já mencionado na entrega vinculada, em 2020 e 2023, houve apenas a implementação dos Centros de Diagnósticos de Tuberculose nos espaços de saúde de 37 unidades prisionais em 2020 e mais 37 em 2021, por meio de compra e doação de equipamentos para os estados, não ocorrendo criação de novos espaços de UBS.

O **Evento de Risco 5.5** ‘Deterioração da unidade básica de saúde prisional’ foi exposto pelo E2 e E5. Na deterioração, duas causas apareceram: uma delas é de não haver um contrato de manutenção para os equipamentos das UBS; a outra trata do lapso temporal extenso para

aquisição desses equipamentos e, ainda, no ambiente prisional, eles acabam se deteriorando de forma mais rápida.

[...] porque quando a gente vai até as unidades, a gente vê, enfim, cadeiras odontológicas estragadas, porque não tem um contrato de manutenção [...]. Existem equipamentos que demandam manutenção, calibragem, enfim, vários aspectos técnicos. Os estados não se preparam para contratos. [...]. Existe, sim, um sucateamento desses equipamentos.

Percebe-se que o risco associado se encontra, em primeiro lugar, relacionado à ausência de contrato de manutenção, na esfera estadual, a qual não é foco da pesquisa. Com relação ao lapso temporal para aquisição de equipamentos, conforme demonstrado no risco 5.4, os convênios para aparelhamento foram formalizados em 2019. Soma-se a isso o fato de que foram realizados 12 convênios com as unidades da federação, ficando de fora desse ciclo de 2019 mais da metade dos estados, sendo a última rodada de aparelhamento ocorrida em 2006, em que foram aparelhadas 937 unidades básicas de saúde em estabelecimentos penais.

A respeito do eixo ‘Trabalho’, o Evento de **Risco 6.1** ‘Dificuldade na execução dos recursos pelos estados’ apareceu nas entrevistas do E8 e E16. Esse risco também foi encontrado afetando entregas de outros dois eixos: ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’ e ‘Saúde’. Nesse, a causa também foi manifestada pelo entrevistado: a capacidade estatal de poder aplicar as normas. Ademais, como impacto, foi apresentada a ausência de entregas para sociedade. Quando questionado sobre eventos que afetassem as entregas, o entrevistado respondeu:

A capacidade estatal de poder aplicar as normas e fazer as entregas desses convênios. Hoje, a gente tem uma grande quantidade de convênios, não só na agenda de trabalho, mas em outros, em outras políticas também, que estão inclusive 0% de execução. Então, a gente tem mais de 1.000.000,00 de recursos empenhados, né, aprisionados, sem que a gente consiga ter uma medida mais assertiva em relação à execução, porque a gente sempre adotou a perspectiva do convênio e isso fez com que esses recursos ficassem empossados no estado, mas não se transformassem em entregas para a sociedade.

No painel interativo da SENAPPEN¹⁰ sobre o acompanhamento de convênios, acesso em setembro de 2024, foram encontrados 17 convênios de PROCAP com execução inferior a 50,00%: 5 convênios com execução entre 0,00% e 5,00% (4 pactuados em 2019 e 1 em 2020); 4 convênios com execução entre 6,00 e 25,00% (3 pactuados em 2019 e 1 em 2021); 8

¹⁰ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2NkZDZiZmMtMGU5MC00MTZkLTlkYzctNmQ5NjYzNW15NDdiIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

convênios com execução entre 26,00 e 50,00% (4 pactuados em 2019 e 4 em 2015), e 15 convênios com execução acima de 50,00%, ou seja, mais da metade dos convênios do eixo de trabalho estão com execução abaixo de 50,00%.

O **Evento de Risco 6.2** ‘Pandemia causada pelo COVID-19’ foi apresentado por E7. Brevemente, o entrevistado discorreu sobre o evento, apresentando como impacto a dificuldade para execução dos convênios, afirmando que:

[...] a pandemia atrapalhou muita coisa, por exemplo, a gente está tendo dificuldade muito grande com os convênios antigos, a gente ainda tem convênio vigente de 2012, já completou 12 anos. Então essa questão da pandemia foi também um fator também que dificultou a questão da execução.

Em um dos documentos analisados, foi informado que houve interrupções de oficinas de trabalho e de cursos que eram ministrados aos internos, por meio dos convênios, causando prejuízo na execução financeira e a não conclusão de metas e etapas do convênio. Relembra-se que o Decreto legislativo nº 6, de 2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil devido à pandemia, conforme solicitação do presidente da república à época, Jair Bolsonaro, com efeitos até dezembro de 2020.

O **Evento de Risco 6.3** ‘Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo’ foram apresentados pelo E8 e E16. Ambos trouxeram impactos do risco, como reinício de processos e reorganização de pontos do eixo, tanto nos estados quanto na SENAPPEN. Por exemplo, um dos entrevistados, focando na esfera da SENAPPEN, pontuou o seguinte:

E eu acho também que transição, é, mudança de gestão, faz com que a gente tenha que reorganizar algumas rotas e alguns pontos, né? Por exemplo, esse ano a gente está batalhando bastante para conseguir o orçamento para fechar as novas aquisições, né?

Dos documentos analisados, em especial, referente a 2023, além da mudança do chefe do executivo federal, houve a troca do dirigente máximo da COATR, da CGCAP, da DIRPP e da SENAPPEN, unidades diretamente vinculadas e subordinadas que tratam do eixo do trabalho, comprovando a alternância de gestores durante o período estudado. Além disso, insta consignar que o evento de risco também possui origem externa à SENAPPEN quando da alternância desses gestores nos estados.

Com relação ao eixo ‘Religião’, o **Evento Risco 7.1** ‘Baixo acesso à Assistência Religiosa’ confirmou-se na fala do E6. O entrevistado não trouxe o evento de risco em si, mas

trouxe a causa de baixo acesso à assistência religiosa: o número reduzido de assistentes religiosos nas penitenciárias.

E a situação de que, em muitas unidades prisionais, tem um número reduzido de assistentes religiosos. Isso causa um prejuízo. [...]. Nenhum dos princípios que nós adotamos aqui na SENAPPEN, que é a questão da periodicidade [é adotado], então ele não consegue atingir aquela mesma pessoa dentro do período razoável. [...] eles até vão na unidade prisional, mas como a unidade é muito grande e os agentes são muito poucos, até que ele *consegue* falar novamente com aquela com aquela pessoa privada de Liberdade [...].

Apesar de ser um evento de risco externo, e de os estados não serem foco da pesquisa, conforme metodologia adotada, encontrou-se um documento da SENAPPEN que discorre que uma das dificuldades apresentadas para a execução do eixo é a “quantidade reduzida de ministros religiosos disponíveis a ofertar tal assistência de forma frequente” e “impossibilidade *dos* ministros religiosos visitarem todas as unidades prisionais”, e assim, “a assistência religiosa é prestada com grande lapso temporal”, provocando-se o baixo acesso à assistência religiosa.

O **Evento de Risco 7.2** ‘Mudança na prioridade de projetos do eixo’ foi inserido por E6 e E14. Lembra-se, conforme exposto no Quadro 6 da fundamentação teórica, que o eixo de religião foi adicionado posteriormente, após a publicação da primeira carteira de políticas públicas do MJSP. Ambos entrevistados trouxeram como causas para o risco a mudança no governo e a mudança de gestão.

A gente até pensa em fazer algo, mas aí sempre surgem demandas extraordinárias, né? Demandas que surgem de maneira, assim, atropeladas, e acabam atropelando o planejamento dentro da nossa coordenação. [...]. Um dos projetos mais antigos é esse da voz da esperança [...], ele acabou sendo deixado para segundo plano frente a outras demandas, foi até uma demanda de assistência social que passou a ser prioridade.

Da comprovação documental, o processo para aquisição do sistema de som para o projeto ‘voz da esperança’ foi inaugurado em dezembro de 2021. O último documento do processo foi realizado em dezembro de 2022, solicitando alteração dos membros para planejamento da contratação de aquisição, sem ter havido quaisquer outros andamentos no processo.

Adiciona-se que o documento revela que não havia mais tempo hábil para a realização da licitação em 2022 e, ainda, considerando “não ter havido alinhamento quanto à reserva orçamentária para o objeto, restituo o processo em tela com sugestão de, em caso de ser

considerada pela Direção-Geral demanda prioritária, seja inserida a informação no processo para continuidade”, fato que não ocorreu no mencionado processo.

O **Evento de Risco 7.3** ‘Pandemia causada pelo COVID-19’ foi adicionado por E6 e E14. Os entrevistados informaram que a pandemia comprometeu o desenvolvimento das atividades no tempo que havia sido programado, tendo como impacto o atraso nas entregas. Um dos entrevistados revela que *“Final de 2018, 2019, já estavam previstas todas as atividades e a pandemia foi realmente um fator que contribuiu para que elas não acontecessem no tempo que foi previsto [...]”*

Anteriormente indicado, o Decreto legislativo nº 6, de 2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil devido à pandemia, conforme solicitação do presidente da república à época, Jair Bolsonaro, com efeitos até dezembro de 2020.

Finalizada a descrição dos eventos de riscos, traz-se algumas considerações. A maior quantidade de riscos foi observada no eixo ‘Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+’, totalizando 6 eventos de riscos, seguida do eixo ‘Saúde’, 5 eventos de riscos, e ‘Atenção aos egressos’, 4 eventos de riscos. Já os eixos ‘Trabalho’ e ‘Religião’ apontaram 3 eventos de riscos, ‘Alternativas Penais’ 2 eventos de riscos e o eixo ‘Educação’ apresentou 1 evento de risco, conforme exhibe o Quadro 20.

