



**Universidade de Brasília - UnB**

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

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

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

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA

BRASÍLIA – DF  
2022

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA

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

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

**Orientador:** Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto.

BRASÍLIA/DF  
2022

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA

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

Composição da Banca Examinadora:

---

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto – UnB (Orientador)

---

Professora Dra. Renata Maria Dotta– UNISC/ Fundação Escola Superior do Ministério  
Público - FMP (Membro Externo)

---

Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva– UnB (Membro Interno)

BRASÍLIA/DF  
2022

Dedico esta dissertação de mestrado à Júlia.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Isaias e Inêz, pelo exemplo e incentivo ao prazer pelo aprendizado não competitivo e constante e pelo saber desafetado.

À minha irmã, Tânia, pela sede de conhecimento e por nunca desistir.

Ao meu irmão, João, pelos passos de exemplo.

À minha esposa, Júlia, por todo amor declarado e demonstrado, pelo apoio, suporte e tranquilidade nos momentos necessários.

Aos meus amigos, porque o são.

Ao meu orientador, Professor João Mendes, pelas horas de empenho, pelas tão importantes contribuições durante todo o processo de construção e finalização da pesquisa, e também por sua calma inspiradora.

Aos colegas de trabalho e de profissão, pelas trocas de conteúdo de qualidade, pela prática prazerosa e pela vontade compartilhada de uma execução penal mais qualificada e carregada de sentido.

Aos participantes da pesquisa, pela disponibilidade e tempo dedicado a esta.

Aos professores que compõem a banca examinadora, pela aceitação do convite e pelas contribuições assertivas e marcantes para o enriquecimento e conclusão deste trabalho.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo geral averiguar como tem se dado a cooperação interna do Departamento Penitenciário Nacional para a implementação e a governança da gestão da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional. O estudo, de abordagem qualitativa e natureza aplicada, utiliza os construtos governança, redes de políticas públicas e capacidades organizacionais, com foco na implementação da política para mulheres presas e egressas do sistema prisional. A coleta de evidências, levantadas a partir de categorias e códigos relacionados ao engajamento e limitações, e o tratamento destas por análise de conteúdo, permitiu a identificação de fatores que podem dificultar a atuação dos setores do Depen para a implementação da PNAME, bem o levantamento de possíveis situações e dinâmicas visando proporcionar maior engajamento dos atores da rede de colaboração dessa política. O conteúdo desta pesquisa traz ponderações sobre a condução transversal e horizontal de políticas públicas penitenciárias e a necessidade de provocação e definição de objetivos para a diminuição do viés de fragmentação dessas políticas nos diversos setores específicos, pela busca de resultados. O estudo apresenta contribuições para o estudo da governança e de redes de políticas públicas, considerando o processo interno de movimentação em organizações públicas.

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

## ABSTRACT

The present research has the general objective of verifying how the internal cooperation of the National Penitentiary Department for the implementation and governance of the management of the National Policy for Attention to Women Prisoners and Egresses of the Prison System has been given. The study, with a qualitative approach and applied nature, uses the governance constructs, public policy networks and organizational capacities, focusing on the implementation of the policy for women prisoners and those released from the prison system. The collection of evidence, raised from categories and codes related to engagement and limitations, and their treatment by content analysis, allowed the identification of factors that may hinder the performance of Depen sectors for the implementation of PNAME, as well as the survey of possible situations and dynamics in order to provide greater engagement of the actors in the collaboration network of this policy. The content of this research brings considerations about the transversal and horizontal conduction of public prison policies and the need to provoke and define objectives to reduce the fragmentation bias of these policies in the various specific sectors, in the search for results. The study presents contributions to the study of governance and public policy networks, considering the internal process of movement in public organizations.

**Keywords:** governance, integration, engagement, cooperation, public policies.

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

**AAE** - Assessoria de Assuntos Estratégicos do Departamento Penitenciário Nacional

**AGR** - Assessoria de Gestão de Riscos do Departamento Penitenciário Nacional

**CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação

**CCE** - Cargo Comissionado Executivo

**COAMGE** - Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos do Departamento Penitenciário Nacional

**COARJUS** - Coordenação de Assistência Social e Religiosa do Departamento Penitenciário Nacional

**COATR** - Coordenação de Trabalho e Renda do Departamento Penitenciário Nacional

**COECE** - Coordenação de Educação, Cultura e Esporte do Departamento Penitenciário Nacional

**CGAIT** - Coordenação-Geral de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia do Departamento Penitenciário Nacional

**CGCAP** - Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional

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

**CGU** - Controladoria Geral da União

**CNJ** - Conselho Nacional de Justiça

**CNPCP** - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

**CONAME** - Coordenação Nacional de Monitoração Eletrônica do Departamento Penitenciário Nacional

**CONAMPE** - Coordenação Nacional de Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional

**COPMD** - Coordenação de Atenção às Mulheres e Diversidades do Departamento Penitenciário Nacional

**COPSAE** - Coordenação de Participação Social e Atenção ao Egresso do Departamento Penitenciário Nacional



**COS** - Coordenação de Saúde do Departamento Penitenciário Nacional

**DAS** - Cargos de Direção e Assessoramento Superior do Governo Federal

**DEPEN** - Departamento Penitenciário Nacional

**DIAMGE** - Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos do Departamento Penitenciário Nacional

**DIRPP** - Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional

**ECI** - Estado de Coisas Inconstitucional

**ESPEN** - Escola Nacional dos Serviços Penais

**FCE** - Função Comissionada Executiva

**FCPE** - Função Comissionada do Poder Executivo

**LEP** - Lei de Execução Penal

**ONSP** - Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais

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

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**MMFDH** - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

**MJSP** - Ministério da Justiça e Segurança Pública

**SNPM** - Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**TCU** - Tribunal de Contas da União

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Quadro teórico conceitual da pesquisa

**Figura 2** - Triangulação de dados e de métodos

**Figura 3** - Relação entre categorias e indicadores do projeto.

**Figura 4** - Setores envolvidos na pesquisa

**Figura 5** - Setores cujos gestores participaram das entrevistas

**Figura 6** - Percentuais das respostas dos itens 2, 5, 13 e 8 do questionário

**Figura 7** - Percentuais das respostas dos itens 18, 15 e 23 do questionário

**Figura 8** - Percentuais das respostas dos itens 11, 12, 24 e 25 do questionário

**Figura 9** - Percentuais das respostas dos itens 27, 29 e 30 do questionário

**Figura 10** - Percentuais das respostas dos itens 1, 3, 13 e 19 do questionário

**Figura 11** - Percentuais das respostas dos itens 4 e 28 do questionário

**Figura 12** - Percentuais das respostas dos itens 7, 9, 10 e 14 do questionário

**Figura 13** - Percentuais das respostas dos itens 6, 16 e 17 do questionário

**Figura 14** - Percentuais das respostas dos itens 20, 21 e 22 do questionário

**Figura 15** - Nuvem de palavras categoria limitações

**Figura 16** – Órgãos da execução penal brasileira.

## SUMÁRIO

1.Introdução	13
1.1 A pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional	15
1.2. Justificativa	18
1.2. Objetivos de pesquisa	20
1.2.1. Geral	20
1.2.2. Específicos	20
2. Referencial Teórico	22
2.1. Governança	23
2.2. Redes de Políticas públicas	26
2.3. Atores e o processo de coordenação na condução das políticas públicas	29
2.4. Capacidades organizacionais	33
3. Método de pesquisa	36
3.1. Instrumentos da Pesquisa	39
3.2. População da Pesquisa	43
3.3. procedimentos de coleta dos dados	48
3.4 procedimentos de análise das evidências coletadas	49
4. Resultados e Discussões	51
4.1. O sistema prisional e a política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional	51
4.2. Perfil sociodemográfico dos respondentes	59
4.3. Conhecimentos sobre a política	60
4.4. Condições Institucionais	64
4.5. Cooperação e coordenação de <i>stakeholders</i>	68
4.6. Recorte das principais limitações apontadas pelos gestores	78
4.7. Observações sobre os achados da pesquisa	80
5. Considerações finais	88
6. Referências	94
Apêndice A - Questionário de pesquisa	105
Apêndice B - Dados sócio-demográficos	107
Apêndice C - Entrevista Semiestruturada	108
Apêndice D - Carta de Apresentação	110
Apêndice E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	111



## 1.Introdução

As dificuldades para o levantamento dos produtos e para a definição das estratégias de gestão das políticas públicas para o sistema prisional brasileiro fazem surgir questões sobre quão eficaz é a atuação do Governo Federal para gerar resultados. O ritmo acelerado de aumento da população carcerária brasileira (Depen, 2020) e as constantes violações de direitos no sistema prisional (STF, 2017), além das carências relacionadas às estratégias para implementação e monitoramento, demandam esforços vigorosos dos atores das políticas públicas voltadas ao público encarcerado no Brasil.

Os dados do Depen (2021) demonstram que no intervalo de vinte um anos, entre os anos 2000 e 2021, a população de mulheres presas foi aumentada em cerca de 594%, razão duas vezes maior que a elevação da população masculina no mesmo período. No fim de 2021 a população prisional feminina contava com cerca de 33,3 mil pessoas, com destaque às possibilidades de arrefecimento da crescente populacional (entre 2019 e 2021) por conta das medidas para prevenção e combate à pandemia de covid-19. Da quantidade total de mulheres que habitavam o sistema prisional no último semestre de 2021, 55,86% estavam privadas de liberdade por delitos relacionados a drogas. Nesse ponto, destaca-se que quando se trata de homens presos por questões relacionadas a drogas, no mesmo período, se atinge o percentual de 28,36% (no fim de 2021).

Considerando a questão de gênero e as prisões por tráfico de drogas, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC, no bojo do seu programa sobre gênero e drogas (ITTC, s.d.), aponta que a divisão de gênero ultrapassa o mercado formal de trabalho. O ITTC (s.d.) ainda destaca a condição social das mulheres presas por crimes relacionados à lei de drogas, em geral com baixa escolaridade, em assinalada situação de pobreza e responsável pela criação dos filhos e netos. Nesse sentido, é possível alinhar a feminização da pobreza e as dificuldades de a mulher se inserir no mercado de trabalho como fatores importantes para o processo de recrutamento de mulheres para atividades ligadas ao tráfico de drogas (Quadrado, 2022). Assim, verifica-se que a vulnerabilidade registrada na condição dessas mulheres também pode ser associada ao intenso controle social por meio da legislação penal, o que tem culminado em acentuada curva de números de prisões de mulheres associado à lei de drogas (Lei nº 11.343, 2006). Esse controle penal é bastante relacionado aos papéis de mulheres, em geral desempenhando funções menores no tráfico de drogas (em atividades de empacotamento e transporte da droga) e, com isso, estando mais propensas a serem flagradas pela autoridade policial e, conseqüentemente, ao encarceramento (Quadrado, 2022).

De acordo com Angotti e Salla (2018), apesar do lançamento de diversos estudos, a partir dos anos 2000, ainda são limitadas as pesquisas sobre as práticas de encarceramento feminino, o que causa lapsos para a problematização de diversas questões relacionadas a esse tema. É nesse contexto que desponta a agenda e a formalização de expediente para a atenção às mulheres presas, com a edição de uma política com caráter transversal e multinível. A Política Nacional de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAME abarca grande gama de pautas das políticas públicas para o público penitenciário e dá destaque às considerações sobre a garantia dos direitos fundamentais e ao papel desse recorte populacional nas comunidades, nas famílias e no tratamento penal (Soares Filho & Bueno, 2016; Flauzina & Pires, 2019; Angotti & Salla, 2018).

De acordo com a portaria que a instituiu, a PNAME deve ser executada por atores, dentro e fora do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), buscando o atingimento de objetivos e de metas estabelecidas. Germano, Monteiro e Liberato (2018) e Pereira (2016) destacam a problemática para a construção e para a implementação de políticas públicas para o sistema prisional, com caráter estratégico voltado à garantia dos direitos humanos e ao acesso às assistências, considerando biografias e vivências cotidianas. Para o estudo sobre a PNAME, adentra-se ao conceito de governança, com um viés de observância da natureza de cada organização para a administração de cada uma de suas questões, tendo como objeto o equilíbrio e a produtividade, de modo a permitir maior desempenho e benefício às partes interessadas (Marques, 2007).

A rede de cooperação formada pelos diversos interessados é que deve conduzir a execução da PNAME. E nesse meio, o Depen compõe tal rede como uma das partes, dividindo seus esforços entre os diversos setores, com suas atribuições e olhares diversos. Assim, em um estado permanente de aguçamento e afinação, a pasta específica do órgão deve buscar induzir a participação das demais pastas que, por sua vez, devem provocar os demais atores das suas próprias políticas (educação, saúde, trabalho, participação social etc) para a pauta de mulheres presas e egressas. Então, seguindo os estudos de Kissler e Heidemann (2006), a estrutura de governança do Depen para a referida política pública deve seguir no sentido de ativação de recursos, mobilizando os diversos setores para a ação, em um enfoque pluralista de cooperação.

A cooperação entre atores se dá em busca da criação de capacidades para viabilizar e facilitar a realização de ações conjuntas e a transação de recursos para alcançar objetivos

organizacionais (Balestrin, Verschoore & Reyes, 2010). Tal ação vai ao encontro do conceito exaltado por Pires & Gomide (2016, pg. 123): de “Estado em ação” para a identificação dos problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados. E, seguindo este mote, visa-se o fornecimento de subsídios técnicos e gerenciais relacionados à governança pública para verificar os diversos modos de atuação relacionados à política pública penitenciária, mais especificamente para a política voltada à atenção às mulheres presas.

Considerando a veia da governança e da gestão de redes, Grillitsch, Hansen, Coenen, Miörner & Moodysson (2018) apontam a necessidade de aprofundamento de estudos sobre como o foco na mediação ou intermediação em rede, com olhar compartilhado, no caso de políticas públicas, pode influenciar o direcionamento da implementação da política em um nível mais elevado. Brocardo, Culasso e Mauro (2019), por sua vez, destacam a importância de estudos que identifiquem tanto a perspectiva dos atores, quanto que verifiquem como a colaboração entre vários atores podem ensejar melhores definições e ganhos na implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, pela característica original da PNAME, elevou-se a demanda por melhores entendimentos sobre a percepção e o engajamento dos atores do Departamento Penitenciário Nacional para a política, e se tais esforços têm sido convertidos no atingimento das metas já planejadas.

Tal demanda é também baseada na estrutura e na dinâmica de operacionalização do Depen quanto a suas políticas públicas penitenciárias, a partir da divisão de temas por setores: diretorias, coordenações-gerais, coordenações e divisões. Tais setores são responsáveis por instar a rede de representantes estatais e organizações civis, internos e externos ao Depen, a fim de formar uma rede para as políticas públicas penitenciárias específicas. Além dos setores da Dirpp (a própria Diretoria de Políticas Penitenciárias - Dirpp, a Coordenação-Geral de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia - CGAIT, a Coordenação de Participação Social e Atenção ao Egresso - COPSAE e a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais - CGCAP e suas coordenações: saúde, educação, trabalho e renda, assistência social e religiosa, alternativas penais, monitoração eletrônica, além da Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos - Coamge), outros setores do Departamento também podem atuar para as políticas públicas penitenciárias, quais sejam a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais - Onsp, a Escola Nacional dos Serviços Penais - Espen e as Assessorias de Assuntos Estratégicos e de Gestão de Riscos,

AAE e AGR, respectivamente. Tendo em conta que, segundo o regimento interno do Depen, a Coamge é o setor diretamente responsável pelas ações para o público de mulheres encarceradas, esse também é responsabilizado por instar todos e quaisquer parceiros necessários à observância e cumprimento de ações relacionadas à política de mulheres, seguindo as diretrizes, os objetivos e as metas dispostos na portaria que instituiu a PNAME. Assim, a Coamge deve provocar os *stakeholders* externos ao Depen, diretamente relacionados à pauta de mulheres (como é o caso do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dentre outros) e os demais setores do próprio órgão, para que esses provoquem os membros das redes das respectivas políticas (de saúde, de educação, de trabalho etc), para a implementação de ações voltadas às mulheres presas e egressas do sistema prisional.

Assim, a análise das evidências sobre a dinâmica de gestão do Depen para a pauta de mulheres trouxe à tona a necessidade de se adentrar aos arranjos desenvolvidos para viabilizar e fortalecer capacidades organizacionais, entre o setor coordenador e os demais setores do órgão. Considerando os estudos de Teixeira & Gomes (2018) e Pires & Gomide (2016) sobre governança e política pública, que dispõem sobre melhores resultados advindos do desenvolvimento de arranjos institucionais voltados à elevação de capacidades técnico-administrativas, e no estabelecimento de procedimentos que promovam o alcance de resultados, o presente estudo aborda o modo de administração de políticas públicas penitenciárias. Além disso, a pesquisa busca verificar as dificuldades relacionadas à prática de coordenação e, conseqüentemente, aos resultados positivos das políticas públicas voltadas à garantia de direitos, como destacadas por Lotta (2012) e por Souza (2018). Tal caminho também pode ser corroborado pelas conclusões da Controladoria Geral da União (2020) que, em seu Relatório de Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, destaca, dentre outras questões, a carência de estratégias para a implementação da política nacional voltada às mulheres encarceradas.

### **1.1 A pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional**

A política nacional voltada ao reconhecimento da situação e tratamento da população de mulheres e egressas do sistema prisional têm contornos bastante contemporâneos. As fases relacionadas à construção de agenda, formulação da política e processo decisório se deram nas duas primeiras décadas dos anos 2000, culminando na publicação na Portaria Interministerial nº 210 (2014), instituindo formalmente a Política



Nacional de Atenção Integral às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Penal- PNAME.

Para compreensão desse momento de formulação e formatação de um texto final, configurando uma política pública, importa levantar um resumo de como a pauta de mulheres se fez válida, ou mais válida, no Brasil.