Quadro 20 - Quantidade de eventos de riscos por eixo

Eixo	Qt de eventos de riscos
Alternativas Penais	2
Atenção ao Egresso	4
Educação	1
Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+	6
Saúde	5
Trabalho	3
Religião	3

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados

Considerando o período de análise desse estudo, entre 2020 e 2023, importante pontuar que o evento de risco ‘Pandemia causada pelo COVID-19’ foi mencionado em 4 dos 7 eixos (atenção ao egresso, saúde, trabalho e religião), afetando a maior parte deles. Cada um desses eventos trouxe um impacto nas entregas ou no eixo que podem ser visualizadas no Apêndice F. Além desse, ‘a dificuldade de execução dos recursos pelos estados’, os quais são repassados pela SENAPPEN, apareceu em 3 dos 7 eixos (mulheres e LBTQIA+, saúde e trabalho).

Uma construção elaborada de gestão de riscos, em especial, no tocante à identificação de riscos, impede a existência de elementos totalmente subjetivos, os quais não conseguem guiar à mensuração do sucesso ou do fracasso das políticas públicas (Barret, 2014). A estruturação identificação de riscos pode facilitar o alcance dos objetivos organizacionais ao mitigar fatores que afetariam o alcance do que fora estabelecido, tendo potencial de melhorar os serviços prestados e a gestão dos recursos públicos, trazendo melhor bem-estar da sociedade (Silva *et al.*, 2021).

Por fim, verificou-se que, durante a coleta de dados primários e secundários, de maneira não intencional ou direcionada, foram sendo apresentados outros elementos componentes da identificação dos eventos de riscos, como causas e impactos, extraído do modelo de formulário de Identificação de Riscos do MJSP, contido na Figura 4 da Subseção 2.1.3.

Apesar de esses elementos não fazerem parte do escopo desse estudo, torna-se oportuno destacar aqueles que foram coletados e categorizados de acordo com as definições contidas no referencial teórico, consolidados no Quadro 21.

Quadro 21 - Identificação dos elementos do evento de risco

Eixo	Causa	Risco	Impacto
Alternativas Penais	Finalização da vigência do convênio	Descontinuidade do atendimento das centrais de alternativas penais	-
	-	Não adesão dos estados à adequação da metodologia dos serviços especializados	-
Atenção aos Egressos	-	Elaboração de normativos conflitantes com a Política de Atenção ao Egresso	-
	-	Pandemia da COVID	Interrupção de diversos serviços (suspensão total ou parcial das atividades de trabalho dos presos e saída desses para trabalho externo)
	-	Mudança na estrutura do estado, de profissionais e em questões ideológicas	-
	-	Corte de orçamento em projetos	Redução da entrega prevista
Educação	-	Doação de obras literárias que não são de interesse do público-alvo	Dificuldade de compreensão do livro pela pessoa presa e produção do relatório
	Falta de capacidade técnica dos servidores	Não implementação do eixo 'grupos específicos - mulheres e LGBTQIA+	-
	Falta de letramento dos servidores		
	-	Inexecução dos recursos da SENAPPEN ou dificuldade em executá-los pelos estados para a	-

Eixo	Causa	Risco	Impacto
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	-	implementação do eixo	-
	-	Dificuldades no diálogo com órgãos/entidades que participam da política	-
	-	Estruturação frágil do guia orientativo para elaboração dos planos estaduais de atenção às mulheres	-
	Redução do número de crianças nos presídios por causa HC coletivo que convertia prisão preventiva em domiciliar para pessoas que possuíam tutela de crianças	Inutilidade dos bens doados para as brinquedotecas, espaços de aleitamento materno e carros adaptados	-
	-	Prosseguimento de projeto em contraposição à orientação técnica e ao interesse de unidades da federação	-
Saúde	-	Pandemia da COVID	Ausência de escoltas para realização de atendimentos de saúde das pessoas presas Interrupção dos processos
	Composição de servidores da carreira de segurança pública, sem especialização na temática de saúde	Insuficiência de recursos humanos para acompanhamento e fomento da política	-
	Vontade de política estadual	Dificuldade de execução dos recursos pelos estados	-
	Estrutura de legislação dos estados		-
	-	Insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo	Impossibilidade de realização de novos convênios para execução do eixo
	Ausência de contrato de manutenção para os bens doados	Deterioração da unidade básica de saúde prisional	-
	Grande lapso temporal para doação de novos bens		-
Trabalho	Baixa capacidade estatal de poder aplicar as normas	Dificuldade na execução dos recursos pelos estados	Ausência de entregas para a sociedade
	-	Pandemia causada pelo COVID-19	Dificuldade para execução dos convênios
	-	Alternância dos gestores responsáveis pelo fomento e execução do eixo	Reinício dos projetos
	-		Reorganização dos pontos do eixo
Religião	Número reduzido de assistentes religiosos nas penitenciárias	Baixo acesso à Assistência Religiosa	-
	Mudança de governo	Mudança na prioridade de projetos do eixo	-
	Mudança de gestão		-
	-	Pandemia causada pelo COVID-19	Atraso nas entregas

Fonte: a partir dos dados coletados.

4.3. Comparação dos principais eventos de riscos previamente levantados e os eventos de riscos descritos

Esta seção realiza uma comparação dos principais eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso e os eventos de riscos descritos durante as entrevistas, por eixo. Para efetuar essas análises, foram consideradas as informações descritas no Quadro 8 da Fundamentação Teórica e as evidências sobre eventos de riscos citadas na Seção 4.2.

Constata-se que, do total de eventos de riscos apurados – descritos na Seção 4.2 –, seis eventos de riscos foram previamente levantados. Por sua vez, 18 eventos de riscos foram adicionados a partir das análises dos dados primários e da confrontação com evidências documentais.

Considerando que foi empregada a técnica de análise de conteúdo de grade mista (Vergara, 2007), verificou-se, portanto, que a inserção de novos eventos de riscos foi três vezes superior a de eventos de riscos previstos na etapa de monitoramento dos eixos da política pública em estudo. O Quadro 22 resume as informações da quantidade dos eventos de riscos.

Quadro 22 - Eventos de riscos descritos na análise, por eixo

Eixo	Qt. Eventos de riscos previstos e confirmados	Qt. Eventos de riscos adicionados	Total de eventos de riscos por eixo
Alternativas Penais	0	2	2
Atenção ao Egresso	0	4	4
Educação	0	1	1
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	1	5	6
Saúde	4	1	5
Trabalho	0	3	3
Religião	1	2	3
TOTAL	6	18	24

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados coletados, especialmente Quadros 8 e 19.

Observação: a coluna ‘Qt eventos de riscos previstos e confirmados’ considera os eventos de riscos previstos na etapa de monitoramento da carteira de políticas públicas, na forma descrita no Quadro 8 da Fundamentação Teórica, e que foram citados pelos entrevistados e comprovados por meio de evidências.

Percebe-se, ainda, com base no Quadro 22, que a distribuição de eventos de riscos descritos na Seção 4.2 não seguiu uma uniformidade. Como exemplos, o eixo ‘Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+’ apresentou um quarto do total de eventos de riscos descritos seguido pelo eixo ‘Saúde’ com 5 eventos descritos. Em contraponto, o eixo ‘Educação’ descreveu apenas 1 evento de risco.

Além disso, ainda se verificou uma disparidade, entre os eixos, entre o quantitativo de eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política pública e os eventos de riscos que foram descritos na Seção 4.2. O Quadro 23 exhibe o quantitativo dos eventos de riscos descritos, por eixo, em relação aos eventos de riscos previstos, complementando as análises.

Quadro 23 - Eventos de riscos descritos por eixo em relação ao previamente levantado

Eixo	Qt eventos de riscos previstos	Qt. eventos de riscos descritos
Alternativas Penais	1	0
Atenção ao Egresso	1	0
Educação	1	0
Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+	1	1
Saúde	4	4
Trabalho	1	0
Religião	1	1

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa, especialmente Quadros 8 e 18.

Observação: a coluna 'Qt de eventos de riscos previstos' considera os eventos de riscos previstos na etapa de monitoramento dos eixos da política pública na forma descrita no Quadro 8 da fundamentação teórica.

Constata-se que quatro eixos não evidenciaram, na entrevista, os eventos de riscos previstos no Quadro 8 da Fundamentação Teórica, sendo eles: 'Alternativas Penais', 'Atenção ao Egresso', 'Educação' e 'Trabalho'. Já os eixos 'Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+', 'Saúde' e 'Religião' confirmaram, nas entrevistas, todos os eventos de riscos previamente levantados.

Com relação aos três eixos com eventos de riscos previstos e confirmados nas entrevistas, acrescenta-se que o eixo 'Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+' e 'Religião' indicaram um evento de risco. Já com relação ao eixo 'Saúde', além de ter indicado mais eventos de riscos no monitoramento, quatro ao total, todos eles foram confirmados nas entrevistas. Baseado no Quadro 18, são eles: 5.1 – 'Pandemia causada pelo COVID-19'; 5.2 – 'insuficiência de recursos humanos para o acompanhamento e fomento da política'; 5.3 – 'dificuldade de execução de recurso pelos estados', 5.4 – 'insuficiência de recursos orçamentários para execução do eixo'.

Resumidamente, quatro eixos não tiveram o evento de risco da lista de verificação citado pelos entrevistados e três tiveram. E, ao se comparar esses últimos, o eixo 'Saúde' foi o que apresentou maior expressividade e consonância entre os eventos de riscos previstos e os descritos, na Seção 4.2, com base nas análises dos dados.

As constatações trazidas, referentes ao Quadro 23, podem contribuir com algumas reflexões. A primeira é a oportunidade de buscar as razões para que houvesse essa disparidade entre os eixos, compreendendo a dinâmica de, por exemplo, para o eixo ‘Saúde’ ter sido possível mapear previamente quatro eventos de riscos, enquanto para outros eixos foram mapeados riscos que não foram descritos após o fim do ciclo da política.

A segunda reflexão consiste na possibilidade de adequação da identificação dos eventos de riscos em eixos específicos, em especial, naqueles em que não houve qualquer relação entre os riscos previamente mapeados e os descritos, na elaboração dos próximos ciclos de monitoramento da política pública de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso ou de outra que envolva os eixos dessa política, tendo em vista que a carteira de políticas públicas do MJSP tem sido reformulada a cada quatro anos.

Ainda, as evidências revelam oportunidade de o gestor poder atuar na avaliação e no tratamento de eventos de riscos de forma diferenciada conforme o eixo da referida política pública tenha maior ou menor representatividade em relação ao total de eventos de riscos descritos, uma vez que o objetivo da gestão de riscos é aperfeiçoar os serviços realizados na administração pública e a gestão dos recursos governamentais, além de priorizar a linha de atuação do gestor, de acordo com o exposto na subseção 2.1.4 do referencial teórico.

Ainda, concernente à quantidade de eventos de riscos levantados em cada eixo, contido no Quadro 8, e à consonância destes com o descrito nas entrevistas, a disparidade entre quantidade e entre consonância não significa, necessariamente, uma falha na identificação de riscos, mas necessita de uma atenção especial do gestor a fim de verificar se, de fato, os eixos que obtiveram menores percentuais estão melhores consolidados, cujas entregas não estão tão vulneráveis a eventos de riscos ou se há uma lacuna na identificação de riscos durante o monitoramento.

Os relatórios de monitoramento dos eixos, encontrados na coleta de dados e analisados, podem auxiliar o gestor na conferência do exposto no parágrafo anterior, uma vez que esses relatórios revelam dificuldades apresentadas no desenvolvimento dos eixos, as quais podem servir como constatação da consolidação dos eixos ou vir a serem consideradas potenciais causas para identificação de novos eventos de riscos em outros ciclos da política pública.

Relembra-se que, de acordo com o anteriormente exposto no referencial teórico, Power (2009) constatou que os maiores problemas da gestão de riscos nas instituições se encontram na deficiência de sua implementação e em problemas operacionais, os quais podem estar relacionados a uma correta e eficiente identificação dos eventos de riscos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo geral identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023. Para atingi-lo, propôs-se um estudo predominantemente descritivo e com abordagem qualitativa.

A coleta de dados foi norteadada pela coleta de documentos e de entrevistas com 16 entrevistados previamente mapeados, considerando entre eles os principais gestores da política pública selecionada. O tratamento dos dados empregou análise documental e análise de conteúdo com técnica de grade mista, com grade mista, considerando eventos de riscos e entregas previamente vinculados aos sete eixos da referida política, conforme descrito no referencial teórico. Já a validade e confiabilidade do estudo foi atingida por meio da triangulação das fontes de evidências, com a coleta de dados e análise das entrevistas confrontadas com documentos.

Buscando-se alcançar o objetivo geral, foram propostos três objetivos específicos. Passa-se, então, às considerações finais sobre cada um deles e, ao fim, o atingimento do objetivo geral.

O primeiro objetivo específico teve por finalidade evidenciar as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023.

Com a lista de verificação previamente construída com dados de documentos coletados, totalizando 43 entregas, 24 delas estiveram presente nas entrevistas e, além dessas, foram adicionadas oito novas entregas não previstas, totalizando 32 entregas identificadas. O Quadro 15 contido na Seção 4.1 consolida-as, sendo quatro entregas no eixo ‘Alternativas Penais’, cinco no eixo ‘Atenção ao Egresso’, três no eixo ‘Educação’, sete no eixo ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’, cinco no eixo ‘Saúde’, quatro no eixo ‘Trabalho’ e quatro no eixo ‘Religião’.

O segundo objetivo buscou descrever os principais eventos de riscos capazes de afetar as entregas evidenciadas, no primeiro objetivo específico, na percepção dos servidores da SENAPPEN. Foram identificados 24 eventos de riscos, sendo 6 eventos de riscos previamente levantados e 18 novos eventos de riscos adicionados pelos participantes.

Pelo que se percebeu nas análises, houve mais eventos de riscos adicionados pelos entrevistados do que os eventos de riscos previamente levantados. A consolidação dos eventos de riscos pode ser visualizada no Quadro 18, sendo resumidamente sua quantidade

apresentada no Quadro 20, conforme segue: dois eventos de riscos no eixo ‘Alternativas Penais’, quatro em ‘Atenção aos Egressos’, um em ‘Educação’, seis em ‘Grupos Específicos – Mulheres e LGBTQIA+’, cinco em ‘Saúde’, três em ‘Trabalho’ e três em ‘Religião’.

O terceiro e último objetivo comparou os eventos de riscos descritos na percepção dos servidores com os eventos de riscos previamente levantados no monitoramento dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Os resultados exibidos na Seção 4.3 deste estudo mostraram, especialmente com o Quadro 22, que quatro dos sete eixos não evidenciaram os eventos de riscos contidos na lista de verificação. Dentre os previamente levantados contidos na referida lista, o eixo ‘Saúde’ foi o que mais apresentou convergência com a fala dos entrevistados, com quatro eventos de riscos previamente descritos e confirmados na descrição das entrevistas.

Com o atingimento dos três objetivos, alcançou-se o objetivo geral, que consistia em identificar os principais eventos de riscos que afetaram ou poderiam ter afetado as entregas da política de promoção da cidadania do preso e do egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais entre 2020 e 2023. Foram identificadas 32 entregas dos eixos da referida política e 24 eventos de riscos relacionados a elas. Esses eventos de riscos e essas entregas não se distribuíram uniformemente entre os eixos da citada política pública. Em adição, 18 eventos de riscos descritos não foram previamente levantados, e oito entregas identificadas não foram previamente indicadas aos eixos da política em sua etapa de formulação.

Percebe-se, após a realização do estudo, que as entregas tiveram maior consonância com o que foi previamente levantado antes da implementação da política pública estudada, sendo os eixos de menor consonância, ‘Alternativas Penais’ e ‘Atenção a Egresso’, aqueles que tiveram mudança em sua estrutura organizacional, com a criação de uma nova diretoria, a DICAP, o que pode ter influenciado nos resultados.

Todavia, os eventos de riscos, em sua maior parte, foram adicionados após as entrevistas. De notar que, durante a análise dos documentos, constatou-se que apesar de ter havido um monitoramento quadrimestral dos eixos da política pública selecionada, os eventos de riscos se repetiram em todos os formulários.

Verificou-se, também, que com exceção do eixo ‘Saúde’, todos os eixos indicaram apenas um evento de risco durante toda sua execução, sendo que a maior parte dos eixos que indicaram apenas um, não o mencionaram durante as entrevistas, demonstrando a oportunidade de aprofundar a gestão de riscos no tocante à identificação dos eventos de riscos no órgão que foi lócus do estudo, uma vez que os participantes demonstraram ter percepção

do que afetou as entregas, porém essa percepção não foi formalizada ou administrada durante a execução da política pública selecionada.

Os achados encontrados nessa pesquisa poderão contribuir com o órgão estudado nos seguintes pontos:

- a. Aperfeiçoar a comunicação das principais entregas das políticas públicas aos gestores;
- b. Avaliar o alinhamento das principais entregas das unidades administrativas com os instrumentos de planejamento do órgão, como a Carteira de Políticas Públicas do MJSP, tendo em vista que houve entregas consideradas importantes pelos gestores que não foram adicionadas às carteiras de políticas públicas do MJSP;
- c. Reavaliar a construção da identificação de riscos nas políticas públicas, objeto desse estudo, seguindo-se o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, a fim de que o risco possa ter todos seus elementos indicados na identificação de riscos, tendo em vista que problemas de gestão de riscos são apontados por deficiências de implementação (Power, 2009);
- d. Atentar-se aos eventos de riscos que se repetiram nos eixos como a ‘Inexecução dos recursos da SENAPPEN’ ou ‘dificuldade em executá-los, pelos estados, para implementação do eixo’, repetido em três eixos, e a ‘Pandemia do COVID-19’ repetido em quatro eixos. Assevera-se que, apesar de não haver mais pandemia, os seus efeitos/impactos poderão ser causa de novos riscos; e
- e. Conferir se a discrepância encontrada nos eixos com relação à identificação de eventos de riscos diz respeito a um eixo cujas entregas não estão tão vulneráveis a eventos de riscos ou se há uma falha na identificação de risco durante o monitoramento da política pública.

Acrescenta-se que, tendo em vista que um dos referenciais utilizados para a realização deste estudo foi o Manual de Gerenciamento de Riscos do MJSP, verifica-se a oportunidade de haver, na agenda de pesquisa, a construção de um Manual de Gerenciamento de Riscos com ênfase em políticas públicas da SENAPPEN como um produto técnico-tecnológico.