O período compreendido entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi propício para as experiências de institucionalização de políticas para mulheres, haja vista a assunção de governos de esquerda na América Latina (Motta e Campos, 2019). Os mesmos autores (2019) indicam a criação, em escala mundial, de agências com o objetivo de planejar e coordenar experiências, como ação de indução do Brasil para a institucionalização pelos poderes executivos nacionais de políticas públicas mais voltadas à garantia de direitos.

Nesse compasso, a pauta voltada a mulheres presas e egressas do sistema prisional ganha contornos no Poder Executivo federal, no início dos anos 2000, iniciando com as considerações relacionadas ao aumento da população feminina nos cárceres brasileiros e, com isso, das condições de prisão e de acompanhamento dessas mulheres e de seus contextos de vida. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (2018), a partir de 2007 foi dado início ao processo de atuação diretamente voltada à relação entre mulheres e o cárcere.

Algumas iniciativas formais podem ser destacadas, como a instituição, ainda em 2007, de acordo de cooperação e de grupo de trabalho interministerial para elaboração de proposta visando à “reorganização e reformulação do sistema prisional feminino”. Essa atuação interministerial envolveu a (à época) Secretaria Especial de Políticas para Mulheres - SPM e o Ministério da Justiça, por meio do Depen, além de outros ministérios do Executivo Federal e órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público, além da sociedade civil organizada. Fruto dessa parceria, relatório publicado em 2008, intitulado “Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino”, apresentou um panorama do encarceramento de mulheres e das políticas públicas que devem ser envolvidas para a atuação com a pauta. Nesse caminho, com amparo nas articulações com os demais órgãos públicos que atuaram no grupo de trabalho interministerial, o Depen criou, em 2011, no âmbito da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), o “Projeto: Efetivação dos Direitos das Mulheres no Sistema Penal”, com a estruturação de uma rede de setores e de organizações para trabalhar sobre o tema. Em 2012, também no Depen, foi instituída a Comissão Especial do Projeto Mulheres, visando à elaboração de mecanismos para efetivação dos direitos das mulheres no

sistema prisional (Portaria nº 154).

A partir da atuação do grupo de trabalho interministerial e considerando que o Depen já havia incorporado a pauta, criando projeto e comissão específicos, os órgãos estaduais de administração prisional foram chamados a participar do movimento, participando do I Encontro Nacional de Planejamento do Projeto Mulheres e do I Workshop “Atenção integral aos filhos das mulheres em situação de privação de liberdade”, ambos em 2012 (Depen, 2018). Esses eventos resultaram na elaboração coletiva do texto-base da Política Nacional de Atenção Integral às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Penal- PNAMPE que, após burilamento no Depen, culminou na Portaria Interministerial (SPM/MJ) nº 210, de 16 de janeiro de 2014.

Esse destaque para a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional, com a formação de agenda, a formulação da política, até a publicação da PNAMPE, vem no mesmo contexto da aprovação, pelas Nações Unidas, das Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras - Regras de Bangkok. O documento Regras de Bangkok é de 2010, e por ele os órgãos das Nações Unidas deram destaque à necessidade de diretrizes de alcance mundial em relação a considerações específicas que deveriam ser aplicadas a mulheres presas, e levando em conta várias resoluções adotadas em diferentes momentos. Com isso, as Nações Unidas fizeram um chamado aos governos, órgãos internacionais e regionais relevantes, instituições nacionais de direitos humanos e organizações não governamentais para prestarem maior atenção para a questão das mulheres em prisões, à identificação dos problemas fundamentais e as formas de abordá-los. A publicação do CNJ (2016a) traz a informação sobre a importância do documento das Nações Unidas, haja vista ser o principal marco normativo internacional a abordar a questão de mulheres presas, sendo fruto do trabalho de um grupo de especialistas voltado ao desenvolvimento de complemento ao disposto nas Regras de Mandela, Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, documento de 1955 (CNJ, 2016).

Essa conjuntura internacional e de organizações públicas e da sociedade civil brasileiras alçou os anseios dos grupos sociais e do Governo Federal do Brasil, proporcionando tratativas para a institucionalização de uma pauta para mulheres, com a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (Depen, 2018). Com isso, após os intensos diálogos e o lançamento da PNAMPE, a pasta de atenção a mulheres

foi efetivamente instituída no Departamento Penitenciário Nacional, iniciando um processo de instar a movimentação das demais pastas voltadas às políticas públicas penitenciárias a considerar a população feminina encarcerada e também às em situação de pós-situação de cárcere em suas demandas e planejamentos, no esforço de implementar essa política em caráter transversal.

A PNAMPE é uma política pública penitenciária em fase de implementação, dada a sua pouca idade, que tem como um de seus três objetivos o de promover, pactuar e incentivar ações integradas e intersetoriais, visando à complementação e ao acesso aos direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal e Lei de Execução Penal, voltadas às mulheres privadas de liberdade e seus núcleos familiares (Portaria nº 210, 2014). Unindo a fase em que a política se encontra, também se adentra à fase de avaliação dessa política, com rotineiras ações de monitoramento a fim de se chegar aos entendimentos de como o mote da transversalidade (interna e externamente ao órgão) se dá para a efetiva implementação.

## **1.2. Justificativa**

O sistema penitenciário brasileiro apresenta complexidades relacionadas à progressiva elevação de sua população e às dificuldades de implementação de políticas públicas. Esse contexto culmina em ambientes com diversas falhas estruturais e de custosa gestão prisional (STF, 2017; Conselho Nacional de Justiça [CNJ], Departamento Penitenciário Nacional [Depen], & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2020). A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade apresenta direcionamentos para a atuação do setor público no que tange ao encarceramento feminino. A influência da referida política pública para o sistema prisional leva consigo a necessidade de engajamento de atores e setores do Departamento Penitenciário Nacional para o alcance de resultados.

O estudo voltado à atuação do Depen para a execução da PNAMPE tem como ponto inicial as atividades da pesquisadora no órgão. Como servidora do quadro do Departamento Penitenciário Nacional desde 2010, atuando na Diretoria de Políticas Penitenciárias desde 2012 e, especificamente, na Coordenação de Políticas para Mulheres e Diversidades - COPMD (nomenclatura da época) entre 2017 e 2019, foi possível verificar a complexidade da pauta e as dificuldades para a ativação dos diversos *stakeholders* da política de mulheres presas e egressas do sistema prisional.

Tal período serviu para lançar foco na essência da dinâmica de atenção e de

direcionamento da prática de uma agenda transversal de direitos humanos com recorte de gênero, para pessoas presas e egressas de um sistema cujas atuações se voltam para as inúmeras e rotineiras urgências. Desse modo, com base nos esforços e também nos embaraços vividos, como equipe e como gestora da pasta responsável pela implementação da PNAME, para fazer valer, junto aos próprios pares no Depen, setores também responsáveis por pautas de políticas públicas penitenciárias e por ações afirmativas para o sistema prisional (direito à saúde, garantia de trabalho e renda, ingresso no ambiente escolar e de qualidade etc), as metas definidas em normativo específico, se elevou a disposição para a pesquisa em questão.

Assim, a presente investigação tem por escopo a compreensão de como ultrapassar barreiras para a garantia de direitos por meio de políticas públicas, dadas as dificuldades de cooperação e a fragmentação por temas das políticas públicas nas organizações, como apontado por Lotta (2012) e por Souza (2018). Tais intempéries, também destacadas pela Controladoria-Geral da União (2020), em relatório que trata especificamente de políticas de assistências no sistema penitenciário brasileiro, passam pelas questões de adequação e entendimento das atividades da rede de cooperação dessa política. Os esforços do Depen para instituir a PNAME e seu comitê gestor não são refletidos na interlocução entre os atores dessa rede. Com isso, a pauta de mulheres presas e egressas segue como uma política de caráter transversal e intersetorial, mas com pouca atenção às concepções de governança para a gestão dessa rede, de modo a fortalecer a trajetória, proporcionar envergadura e legitimidade, para garantir capacidades para a execução da política pública.

Assim, seguindo o disposto por Buta e Teixeira (2020) sobre dimensões para mensuração de governança, estudos voltados à ampliação do entendimento sobre o engajamento de atores do Depen para uma política específica, cuja execução depende da ação de setores internos com atuações características aponta para a elevação da compreensão sobre gestão de políticas públicas e sobre a atuação em rede para proporcionar capacidades estatais e, com isso, alcance de resultados.

Além da possibilidade de respostas administrativas e de modelo gerencial a partir de organização da rede de atores do Departamento Penitenciário Nacional voltados à implementação da PNAME, buscando uma gestão que supere barreiras e que promova o estímulo dessa rede para a proporcionar melhores ambiências para a política de mulheres presas e para o sistema prisional brasileiro, eleva-se a seguinte questão de pesquisa: de que forma tem se dado a governança da rede de políticas públicas, sob a coordenação do

Departamento Penitenciário Nacional, para a implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional.

## **1.2. Objetivos de pesquisa**

### **1.2.1. Geral**

O objetivo geral do presente trabalho é averiguar de que forma tem se dado a cooperação interna do Departamento Penitenciário Nacional para a implementação e a governança da gestão da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional.

### **1.2.2. Específicos**

Quanto aos objetivos específicos, têm-se:

- (i) identificar os papéis e as principais ações dos atores internos para a governança da gestão da PNAME;
- (ii) investigar como a rede de setores do Depen, envolvida com a PNAME, tem atuado para a implementação da política;
- (iii) averiguar qual tem sido a contribuição do Depen para a governança da rede de políticas públicas envolvida na execução da política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional;
- (iv) identificar possíveis pontos estratégicos que possibilitem a execução da PNAME e o alcance de resultados.

De modo sintetizado, esta dissertação se compõe de cinco partes. Além da introdução, que abarca as justificativas para a pesquisa e seus objetivos, o trabalho apresenta, no capítulo dois, o referencial teórico com a apresentação do “estado da arte” da teoria, que serviu para situar a pesquisadora no contexto de estudo dos construtos abordados, e dos subsídios teóricos para a busca por evidências para a averiguação sobre os objetivos propostos, passando pelos conceitos de governança, políticas públicas e capacidades organizacionais. O capítulo três apresenta a metodologia utilizada para a busca das evidências do presente estudo, e o capítulo quatro conta com os resultados e discussões acerca das evidências levantadas nas etapas de aplicação de questionários e entrevistas com servidores e gestores do Departamento Penitenciário sobre a implementação e condução da política para mulheres presas no órgão. As considerações finais estão dispostas no capítulo

cinco e tem por viés o foco na atuação integrada dos setores do Depen com o objetivo de garantir a efetiva implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAME. Além disso, constam as referências bibliográficas e documentais utilizadas na pesquisa e, por fim, como apêndices, os formulários e termos utilizados para acesso aos servidores e gestores do Depen nas etapas de interação entre a pesquisadora e esses atores.

## 2. Referencial Teórico

O presente capítulo tem por escopo rever conceitos que servem como base para a pesquisa. Assim, inicia-se pela revisão da literatura dos construtos governança, redes de políticas públicas e capacidades organizacionais e, partindo da análise do estado da arte dessas teorias, segue-se ao aprofundamento da pesquisa sobre a pauta do encarceramento de mulheres, a política pública penitenciária e a interação dos atores.

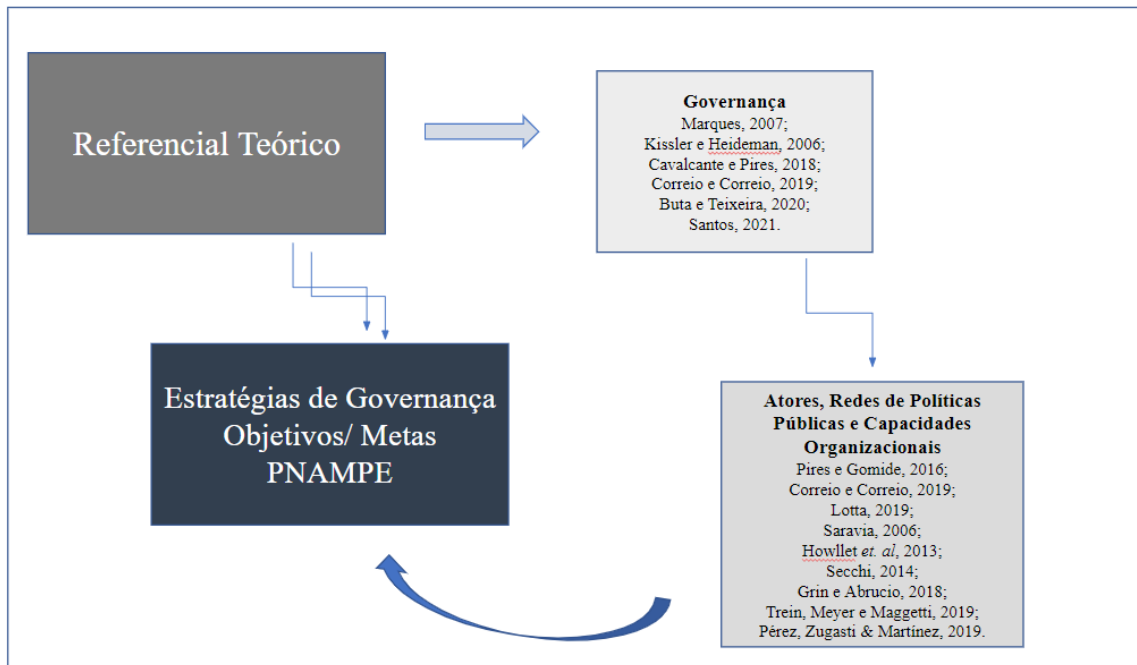
Para tanto, foram realizadas buscas em periódicos científicos, a fim de levantar artigos publicados nos últimos cinco anos. A busca se deu pelo Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, do Ministério da Educação do Brasil, adentrando as bases de dados da *Academic Search Premier - ASP (EBSCO)*, *Annual Reviews*, *Cambridge Journals Online*, *Emerald Insight (Emerald)*, *JSTOR Arts & Sciences III Collection (Social Sciences)*, *Library, Information Science & Technology Abstracts with Full Text (EBSCO)*, *SAGE Journals Online*, *Scielo.Org* e *ScienceDirect (Elsevier)*. Também, fora utilizada a biblioteca eletrônica *Spell.org*, gerenciada pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD.

No que tange aos procedimentos, foi aplicado o filtro para recorte temporal de sete anos para publicações científicas entre abril de 2016 e junho de 2022, utilizando os termos “governança”, “governança pública”, “redes”, “política pública” e “capacidades estatais”, separadamente ou de forma associada. Das buscas realizadas, foram encontrados mil, cento e setenta e sete (1.177) resultados. Desse apanhado, foi feita uma pré-seleção de duzentos e quatro artigos cujos conteúdos apresentam relação mais direta com governança de política pública e atuação em rede. Posteriormente, estabelecendo nova filtragem, com os seguintes critérios (i) atores; (ii) capacidades burocráticas; e (iii) gestão no setor público, restaram 52 artigos que serviram como base para definir o estado da arte para os recortes conceituais utilizados na presente pesquisa.

Em breve síntese, a análise das publicações do último quinquênio demonstrou que os estudos sobre governança e de redes para a gestão de políticas públicas têm se mostrado bastante relevantes para o aprimoramento dos conceitos e para o requinte, em âmbito técnico, da atuação estatal. Entretanto, ainda se fazem necessárias pesquisas que adentrem ao escopo da atividade intragovernamental, considerando o engajamento, os recursos disponibilizados e as limitações para a governança de determinadas políticas implementadas através de uma gama de setores de um mesmo órgão.

Partindo da análise da literatura revisada, propõe-se o modelo teórico apresentado no quadro conceitual disposto na figura 1, cujos conceitos e teorias passarão a ser destrinchados e relacionados em seguida.

**Figura 1.** Quadro teórico conceitual da pesquisa



Fonte: elaboração da autora.

## 2.1. Governança

Para o mundo corporativo, Costa & Nogueira (2020) colocam a governança como fator importante para o fortalecimento da gestão, de modo a proporcionar estratégias para o alcance de resultados, além de ser um fator importante, pelo viés do planejamento, para a elevação da confiança dos *stakeholders* envolvidos. Para Bianchi, Silva, Gelatti & Rocha (2009), a filosofia da governança deve considerar o relacionamento da organização com os grupos de interesse, para que seja possível efetivar uma coordenação eficaz para a atuação. Nesse mesmo sentido, Alves (2022) dispõe sobre o pressuposto de pluralidade no conceito de governança, considerando diversos atores, instituições, intenções, normas e, também, modos de atuar, focando em uma estrutura de funcionamento.

Ainda se busca definir as bordas do conceito de governança no setor público, e uma das alternativas é a que considere a construção de mecanismos para a efetividade da atuação pública, colocando a governança como a capacidade de mobilizar atores (Bertoncini & Presente, 2020). O Tribunal de Contas da União (2020), em seu Referencial Básico de Governança Organizacional, indica que a estrutura organizacional deve buscar definir seus



processos e suas normas para conseguir instituir e conduzir sua gestão interna, não se confundindo com esta. Para o referido Tribunal (2020), o alcance de resultados e a boa gestão de processos estão relacionados com definições sobre instrumentos, processos de trabalho, estruturas, fluxos e, também, no comportamento das pessoas que estão em papel de gestores na organização. Tais definições devem seguir as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 9.203 (Presidência da República, 2017) no que tange ao direcionamento de ações, simplificação administrativa, articulação e coordenação visando a entrega de valor público, definição formal de funções, competências e responsabilidades, além do processo decisório baseado em evidências.