Houve algumas limitações nessa pesquisa. A primeira delas, já indicada anteriormente, partiu-se do pressuposto do que o que estava escrito na carteira de políticas públicas se referia conceitualmente à entrega. Em um segundo momento, também indicado no texto, diz respeito aos eventos de riscos que poderiam ter ocorrido (não ocorreu) e afetado as entregas e, com isso, restringiu-se a realização a triangulação das fontes de evidências em casos específicos, sem prejuízo de serem feitas comparações com a fundamentação teórica.

Outra limitação foi que o estudo se deteve apenas em analisar a identificação de eventos de riscos, não estudando os demais elementos da identificação de riscos (causas e impactos) e as demais etapas da gestão de riscos (ambiente interno, fixação dos objetivos, avaliação de riscos, respostas a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação e monitoramento).

Ainda, a pesquisa foi realizada em uma época em que ocorreu: (1) a mudança de gestão no órgão; (2) a primeira fuga de presos do Sistema Penitenciário Federal, coordenado pela SENAPPEN, (3) em meio às enchentes no Rio Grande do Sul, as quais demandaram atenção do órgão para apoio ao sistema penitenciário daquela região e (4) no desenvolvimento do Plano Pena Justa, plano de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional, o que afetou o desenvolvimento das atividades da SENAPPEN e, com isso, a dificuldade de encontro de agendas entre os entrevistados e a entrevistadora com a finalidade de efetuar a coleta dos dados. Mesmo com esses complicadores, foi possível concluir a coleta dos dados e seguir rumo à conclusão do estudo.

Além da contribuição dos achados para o órgão selecionado, apresenta-se algumas sugestões de pesquisas que poderão ser desenvolvidas e possibilitar novas contribuições ou novos pontos de vistas.

Nesse sentido, podem ser produzidas pesquisas que realizem a identificação dos eventos de riscos de outras políticas públicas da segurança pública ou que complemente a identificação de eventos de riscos desta política selecionada, com base nas lacunas verificadas no Apêndice F.

Ademais, podem ser realizadas pesquisas que envolvam as demais fases da gestão de riscos (análise do ambiente interno, fixação dos objetivos, avaliação de riscos, respostas a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação e monitoramento) da política pública selecionada ou construir controles partindo-se dos achados dos eventos de riscos. Também, como foco de pesquisa, poder-se-ia avaliar a maturidade da gestão de riscos da SENAPPEN comparando-se o presente estado da arte, verificado nesse presente estudo, com o novo ciclo de políticas públicas da SENAPPEN.

REFERÊNCIAS

- ABDELRHANI, B.; ADNAN, R. Risk and Risk Management in Public Sector: A Theoretical Contribution. *Journal of Economics, Finance and Management Studies*, vol. 5, pp 2492-2506, 2022. DOI: 10.47191/jefms/v5-i9-03
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Quem somos. Disponível em: <https://www.abnt.org.br/?page_id=48>. Acesso em 13/08/2023.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de riscos – Diretrizes. 2ª ed. 28.03.2018.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT NBR IEC 31010. Gestão de riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos. 2ª edição, 30.08.2021.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*, vol. 3, n. 2, jul/dez, 2015.
- ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16 (7), p 3061-3068, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000800006>. Acesso em 08/11/2023.
- ALMEIDA, G. R. de. A crise dos anos 1980: Estado e economia. *Tempos Históricos*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. p. 39–69, 2000. DOI: 10.36449/rth.v13i1.3506. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/3506>. Acesso em: 9/11/2023.
- ANNONI, D.; SANTOS, J. P. dos. O conselho dos 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*, Vol. 6(1), 2015.
- ARAÚJO, A.; GOMES, A. M. Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 32, n. 86, pp. 241-254, 2021.
- ARENA, M., ARNABOLDI, M. Risk and performance management: Are They easy partners? *Management Research Review*, vol. 37(2), p. 152–166, 2014. DOI: 10.1108/MRR-08-2012-0180
- AZEVEDO, R. G.; CIFALI, A. C. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 1, p. 105-127, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>
- BARATTA, A. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRET AO, P. New development: Risk management - how to regain trust and confidence in government. *Public Money & Management*, 34:6, p. 459-464, 2014. DOI: 10.1080/09540962.2014.962376
- BENSTON, G. J.; HARTGRAVES, A. L., 2002. Enron: what happened and what we can learn from it. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 21, p. 105-127, 2002.
- BENZ, A. Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, vol. 10, pp. 21–44, 2000.
- BLACK, J. The emergence of risk-based regulation and the new public risk management in the United Kingdom. *Public Law*, Vol. 3, pp. 512-548, 2005.
- BLONSKI, F. O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do balanced scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*. Curitiba, v. 9, n. 1, jan./mar., pp. 15-30, 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/44219/o-controle-gerencial-na>

perspectiva-do-newpublic-management--o-caso-da-adocao-do-balanced-scorecard-na-receita-federal-do-brasil. Acesso em: 21.8.2023.

BONIFÁCIO, R.; ROCHA, C. Superlotação carcerária e custo penitenciário no Brasil pós-estado de coisas inconstitucional (2015-2018). *Revista de Direito Público*, vol. 17, n. 95, p. 316-341, 2020.

BORRAZ, O. O surgimento das questões de risco. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 16, nº 35, jan/abr 2014, p.106-137, 2014.

BRACCI, E. *et al.* Risk management in the public sector: a structured literature review, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 34 No. 2, pp. 205-223, 2021. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2020-0049>

BRAGA, M. V. de A. Risco Bottom up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro. *Revista da CGU*, fevereiro 2018. DOI: 10.36428/revistadacgu.v9i15.103.

BRASIL. Lei 3.274, de 2 de outubro de 1957. Dispõe sobre Normas Gerais do Regime Penitenciário, em conformidade do que estatui o art. 5º, nº XV, letra b, da Constituição Federal e amplia as atribuições da Inspetora Geral Penitenciária. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1957.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1984.

_____. Lei 8072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

_____. Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1994.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 2000.

_____. Lei 10.792, de 1º de dezembro de 2003. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 – Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, de 30 de junho de 2009. Diretrizes para elaboração de política de segurança da informação e comunicações nos órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília, DF, 2009.

_____. Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

_____. Ministério da Justiça e 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) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF, 2014a.

_____. Ministério da Justiça e Secretaria de Políticas para as mulheres. Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 75, 2014b.

_____. Supremo Tribunal federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Inteiro teor do Acórdão, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 05/06/2023

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

_____. Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017a.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1542/2017-Segunda Câmara, relatora Ana Arraes. Brasília, 14 de fev. 2017b. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao;relacao:2017-02-14;1542>. Acesso em: 05/06/2023.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 366, de 3 de maio de 2017. Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão da Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, secção 1, p. 29-31, 2017c.

_____. Tribunal de Contas da União. Gestão de Riscos: Avaliação da Maturidade. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2018a.

_____. Ministério da Economia. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante. Vol. 1. Brasília, 2018b.

_____. Ministério da Economia. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post. Vol. 2. Brasília, 2018c.

_____. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Brasília: TCU, DF, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018d.

_____. TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal. Brasília, DF, 25 de abril de 2018e. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm#:~:text=O%20C3%ADndice%20integrado%20de%20governan%C3%A7a,somente%203%25%20em%20est%C3%A1gio%20aprimorado>>. Acesso em: 02 de agosto de 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, DF, 2018f.

_____. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SEMEC), 2018g.

_____. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas no sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal (PNAT). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018h.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 31, de 17 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 47, 2018i.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº 4, de 16 de julho de 2018. Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, DF: Boletim de Serviço nº 127, 18 de julho de 2018, p.4, Brasil, 2018j.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº2, de 10 de abril de 2018. Aprova as diretrizes para gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, 2018k.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº 3, de 22 de maio de 2018. Aprova diretrizes referentes ao modelo de relacionamento e responsabilidades entre as instâncias de supervisão do gerenciamento de riscos e controles internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, DF, 2018l.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019. Define o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 64, 2019a.

_____. Decreto nº 9662, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores. Brasília, DF, 2019b.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº 06, de 1 de agosto de 2019. Aprova a Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. Brasília, DF: Boletim de Serviço, 1 de agosto de 2019, 2019c.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria 821, de 31 de outubro de 2019. Regulamenta a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Anexo III do Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019, que altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 78, 2019d.

_____. Decreto 9.871, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019e.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019. Propõe como diretriz de política penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do método APAC. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 77, 2019f.

_____. Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos, 2ª ed. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, DF, 2020a.

_____. Tribunal de Contas da União. Manual de Gestão de Riscos do TCU, um passo para a eficiência. 2ª ed. Brasília: DF, 2020b.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3ª ed. Brasília: DF, 2020c.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria CGE/MJSP nº 9, de 10 de março de 2020. Altera o Anexo IV da Resolução CGE nº 7, de 30 de setembro de 2019, os Anexos I e II da Resolução CGE nº 8, de 10 de dezembro de 2019, o Anexo I da Resolução CGE nº 6, de 1º de agosto de 2019 e autoriza a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública a atualizar a Carteira de Políticas Públicas quanto às informações relativas ao plano plurianual, às ações orçamentárias, aos planos orçamentários, aos projetos e indicadores estratégicos, à base legal, à vinculação com a Cadeia de Valor e em relação a erros e omissões. Brasília, DF: Boletim de Serviço, 13 de março de 2020, 2020d.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. Manual de gestão para as alternativas penais [recurso eletrônico] / Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020e.

_____. Decreto legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020f.

_____. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. 2ª ed. Brasília: DF, 2021a.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 429, de 30 de setembro de 2021. Altera a Portaria MJSP nº 821, de 31 de outubro de 2019, que regulamenta a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021b.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria CGE/MJSP nº 15, de 29 de dezembro de 2021. Altera o Anexo I da Resolução CGE nº 6, de 1º de agosto de 2019, para atualizar a Carteira de Políticas Públicas

do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, que passa a vigorar nos termos do Anexo I desta Resolução. Brasília, DF: Boletim de serviços, 31 de dezembro de 2021, 2021c.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE/MJSP nº 23, de 07 de novembro de 2022. Aprovar a Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. Revoga as Resoluções nº 6, de 01 de agosto de 2019 e nº 15, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Boletim de Serviço, 7 de novembro de 2022, 2022a.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº 23, de 7 de novembro de 2022. Aprova a Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. Revoga as Resoluções nº 6, de 01 de agosto de 2019 e nº 15, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Boletim de Serviço, 7 de novembro de 2022, 2022b

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 161, de 5 de setembro de 2022. Regulamenta a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados Executivos e das Funções Comissionadas Executivas, do Anexo II ao Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 64, 2022c.

_____. Tribunal de Contas da União. Nasce o iESGo, novo instrumento de pesquisa do TCU para avaliar a administração pública. Brasília, DF, 25 de julho de 2023a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em: 02 de agosto de 2023a.

_____. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023b.

_____. Decreto nº 11.843, de 21 de dezembro de 2023. Regulamenta a assistência à pessoa egressa de que tratam os art. 10, art. 11, art. 25, art. 26 e art. 27 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023c.

_____. Lei 14.843, de 11 de abril de 2024. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, DF, 2001.

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: 19/02/2023.

CANADA. Integrated Risk Management Framework, 2001.

CAPALDO, G.; COSTANTINO N.; PELLEGRINO R.; RIPPA P. The Role of Risk in Improving Goal Setting in Performance Management Practices within Public Sector: An Explorative Research in Courts Offices in Italy, International Journal of Public Administration, 41:12, 986-997, 2018. DOI: 10.1080/01900692.2017.1317799

CARDOSO, M. R. G.; OLIVEIRA, G. S.; GHELLI, K. G. M. Análise de Conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. Cadernos da Fucamp, v. 20, n. 43, pp. 98-111, 2021.

CARLSSON-WALL, M; KRAUS, K.; MEIDELL, A.; TRAN, P. Managing risk in the public sector – the interaction between vernacular and formal risk management systems. Financial Accountability and Management, vol. 35, 1, p. 3-19, 2018. DOI: 10.1111/faam.12179

CARVALHO, V. A. de; FÁTIMA E SILVA, M. R. de. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Katál*, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.

Casualty Actuarial Society – Enterprise Risk Management Committee, 2003. Overview of Enterprise Risk Management. Disponível em: <<http://www.casact.org/research/erm/overview.pdf>>.

CHANG, SI.; HUANG, S-M.; ROAN, J.; CHANG I-C.; LIU, P-J. Developing a risk management assessment framework for public administration in Taiwan. *Risk Manag* 16, 164–194 (2014). <https://doi-org.ez54.periodicos.capes.gov.br/10.1057/rm.2014.9>

CHAPMAN, R. J. Exploring the Value of Risk Management for Projects: Improving Capability Through the Deployment of a Maturity Model. *IEEE engineering management review*, vol. 47, nº 1, first quarter, 2019.

CHO, J; TRENT, A. Validity in qualitative research revisited. *Qualitative Research Journal*, v. 6, n. 3, p. 319-340, 2006.

CHRISTOPHER, J.; SARENS, G. Diffusion of corporate risk-management characteristics: perspectives of chief audit executives through a survey approach, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 77, pp. 427-441, 2018.

COSO. About us. Disponível em: <<https://www.coso.org/about-us> >. Acesso em 17/07/2023

COSO. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Enterprise risk management: integrating risk with strategy and performance. Jersey City, NJ, 2017.

COSO-ERM. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. Jersey City, NJ, 2004. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-SummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 17 de julho de 2023.

COLLIER, P. M.; WOODS, M. A comparison of the local authority adoption of risk management in England and Australia, *Australian Accounting Review*, Vol. 21, pp. 111-123, 2011.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Penso Editora, 2021.

CROCKFORD, G. N. The bibliography and history of risk management: Some preliminary observations. *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 7, 169–179, 1982.

CRUZ, M. V. G da.; SOUZA, L. G. de.; BATITUCCI, E. C. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, volume 75 (5), p. 307-325, 2013.

DIAS, R.; MATOS, F. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 13-42, 2001.

DREW, M. Information risk management and compliance — expect the unexpected. *BT Technol J* 25, 19–29 (2007). <https://doi-org.ez54.periodicos.capes.gov.br/10.1007/s10550-007-0004-x>

DYE, T. R. Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ, USA: Prentice Hall, p. 305, 1972.

EFQM. Modelo EFQM, 2019. Disponível em: <https://efqm.org/the-efqm-model/>. Acesso em: 06/11/2023.

FALQUETO, J. M. Z.; HOFFMANN, V. E.; FARIAS, J. S. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. *Revista de Ciências da Administração*, v. 20, n. 52, pp. 40-53, dezembro 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018V20n52p40>

FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 47, n. 3, p. p. 5-33, 2014.

FISCHERI, R. M.; ABREUII, S. F. A. de. Políticas penitenciárias, um fracasso? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 3, n. 4, p. 70–79, jun.1987

FONSECA, C. E. P.; RUAS, J. E. O método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos condenados como alternativa à crise do sistema prisional brasileiro. *Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 4(2), pp. 96–123, 2016. <https://doi.org/10.25245/rdsp.v4i2.152>

FONSECA, V.; BONFIM FILHO, E. Políticas Públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, Rio de Janeiro, vol. 8, 2019.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 42ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GINGEREZER, G. Gerd Gigerzer & Nassim Nicholas Taleb: The dichotomy of behavior economics. Youtube, 7 dec. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4VSqfRnxvV8>. Acesso em 09 out. 2021.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta*. - Brasília: Enap, 2019.

GONÇALVES, A. B. *Milícias: o terceiro poder que ameaça a autoridade do estado brasileiro e o domínio das facções criminosas*. São Paulo: Edições 70, 2021.

GONÇALVES, H. M. *A conversão religiosa como instrumento de tutela dos direitos fundamentais no conjunto penal de Jequié-Bahia*, 2015. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Universidade Federal da Bahia, Bahia. Disponível em: < <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19725>>. Acesso em: 20 set. 2024.

GORDON, L. A.; LOEB, M. P.; TSENG, C.-Y. Enterprise risk management and firm performance: A contingency perspective. *Journal of Accounting and Public Policy*, 28, p. 301-327, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2009.06.006>

GRISHUNIN, S.; SULOEVA, S.; BUROVA, E. Development of Risk Management Mechanism and the System of Risk Metrics to Evaluate and Enhance the Long-Term Orientation of the Strategies of Non-Financial Companies. *Risks*, 10, 182, 2022. <https://doi.org/10.3390/risks10090182>

HOOD, C.; ROTHSTEIN, H. *Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities*. CARR Discussion Paper No. 0 (Launch Paper), 2000. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=471221> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.471221>.

HOOD, J.; SMITH, T. Perceptions of quantifiable benefits of local authority risk management. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, nº 4, pp. 309-319, 2013. DOI10.1108/IJPSM-01-2012-0016

IBGC. *Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos*. São Paulo: IBGC, 2007. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=22121>. Acesso em: 13.08.2023.

KNIGHT, F. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Co, 1921.

KUAZAQUI, E. *Planejamento Estratégico*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

KUNZ, J.; HEITZ, M. Bank's risk culture and management control systems: A systematic literature review. *Journal of Management Control*, 32, p. 439-493, 2021.

LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164/3952>. Acesso em: 20/09/2023.

LAPSEY, I. New Public Management: The cruellest invention of the human spirit?. *Abacus*, vol. 45, nº 1, 2009. doi: 10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, G. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LIU, Z.; HUANG, J. Factors Contributing to Social Risk Management in China: Evaluation in the Context of SSRA Initiative. *Chinese Public Administration Review*, vol. 8, issue 2, december 2017.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LUSTOSA DA COSTA, F. History of Public Administration, Brazil. In: Ali Farazmand (Eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, p. 1-13, 2019.

MAHAMA, H.; ELBASHIR, M.; SUTTON, S.; ARNOLD, V. Enabling enterprise risk management maturity in public sector organizations. *Public Money & Management*, Vol. 42, pp. 403-407, 2022.

MAIA, I. C. A.; FERREIRA, P. H. A. L. Do contingenciamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais: A intervenção do Judiciário na execução da política penitenciária. *Revistas Teorias do Direito e Realismo Jurídico*, 2018.

MÄKELÄ, A. SUOMALAISTEN KAUPUNKIEN RISKIENHALLINNAN TOTEUTUS JA ORGANISOINTI – CASE: JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI. Tese (Mestrado em Ciência Atuarial). Universidade de Administração: ciência de seguros. Universidade de Tampere, p. 86, 2013.

MARTINS, M. A. F.; SANTOS, W. O. dos; BRITO, R. L. de; ALVES, G. F. Política de Gestão de Riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora de saúde. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 69, n. 1, p. 7-32, 2018. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3260> Acesso em 26.08.2023

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 teórico nas Ciências Sociais, 2021.