Filgueiras (2018) coloca o conceito de governança com foco na atuação para além do aspecto gerencial, permitindo aos gestores mecanismos e instrumentos adequados de gestão, e capacidades de atuação em busca do interesse coletivo. Para Rose-Ackerman (2017), a governança possui dois objetivos normativos, quais sejam políticas públicas mais eficazes e a legitimação dos procedimentos junto aos cidadãos. Repisando o estudo de Filgueiras (2018), tem-se que os aspectos de governança visam ao reconhecimento do caráter qualitativo da atuação pública, ultrapassando as barreiras da busca pela eficiência e pela eficácia, na busca do alcance de legitimidade e de adição de valor público.

Seguindo os estudos sobre governança no setor público, e tendo a governança como um aspecto complexo que agrega estrutura, capacidade, performance, valor, tomada de decisão, dentre outros (Marques, 2007), o intuito é de retirar o caráter hierárquico da atuação estatal e se passar a um *modus operandi* de Estado motivador/ativador das diversas partes interessadas na política pública específica, com novas e diversas configurações para as dinâmicas de coordenação e cooperação interinstitucional (Kissler & Heidermann, 2006). Os mesmos autores dispõem que a governança no setor público é estabelecida como a ideia de ações coordenadas, arranjos e modelos de gestão diversos.

Casula (2017) aponta para o processo incremental da governança, em que se utiliza de uma dinâmica de combinação de modelos, em uma perspectiva evolutiva das relações e das estruturas do setor público. Nesse sentido, a autora (2017) destaca a necessidade de consideração de méritos e de ambiguidades dos diversos atores e de contextos quando da análise e do aproveitamento desse processo relacional. Buta e Teixeira (2020) ensinam que é preciso considerar o viés de negociação entre entes públicos e privados para as análises sobre governança, e também da disposição de competências e recursos que permitam que as decisões, provenientes dessas negociações, sejam factíveis. Importante destacar que o

projeto aborda os diversos tipos de relações relacionadas à governança, em especial em políticas públicas com problemas complexos, seguindo os estudos de Phillimore (2013), além dos diferentes entendimentos dos diversos atores da política pública e de seus direcionamentos de atuação para resultados, de acordo com Lubell, Mewhirter e Berardo (2020).

Buta e Teixeira (2020) elevam o debate entre competência técnica e legitimidade procedimental como um dos aspectos primordiais aos estudos sobre governança, lançando foco inclusive nas justificativas para as ações estatais, passando pelo controle de conflitos entre os interesses políticos e burocráticos. Os campos políticos no Brasil e as definições procedimentais relacionadas à gestão tem apresentado mudanças ao longo dos anos. Logo após a redemocratização, pós-ditadura militar, o país vem apresentando elevação significativa de pessoas presas e crescimento, em diversos aspectos, do seu sistema prisional. Tal alargamento estrutural revela a necessidade da ampliação do alcance da atuação estatal e também novos modelos de gestão para as políticas penitenciárias. Coordenação e capacidade organizacional, como destaca Santos (2021), para garantir a governança da política no sentido de que as tratativas horizontais entre os atores internos resultem em habilitação para a atuação multinível, com os atores externos, e com isso garanta legitimidade para a política.

Correio e Correio (2019) indicam que, em que pese o setor público brasileiro já ter avançado em questões de governança, este ainda carece de maturidade das suas estruturas, inclusive para garantir continuidade de negócio, aliada às estratégias de cada organização e ao ciclo de continuidade de melhorias. Buta e Teixeira (2020) destacam a necessidade de considerações acerca de diferentes dimensões para a análise da governança. Nesse mesmo sentido, os mesmos autores (2020) dispõem sobre o papel dos burocratas na formulação e implementação de políticas públicas, e também indicam a necessidade de certa compreensão das lógicas institucionais de cada organização para a condução dos processos internos de governança. Cavalcante e Pires (2018) apontam que os ideais de governança pública se elevam para a existência ou maximização das capacidades estatais, lançando foco nas dinâmicas configurações das relações entre os diversos atores de uma política pública.

Entretanto, os processos de políticas públicas podem ser penosos, quando repletos de inconsistências e dificuldades de coordenação (Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen, 2014, pg. 14). Os já citados autores indicam que o processo de condução de políticas públicas deve dar destaque aos veios da ação de coordenação, a fim de permitir diferentes modos de

atuação, a depender da necessidade. Diante disso, eleva-se a ideia de Sossai *et. al* (2020) sobre mobilidade de políticas, em um processo de “governança em e por redes”, em um contexto manejado por agentes que articulam acordos estratégicos, proporcionam discussões e a difusão de significados que podem ser considerados como de interesse mútuo. Só que para que tais articulações e interpretações sejam bem direcionadas, há que se dar foco nas atividades de desenho e redesenho dessas interações na medida em que os contextos forem sendo alterados, e também considerando as possibilidades de aceitação de quem recebe esses resultados.

Assim, a governança do Depen para a condução da PNAME se mostra extremamente valiosa para a consecução dos resultados quando da edição da política. A análise dos aspectos de governança de determinado órgão para política pública específica parte da investigação das particularidades estruturais sobre atores, e sobre as relações intraorganizacionais que proporcionem as capacidades para atividades e ações para os melhores resultados, já planejados.

## **2.2. Redes de Políticas públicas**

A análise de políticas públicas deve considerar como essencial cada contexto de execução, uma vez que os contornos, as definições e as lógicas não são padronizadas e exercem enorme influência em cada âmbito de ação (Secchi, 2014). Voltando ao estudo de Wu *et. al* (2014), sobre a complexidade do processo de condução e de coordenação de políticas públicas, tem-se que as observações e atividades na atuação no bojo de uma rede devem ser direcionadas sob o viés estratégico, em busca de entendimentos mútuos e de resultados que possam ser entendidos como positivos para a gama de interessados-participantes.

Considerando que todas as políticas públicas possuem caráter político e técnico, Saravia (2006) indica que essas são formadas por decisões que culminam em ações, ou omissões, que podem ser revertidas em objetivos, estratégias e, inclusive, alocação de recursos. O mesmo autor (2006) indica algumas características para a definição de políticas públicas, quais sejam o caráter institucional e decisório, além dos componentes comportamentais e causais que indicam o curso de ação, ou não, e os produtos e efeitos dessa ação ou inação. Essa capacidade ou inclinação para a ação guarda proximidade com os modelos e estruturas das organizações.

Lima e D’Ascenzi (2018), por sua vez, colocam políticas públicas como os processos

para o enfrentamento de um problema social, em que as ações são dispostas para fins determinados. Howllet, Ramesh e Perl (2013) dispõem que política pública é uma conjunção de restrições e de atores em ações aplicadas para a resolução de problemas, proporcionando e garantindo a capacidade de agir. Desse modo, esses autores (2013) tratam a implementação das políticas públicas como a fase em que são iniciados os esforços em que atores, informações e recursos são colocados para o alcance de resultados. Assim, essa fase deve ser avaliada de modo a considerar a natureza do problema público, as características do subsistema político e a disposição dos recursos.

Saravia (2006) nos ensina que os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, e que a avaliação é a mensuração e análise dos efeitos produzidos por dada política pública. Nesse sentido, corroborando com os estudos de Hogwood e Gunn (1993), para além da implementação, a análise em tela se divide entre estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política, e a análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas.

Ainda, para a análise de políticas públicas, Howlett (2020) aponta para a necessidade de uma abordagem sistêmica, corroborando, em certa medida, com Daviter (2017) e Santos e Rover (2018) sobre a importância da consideração das evidências e a apuração sobre as escolhas públicas para a aplicação de recursos para tal análise. Nesse sentido de observância das evidências, é interessante o apontado por Lima (2020) sobre a importância de se promover uma cultura de avaliação de políticas públicas, observando os motivos para a sua existência e para a sua continuidade, além dos recursos que devem e podem ser empenhados para a boa execução, para efetivar implementação, não apenas para manter o status de existência. O autor destaca que mesmo em um viés de promoção de políticas públicas, e não de atuação direta para a execução, o Poder Executivo, no caso do Brasil, é detentor das responsabilidades de cunho estratégico para a implementação. Sobre o processo de avaliação de políticas públicas, Howlett *et. al* (2013) já dispunham que se trata da análise dos meios empregados e dos objetivos atendidos, em uma dinâmica rotineira.

Retornando ao ponto sobre a implementação de políticas públicas, Macedo & Ferreira (2020) apontam que tais políticas que tenham a característica intersetorial e de rede carece de legitimidade e de condições de operacionalização, inclusive com a construção de estruturas específicas para a atuação técnico-administrativa, com recursos diversos (financeiros, humanos, tecnológicos etc). Também, Santos (2018) e Pires & Gomide (2016)

destacam a premente necessidade na criação de capacidades estatais para a gestão de políticas públicas e para o alcance de resultados, inclusive com a ampliação das características relacionais, ou seja, as diversidades relacionais, para além da mera contagem de participantes, pode garantir inovações quanto às configurações e às estruturas para as políticas públicas. Os mesmos autores (2020 e 2016) também indicam a importância do processo de aprendizagem e de aperfeiçoamento contínuo advindos da atuação integrada, considerando uma rede de cooperação, garantindo habilidades ao setor público. Wegner, Duraisky e Verschoore Filho (2017) assinalam a necessidade de atenção ao estudo da governança no papel da elevação da eficácia da atuação de redes de colaboração, uma vez que podem ser viabilizados diversos canais para definições os novos desenhos estratégicos em diversas configurações, bi ou multipartes. Esses mecanismos podem ser acessados e utilizados em diversos momentos do processo de implementação e de avaliação das políticas públicas, a depender do entendimento sobre as possibilidades, maiores ou menores de aderência.

Wegner *et. al* (2017) avançam no que concerne ao conceito de governança compartilhada, configurando a atuação de diversos setores ou grupos, mas sem formar uma estrutura administrativa formal ou exclusiva. Nesse tipo de organização, as decisões são tomadas pelos participantes dessa rede, independente do elemento de coordenação.

Considerando o veio horizontal do processo de coordenação de políticas públicas, Trein, Meyer e Maggetti (2019) abordam a questão da integração de políticas em busca da criação de instrumentos para conectar setores de uma mesma organização a fim de soluções mais criativas e eficazes. Os autores (2019) destacam que a coordenação e a integração se complementam, uma vez que um conceito trata sobre o trabalho conjunto (de unidades separadas) e o outro da criação de elementos comuns, da fundição de práticas e intervenções, em uma prática de combinação e recombinação de dinâmicas. Pérez, Zugasti & Martínez (2019), por sua vez, indicam que a prática de coordenação resulta da necessidade de mapear agentes e recursos, de setores distintos, que podem ser implicados para uma causa. Evoluindo nesse mesmo sentido, Herrera-Kit, Guzmán, Moreno & Chavez (2020) indicam que o processo de coordenação de políticas públicas, vertical ou horizontal, tem como destaque seu caráter de agregação de ações setoriais, em que diversas entidades contribuem para um mesmo objeto, entendido como ganho compartilhado, e sem a necessidade imperativa de uma instância formal de interação. Por isso mesmo, os autores (2020) colocam que a coordenação não pode ser entendida como a base da colaboração, mas para que essa

ocorra é preciso um contínuo processo de ampliação do entendimento de que o problema é transversal, da observância das metas da política e da qualificação dos atores envolvidos de acordo com a potencial proximidade com o tema, ou seja, a convergência de interesses. Além disso, de forma a instar tal colaboração, há que se elevar uma unidade como orientadora das ações parciais, bi ou multilaterais, com ferramentas específicas para cada interação, haja vista o que indicam Pérez *et. al* (2019) sobre a importância do compartilhamento de experiências para que sejam possíveis diferentes resultados, a depender da demanda. Ademais, para além do entendimento sobre transversalidade do objeto das políticas públicas, Wegner *et. al* (2017) orientam que há que se destacar a ideia de ganho, de que os resultados serão contabilizados de forma compartilhada.

Lugo (2018), por outro lado, assinala a experiência em comitês interinstitucionais como um importante mecanismo para o processo de integração e coordenação de políticas públicas. A autora destaca que esses espaços, principalmente com a composição de um ator chave, com trânsito fluido com os demais atores, podem proporcionar qualificação das relações e do diálogo da rede envolvida, além de promover processos de aprendizagem, motivação e compromisso. A abertura desses espaços de diálogo e de negociação, com ou sem a instituição de comitês, alçam uma prática de contribuição formal, mesmo sem alterar o sistema já posto (Pérez *et. al*, 2019). Tal configuração pode ser disponibilizada em paralelo à atuação em tratativas formais, mas sem a configuração de um espaço próprio, como já tratado. A atuação em rede, a coordenação das ações, deve se dar de forma mais fluida, haja vista a necessidade de imposição de caráter mais dinâmico, a fim de aproveitar as oportunidades de contextos que podem ser momentâneos.

O progresso de qualquer rede de política pública está focado em compatibilizar interesses, diluindo as práticas hierarquizadas e reforçando o status contratual entre níveis de governo e outras organizações, visando uma gestão adaptativa, conforme descrito por Ahlstrom e Cornel (2018), voltada para a minimização das chances de sobreposição de ações e de gasto de recursos, e certa confusão quanto ao ataque ao problema público (Abrucio e Franzeze, 2007).

### **2.3. Atores e o processo de coordenação na condução das políticas públicas**

Tendo em vista o aspecto relacional, tão marcado na Pnampe e imprescindível para a implementação e demais etapas da política, desponta a importância da verificação da percepção dos atores acerca da governança do Depen para a gestão da política pública.

Considerando os estudos voltados à percepção, tem-se que o suporte organizacional seria uma variável preditora de aspectos positivos no âmbito organizacional (Fleury, Formiga, Souza & Souza, 2017). Extrair teoria de estudos organizacionais da psicologia auxilia a imersão nos conceitos de percepção *versus* ação, com base em expectativas de trocas e benefícios mútuos (Paschoal, 2008). Desse modo, analisar a percepção sobre a condução da política pública e a consideração da importância do rol dos atores pode proporcionar relevantes fontes de estudo sobre a efetivação da implementação e o alcance de resultados planejados.

Assim, busca-se a investigação sobre a percepção que os gestores de políticas públicas do Depen possuem sobre a governança da Pnampe, e sobre o engajamento dessa burocracia, tendo que o próprio Depen é um dos atores da política, para que as articulações se deem por cada parte envolvida. Nesse caso, foi realizada avaliação das tarefas específicas de cada uma dessas burocracias no Depen, a fim de verificar se tais atores têm conseguido desenvolver o que os normativos da Pnampe dispõem como metas e objetivos. Desse modo, adentrar à compreensão sobre a governança e avaliar os esforços de cada área do Depen permitiu *feedbacks* dos gestores sobre a condução da política e sobre as principais limitações para a plena implementação e para os resultados, com a finalidade de garantir *input* gerencial à Pnampe.

Este estudo também considerou os aspectos dinâmicos da coordenação de políticas públicas, considerando essa atividade nas diversas fases do processo, além dos atores e instituições envolvidas, com base nos estudos de Souza (2018). A autora dispõe ainda que a coordenação é inerente à fase da implementação de políticas públicas, e que a qualidade dessas pode estar diretamente relacionada à capacidade de coordenação. Esse processo pode ser associado ao conceito de cooperação, para que sejam minimizadas ações em duplicidade, os conflitos de interesses entre os atores e a fragmentação das políticas em setores específicos. No que tange ao sistema penitenciário, esse movimento de coordenação se dá de modo horizontal ou vertical, em busca de uma compreensão mais ampla sobre os inúmeros interesses envolvidos em determinadas políticas públicas, além das possibilidades relacionadas a recursos e à atuação dos *stakeholders*. Assim, há que se falar em cooperação intra e intergovernamental de modo associado, haja vista que nos diversos desenhos para implementação as relações se dão entre os pares institucionais e governamentais e também entre os diversos níveis de governos.

Carvalho e Afonso (2018) apontam que o aperfeiçoamento das práticas de articulação

intergovernamental, no bojo da solução de cooperação vertical entre os diversos níveis governamentais, é possível quando se promove a redução da rivalidade e a promoção de uma cooperação entre as esferas. Essa cooperação federativa brasileira é tida como uma construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo em torno de agendas comuns (Grin e Abrucio, 2018). Entretanto, essas relações se configuram por interdependência, fator que fortalece ainda mais a necessidade de coordenação de ações. Essa atuação voltada à coordenação deve elevar os veios da cooperação e da proatividade, uma vez que não é interessante que os pares, na rede de dada política pública, se entendam como meros executores de encaminhamentos dados por um ou outro ator. Ainda, considerando a transversalidade de temas, é imprescindível a compreensão de aquela agenda é de compartilhada responsabilidade.

O curso da gestão de políticas públicas deve considerar o olhar compartilhado e o modo de tratativa com a rede que se volta à execução dessas políticas (Grillitsch, Hansen, Coenen, Miörner & Moodysson, 2018). Além disso, observar a ótica dos gestores, enquanto atores da política, pode auxiliar no processo de colaboração para a implementação (Brocardo, Culasso e Mauro, 2019). Howllet, Ramesh e Perl (2013) indicam que na fase da implementação de políticas públicas os servidores públicos, burocratas em diversos níveis, possuem o papel mais significativo, uma vez que conhecem os aspectos das relações intra e intergovernamentais.

Com foco no processo de engajamento e compreensão para implementação e avaliação da política, na aprendizagem para proporcionar possibilidades de adaptações voltadas ao êxito da política, é condizente amparar-se nos estudos de Howllet, Ramesh e Perl (2013). Para os autores, a avaliação de política pública deve envolver uma gama de atores, podendo gerar consequências administrativas e políticas para empreender as mudanças e adaptações necessárias à continuidade, refazendo o ciclo da política. Assim, a relação entre o processo de avaliação e seus resultados estão relacionados aos níveis de aprendizagem atingidos. Esses níveis estão diretamente ligados à capacidade governamental de habilitar e treinar seus profissionais, e da complexidade e grau de abertura do subsistema político relacionado à política pública específica.