McDERMID, F.; PETERS, K.; JACKSON, D.; DALY, J. Conducting qualitative research in teh context of pre-existing peer and collegial realtionships. *Nurse Researcher*, v. 21, n. 5, p. 28-33, 2014.

MILLER, K. D. Organizational Risk after Modernism. *Organization Studies*, 30(2–3), 157–180, 2009. <https://doi.org/10.1177/0170840608101475>

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ata da 9ª reunião da Comissão Técnica de Governança Estratégica – CT-CGE. Brasília, DF, 19/11/2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/comissao-tecnica-do-comite-de-governanca-estrategica/atas-das-reunioes-da-ct-cge-2019>>. Acesso em 22/10/2024.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ata da 2ª reunião da Comissão Técnica de Governança Estratégica – CT-CGE. Brasília, DF, 18/02/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/comissao-tecnica-do-comite-de-governanca-estrategica/atas-das-reunioes-da-ct-cge-2020>>. Acesso em 10/09/2024.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório de Monitoramento, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/copy_of_Manual. Acesso em 08/11/2023.

NUNES, N. T. S. et. al. A Produção Científica Brasileira Sobre Gestão de Riscos no Setor Público: uma análise bibliométrica. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 4, p. 887-920, out/dez 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4292>. Acesso em 5.2.2021

OLIVEIRA, P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na Nova Administração Pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014.

OLIVEIRA, I. R. L. O. et al. COVID-19 no sistema penitenciário brasileiro: um desafio à saúde pública. *Global Academic Nursing Journal*, [S. l.], v. 2, n. Spe.2, p. e116, 2021. DOI: 10.5935/2675-5602.20200116. Disponível em: <https://www.globalacademicnursing.com/index.php/globacadnurs/article/view/128>. Acesso em: 20 set. 2024.

OLIVEIRA, V. G.; ABIB, G. Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220419>.

OLLAIK, L. G.; ZILLER, H. M. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. *Educação e Pesquisa*, v. 38, n. 1, p. 229-242, jan. 2012.

OULASVIRTA L.; ANTTIROIKO, A.-V. Adoption of comprehensive risk management in local government. *Local Government Studies*, Vol. 43, pp. 451-474, 2017.

PALERMO, T. “Accountability and expertise in public sector risk management: a case study”, *Financial Accountability and Management*, Vol. 30, pp. 322-341, 2014.

PARIZI, M.; TONCHE, J. A criação da Diretoria de cidadania e alternativas penais e o novo horizonte de atuação da Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Revista Brasileira de Execução Penal*, Vol. 5 n.1, pp. 147-176, 2024. Recuperado de <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/969>.

Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>. Acesso em 02/08/2023.

PNUD. Proposta de Elaboração dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional na Região Nordeste I – Produtos 1, 2, 3 e 4 - 2021-2023, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnkacbgglcjfndmkaj/https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/10264/1/Proposta%20de%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20dos%20planos%20estaduais%20de%20aten%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0s%20mulheres%20privadas%20de%20liberdade%20e%20egressas%20do%20sistema%20prisional%20na%20regi%C3%A3o%20nordeste%20E2%80%93%20produtos%201%2C%202%2C%203%20e%204.pdf>

Pontes, R. E. da S.; Neto, J. S. Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 1, p. 97-120, 2015.

PORTO, R. Crime Organizado e Sistema Prisional. 1ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

POWER, M. Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management, Oxford University Press, New York, NY, 2007.

POWER, M. The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society* 34, p. 849-855, 2009.

PWC. Seizing opportunity: linking risk and performance, 2009. Disponível em: www.pwc.com/en_US/us/risk-performance/assets/pwc-risk-performance-2009. Acesso em 26.08.2023.

QUADRADO, J. C. Encarceramento Feminino, Seletividade Penal e Tráfico de Drogas. *Revista Gênero*, vol. 22, n. 2. Pp 264-290, 2022. Recuperado de: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/47760/31396>

RAEDER, S. T. O. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas Em Políticas Públicas*, 7(13), 121-146, 2015. Recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>

RANA, T.; HOQUE, Z.; JACOBS, K. Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. *Public Money & Management*, 39:1, 37-45, 2019. DOI: 10.1080/09540962.2017.1407128

RANA, T.; WICKRAMASINGHE, D; BRACCI, E. “New development: integrating risk management in management control systems – lessons for public sector managers”, *Public Money and Management*, vol. 39, pp. 148-151, 2019.

Relatório de Avaliação da Política de Educação no Sistema Prisional. *Revista Brasileira de Execução Penal*, vol. 1, n. 2, pp 319-342, 2020.

RIBEIRO, C. G. C.; SANTOS, S. N. A Pobreza Menstrual: Uma análise da dignidade das presas no Brasil. *Facit Business and technology journal*, vol. 2, n. 31, pp 59-78, 2021. <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/1309/866>

RIBEIRO, C. S. Os impactos do Covid-19 ao sistema penitenciário brasileiro: relexos de uma crise sanitária. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, vol. 7, n. 4, pp. 160-175, 2021. <https://doi.org/10.51891/rease.v7i4.953>

ROTHSTEIN, H. The institutional origins of risk: A new agenda for risk research. *Journal of Risk Research*, v. 8, issue 3, p. 215-221, abr, 2006. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/13698570600871646> >

SAMPIERI, H., COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 5 ed., Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, C. S. dos; ANDRADE, E. V. C. de. Uma revisão bibliográfica e doutrinária acerca da educação como mecanismo de ressocialização do apenado no sistema penitenciário brasileiro. *Revista Acadêmica Online*, vol. 10, n. 50, pp 1-16, 2024. Recuperado de <https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/63>

SANTOS, F. B *et al.* Identificação de Riscos em Compras do Setor Público: Um Estudo de Caso. *Revista de Gestão e Projetos, [S. l.]*, v. 2, n. 1, p. 69–87, 2011. DOI: 10.5585/gep.v2i1.31. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9414>. Acesso em: 9 out. 2024.

SCHELHASE, M. Realities of Conflict: Risk and Military Decision-Makers. *The Rusi Journal*, vol. 159, pp. 44-51, maio 2014. DOI: 10.1080/03071847.2014.912799

SCHILLER, F.; PRPICH, G. Learning to organise risk management in organisations: what future for enterprise risk management? *Journal of Risk Research*, vol. 17, nº 8, pp. 999-1017, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2013.841725>. Acesso em: 05/10/2023.

SENAPPEN. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 06 out. 2023.

_____. MJSP e MMFDH firmam Acordo de Cooperação Técnica para capacitar servidores do sistema penitenciário. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-e-mmfdh-firmam-acordo-de-cooperacao-tecnica-para-capacitar-servidores-do-sistema-penitenciario>>. Acesso em: 17 set. 2024.

_____. NOTA TÉCNICA Nº 14/2022/COAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ. Saúde menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional. 2022a.

_____. Depen finaliza a entrega de 99 carros adaptados para mulheres presas em período gestacional, parturientes e crianças que acompanham as mães. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-finaliza-a-entrega-de-99-carros-adaptados-para-mulheres-presas-em-periodo-gestacional-parturientes-criancas-que-acompanham-as-maes>>. Acesso em: 17 set. 2024.

_____. Segundo Seminário Nacional de Alternativas Penais inicia nesta segunda-feira (11). 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-abre-inscricoes-para-seminario-nacional-de-alternativas-penais>>. Acesso em: 16 set. 2024.

_____. Estudo sobre a pena de multa no Brasil. Inadimplemento e seus efeitos para a reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional. Brasília, DF, 2023b.

_____. Encontro de Educação para Jovens em situação de prisão reúne profissionais de educação prisional de todo o país. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/encontro-de-educacao-para-jovens-em-situacao-se-prisao-reune-profissionais-de-educacao-prisional-de-todo-o-pais>>. Acesso em: 16 set. 2024.

_____. Edital de Chamamento Público nº 001/2023. A União, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, representado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pela Secretaria de Acesso à Justiça, com observância das disposições do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; da Lei nº 14.436, de 9 de agosto 2022 (LDO); da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (PPA); do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023 e da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016; divulga Chamada Pública para apresentação de proposta, conforme termos definidos neste instrumento. Os projetos serão recebidos pela Secretaria Nacional de Políticas Penais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023d.

SETTEMBRE-BLUNDO, D.; GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, R.; MEDINA-SALGADO, S.; GARCÍA-MUINÁ, F. E. Flexibility and Resilience in Corporate Decision Making: A New Sustainability-Based Risk Management System in Uncertain Times. *Global Journal of Flexible Systems Management* 22(Suppl 2):S107–S132, 2021. <https://doi.org/10.1007/s40171-021-00277-7>

SILVA, D. A. da; SILVA, J. A. da; ALVES, G. de F.; SANTOS, C. D. dos. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. *Revista do Serviço Público, [S. l.]*, v. 72, n. 4, p. 824-854, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3991>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos Unicamp*, n. 48, 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 19/09/2023.

SILVA, T. J. C.; OLIVEIRA, S. R. M. Legalidade “versus” jurisdicionalidade na execução penal? Ônus financeiro da monitoração eletrônica em decisões do TRF-4. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 10, n. 1, p. e 872, jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v10i1.872>

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, jul. 2006.

SOUZA, F. S. R. N. de. *et al.* Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 1, p. 59–78, jan. 2020.

TALEB, N. A lógica do Cisne Negro: O impacto do altamente improvável. 19ª Edição. Editora Best Seller, 16 de julho 2008.

TAVEIRA, S. J. O. S.; BIAZOTTO, S. L. R. de O. Um estudo sobre as dificuldades na ressocialização do apenado pelo trabalho. *Revista JRG de Estudos Acadêmico, Brasil, São Paulo*, v. 7, n. 14, p. e141207, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i14.1207. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1207>. Acesso em: 20 set. 2024.

TORRES, E, N, S. IRELAND, T, D. ALMEIDA, S, I. Diagnóstico da política de educação em prisões no Brasil: o desafio da universalização, 2020.

TUMMALA, V. M. R; SCHOENHERR, T. Assessing and Managing Risks Using the Supply Chain Risk Management Process (SCRMP), *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 16, No. 6, pp. 474-483, 2021.

UNITED KINGDOM. The Orange Book: management of risk – principles and concepts. London: HM Treasury, 2023. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>. Acesso em junho 2023.

UNITED KINGDOM. Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments. London: HM Treasury, 2009. Disponível em

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a757b4e40f0b6360e474749/Risk_management_assessment_framework.pdf. Acesso em: junho 2023

VÁZQUEZ, D; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. In Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em 26.09.2023

VERGARA, S. C. Métodos de Pesquisa em Administração. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, J. B; ARAUJO, A. B. de. Risk management in the Brazilian Federal Government: a ministerial analysis. Revista do Serviço Público - RSP, v. 71, Edição Especial, p. 404-437, 2020. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5996>. Acesso em: 26.08.2023

WOODS, M. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. Management Accounting Research, vol. 20, pp. 69-81, 2009.

WOODS, M. Risk Management in Organizations: An integrated case study approach. 1st edition. US and Canada: Routledge, 2011.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos [tradução Christian Matheus Herrera], 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

1. Em sua opinião, quais foram as principais entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso?

- Alternativas Penais
- Atenção ao Egresso
- Educação
- Grupos específicos – Mulheres e LGBTQIA+
- Saúde
- Trabalho
- Religião

2. Das entregas dos eixos da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso listadas na questão anterior, em sua opinião, quais eventos afetaram ou poderiam ter afetado essas entregas?

3. Teria algo a acrescentar a respeito das perguntas anteriores?

4. Qual o seu nível de escolaridade?

- a. nível médio completo
- b. nível superior completo
- c. pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado)

5. Quanto tempo possui de atuação na SENAPPEN?

- a. até 1 ano
- b. mais de 1 até 6 anos
- c. mais de 6 até 15 anos
- d. mais de 15 anos

6. Quanto tempo possui de atuação na área atual?

- a. até 1 ano
- b. mais de 1 ano até 6 anos
- c. mais de 6 até 15 anos
- d. mais de 15 anos

7. Durante sua atuação na SENAPPEN, foi apresentado a ideias gerais referentes ao tema ‘gestão de riscos’?

Apêndice B – Definições de termos do roteiro

Evento: Situações em potencial, que são de origem interna ou externa, e podem provocar impactos negativos no atingimento dos objetivos da organização (Brasil, 2018j).

Entregas: são bens ou serviços decorrentes de um processo que a política pública produz, com vistas a enfrentar as causas do problema que originou a política pública e produzir resultados (Brasil, 2018c).

REFERÊNCIAS:

_____. Ministério da Economia. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post. Vol. 2. Brasília, 2018c.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução CGE nº 4, de 16 de julho de 2018. Aprovar, na forma do anexo a esta Resolução, o Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça. Brasília, DF: Boletim de Serviço nº 127, 18 de julho de 2018, p.4, Brasil, 2018j.

Apêndice C – Pedido de Autorização do Órgão para Coleta de Dados

Senhor Secretário,

Cumprimentando-o cordialmente, trata-se de solicitação de autorização para acesso e uso de dados para fins de estudo acadêmico.

A pleiteante é aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade de Brasília (UNB) e atuava na Assessoria de Gestão de Riscos, agora Assessoria de Gestão de Riscos e Assuntos Estratégicos, desde 2019, trabalhando nas áreas de controles internos, riscos, integridade e transparência da gestão.

O objetivo da pesquisa, conforme Projeto de Qualificação, é examinar a contribuição da gestão de riscos para os resultados da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso nos anos de 2020 a 2023. O resultado da pesquisa poderá contribuir para a melhoria da execução e análise dessa política, uma vez que busca fornecer as assistências à pessoa presa garantidas na Lei de Execução Penal.

Para subsidiar a realização desta pesquisa, está prevista, inicialmente, a coleta de documentos internos não sigilosos, contidos no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) sobre os eixos que integram a referida política. Após análise dos documentos coletados, está prevista a realização de entrevistas com os coordenadores e substitutos responsáveis por cada eixo da citada política, bem como demais servidores envolvidos na atuação dessas coordenações no período a que se referem os dados coletados.

Ressalte-se que esta subscritora obedecerá aos preceitos éticos e critérios contidos no OFÍCIO CIRCULAR Nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa, o qual orienta sobre a realização de procedimentos de pesquisas e coleta de dados em qualquer etapa da pesquisa, em ambiente virtual, preservando a proteção, segurança e os direitos dos participantes da pesquisa. Outrossim, esta subscritora assume total responsabilidade pelas informações, utilizando os dados apenas para fins acadêmicos e resguardando o sigilo das informações e o anonimato dos servidores que aceitarem ser entrevistados.

Isto posto, encaminha-se para consideração da Senhor Secretário e, em caso de autorização, solicita-se os bons préstimos para envio à Diretoria de Políticas Penitenciárias e

à Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais para conhecimento, estando essa subscritora à disposição para eventuais dúvidas e esclarecimentos.

Respeitosamente,

Ana Carolina Rocha de Carvalho
Mestranda em Administração Pública pela Universidade de Brasília (MPA/UNB)

Apêndice D – Convite para entrevista

Prezado(a),

Encaminho esse e-mail para formalizar a entrevista com o senhor(a), uma das fases do projeto de dissertação para o mestrado em administração pública da Universidade de Brasília, cujo tema é ‘Identificação de eventos de riscos que afetaram as entregas da política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso da Secretaria Nacional de Políticas Penais’ entre os anos 2020 e 2023. O referido estudo está sob orientação do profes

Dessa maneira, convido-o a participar da entrevista que será realizada dia xx/xx, às xx horas, pela plataforma *google meet*, link: xx. As perguntas da entrevista bem como a definição dos termos contido nelas estão em anexo para consulta prévia, caso deseje.

Peço, por gentileza, que confirme o recebimento desse e-mail e agradeço a disponibilidade e aceitação do convite para entrevista.

Apêndice E – Principais entregas entre os anos de 2019 e 2023

O quadro aponta as alterações dos textos das principais entregas dos eixos da Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso ocorridas entre 2019, desde a concepção da Carteira de Políticas Públicas do MJSP até 2023, por meio da Resolução CGE nº 6, de 1 de agosto de 2019, da Resolução CGE nº 9, de 10 de março de 2020, da Resolução CGE nº 15, de 29 de dezembro de 2021 e da Resolução CGE nº 23, de 7 de novembro de 2022.

1. Eixo Alternativas Penais		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
<p>a) Serviços de instalação, manutenção e operacionalização de tornozeleiras eletrônicas, bem como a composição de equipes técnica multidisciplinar visando qualificar o atendimento e o acompanhamento do público monitorado;</p> <p>b) Centrais Integradas de Alternativas Penais, compostas por equipes multidisciplinares (psicologia, assistência social e direito) capacitadas para a execução de metodologias de atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social</p>	<p>Manteve as duas e acrescentou:</p> <p>c) Incentivar a ampliação do uso do botão do pânico e de tornozeleiras eletrônicas nos estados e tratamento específico para agressores por meio de grupos reflexivos.</p>	<p>Contratação de solução tecnológica para realização de instalação, manutenção, desvinculação e operacionalização de tornozeleiras eletrônicas;</p> <p>Aquisição de veículos, e possibilidade de contratação de equipes técnicas multidisciplinares, com fito em qualificar o atendimento e o acompanhamento do público monitorado, compostas por psicólogos, assistentes sociais e bacharéis em Direito, capacitados para a execução de metodologias de atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social; e</p> <p>Incentivo à ampliação do uso do botão do pânico e de tornozeleiras eletrônicas nos estados, promovendo tratamento específico para agressores por meio de grupos reflexivos.</p>
2. Eixo Atenção ao Egresso		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
<p>a) Implantação de patronatos (públicos e privados);</p> <p>b) Serviços de apoio e preparação para a liberdade, ainda na fase de pré-egresso;</p> <p>c) Serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso;</p> <p>d) Oferta de serviços de: assistência social, profissionalização;</p> <p>e) Encaminhamento a possibilidade de trabalho e renda;</p> <p>f) Restabelecimento de vínculos familiares; e</p> <p>g) Acolhimento, quando necessário e nos termos art. 25 da</p>	<p>Manteve igual</p>	<p>Implantação de patronatos (públicos e privados);</p> <p>Implementação de serviços de apoio e preparação para a liberdade, ainda na fase de pré-egresso;</p> <p>Oferta de serviços de acompanhamento individual e familiar do egresso;</p> <p>Oferta de serviços de assistência social e profissionalização;</p> <p>Encaminhamento para trabalho e renda;</p> <p>Restabelecimento de vínculos</p>