Sendo assim, avaliar como a organização pública se organiza e conduz a implementação da política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional tem escopo de aprendizagem e de se proporcionar adequações necessárias a um processo cíclico



de efetivação, com o estabelecimento de fluxos e de processos de trabalho, além da definição dos instrumentos mais adequados para o alcance de resultados (TCU, 2020).

A atividade de coordenação, por Jennings e Krane (1994) e Licha e Molina (2006), é a conjunção de recursos, considerando processos em múltiplas dimensões, com diferentes atores, para a o alcance dos objetivos estratégicos e obtenção de resultados. Assim, Goulart e Vieira (2020) dispõem que a prestação de serviços apresenta menos lacunas se parte de uma ação coordenada, além de se evitar sobreposições e inconsistências. Porém, atuações coletivas demandam compensações para elevar o interesse de cada ator pela mobilização para determinado tema. É possível que esse tipo de interação reforce a compartimentalização das ações, estabelecendo, como afirma Goulart e Vieira (2020), separação e demarcação de competências entre os níveis de governo, em detrimento de um trançado para atuação. Tal fenômeno também pode decorrer da baixa capacidade de alguns entes para atuação, em um país que desde o fim da década de 1980 vem criando novas obrigações por meio de políticas públicas para atender as demandas sociais, mas cuja cadência de distribuição de recursos e mesmo de poder de atuação não são compatíveis.

Para possibilitar a atuação dos burocratas tidos como *back-office* (que atuam entre o médio escalão e o nível de rua em burocracias complexas), de acordo com Hoyler e Campos (2019), é necessário que sejam infladas as capacidades estatais para atuação da rede que compõe a política pública. A dinâmica dessa rede deve seguir a lógica descrita por Pires (2018), tornando relevantes as descobertas de espaço e de possibilidades em uma gama de relações laterais-horizontais e verticais. Para a atuação desses burocratas deve-se enfatizar a abordagem trazida por Bonamino, Mota, Ramos e Correa (2019), ou seja, o elo entre a criação das regras e a operacionalização da política, uma vez que a construção de consensos e o compartilhamento de valores relacionados a qualquer política pública é marcado pelos aspectos relacionais (Pires, 2018).

Desse modo, Correio e Correio (2019) destacam que as limitações dos atores e a falta de melhores bordas de definição sobre os seus papéis podem dificultar a mensuração das metas e o achado de resultados das políticas públicas. Assim, a atuação pelos aspectos relacionais deve considerar, em um processo de coordenação, a ampliação do entendimento dos aspectos e contornos que podem ser adequados às características de cada ator/setor que compõe ou que deve compor a rede da política pública. Ademais, é necessário considerar os ditos de Balestrin, Verschoore e Reyes Jr. (2010), além de Pires e Gomide (2016), sobre as construções de capacidades do Estado para a condução da política pública, com a interação

entre atores para o cumprimento das fases, desde a identificação dos problemas públicos aos produtos provenientes da formulação e da ação. Para a evolução de tal dinâmica, é imprescindível a existência de entendimento de aderência entre pauta e ator, para que seja possível adesão a movimentação/atuação. Assim, o intuito da pesquisa é a argumentação acerca do *modus operandi* e a indicação das possibilidades que podem ser criadas no Depen e pelo Depen para uma melhor ambiência, mesmo em tempos de escassez de recursos, para mobilizar os atores da rede instituída para a implementação da política para mulheres encarceradas.

#### **2.4. Capacidades organizacionais**

Considerando essa ideia de atuação coletiva, para tratar a política pública no sistema prisional, se deve considerar a estrutura e o sistema, estabelecendo indicadores e verificando os indicativos e as impressões durante a implementação, para funcionar também como guia para a aplicação financeira e a determinação humana no sentido de atuação focada na efetividade (Santos e Rover, 2018; Daviter, 2017). Para além das análises sobre modelos *bottom-up* ou *top-down*, a fase de implementação da política pública se ancora em uma abordagem que foca nos instrumentos e ferramentas políticas, em busca de capacidade estatal para lidar com os problemas públicos.

Segundo Lotta (2019), a evolução dos estudos sobre avaliação de políticas públicas, já na quarta geração, demonstra a necessidade de se considerar novos modelos da ação estatal, além dos instrumentos, dos arranjos institucionais preponderantes, os sistemas de coordenação e as capacidades estatais. Nesse sentido, considerar, como indicam Ramos e Schabbach (2012), o impacto da política pública e sua eficácia para que, inclusive, a sociedade tenha noção de suas definições e de sua relevância é também raciocinar sobre o que destaca Souza (2018), sobre a complexidade dos contornos e da implementação da política pública, e de uma coordenação que considere a ampla compreensão dos atores e dos interesses daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação.

Ainda no que tange às capacidades estatais, o estudo de Vaz (2020) destaca a conveniência de ampliação do conceito, com a possível existência e criação de diferentes tipos de capacidades, com adequação dos diversos tipos de programas e políticas e, conseqüentemente, dos arranjos entre os atores. Lotta (2019), por sua vez, dispõe sobre a gama de processos relacionados à implementação de políticas públicas, com diferentes atores,

prioridades e instrumentos, com foco na essencialidade da ação estatal, a fim de garantir capacidade de transformar a teoria em prática. Em reforço, é importante situar o estudo de Minassians (2015) no que tange ao desafio principal para o gerenciamento de redes, destacando um viés de qualidade na colaboração entre as várias entidades, públicas ou não. Ou seja, não é apenas interessante que a rede exista, é imprescindível que ela atue de forma concatenada, efetivamente coordenada, com planejamento que garanta direcionamento para as ações.

De acordo com Cavalcante e Pires (2018), garantir capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas passa, principalmente, por discutir possíveis gargalos e dificuldades estruturais. Tais diligências devem ter o cunho de agregação dos *stakeholders* em um processo de rotineira avaliação, como já tratado neste texto, e conforme os ensinamentos de Wu *et. al* (2014) e de Howlett *et. al* (2013). Cavalcante e Pires (2018) ainda indicam que a elevação dessas capacidades deve levar em conta a multiplicidade de fenômenos e a natureza dinâmica de um processo de governança. Assim, surge um conceito de governança dinâmica, em que os modos de atuação devem variar de acordo com os arranjos de cada momento. Ou seja, tratar de capacidade organizacional é também considerar que a atuação não pode ser moldada em uma fôrma padrão. Ao contrário disso, há que se empreender dinamismo para as relações desenvolvidas e para as ferramentas criadas e selecionadas. Entretanto, esse processo dinâmico deve ser baseado em evidências, tornando a prática da avaliação mais forte e, com isso, o estabelecimento de rotina de análises diagnósticas e prospectivas (Lima, 2020).

Para tanto, há que se focalizar na sofisticação dos arranjos institucionais para proporcionar maior capilaridade para a atuação, numa dinâmica de coordenação, com certos direcionamentos, e de flexibilidade para as relações mais de ponta (Pires e Gomide, 2016). Tais autores, quando tratam de capacidades técnico-administrativas, apontam para a importância de desenvolvimento/ qualificação das burocracias, de mecanismos de coordenação intragovernamental e também de procedimentos de monitoramento da implementação, a fim de que ocorram maiores taxas de entrega. Desse modo, importa destacar os diversos vieses que devem ser considerados para a elevação das capacidades organizacionais para a obtenção de resultados para as políticas públicas, promovendo evolução de competências, no processo de condução das pautas e, também, com base em instrumentos de análise e dados coletados sobre a implementação das políticas e, mesmo, de determinadas ações em razão de uma meta específica.

A elevação das condições técnicas, como disposto por Buta e Teixeira (2020), é fator diretamente relacionado ao processo de governança. Assim, a busca por condições

institucionais para ampliar as capacidades relacionadas à implementação de políticas públicas se mostra fator determinante para os resultados. Mais que isso, para além de resultados formatados como entregas governamentais, a habilidade na condução das relações entre atores da rede, de fortalecimento do entendimento relacionado à política de mulheres presas e ao processo de reflexão e análise de dados sobre a mesma, pode proporcionar ganhos estratégicos para o contexto institucional. Esse processo deve ser positivo para a integração entre setores, enfraquecendo a fragmentação das ações por pautas, como apontado por Souza (2018). Na mesma esteira, esse movimento de busca constante por agregação e por integração entre setores e pautas, como destacado por Trein *et. al* (2019) e Herrera-Kit *et. al* (2021), deve ser prioritário para burocratas em nível intermediário e também para os burocratas de alta gestão, em uma cognição frequente de que a busca pela ampliação de capacidades não pode ser apenas encarada do médio escalão para baixo. Esses esforços devem partir do âmbito político, estratégico, ao nível de *back-office*, já que são necessários diferentes pesos e forças em um processo que envolve larga gama de atores e de interesses.

Considerando o referencial teórico abarcado neste estudo, abordado no presente capítulo, parte-se ao método utilizado na pesquisa, na busca pelo entendimento de como o Depen exerce a sua governança, haja vista a dificuldade de verificar as estratégias de gestão para as políticas públicas penitenciárias.

### **3. Método de pesquisa**

O presente estudo visa percorrer etapas para buscar respostas à pergunta de pesquisa sobre a governança do Departamento Penitenciário Nacional, na condição de um dos atores da rede de cooperação, para a gestão da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Prisão e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe. A presente política foi editada em 2014 e tem como escopo geral melhorar a ambiência do cárcere para as mulheres e proporcionar o acesso a direitos descritos em normativos nacionais e internacionais.

De acordo com Eco (2020), a pesquisa científica deve dizer algo que ainda não foi dito sobre um objeto definido e reconhecível, fornecendo elementos para a confirmação ou rejeição de hipóteses. Nesse sentido, destaca-se que relatório de 2019 da CGU aponta para a falta de estratégias para a implementação da Pnampe. Entretanto, para a construção do referido relatório de auditoria, a Controladoria Geral da União focou sua atuação nas capacidades organizacionais com base nas relações do Depen com os atores externos e das ações administrativas do setor responsável pela coordenação da Pnampe. Desse modo, em especial quanto à política para mulheres presas, que possui caráter intersetorial e transversal, o estudo parte dos embaraços para a compreensão sobre o modo de tratar com a rede de atores internos, os diversos setores do próprio órgão, que devem se empenhar para os resultados já planejados desde a formalização da política.

Assim, a fim de buscar resposta ao problema da presente pesquisa, adentrando aos objetivos específicos do estudo, será utilizado o método hipotético-dedutivo que, de acordo com Marconi e Lakatos (2017), parte do achado de lacunas nos conhecimentos já dispostos, passa pela formulação de hipóteses e de inferência dedutiva, culminando em um prognóstico de fenômenos relacionados à hipótese levantada. O estudo, nesse caso, considera a lacuna apontada no estudo de Grillitsch, Hansen, Coenen, Miörner & Moodysson (2018), com foco na capacidade de coordenação de uma rede de cooperação para a elevação do nível de condução de política pública. Ademais, considera o destaque dado por Brocardo, Culasso e Mauro (2019), sobre a importância de estudos que identifiquem tanto a perspectiva dos atores, quanto que verifiquem se a colaboração entre vários atores pode ensejar melhores definições e ganhos na implementação de políticas públicas.

Diante disso, são levantadas as hipóteses de que a governança do Depen para a política de mulheres presas pode sofrer impactos relacionados à atuação dos atores internos, gestores dos diversos setores do próprio órgão, e também de que a demarcação dos contornos das relações com tais atores é relevante para a consecução dos objetivos e metas da política.

No que tange ao tipo, a presente pesquisa tem cunho descritivo e explicativo, uma vez que, seguindo os ensinamentos de Richardson (2017), buscará descrever o modo de engajamento dos atores internos da Pnampe, e ainda atuará para o levantamento e análise das influências dessa atuação para os resultados da política. Além disso, o estudo possui abordagem qualitativa, de natureza aplicada, uma vez que servirá para explorar e buscar entendimento sobre a atuação dos atores internos da Pnampe para a governança da própria política. Assim, a investigação irá adentrar às questões de gestão do Departamento Penitenciário Nacional - Depen para a condução, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional (Pnampe), no período de 2014 e 2020, período que compreende o ano de edição de política pública em tela e o ano da última mudança do gestor da pauta.

De acordo com Flick (2009), o objeto de estudo deve ser o fator determinante para a escolha do método da pesquisa. Assim, será feita pesquisa documental e bibliográfica, acessando legislação e relatórios relacionados à Pnampe, além de produções científicas sobre governança no setor público, capacidades organizacionais baseadas em redes de políticas públicas, características do sistema prisional brasileiro e ações para melhor ambiência do sistema e cumprimento da legislação vigente, políticas e ações relacionadas às mulheres e ao público feminino encarcerado, além de documentos que demonstrem as características da gestão do órgão público Depen e da política pública foco desta pesquisa.

Desse modo, o presente estudo mantém seu foco na atuação dos setores internos do Departamento Penitenciário Nacional, enquanto parte da rede existente para a execução da Pnampe. Entretanto, é relevante considerar a necessidade e a importância da interlocução do Depen com outras organizações em nível federal, estadual e municipal, uma vez que os esforços para a execução da política deveriam ser no sentido de indução e apoio aos órgãos estaduais de administração penitenciária.

A agenda de uma política voltada ao público de mulheres presas demandou uma formação variada para a implementação. A regra básica da Pnampe, de acordo com o normativo que a instituiu, é de efetivamente induzir os órgãos responsáveis por políticas de diversos cunhos para as considerações relacionadas à política para mulheres presas e egressas do sistema prisional. A Portaria nº 210 (2014) dispõe que o Comitê Gestor da Pnampe serve ao monitoramento e avaliação da política, e que o mesmo deve ser composto pelo Depen, com seus diversos setores voltados à política pública, e pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM, órgão atualmente do Ministério da Mulher, da Família

e dos Direitos Humanos (à época da publicação da política, a SNPM fazia parte do quadro da Presidência da República). Diversos órgãos do governo federal eram nominalmente listados (em nomenclaturas de 2014) como convidados permanentes do Comitê Gestor da PNAME- CGPNAMPE. Esses eram: Secretaria dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esporte. Além disso, a referida portaria ainda dispõe que especialistas de outros órgãos governamentais e de entes privados poderiam ser convidados a compor o colegiado gestor da PNAME.

Em 2019, o Decreto nº 9.871 detalhou a atuação do CGPNAMPE e atualizou a composição do coletivo, limitando a participação de setores do Depen a cinco participantes, e mantendo a SNPM e a possibilidade de convite a especialistas e representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados, que tenham interesse e competências para atuar com a política para mulheres presas. O normativo indica ainda que o colegiado é órgão permanente de assessoramento, com objetivo de formulação de propostas sobre as diretrizes, objetivos e metas da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Também o decreto de 2019 dispõe que compete ao CGPNAMPE iniciativas para garantir os direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras, previstos na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal.

Já a Portaria nº 438 (2020) aprova o regimento interno do CGPNAMPE, que segue no sentido de regular as atividades e competências do colegiado. Dentre outras questões, tal normativo estabelece que o CGPNAMPE é composto de secretaria-executiva (exercida sempre pelo Depen) e de plenário. Pelo regimento interno aprovado, o plenário possui competências para deliberação de propostas, mas também para atuação bastante prática quanto à PNAME, como supervisionar o planejamento e a execução das ações conjuntas de órgãos e entidades; e acompanhar e fomentar as ações relativas à execução da política pública.

Nesse sentido, as reuniões do Comitê Gestor da PNAME servem para a apresentação de dados e estímulo/ indução dos demais participantes para, com isso, proporcionar a tais órgãos o conhecimento e a compreensão das situações relacionadas ao cárcere de mulheres. Esse movimento é necessário para que os *stakeholders* da PNAME possam movimentar suas bases, tanto nas ações próprias quanto nas ações de órgãos estaduais com mesmo cunho de atuação. Nesse ponto, importa destacar que o principal modo

de atuação do Depen é fazendo com que os setores internos do Depen acionem as bases externas. Assim, coordenações específicas tratam com outros órgãos (inclusive ministérios do governo federal) e entidades com pautas específicas, para executar ações em determinado campo. Por esse motivo, o acionamento desses atores internos possui caráter imprescindível para a execução da política de mulheres no sistema prisional.

Também houve a participação, em reuniões do CGPNAMPE, de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública da União, entidades de atenção a pessoas egressas e representantes de pessoas presas, além de entidades da sociedade civil, considerando a composição do sistema de execução penal e as possibilidades que podem ser abertas com parcerias para além do Poder Executivo.

Assim, a pesquisa adentrou o meio onde a gestão da política se dá, qual seja os diversos setores do Departamento Penitenciário Nacional, com aplicação de questionários estruturados para os gestores e servidores dos setores do Depen que atuam diretamente com o planejamento, com a implementação e com a avaliação de políticas públicas no órgão. Também, foram empreendidas entrevistas semiestruturadas com tais servidores, a fim de verificar a compreensão sobre a importância da PNAMPE e sua capacidade de empreender mudanças reais no sistema prisional, como visualizam a gestão do órgão para essa política, a relação entre a gestão da política para mulheres e as demais políticas de cidadania coordenadas e executadas pelo Depen, além dos esforços nas pastas específicas para a inclusão da PNAMPE em eixo estratégico e execução da mesma. Tais buscas tiveram o cunho de analisar os mecanismos e dimensões de engajamento para a operacionalização da PNAMPE, os arranjos institucionais relacionados às capacidades do Depen, visando a verificação relacionada ao desempenho dessa política.

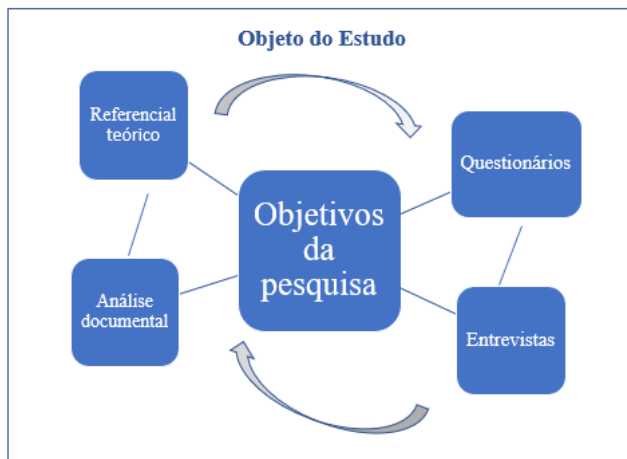
### **3.1. Instrumentos da Pesquisa**

Para instrumentalizar a pesquisa, foram acessadas fontes de dados secundários (documentos) e também de dados primários, utilizando-se dois tipos de métodos, os questionários e as entrevistas. A utilização de diversas fontes, seguindo o disposto por Bruning, Godri e Takahashi (2018), viabilizou o relacionamento da teoria e das evidências, buscando aperfeiçoamento do processo de análise quanto à convergência das mesmas. A triangulação de métodos, com a combinação do uso de questionários e de entrevistas semiestruturadas, permite ampliar a produção de evidências e o conhecimento adquirido, de



acordo com Flick (2009). A configuração das triangulações de dados e de métodos está disposta na figura 2.

**Figura 2** - Triangulação de dados e de métodos



Fonte: elaboração da autora

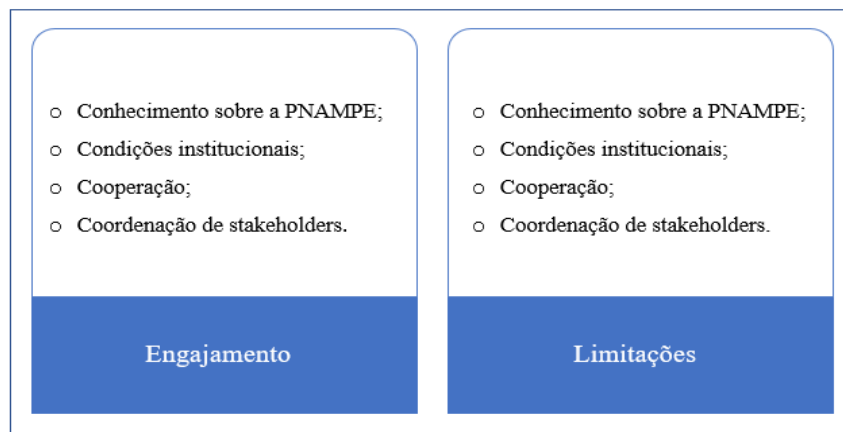
O questionário estruturado, apresentado no Apêndice A deste documento, foi do tipo *survey*, com utilização da escala tipo Likert de sete pontos, e serviu para levantar evidências sobre o grau de concordância dos gestores e servidores com as questões apresentadas. De acordo com Richardson (2017), a escala Likert é dividida em itens, cujas respostas determinam o grau de concordância (entre total concordância e total discordância) sobre a afirmação feita pelo pesquisador. As respostas às questões serviram para análise de conteúdo a partir dos conceitos e de alguns indicadores citados por Buta e Teixeira (2020), em busca de percepções sobre ações e papéis dos gestores e servidores do Depen que atuem diretamente para o cumprimento das metas da PNAMPE. Buta e Teixeira (2020) relacionam alguns indicadores para dimensões mensural e democrática de governança, como: nível de engajamento, capacidade e resultados, condições institucionais, cooperação e coordenação de *stakeholders*.

Também, estabelecendo certa ligação entre o disposto por Buta e Teixeira (2020) e o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (2020), as questões buscaram avaliar o conhecimento, a compreensão, a auto responsabilização para participação associado à PNAMPE, coordenação e coerência, além da capacidade organizacional, a compreensão sobre a rede da política, as condições e o suporte organizacional para a gestão da política pública em questão.

Concomitante à análise documental e bibliográfica, foi iniciada a fase de planejamento e aplicação dos questionários aos servidores e gestores do Depen que atuavam com políticas públicas ou em atividades que possam estar relacionadas à execução da

PNAMPE, com a análise do conteúdo das respostas apresentadas. As respostas, assim como as questões, foram separadas por categorias, seguindo alguns indicadores das dimensões mensural e democrática de governança, conforme estudo de Buta e Teixeira (2020). Assim, a análise do conteúdo das respostas dos atores do Depen abordou as categorias engajamento e limitações, adentrando às evidências relacionadas às limitações para atuação de setores/gestores para a implementação da PNAMPE, bem como possíveis estratégias associadas a essa implementação e à diminuição das limitações apontadas. Os indicadores relacionados a ambas as categorias são: conhecimento sobre a política, coordenação de *stakeholders*, condições institucionais e cooperação. Nesse sentido, conforme disposto na figura 3, foi promovido recorte de acordo com as categorias e indicadores escolhidos, estabelecendo ligação com os pontos-chave dos objetivos específicos da pesquisa, quais sejam: papéis e ações, compreensão e atuação na rede da política pública, pontos estratégicos para a implementação e limitações sobre o processo de execução da PNAMPE.

**Figura 3.** Relação entre categorias e indicadores do projeto.



Fonte: elaboração da autora

Os questionários foram enviados por e-mail aos gestores e servidores de setores específicos do Depen que compõem o Comitê Gestor da PNAMPE. Para além dos participantes do Comitê Gestor da PNAMPE, servidores e gestores das pastas do Depen que tratam da política de cidadania no sistema prisional e para egressos desse, bem como das assessorias que tratam de planejamento estratégico e de gestão de riscos no Depen, haja vista a importância dessas para a elevação e manutenção da pauta de política para mulheres ao patamar de consideração pela Direção-Geral do Depen, e inclusão da mesma em ciclo de tratativas com as demais políticas penitenciárias nacionais.

O primeiro bloco contou com perguntas voltadas à obtenção de informações sociodemográficas. O bloco seguinte apresentou questões cujas respostas possibilitaram a mensuração do engajamento do respondente, e também quanto à percepção sobre limitações

para a execução e atingimento de metas da Pnampe. O questionário apresentou trinta questões com as possibilidades de respostas dispostas em escala likert de sete pontos, seguindo a seguinte escala: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo muito; 3 – Discordo pouco; 4 – Não concordo nem discordo; 5 – Concordo pouco; 6 – Concordo muito e 7 – Concordo totalmente. As questões abordaram os vieses de conhecimento sobre a política, normativos e metas, considerações sobre a responsabilidade e atuação de cada setor para a implementação da Pnampe, considerações sobre a percepção de existência de rede da política e da atuação de cada setor nessa rede e verificação sobre o entendimento de indução desses setores e dessa rede. Também, houve questões que enveredaram para considerações sobre se o órgão garante, ou proporciona, condições para atuação dos setores para a implementação da Pnampe, se há cooperação entre os setores do Depen e suporte da alta gestão para o empenho desses setores para atuação na Pnampe.

A partir do referencial teórico e das respostas ao questionário, foram desenvolvidas as questões para as entrevistas semipadronizadas (Apêndice C), buscando a compreensão de como se dividem os papéis relacionados às ações para a Pnampe e, principalmente, alcançando os *feedbacks* dos gestores sobre a implementação da política, além dos entendimentos relacionados às principais limitações para atuação para o atingimento das metas já dispostas.

As entrevistas foram agendadas e realizadas em formato online, com a utilização da ferramenta *microsoft teams*, considerando o nível de restrições relacionadas à pandemia de covid-19 e a agenda dos entrevistados. Os objetivos com as entrevistas seguiram o descrito por Marconi & Lakatos (2017), e envolveram a averiguação de fatos, a determinação das opiniões sobre esses, investigação sobre a conduta sobre a atuação no presente, conhecimento sobre a existência de condutas específicas. As questões para as entrevistas tiveram como base os resultados das respostas aos questionários, haja vista a necessidade de compreensão inicial acerca de como os atores, gestores e servidores de setores específicos do Depen, conhecem a política, entendem sua importância, se engajam e efetuam o direcionamento das suas pautas para a atenção às mulheres e cumprimento das metas da Pnampe.

Tanto os questionários quanto as entrevistas consideraram a atuação dos setores internos do Depen para a implementação, monitoramento e avaliação da Pnampe no período de 2014 a 2022, levando em conta o lapso temporal entre a edição da política e o atual contexto para condução de políticas públicas no Depen, inclusive consideração a última

alteração da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em outubro de 2021. A aplicação foi realizada pela própria pesquisadora, com realização prévia de pré-testes com outros gestores do Depen, que não os que estão ligados à PNAME, para a verificação da necessidade de ajustes.

### **3.2. População da Pesquisa**

Considerando as atribuições dadas pela lei, o Depen se divide entre a gestão do Sistema Penitenciário Federal e o acompanhamento da aplicação das normas de execução penal nos sistemas prisionais dos estados (Lei nº 7.210, 1984). Para tanto, a distribuição das competências regimentais do Depen envolve cinco diretorias, com cargos específicos, e unidades ligadas ao Gabinete do Depen, que possuem atribuições relacionadas ao assessoramento da Direção-Geral no que tange ao planejamento estratégico e à gestão de riscos, e também a Escola Nacional de Serviços Penais - Espen e Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais - Onsp (Portaria MJSP nº 199, 2018). As pautas relacionadas às políticas públicas voltadas aos sistemas prisionais estaduais ficam a cargo da Diretoria de Políticas Penitenciárias - Dirpp, além da Escola Nacional de Serviços Penais e da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais, especificamente na interlocução e tratativas com as administrações prisionais estaduais para o desenvolvimento de ações educacionais para servidores e para o fomento à participação social no que se relaciona à execução penal. Especificamente no que tange à política para mulheres presas, está a Coordenação de Atenção às Mulheres e aos Grupos Específicos, alocada na Dirpp, que coordena e efetua o planejamento da política, e também é responsável pelas tratativas relacionadas, inclusive com os diversos setores do próprio órgão.

Alguns cargos listados nesta pesquisa e existentes na estrutura do Departamento Penitenciário Nacional não constam da Portaria que institui o regimento interno do órgão. Ocorre que diversas alterações estruturais, no que tange aos setores, não foram acompanhadas por atualização normativa do regimento do Depen, que se trata de portaria de 2018 (Portaria MJSP nº 199). A fim de ampliar o entendimento sobre a questão, em janeiro de 2019 e em setembro de 2021, os decretos nº 9.662 e nº 10.785, respectivamente, promoveram alterações na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criando novos setores. Assim, existem, e estão em atuação, os setores de assessorias de assuntos estratégicos e de gestão de riscos, haja vista os cargos criados pelos já citados decretos, mas os mesmos não constam da Portaria MJSP nº 199 (2018). Ademais, o decreto presidencial

de janeiro de 2019 alterou a estrutura ministerial e rebaixou a coordenação de atenção às mulheres e Promoção das Diversidades (DAS 101.3) para o nível de divisão (DAS 101.2). Quase três anos depois, o decreto de setembro de 2021 novamente atualizou a estrutura do MJSP e seguiu, nesse caso, no sentido contrário do decreto anterior, transformando a divisão (nível 2) em Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (nível 3). Em relação aos grupos e níveis dos cargos e funções do Poder Executivo Federal, o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (Ministério da Economia, 2019) dispõe que os cargos em comissão e funções de confiança são criados para o exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. A grande diferença entre cargos em comissão e funções de confiança é que as funções somente podem ser assumidas por servidores públicos de carreira, enquanto os cargos podem ser preenchidos por qualquer pessoa de confiança da autoridade competente. Os cargos e as funções de confiança de direção ou chefia possuem código 101 para sua identificação. Para assessoramento, tais cargos e funções possuem código 102, e para direção de projetos o código é o 103 (Decreto nº 9.739, 2019). A lei nº 5.645 (1970) dispõe que o grupo de cargos e funções de direção e assessoramento (DAS e FCPE) é dividido por escala de níveis, considerando a importância da atividade para o desenvolvimento nacional, a complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas e as qualificações requeridas para o desempenho das atribuições. Assim, quanto maior o nível, maior o grau de responsabilidade e de autoridade.

Ainda sobre a estrutura de cargos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e, conseqüentemente, do Departamento Penitenciário Nacional, o Decreto nº 11.103 (2022) mais uma vez alterou a estrutura regimental e o quadro de Cargos em comissão e das funções de confiança. Nesse momento houve remanejamento e transformação de cargos em comissão e funções de confiança. Para fins deste estudo, cabe destacar que foi mantida a grade com cinco diretorias no Depen, mas as funções e cargos tiveram nomenclatura alterada. Os cargos em comissão, anteriormente denominados cargos de direção e assessoramento (DAS) passaram a cargos comissionados executivos (CCE), e as funções comissionadas do Poder Executivo Federal (FCPE) passaram a funções comissionadas executivas (FCE). Assim, com exceção da Diretoria de Políticas Penitenciárias, que é um CCE, todas as pastas que compuseram a população desta pesquisa são funções comissionadas, sendo exercidas por servidores públicos do Poder Executivo federal.

Após considerações sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Federal e do Depen, destaca-se que o recorte populacional para a pesquisa partiu da lógica de seguir o

rol dos setores que atuam com a pauta de políticas públicas para mulheres presas e egressas, quais sejam: Dirpp, Onsp, Espen, Assessoria de Assuntos Estratégicos - AAE e Assessoria de Gestão de Riscos - AGR. Assim, foi feito o levantamento da quantidade de gestores e servidores desses setores, o diretor da Dirpp, a Ouvidora Nacional e a Diretora da Escola de Serviços Penais e os Assessores da Direção-Geral (AAE e AGR). Importa destacar que dentre esses gestores, havia, à época da coleta de evidências, três servidores de carreira como dirigentes da Dirpp, da Onsp e da Espen, sendo dois agentes federais de execução penal (Dirpp e Onsp) e um especialista federal em assistência à execução penal (Espen), além de dois servidores externos ao Depen nos papéis de AAE e AGR. Também, os cargos de coordenação-geral estão no nível 4 do grupo de funções comissionadas executivas. Nesses casos, como população da pesquisa estão a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais - CGCAP e a Coordenação-Geral de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia - CGAIT, ambas da estrutura da Dirpp.

Também, a pesquisa alcançou o nível técnico de coordenação, incluindo os titulares e os substitutos de cargos de nível intermediário, ou seja, as áreas técnicas que tratam de pautas específicas do Depen, em especial na Dirpp. Seguindo o Regimento Interno do órgão (Portaria MJSP nº 199, 2018) são elas:

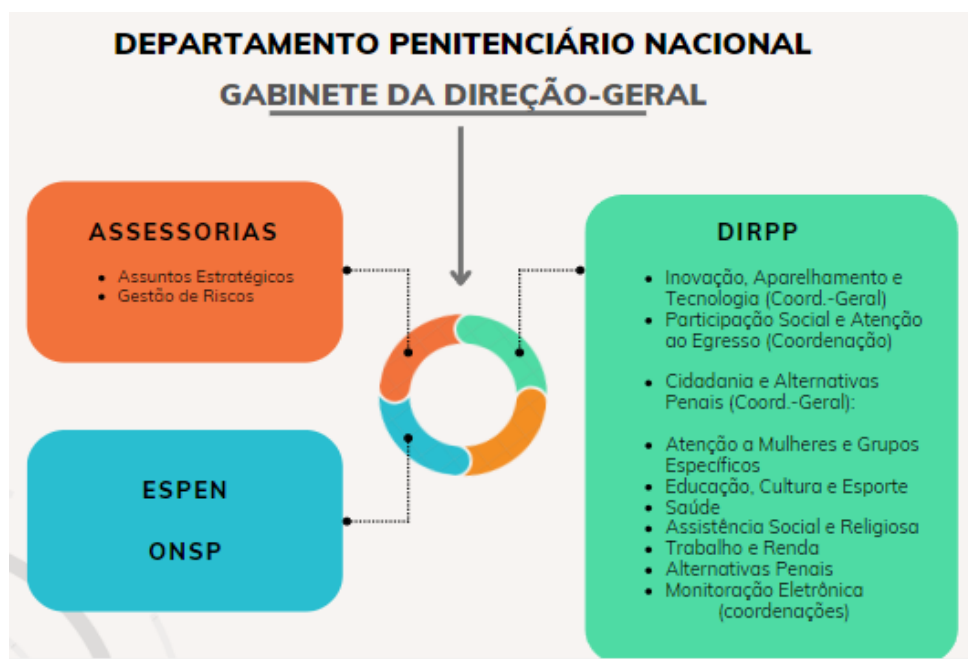
1. Coordenação de Saúde - Cos;
2. Coordenação de Trabalho e Renda - Coatr;
3. Coordenação de Educação, Cultura e Esporte - Coece;
4. Coordenação de Assistência Social e Religiosa - Coarjus;
5. Coordenação Nacional de Monitoração Eletrônica - Coname;
6. Coordenação Nacional de Alternativas Penais - Conap;
7. Coordenação de Atenção às Mulheres e aos Grupos Específicos - Coamge;
8. Coordenação de Participação Social e Atenção ao Egresso - Copsae;

Do rol apresentado, setores de nível intermediário (coordenações), apenas a área de participação social e atenção ao egresso não está diretamente relacionada à Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais. A Copsae é hierarquicamente ligada à Diretoria de Políticas Penitenciárias.

Assim, após permissão da Direção-Geral do Departamento Penitenciário Nacional, os questionários foram enviados, via *e-mail*, a vinte e oito pessoas dos quinze setores já indicados como envolvidos na ativação e implementação da PNAME, participantes ou não do Comitê Gestor. Do universo para a pesquisa, das vinte e oito pessoas, catorze eram os gestores titulares de cada setor e catorze eram servidores (substitutos dos gestores titulares das pastas) de cada setor do Depen envolvido.