LEP, podendo-se utilizar estruturas e sistemas já instituídos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).		familiares; e Acolhimento utilizando estruturas e sistemas já instituídos pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS.
3. Eixo Trabalho		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
<p>1. Geração de oferta de trabalho e renda para apenados e egressos no âmbito da União, bem como em Estados e Municípios, por meio de cooperação.</p> <p>a) PROCAP - criação de 264 oficinas de trabalho para beneficiar mais de 8 mil pessoas no sistema prisional brasileiro;</p> <p>b) Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho Prisional - RESGATA - Impacta na absorção no mercado de trabalho do público prisional, gerando, por consequência, a redução da reincidência criminal;</p> <p>c) "O Papel da Liberdade" gera oferta de trabalho e renda para o público prisional.</p>	<p>a) PROCAP - criação de oficinas de trabalho para beneficiar mais milhares de pessoas no sistema prisional brasileiro;</p> <p>b) Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional - Selo RESGATA - Impacta na absorção no mercado de trabalho do público prisional, gerando, por consequência, a redução da reincidência criminal;</p> <p>c) "Mãos à Obra" entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos";</p> <p>d) Adequação da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional - PNAT;</p> <p>e) Publicação de Cartilha de Orientação Sobre o Trabalho Prisional; e</p> <p>f) Execução de 06 seminários locais para fomento ao trabalho no sistema prisional</p>	<p>Publicação da Coletânea de Boas Práticas Trabalho e Renda, que divulga as boas práticas dos estados na temática do trabalho prisional;</p> <p>Criação de oficinas de trabalho para beneficiar milhares de pessoas no sistema prisional brasileiro, por meio do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes - PROCAP;</p> <p>Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional - Selo RESGATA;</p> <p>Implantação do Projeto "Mãos à Obra" - entrega de kits de limpeza, manutenção predial, jardinagem e fabricação de artefatos de concreto e tijolos;</p> <p>Adequação da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional - PNAT;</p> <p>Publicação de Cartilha de Orientação Sobre o Trabalho Prisional; e</p> <p>Execução de seminários locais para fomento ao trabalho no sistema prisional.</p>
4. Eixo Educação		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
<p>a) Fomentar a ampliação do número de vagas em turmas de EJA e de cursos profissionalizantes;</p> <p>b) Fomentar a ampliação do número de inscritos nos exames nacionais de elevação de escolaridade;</p> <p>c) Incentivar as unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais (em elaboração);</p> <p>d) Doação de mobiliário escolar; e</p> <p>e) Doação de obras literárias.</p>	Manteve igual	<p>Ampliação do número de vagas em turmas de Educação de Jovens e Adultos - EJA e de cursos profissionalizantes;</p> <p>Ampliação do número de inscritos nos exames nacionais de elevação de escolaridade;</p> <p>Incentivo às unidades prisionais no incremento de presos em atividades educacionais;</p> <p>Doação de mobiliário escolar; e</p> <p>Doação de obras literárias</p>
5. Eixo Controle a Participação Social na Execução Penal		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022

<p>a) Instalação de pelo menos uma Ouvidoria do Sistema Prisional nos Estados e Distrito Federal;</p> <p>b) Instalação de Conselhos da Comunidade e de Conselhos penitenciários nas Unidades Federativas, com a perspectiva de cobertura de todos os estabelecimentos prisionais;</p> <p>c) Adoção de sistema de Ouvidorias para processamento de manifestações em rede com as demais Ouvidorias do Sistema Prisional;</p> <p>d) Aprimoramento e sistematização das inspeções efetivadas pelos órgãos e instituições, com atribuições legais de fiscalização de estabelecimentos prisionais;</p> <p>e) Publicação de manuais de procedimentos mínimos para gestão dos serviços das Ouvidorias do Sistema Prisional;</p> <p>f) Disseminação de conhecimentos sobre a execução penal, voltados para estimular a participação social no aprimoramento da gestão do sistema prisional; e</p> <p>g) Criação de cadastro na Ouvidoria Nacional de Serviços Penais - ONSP de Organizações da Sociedade Civil que administrem estabelecimentos penais, nos moldes do art. 3º B, II da Lei Complementar 79 (FUNPEN).</p>	<p>(eixo foi retirado da política e passou para a política de fortalecimento do sistema penitenciário)</p>	<p>(foi realocado em outra política)</p>
<p>6. Eixo Saúde</p>		
<p>Entregas em 08/2019 e 03/2020</p>	<p>Entregas em 12/2021</p>	<p>Entregas em 11/2022</p>
<p>a) Fomentar o acesso à Rede de Atenção à Saúde no território com mais agilidade, equidade e qualidade;</p> <p>b) Promover ações para prevenção de doenças e prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento;</p> <p>c) Fomentar medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos;</p> <p>d) Incentivar o aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu funcionamento na lógica do SUS; e</p> <p>e) Atividades de comunicação e educação em saúde para promover a identificação e o manejo adequado de pessoas com</p>	<p>Manteve igual</p>	<p>Fomento ao acesso à Rede de Atenção à Saúde - RAS no território com mais agilidade, equidade e qualidade;</p> <p>Promoção de ações para prevenção de doenças e dos agravos decorrentes do confinamento;</p> <p>Fomento de medidas de proteção, como a vacinação contra hepatite, influenza e outras do calendário de adultos;</p> <p>Incentivo ao aumento de unidades básicas de saúde prisional e o seu funcionamento na lógica do Sistema Único de Saúde - SUS; e</p> <p>Promoção de atividades de comunicação e educação em saúde para fomento a identificação e o manejo adequado</p>

tuberculose		de pessoas com tuberculose.
7. Eixo Grupos Específicos - Mulheres e LGBTQIA+		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
<p>a) Incentivar a ampliação do uso do botão do pânico e de tornozeleiras eletrônicas nos estados e tratamento específico para agressores por meio de grupos reflexivos;</p> <p>b) Entregar premiação às administrações prisionais com o selo de qualidade de tratamento na execução penal para mulheres e envio de repasse financeiro diretamente às unidades femininas da UF, com previsão de melhoramentos nas condições de trabalho das agentes penitenciárias e demais servidores que atuam na custódia de mulheres (em elaboração); e</p> <p>c) Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação.</p>	<p>a) Formalizar convênios, com as Unidades Federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos, fundamentalmente, no que concerne a garantia de direitos, acesso ao mercado de trabalho e atividades educacionais, encaminhamento à rede de proteção socioassistencial, fortalecimento dos vínculos familiares etc.</p> <p>b) Implementar ações que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos/as servidores/as que atuam na custódia de mulheres (doações, cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica, realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns);</p> <p>c) Contribuir - por meio de diálogos e construção de fluxos de atendimento - para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos, à exemplo, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, FUNAI, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Tribunais de Justiça, entre outros;</p> <p>d) Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade.</p>	<p>Formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos, fundamentalmente, no que concerne a garantia de direitos, acesso ao mercado de trabalho e atividades educacionais, encaminhamento à rede de proteção socioassistencial, fortalecimento dos vínculos familiares, entre outros;</p> <p>Implementação de iniciativas que contribuam para o melhoramento das condições de trabalho dos servidores que atuam na custódia de mulheres (doações cursos de capacitação por meio de Acordos de Cooperação Técnica, realização de Seminários, rodas de conversa, fóruns, entre outros);</p> <p>Contribuição, por meio de diálogos e construção de fluxos de atendimento, para o fortalecimento da rede de atenção às mulheres e grupos específicos, à exemplo, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, Fundação Nacional do Índio - Funai, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Tribunais de Justiça, entre outros;</p> <p>Encaminhamento de mulheres presas e egressas ao mercado de trabalho e educação e/ou</p> <p>Formalização de convênios, com as unidades federativas, que beneficiem mulheres e grupos específicos, fundamentalmente, no que concerne à garantia de direitos, acesso ao mercado de trabalho e atividades educacionais, encaminhamento à rede de proteção socioassistencial, fortalecimento dos vínculos familiares, entre outros</p> <p>Elaboração do projeto de bioabsorventes que visa favorecer a dignidade menstrual para mulheres em situação de privação de liberdade; e</p> <p>Aquisição e distribuição de veículos exclusivos para o transporte de mulheres com restrição de liberdade nas situações de gestantes, idosas, com deficiência ou acompanhadas</p>

		de filhos em ambientes prisionais, bem como equipamentos de segurança para o transporte de crianças.
8. Religião		
Entregas em 08/2019 e 03/2020	Entregas em 12/2021	Entregas em 11/2022
Não existia	Implementação da Rádio Ecumênica nas unidades prisionais que manifestarem interesse até 2023.	Fomento da articulação intersetorial entre os segmentos religiosos, envolvendo as Secretarias de Administração Penitenciárias, o Conselhos Religiosos, as Lideranças Religiosas de todos os segmentos; Apoio à implantação dos serviços de assistência religiosa ou voluntária dos diversos segmentos religiosos nos estabelecimentos prisionais, seja para presos, seja para servidores que sofrem os efeitos do aprisionamento; Normatização dos procedimentos assistenciais; Realização de estudos para propor melhorias na assistência religiosa; Aparelhamento dos espaços de religião das unidades prisionais; Implantação de rádios ecumênicas nos estabelecimentos prisionais; Alerta às representações religiosas quanto à importância de maior investimento humano para visitar estabelecimentos prisionais; e Capacitação dos servidores penitenciários sobre a importância da religião no sistema prisional.