Do rol de servidores selecionados, vinte pessoas enviaram respostas na etapa de aplicação do questionário, perfazendo um total de 87% de participação nessa fase. Dentre esses, dez eram titulares das respectivas pastas e dez eram substitutos, à época. Houve respostas dos gestores dos seguintes setores: (i) chefe e (ii) substituta da Assessoria de Assuntos Estratégicos; (iii) chefe e (iv) substituta da Assessoria de Gestão de Riscos; (v) diretora da Escola Nacional dos Serviços Penais; (vi) ouvidora nacional dos serviços penais e (vii) sua substituta; (viii) Diretor de Políticas Penitenciárias; (ix) coordenador-geral substituto de aparelhamento, inovação e tecnologia; (x) coordenador e (xi) substituto de saúde; (xii) coordenadora substituta de trabalho e renda; (xiii) coordenadora substituta de assistência social e religiosa; (xiv) coordenador da política de monitoração eletrônica e (xv) seu substituto; (xvi) coordenador da política de alternativas penais; (xvii) coordenador e (xviii) substituta de educação, esporte e lazer; e (xix) coordenadora e (xx) substituta de atenção às mulheres e aos grupos específicos, como se verifica no figura 4.

**Figura 4** - setores envolvidos na pesquisa



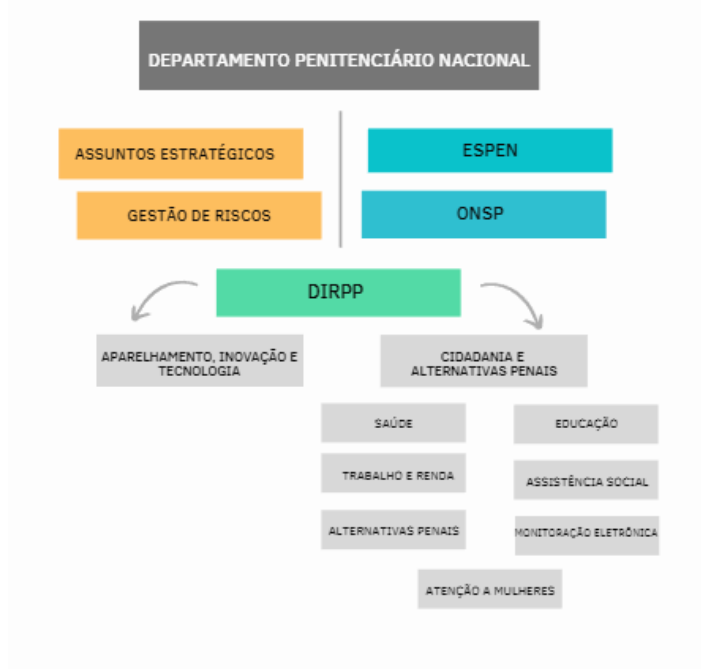
Fonte: elaboração da autora

Cabe destacar que o servidor com encargo de coordenador-geral substituto de cidadania e alternativas penais é o mesmo com cargo de coordenador de educação, esporte e lazer. Esse respondeu apenas um questionário. O substituto da Dirpp é o titular da CGCAP, embora esse servidor não tenha respondido o questionário. As áreas de aparelhamento, inovação e tecnologia; e de assistência social e religiosa contavam apenas com o gestor substituto, sem titulares nomeados. O setor de trabalho e renda também contava apenas com o substituto, haja vista que a titular estava em período de licença maternidade. Também é importante ressaltar que nem o titular e nem o substituto da Coordenação de Participação Social e Atenção ao Egresso responderam ao questionário, apesar de reiteradas solicitações por parte da pesquisadora.

Passada a fase de aplicação dos questionários, foi promovida a etapa de condução de entrevistas, em ordem definida em sorteio, com os gestores titulares que haviam respondido aos questionários. Assim, a pesquisadora efetuou provocação desses gestores, via e-mail, a fim de agendamento de data e horário para a entrevista. A escolha dos participantes para as entrevistas, quais sejam os gestores titulares que haviam respondido ao questionário, fase anterior da pesquisa, considerando os níveis operacional e estratégico da política pública.

As entrevistas ocorreram entre fevereiro e maio de 2022. Como se verifica na figura 5, dos treze gestores provocados, doze participaram do processo de entrevistas, configurando 92.3% de participação. Apenas não foi possível conduzir entrevista com o Diretor de Políticas Penitenciárias, apesar das diversas tentativas de adequação de agenda.

**Figura 5** - setores cujos gestores participaram das entrevistas.



Fonte: elaboração da autora



Apesar de também compor a estrutura da Diretoria de Políticas Penitenciárias do Depen e ser membro do Comitê Gestor da Pnampe, a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse não foi inserida como parte da população da presente pesquisa, haja vista que sua atuação é bastante específica, diretamente voltada aos instrumentos de repasse com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN (análise, formalização, celebração, instrução e acompanhamento), sob demanda dos setores que coordenam as políticas públicas penitenciárias.

Em todas as entrevistas houve uma apresentação inicial, por parte da pesquisadora, sobre o tema e objetivos da pesquisa. Também, houve explanação sobre os procedimentos éticos relacionados, inclusive quanto ao sigilo das respostas e a utilização das mesmas apenas para fins acadêmicos, além da efetivação de assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido (constante do Apêndice E deste documento).

### **3.3. procedimentos de coleta dos dados**

A coleta das evidências para a presente pesquisa foi feita pela aplicação dos questionários do tipo *survey*, confeccionados na plataforma *google forms*. Os mesmos foram encaminhados por e-mail, utilizando-se os e-mails institucionais dos servidores e gestores, contendo breve descrição da pesquisa e informação sobre os limites para a utilização dos dados que seriam coletados com as respostas aos questionários. Após reiteradas provocações por parte da pesquisadora, entre novembro de 2021 e janeiro de 2022 foram recebidas as respostas de vinte servidores e gestores do Departamento Penitenciário Nacional. O questionário foi dividido em blocos a fim de permitir o levantamento sociodemográfico dos participantes e a separação do conteúdo das respostas nas categorias já citadas.

As questões das entrevistas foram confeccionadas com base, especificamente, no referencial teórico, na análise documental e nas respostas dos gestores do Departamento Penitenciário Nacional ao questionário aplicado. Assim como ocorreu com os questionários, houve provocação, via e-mail institucional, dos gestores titulares do Depen, entre os que haviam respondido o questionário (etapa anterior).

As vinte e uma questões apresentadas nas entrevistas semiestruturadas buscaram reforçar e ampliar o entendimento da pesquisadora quanto às evidências levantadas com as respostas ao questionário. As referências de respostas às questões foram encaixadas nas categorias: (i) engajamento, com códigos relacionados a parcerias, coordenação de *stakeholders* e estratégias, e (ii) limitações. As questões das entrevistas, assim como no

questionário, abordaram os vieses de entendimento sobre conhecimento, responsabilidade para com a política de mulheres e a atuação dos setores na rede da política pública, além da ativação de recursos, coordenação, estratégias, limitações para a atuação da rede e para a obtenção de resultados, e considerações sobre o campo de implementação da PNAME em gestões passadas. As entrevistas ocorreram entre fevereiro e maio de 2022.

### **3.4 procedimentos de análise das evidências coletadas**

A análise de conteúdo, de acordo com Bardin (1979), se dá pela utilização de várias técnicas de análise de comunicação com a finalidade de atingir resultados sistemáticos para a produção de inferência.

O conteúdo de evidências coletadas pela aplicação de questionários estruturados e com a condução de entrevistas semipadronizadas permitiu a separação e encaixe das manifestações em categorias, engajamento e limitações. No questionário, a verificação dos escores relacionados à escala Likert, foram tratadas, encaixadas nos indicadores e categorias correspondentes, engajamento ou limitações.

Com as evidências coletadas com as entrevistas de catorze gestores do Depen, buscando a compreensão sobre o grau de engajamento e das limitações para o desenvolvimento da PNAME, o tratamento das respostas foi realizado seguindo as etapas e os procedimentos de análise de conteúdo descritos por Bardin (1979).

Com o auxílio do *software* NVIVO, foi promovida a organização das entrevistas e a categorização dos dados para a efetivação da análise de conteúdo das manifestações dos respondentes. O referido *software* é um programa para análise de informação qualitativa que integra as principais ferramentas para o trabalho com documentos textuais, multimétodo e dados bibliográficos (Alves da Silva *et. al*, 2015). O uso de ferramentas e tecnologia auxiliaram a pesquisadora no tratamento e relacionamento das comunicações com os objetivos da pesquisa, em concordância com o já apontado por Mozzato e Grzybovski (2011).

Na análise do conteúdo em si, seguindo o disposto por Bardin (1979), foi realizada a contagem dos itens de significação nos textos de interesse, com base em códigos previamente determinados, inseridos nas categorias engajamento e limitações. Assim, considerando as evidências coletadas com as entrevistas e análise do conteúdo dessas, foi possível inferir as condições em que se dão as atuações e considerações desses gestores para a execução da política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional.

As categorias engajamento e limitações, criadas para a verificação dos objetivos da presente pesquisa, e os códigos relacionados: conhecimento, percepção de responsabilidade e atuação na política, parcerias, coordenação de stakeholders e entraves para a implementação de ações para a PNAMPE, elevados na fase de confecção do questionário e das questões para as entrevistas, permitiram a separação do conteúdo e a análise de forma concatenada com os objetivos da pesquisa.

No *software* NVIVO foi utilizada a ferramenta cruzamento de códigos, considerando as divisões já realizadas, para separação dos conteúdos condizentes com cada código. Após a separação do conteúdo por códigos, foi promovido o encaixe dos conteúdos nas categorias (engajamento e limitações), permitindo a análise de forma distinta, porém concatenada. Por fim, foi promovida análise de relacionamento entre as evidências coletadas com a aplicação dos questionários e as respostas às entrevistas.

#### **4. Resultados e Discussões**

No presente capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa, contando com análise da teoria e de documentos relacionados à execução de políticas públicas, governança e capacidades governamentais, além da descrição das análises realizadas a partir das evidências coletadas com a aplicação de questionários e de entrevistas com servidores e gestores do Departamento Penitenciário Nacional.

Além disso, serão apresentadas as discussões levantadas a partir dos resultados inferidos em busca do alcance dos objetivos da pesquisa, abordando questões sobre a governança da rede política nacional de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional - Pnampe.

##### **4.1. O sistema prisional e a política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional**

O sistema prisional é tratado sob forte viés de punição, composto por estruturas que visam a dificultar o contato entre o lado de dentro e o lado de fora, em diversos sentidos. Entretanto, esse mesmo sistema deve ser responsável pelo complexo processo de integração ou reintegração de cidadãos ao meio aberto, à sociedade. Esse processo deve seguir os ditos de legislação nacional e internacional, e mais especificamente da Lei de Execução Penal - LEP, que dispõe que a pessoa presa perde seu direito de livre ir e vir, mas deve ter assegurados os direitos que compõem a fundamentalidade da vida humana e do convívio social. De acordo com Torres (2010), normativos como a LEP e as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, de 1955 (CNJ, 2016b), são imprescindíveis para assegurar a dignidade da pessoa humana encarcerada, uma vez que ditam os modos e os limites para o tratamento das pessoas que devem cumprir medida de restrição de liberdade.

Tendo isso atrelado ao escalonamento do número de prisões no Brasil e a falta de ritmo da melhoria estrutural do sistema prisional para acompanhar o rápido e constante crescimento da população prisional, violações de direitos fundamentais têm se tornado comuns nesse ambiente. Esses fatos podem ser inseridos em um contexto de dificuldades de reformas estruturantes nas instituições de justiça e de segurança, marcado por demandas acumuladas e incompletas mudanças (Lima, Bueno, & Mingardi, 2016). Reflexo disso é o reconhecimento, em 2017, do Estado de Coisas Inconstitucional - ECI, pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude das constantes violações de direitos no sistema prisional (STF, 2017), elevando à extrema medida o sistema carcerário brasileiro, seguindo pressupostos

como violação massiva de direitos fundamentais, omissão das autoridades públicas e falhas estruturais (Ramos, Rosário, & Lima, 2020).

A gestão prisional, especificamente, ainda é apresentada como em estado de carência de conceitos, que faz com que não haja amparos adequados e suficientes para a execução das disposições da Lei de Execução Penal - LEP (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], Departamento Penitenciário Nacional [Depen], & Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2020). Ante as já apontadas deficiências, e diante da complexidade do sistema prisional, qualquer política pública que se apresenta para esses ambientes deve considerar o seu cotidiano, para que se possa compreender a necessidade de uma abordagem multidimensional de rotinas, fluxos e procedimentos para garantir direitos fundamentais. Ademais, as políticas voltadas às prisões também devem considerar o aspecto da necessidade de manutenção da segurança e dos atores que interagem diretamente no ambiente prisional (agentes prisionais, profissionais de saúde, professores etc).

Vasconcelos, Cardozo, Pereira e De Vitto (2018) afirmam que a rivalidade sobre competências e a concentração de poderes quanto à execução de políticas públicas entre os entes da federação são invertidas quando se trata de segurança pública e sistema prisional. Os mesmos autores (2018) destacam que o direito penitenciário, abarcado pelo espectro administrativo e gerencial que a Lei de Execução Penal levanta, não envolve diretamente as questões de governança relacionadas à política prisional, considerando a autonomia de gestão dos estados para seus sistemas prisionais. Ademais, segundo os autores, a indefinição dos papéis e das responsabilidades, em um “jogo de empurra” entre União e estados, sublinha a necessidade da análise e da apresentação de proposta de modelo de governança para a política pública penitenciária.

Carecemos, por certo, de acúmulo teórico e prático que problematize o processo de criminalização e encarceramento, como bem o faz a criminologia crítica, mas que também aponte alternativas factíveis para lidarmos com essa realidade. Se os operadores do sistema de justiça, gestores públicos e pesquisadores não encararem essa tarefa como urgente e imperativa para a construção de um patamar civilizatório mínimo, correremos o risco de seguirmos – por omissão ou crueldade – como expectadores do conteúdo do DVD já esgotado nas bancas dos camelôs de Manaus (Vasconcelos *et al.*, 2018, p. 9).

De acordo com a Lei de Execução Penal (lei nº 7.210, 1984) e com o regimento interno do órgão (Portaria nº 199, 2018), a atuação voltada ao planejamento e coordenação da política nacional de serviços penais e a implementação de políticas públicas penitenciárias são motes prioritários nas competências e atividades do Departamento Penitenciário Nacional - Depen.

O Depen foi criado pela Lei de Execução Penal (1984), é subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e deve atuar como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional. Entre as atribuições para com a política penitenciária, estão a gestão do Sistema Penitenciário Federal, e também as relacionadas ao acompanhamento da aplicação das normas de execução penal nos sistemas prisionais dos estados (Lei nº 7.210, 1984). Assim, suas atribuições regimentais passam, dentre outras, por planejar e coordenar a política nacional de serviços penais, implementação de políticas relacionadas às assistências e direitos descritos na LEP e de atenção e respeito às diversidades e às questões de gênero, gerir o Fundo Penitenciário Nacional (Portaria MJSP nº 199, 2018).

No que tange à pauta relacionada às diversidades e ao gênero nos cárceres, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe (Portaria MJSP nº 210/2014) é o expediente para a expressa consideração de política pública voltada à população de mulheres em situação e pós-situação de cárcere. Considerando o caráter transversal e intersetorial da política nacional para mulheres presas, contando com o compartilhamento de ações para que seu ciclo tenha curso, eleva-se a necessidade de análise da percepção e do engajamento dos atores envolvidos na referida política sobre a governança da mesma, com vistas a melhor compreensão sobre a organização dessa rede para o alcance dos objetivos e metas dispostos nos normativos relacionados. Com a instituição da Pnampe, em 2014, busca-se o destaque à situação de mulheres encarceradas, com a criação de recorte específico no banco de dados do Depen sobre informações penitenciárias e a efetiva pactuação, intra e intergovernamental, para remodelar estratégias, planejamento e práticas que envolvem o encarceramento e o desencarceramento de mulheres.

É recente o mote da questão de gênero para políticas públicas, apesar dos notórios avanços (Santos e Rezende, 2020). De acordo com as já citadas autoras, em consonância com Farah, Diniz, Marcondes, Youssef & Silva (2018), a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM foi vetor importante para a transversalidade relacionada ao gênero nas políticas públicas estruturantes e, inclusive na criação de planos nacionais de políticas para mulheres. Foi nesse contexto que se lançou a agenda para a criação de uma política que fosse voltada às mulheres encarceradas, fazendo do Depen e da SNPM os pontos principais para a articulação com outros parceiros para a implementação da Pnampe.

Pela portaria de criação da PNAMPE (Portaria MJSP nº 210, 2014) foram instituídas metas que passam por incentivos e tratativas com órgãos estaduais de administração prisional para a garantia dos direitos e das assistências previstas na LEP (saúde, educação, trabalho, assistências jurídica, social religiosa e atenção à maternidade), além de garantias relacionadas à estrutura física de unidades prisionais femininas (tipo, qualidade e quantidade de vagas), ações para aperfeiçoamento da gestão prisional e capacitação de servidores. O referido normativo também prevê o repasse de recursos para ações específicas para mulheres presas e egressas.

Para a implementação da PNAMPE, é necessário considerar dados básicos sobre o encarceramento feminino. O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Sisdepen (Depen, 2021) apresenta resultados específicos para mulheres e grupos específicos, já como um dos frutos da PNAMPE. Tais dados demonstram que entre 2000 e 2021 o crescimento da população de mulheres presas foi de quase seis vezes o número inicial. O banco de dados do Depen (2020) informa que 8% e 15%, respectivamente, dos estabelecimentos prisionais do Brasil são femininos ou mistos. Nesse ponto cabe destacar que o Departamento Penitenciário Nacional inclui alguns centros de monitoração eletrônica como estabelecimentos prisionais, já que algumas prisões voltadas à custódia de pessoas presas em regime semiaberto passaram apenas a monitorar pessoas por meio de tornozeleiras eletrônicas, sem garantir uma vaga específica. Esse não é o caso de nenhuma prisão somente feminina, mas é o caso de 45% dos estabelecimentos tidos como mistos no Brasil. Além disso, dados característicos (Depen, 2020) indicam que cerca de 95% das mulheres presas são mães, 76% são mulheres negras e 22% são presas sem condenação. Ainda, o Sisdepen (2020) demonstra que nos estabelecimentos mistos ou exclusivamente femininos há: consultório médico em 58%; consultório odontológico em 41%; sala de aula em 59%; biblioteca em 51%; módulo de oficina de trabalho em 57%.

Como ponto culminante para a execução, a PNAMPE dispõe de comitê gestor, inicialmente criado para monitoramento e avaliação da política, e que depois teve seu escopo ampliado pelo Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019. Pelo Ato presidencial, o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - CGPNAMPE deve atuar no assessoramento para a formulação de propostas para a política. Interessante verificar que o referido colegiado é composto por setores do próprio Departamento Penitenciário Nacional (que exerce papel de coordenação, inclusive) e por representantes da Secretaria Nacional de Política para

Mulheres - SNPM, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Para a composição do CGPNAMPE, o Depen indica 5 membros titulares e 5 suplentes, e a SNPM indica 4 membros, entre titulares e suplentes. Uma das incumbências do comitê gestor da Pnampe é apresentar relatórios anuais de avaliação à Direção-Geral do Depen, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública e à SNPM, visando o aperfeiçoamento constante da política.

Nesse escopo, a atuação do Departamento Penitenciário Nacional para a Pnampe se dá em papel de cooperação entre órgãos e setores, e também de coordenação em uma rede instituída. Assim sendo, há a necessidade de atuação para o fortalecimento das capacidades, próprias e dos entes que atuam para a implementação da política para mulheres presas e egressas do sistema prisional. O ponto principal da atuação é a indução dos demais entes, lidando com os diversos e, em alguns casos, divergentes interesses de cada parte, na tentativa de promover a transversalidade necessária ao funcionamento da Pnampe.

No que tange diretamente à gestão do Depen sobre a política para mulheres presas e egressas do sistema prisional, é importante retomar o que o TCU (2020) destaca sobre a atuação de instâncias internas. Assim, institui-se o nível de dirigentes superiores, como responsáveis pelo direcionamento das ações da organização pública, e os níveis tático e operacional, onde estão colocados os responsáveis pela gestão. Nesse sentido, a burocracia que é responsável pela coordenação da Pnampe, no Depen, está distribuída em uma diretoria intitulada Diretoria de Políticas Penitenciárias - DAS 101.5, por uma coordenação-geral - FCPE 101.4, de cidadania e alternativas penais, e uma Coordenação FCPE 101.3 de atenção às mulheres e aos grupos específicos - Diamge (Portaria MJSP nº. 199, 2018). No entanto, a Pnampe tem como procedimento de implementação a mobilização de diversos atores, entre eles outras burocracias do próprio órgão, conforme o disposto no Decreto nº 9.871 (2019).

No caso da Pnampe, os burocratas do Depen devem se articular para a formulação de indicadores para a política. Ademais, devem atuar com as demais figuras da política, os demais entes do sistema de justiça criminal, em especial as gestões penitenciárias estaduais, para fazer com que as ações sejam executadas em dinâmica relacional lateral e horizontal. No aspecto lateralizado, a Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos trata com seus pares no próprio Depen para estabelecer os vieses da atenção às mulheres nas demais políticas públicas (saúde, educação, trabalho, assistência social etc).

Os normativos e os procedimentos que envolvem a Pnampe reforçam a imprescindível força da atuação dos diversos setores do Depen, na tentativa de internalizar



o olhar para o recorte de gênero para o sistema prisional e o sistema de atenção a egressos, e fazer com que parte dos recursos também seja disposto de modo específico, direcionado e planejado.

Como a atuação do Depen se insere no bojo da Justiça Criminal e da Segurança Pública, é importante destacar o que afirma Trindade (2015) sobre os obstáculos institucionais e relacionados à cultura organizacional para a inovação e implantação de novas políticas públicas. Políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de pessoas presas têm a sua indicação de dificuldade de aceitação e de priorização no órgão. Uma política pública voltada a uma população específica, como as mulheres presas e egressas, em que pese tenha cunho transversal no que tange a políticas mais bem consolidadas, como saúde, educação e trabalho, ainda sofre os ataques e as desconsiderações inerentes à dicotomia criada para as discussões sobre gênero e equidade. Tal ponto também atinge o papel de coordenação do Depen, uma vez que as dificuldades de aceitação e apoio internos se refletem nos estados e na sua capacidade de articulação e mesmo de indução intra e interorganizações.

Nesse sentido, é importante tratar as considerações da Controladoria-Geral da União - CGU sobre a implementação de políticas relacionadas às assistências no sistema prisional, em relatório de 2019. Dentre as conclusões sobre a Pnampe, destacam-se a existência de carências relacionadas às estratégias para implementação e monitoramento da referida política, e o baixo volume de recursos financeiros interpostos, exigindo esforços mais vigorosos dos atores da política pública voltada ao público feminino encarcerado (CGU, 2019).

Nos últimos anos o Depen tem empreendido esforços para elevar a pauta penitenciária a um patamar que vai além do investimento, necessário, em estrutura física. O foco tem se ampliado para as assistências penitenciárias e para as alternativas penais, além da melhoria dos dados sobre pessoas presas e sobre processos e reincidência penitenciária. Nesse contexto, a política para mulheres tem conseguido levantar as suas bandeiras de atuação e estabelecer documental que, minimamente, oriente os estados e estabeleça as tratativas locais com os diversos interessados na pauta, para o tratamento de mulheres encarceradas.

Em se tratando de mulheres encarceradas, é importante atentar às ideias de Foucault (1987) sobre o adestramento de pessoas, abarcando a questão de um sistema de justiça com forte influência no aprofundamento das desigualdades sociais (Wacquant, 2012), verifica-se a importância de voltar atenção ao papel da mulher nas comunidades e nas famílias e, com

isso, considerar a política pública para mulheres presas e egressas como instrumento que pode proporcionar mudanças basilares, não só para o próprio sistema prisional, mas para a sociedade, uma vez que as relações que ocorrem no cárcere ultrapassam os limites da prisão (Rosa, 2018).

O outro ponto relevante é a recente criação, no Depen, de coordenação específica para tratar da pauta da atenção a pessoas egressas. Assim como a atenção a mulheres presas, o olhar para a mulher egressa do sistema prisional faz parte dos objetivos da Pnampe, e deve compor o rol de atribuições de um órgão que tem como intuito a melhoria das condições e dos direcionamentos no sistema penitenciário feminino, e também a efetiva reintegração social e econômica, além do máximo afastamento dessas mulheres do que pode compor os requisitos e os impulsos para a reincidência criminal e penitenciária.

Atualmente, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Prisão e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe cumpre algumas fases de forma concomitante, quais sejam: implementação e avaliação. A execução, considerando essas fases, proporciona definições sobre indicadores, fases de execução e os responsáveis por cada ação, em busca de cumprir com as metas definidas na fase de formulação da política. Considerando o disposto por Howlett (2013) de que a política pública é a interseção entre objetivos e meios, e que envolve decisões de uma série de atores, é válido destacar que os esforços do Depen, sendo também um membro dessa rede, se voltam a induzir e concatenar as ações dos atores internos e externos para proporcionar capacidade do órgão para atingir ou reconfigurar os resultados da Pnampe, já planejados.

Assim, tratando o sistema prisional e a implementação da política pública para mulheres presas como problemas complexos, tomando como base estudos sobre políticas públicas, governança e capacidades organizacionais, a análise passa pelas referências básicas para o alinhamento de ações e lógicas que permitam garantir atuação e engajamento de atores do próprio Departamento Penitenciário Nacional para a efetiva implementação e avaliação da Pnampe, em atividade de colaboração e cooperação com entes estatais estaduais e municipais, com a sociedade civil e com a iniciativa privada.

A análise da gestão da política em si leva em consideração o objetivo primeiro da mesma, qual seja a apresentação de propostas para reformular as práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres. Tais propostas seguem o rastro do panorama descrito por Fonseca & Filho (2019) e Arenas Garcia & Cerezo Domingues (2016), sobre a problemática para a construção e para a implementação de

políticas públicas para o sistema prisional, e da necessidade apontada por Germano, Monteiro e Liberato (2018) e Pereira (2016) de políticas interseccionais, transversais, com aprofundamento das situações biográficas e vivências cotidianas, com caráter estratégico voltado à garantia dos direitos humanos e do acesso às assistências.

Em 2020, a Controladoria-Geral da União - CGU publicou o Relatório de Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, em complemento ao já lançado em 2019, com recorte para a Pnampe. O referido relatório apresenta algumas nuances referentes à implementação, ao monitoramento e à avaliação da política pública, com ênfase ao papel predominantemente coordenador do Depen, através do comitê gestor da Pnampe. Entretanto, apesar da existência do colegiado com papel gestor para a política, a CGU (2020) conseguiu, por meio de trabalho de auditoria, verificar a ausência de definições para a prática. Não há plano de trabalho para o comitê gestor ou o desenho de indicadores e metas específicas, plano de monitoramento das metas ou definições sobre responsáveis, periodicidade para as ações. Também, a CGU (2020) apontou certo descolamento entre a Pnampe e o planejamento estratégico e a Carteira de Políticas do Depen, além da falta dos relatórios anuais de avaliação da política, além de baixa execução financeira, apesar de existir dotação orçamentária.

Assim, a observância dos dilemas do sistema prisional e das considerações da Controladoria-Geral da União sobre a política para mulheres do sistema prisional, além das considerações acerca da governança no setor público impõem à análise das ações do órgão coordenador da política para sua implementação da Pnampe. Nesse sentido, analisar a atuação da parcela interna dessa rede que envolve tantos interessados e envolvidos serve de premissa para o entendimento de como essa rede se articula, já que as interlocuções para as ações relacionadas à política são em escala (cada setor trata com organizações de mesmo cunho de atuação).

Após o apanhado teórico e documental sobre a prisão de mulheres e a Pnampe, serão apresentadas análises, resultados e discussões, a fim de compor melhor ponto de situação entre as evidências coletadas pelas aplicações dos questionários e pelas entrevistas feitas com gestores titulares do Departamento Penitenciário Nacional, com algum viés de atuação para a Pnampe.

As discussões tomam por base o referencial teórico, quais sejam artigos publicados com temas relacionados à governança no setor público, políticas públicas e sistema prisional, além de normativos relacionados à Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação

de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAME, instituída em 2014, e as evidências coletadas pelos instrumentos escolhidos para a pesquisa em questão. A referida análise foi guiada pelos aspectos do sistema prisional brasileiro, do Departamento Penitenciário Nacional e, de forma bastante direcionada, pelos estudos de Buta e Teixeira (2020) sobre governança, para garantir o atingimento dos objetivos da pesquisa. Além disso, também compuseram as discussões nesse trabalho as considerações da Controladoria-Geral da União (2020) sobre a carência de definições práticas para a PNAME e as considerações de Cavalcante e Pires (2018) sobre a relevância de se respeitar dinâmicas relacionais na busca pela elevação das capacidades estatais aliada ao processo de governança de redes de políticas públicas.

#### **4.2. Perfil sociodemográfico dos respondentes**

Inicialmente, expõe-se que além das evidências relacionadas aos objetivos da pesquisa, as respostas ao questionário também permitiram o levantamento do perfil sociodemográfico dos respondentes, servidores e gestores que atuam nas unidades do Departamento Penitenciário Nacional, e que devem ser empenhados como atores da rede da PNAME. Assim, tem-se essa população de gestores, entre titulares e substitutos, com médias de trinta e oito anos de idade, seis anos de atuação no Depen, com intervalo de seis meses a quinze anos, e pouco mais de dois anos (vinte de seis meses) de atividade no setor em que atuava no período da aplicação do questionário (entre novembro de 2021 e janeiro de 2022).

No questionário foram apresentadas questões sobre a ocupação de cargo de chefia ou assessoramento, sobre o grau mais elevado de diplomação e sobre a área de formação. Quanto à ocupação de cargo de chefia ou assessoria, 80% (dezesseis) dos respondentes indicaram que ocupam no momento, 10% (dois) indicaram que já ocuparam, mas não ocupam no momento, e a mesma porcentagem (10%) que nunca ocuparam cargos dessa natureza. Nesse ponto é importante destacar que alguns servidores que exercem a função de substitutos indicaram que ocupam cargos, outros na mesma situação indicaram que nunca ocuparam cargos ou funções de chefia ou de assessoramento. A mesma situação ocorreu com os servidores que indicaram que já ocuparam cargos dessa natureza, mas não ocupam no momento. Para fins da pesquisa, será considerado que apenas os titulares exercem cargos ou funções de chefia ou de assessoramento. Entretanto, os servidores que são gestores substitutos atuam a frente das pautas em períodos de afastamento dos titulares (férias, licenças etc), o que pode trazer uma percepção diferenciada, haja vista que tais servidores

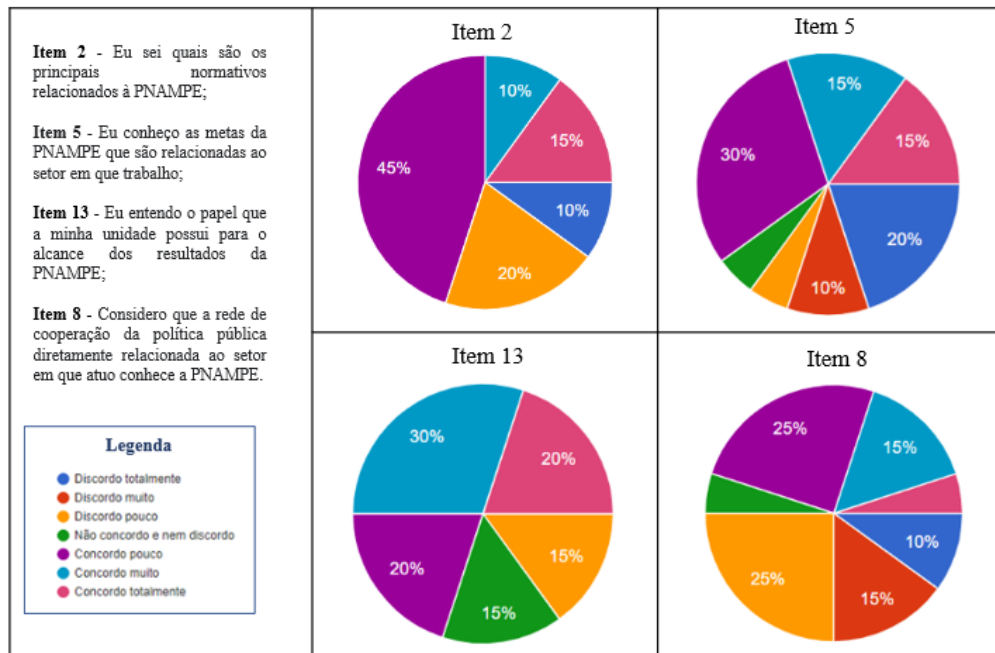
influenciam na implementação das políticas públicas conduzidas pelo Depen com viés de servidor, membro das equipes, e também, por vezes, como gestores. A fim de contextualizar, dos vinte respondentes, dez eram gestores titulares e dez eram servidores, substitutos daqueles titulares. Dois casos precisam ser destacados. Um deles é a situação do titular da Coordenação de Educação, Cultura e Esporte, que também é substituto da Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais. A outra situação é o caso da substituta da Coordenação de Trabalho e Renda, cujo cargo titular estava vago. Assim, tal servidora fazia as vezes de gestora titular.

Passando aos dados sobre formação, destaca-se que 75% (quinze) dos respondentes indicaram possuir título de pós-graduação, sendo 55% do tipo *lato sensu* (especialização), seguida por 20% (quatro) de pessoas com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado, doutorado). Por fim, houve o registro de 25% (cinco) dos respondentes com diploma de graduação como o mais elevado. Ainda, 35% (sete) dos respondentes indicaram o Direito como área de formação, e os demais respondentes informaram formação em: ciências contábeis (dois), administração (um), engenharia (um), fisioterapia (um), gestão pública (um), gestão ambiental (um), história (um), letras (um), psicologia (dois), pedagogia (um), serviço social (um), terapia ocupacional (um). Dois servidores indicaram duas áreas de formação, uma sendo sempre aliada à área do Direito.

### **4.3. Conhecimentos sobre a política**

Para aferições no que tange ao conhecimento dos servidores e gestores do Depen sobre a política nacional para mulheres presas e egressas do sistema prisional, no questionário foram apresentados alguns tópicos específicos (itens dois, cinco, treze e oito), cujos percentuais de respostas constam da figura 6. Tais pontos do questionário, somados a narrativas por ocasião das entrevistas, dispõem sobre a concordância sobre o conhecimento dos principais normativos e das metas da política para mulheres presas e egressas, além da manifestação sobre a produção de resultados que podem ser relacionados à PNAME.

**Figura 6** - Percentuais das respostas dos itens 2, 5, 13 e 8 do questionário.



Fonte: elaboração da autora.

Nas respostas aos questionários sobre a proximidade com os normativos (referência - questão dois), 70% (catorze) dos respondentes indicaram concordância, sendo que a maior parte (45%) teve baixa concordância. Ainda sobre os que concordaram com a afirmação sobre os normativos, oito pessoas (57,1%) eram titulares das pastas. Dos que discordaram, em qualquer grau, da afirmação de conhecimento dos normativos, dois eram titulares e quatro eram substitutos. Nesse ponto, cabe ressaltar que apenas uma pessoa do rol dos discordantes atua na Diretoria de Políticas Penitenciárias, sendo a maior parte de áreas ligadas ao gabinete do Depen. Mais uma vez no que tange aos respondentes que concordaram com a afirmação, os três respondentes que concordaram totalmente eram (à época): o atual e o antigo gestor da pasta de atenção às mulheres, e o titular da Dirpp. Oito, dos nove respondentes que concordaram pouco, atuam diretamente com políticas penitenciárias e um atua com assuntos estratégicos no Depen.

Sobre as metas da PNAMPE (questão cinco), 40% dos respondentes (oito) discordaram da afirmação sobre conhecê-las. Desses, três (37,5% dos que discordam) atuam nas coordenações da Diretoria de Políticas Penitenciárias, mais especificamente com as pautas de saúde, trabalho e educação para o sistema prisional. Ainda sobre o conhecimento sobre as metas da política de mulheres, cabe destacar que a maior parte dos que concordaram com a afirmação (seis pessoas - 50% do rol) concorda pouco. Desses que pouco concordam, quatro atuam diretamente com políticas penitenciárias, mais especificamente nas áreas de monitoração eletrônica, alternativas penais e, inclusive, na coordenação de atenção às

mulheres presas e egressas do sistema prisional, setor responsável por fomentar a atuação da rede que deve ser engajada para o atingimento das metas da Pnampe.

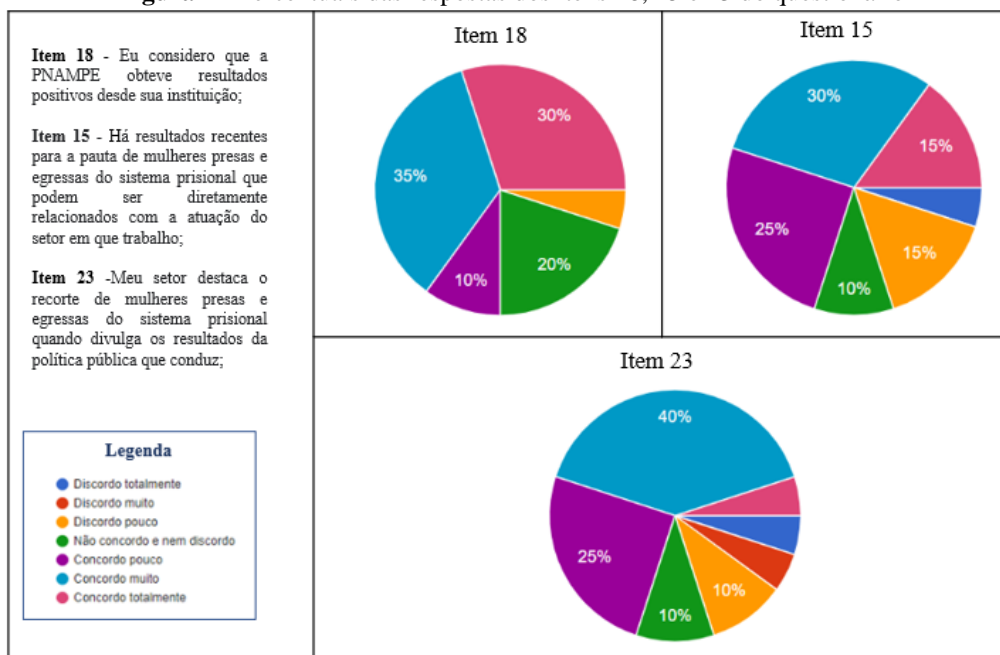
Já na questão treze do questionário, os respondentes se manifestaram sobre o papel das suas unidades para o alcance dos resultados da Pnampe. Nesse quesito, 70% (catorze) dos gestores concordaram que compreendem qual o papel dos seus setores para a implementação da política nacional de mulheres. Também, 15% (três) discordaram e o mesmo percentual apresentou resposta neutra. Nesse ponto, entre os que concordam totalmente estão quatro gestores da Dirpp, incluindo o próprio diretor da unidade, das áreas de saúde, educação e da própria coordenação de atenção às mulheres. Dos que concordam muito, quatro são servidores da Dirpp e dois são os assessores de gestão de riscos e de assuntos estratégicos. Quando se trata de baixa concordância, há manifestação de dois gestores da Dirpp, das áreas de trabalho e renda e de monitoração eletrônica, bem como da Assessoria de Assuntos Estratégicos e da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais. No rol de discordantes estão servidores da Coordenação de Saúde, da Coordenação Nacional de Alternativas Penais e da Onsp. Além disso, três servidores não concordaram e nem discordaram, sendo esses da Escola Nacional dos Serviços Penais, da Assessoria de Gestão de Riscos e da própria Coordenação de Atenção às Mulheres.

Ainda sobre o conhecimento sobre a Pnampe, mas agora pela rede de cada política pública em que o Depen atua ou conduz (item oito do questionário), 45% (nove) dos respondentes se manifestaram com algum grau de concordância, sendo que a maior parte deles (cinco) concordou pouco. 50% (dez) dos gestores indicaram discordância sobre essa sentença e 5% (um) deles apresentou resposta neutra. Gestores da área de saúde no sistema prisional e da Espen discordaram totalmente da sentença, indicando que as redes dessas políticas (saúde para a população prisional e capacitação para servidores da execução penal) não possuem conhecimento suficiente sobre a política para mulheres presas e egressas do sistema prisional. Além disso, gestores das áreas de educação, trabalho e da própria coordenação de atenção às mulheres presas indicaram que discordam muito que as redes dessas políticas conhecem a Pnampe. Dos que concordaram com a questão, apenas a gestora titular da pasta de mulheres concordou totalmente.

Para tratar de resultados, como exposto na figura 7, a questão dezoito afirma que a Pnampe obteve produtos positivos desde a sua instituição, a questão quinze dispõe sobre a existência de resultados recentes para a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional que podem ser diretamente relacionados com a atuação dos setores dos respondentes e a questão vinte e três aborda se os setores destacam o recorte de mulheres

presas e egressas do sistema prisional quando divulgam os resultados das políticas públicas que conduzem.

**Figura 7** - Percentuais das respostas dos itens 18, 15 e 23 do questionário



Fonte: elaboração da autora

No item quinze do questionário, houve a afirmação sobre a existência de resultados recentes da PNAMPE que podem ser imputados aos setores dos gestores respondentes. Diante disso, 70% (catorze) dos gestores concordaram com a sentença, 20% (quatro) discordaram e 10% (dois) não concordaram e nem discordaram. Os que discordaram são gestores das Assessorias de Gestão de Riscos e de Assuntos Estratégicos, da Ouvidoria e da Coordenação de Saúde do Depen. Os gestores que não concordaram e nem discordaram são da Assessoria de Gestão de Riscos e da Ouvidoria. Os demais, que concordaram com a sentença, formam uma massa dos setores da Diretoria de Políticas Penitenciárias e da Escola Nacional de Serviços Penais. Assim, foi possível verificar que todos os gestores das áreas da Dirpp e a gestora da Espen consideraram que suas unidades também são responsáveis pela produção de resultados da PNAMPE.

Assim, sobre a obtenção de resultados (questão dezoito), 75% (quinze) dos respondentes indicaram concordância, 5% (um) discordância e 20% (quatro) resposta neutra. Tomando inicialmente pelo gestor que discordou da sentença sobre a PNAMPE ter tido resultados positivos desde a sua criação, destaca-se ser a gestora substituta da pauta de mulheres presas. Todos os que responderam de forma neutra são de áreas do gabinete: Escola, Ouvidoria, Assessoria de Gestão de Riscos. Assim, pode-se considerar que os gestores e servidores da Dirpp têm conhecimento de resultados da PNAMPE e que, por outro



lado, resta demonstrado que as áreas mais distantes da Dirpp não conseguem apontar essa conclusão. É relevante que a servidora da própria Coamge, substituta da gestora titular, não verifique quaisquer resultados relacionados à política para mulheres.

Ainda sobre resultados, a questão vinte e três dispôs sobre o destaque para o recorte de mulheres quando da divulgação, pelos setores, dos resultados das políticas públicas. Nessa questão houve 70% de concordância entre os respondentes, 20% de discordância e 10% de neutralidade na resposta. Dos discordantes, metade é de unidades ligadas ao gabinete (Espen e Assessoria de Assuntos Estratégicos) e metade é da Dirpp (coordenações de educação e de inovação, aparelhamento e tecnologia). O setor cujos respondentes foram neutros quanto às manifestações foi a Assessoria de Gestão de Riscos.

Ainda sobre o conhecimento sobre a política para mulheres, adentrando às respostas dadas durante as entrevistas, há destaque para diversas manifestações, em diferentes questões, sobre a dificuldade de resposta pelo desconhecimento sobre a política, sobre como essa é desenvolvida, se a área tida como responsável pela sua execução está realmente atuando, e mesmo se a PNAMPE é de responsabilidade do Departamento Penitenciário Nacional.

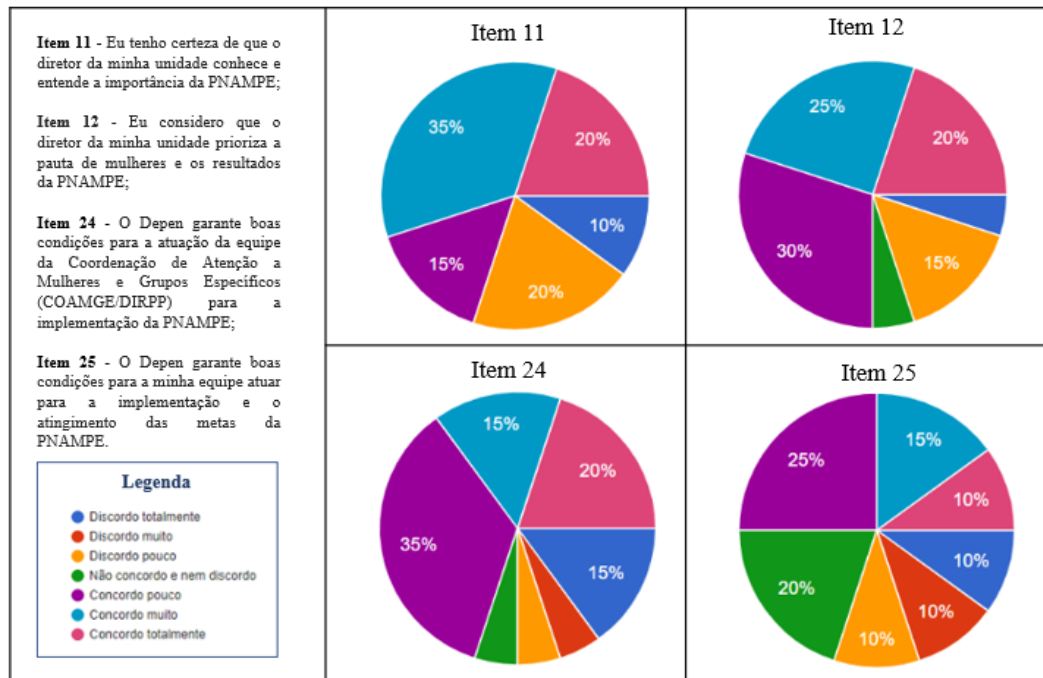
Em contraponto, durante as entrevistas houve indução para que os gestores indicassem ao menos uma meta da PNAMPE em que o seu setor pode atuar. Diante disso, diversos gestores compreenderam a questão e, apesar de alguns apresentarem dificuldades de lembrar do texto exato do normativo, referente às metas, indicaram ações rotineiras de seus setores, que podem contribuir com a garantia dos direitos das mulheres presas. No entanto, apenas alguns setores (saúde, educação, Espen e AAE) indicaram ações com recortes específicos para mulheres. Os demais setores citaram ações gerais em que o recorte feminino pode ser inserido.

#### **4.4. Condições Institucionais**

Quanto às condições da instituição Departamento Penitenciário pode prover para a governança de uma rede que ampare e desenvolva as ações da política de mulheres, o questionário apresentou bloco de sentenças (itens onze, doze, vinte e quatro e vinte e cinco, vinte e seis, vinte e sete, vinte e nove e trinta) sobre o entendimento a respeito da garantia de contexto e de suporte da alta gestão para que a política de mulheres seja implementada.

Os percentuais de respostas das questões que abordam diretamente as percepções sobre a existência de condições para se atuar pela PNAMPE constam da figura 8.

**Figura 8** - Percentuais das respostas dos itens 11, 12, 24 e 25 do questionário



Fonte: elaboração da autora

A questão onze tratou sobre a certeza de conhecimento e entendimento da importância da PNAMPE pelo diretor da unidade em que atua cada gestor. Nesse ponto, houve concordância de 70% (catorze) dos respondentes. Os 30% (seis) restantes foram discordantes, com nenhuma resposta neutra. Dos catorze servidores que concordam com a sentença, nove são da Dirpp e cinco são das áreas ligadas ao Gabinete do Depen (Onsp, AGR e AAE). Dos seis gestores que discordaram da sentença relacionada ao conhecimento e compreensão, pelo diretor da unidade, da importância da PNAMPE, quatro são da Dirpp.

Adentrando às percepções sobre o apoio da alta gestão para que os setores atuem para a implementação da PNAMPE, a questão doze tratou sobre as considerações acerca da priorização da pauta de mulheres e dos resultados da PNAMPE pelo diretor de cada unidade. Aqui, 75% (quinze) dos gestores indicaram concordância, 20% discordaram e 5% não concordaram e nem discordaram. Para essa questão, é importante destacar que as respostas envolvem duas instâncias do órgão, uma vez que diversos gestores tem como diretor da unidade o diretor de políticas penitenciárias (DAS 101.5), e alguns outros gestores, das assessorias de gestão de riscos e de assuntos estratégicos, da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, da Escola Nacional dos Serviços Penais, além do próprio diretor de políticas penitenciárias, tem como diretor, superior imediato, a Direção-Geral do órgão (DAS 101.6). Então, nessa questão, as considerações sobre conhecer, compreender a importância da política e priorizar a pauta da PNAMPE são relacionadas ao comando do órgão e ao comando

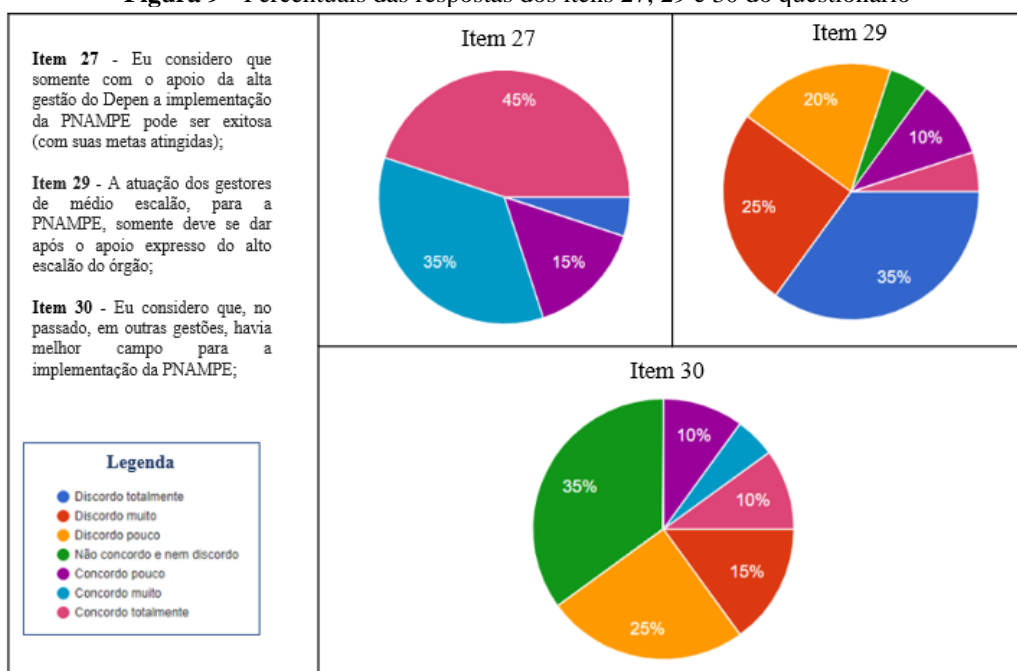
da diretoria responsável pela condução das políticas penitenciárias. Sendo assim, importa informar que dos respondentes que concordam com a sentença, dez são da Dirpp e quatro são de áreas do Gabinete (AGR, Onsp e AAE). Também, um dos respondentes é o próprio Dirpp, que se refere à sua chefia imediata, qual seja a Direção-Geral do órgão. Dos que discordaram da sentença estão: gestora e servidora da Coamge (se referindo ao diretor de políticas penitenciárias), servidor da AGR e a gestora da Espen (se referindo à Direção-Geral).

As questões vinte e quatro e vinte e cinco tratam sobre a verificação de apoio, por parte do Depen, tanto para a equipe da coordenação de atenção às mulheres presas - Coamge para a implementação da política, quanto das equipes das diversas coordenações do órgão para a atuação para o atingimento das metas estabelecidas na política de mulheres. Nesse sentido, 70% (catorze) dos gestores respondentes indicaram concordância quanto às condições institucionais para a Coamge atuar, cinco gestores (25% dos respondentes) discordaram da sentença, sendo esses da Espen, da coordenação de educação, da Onsp, da AGR e da própria coordenação de atenção às mulheres. A servidora da AGR se manifestou de forma neutra. Já quanto às condições para atuação dos setores, 50% (dez) dos gestores e servidores respondentes indicaram concordância, sendo nove da Dirpp, 30% (seis) discordaram, quais sejam: Cos, Coamge, Coece, Espen, Onsp e AGR, e 20% (quatro) nem concordaram e nem discordaram - AAE, AGR e CGAIT.

Em ambos os casos a maior parte dos respondentes concordou pouco. Ainda nesse ponto, tem-se que 25% dos gestores discordam que a Coordenação tem apoio para sua atuação para a PNAMPE. Quanto aos demais setores, 30% dos gestores discordaram da afirmação sobre apoio para atuar na PNAMPE. Em ambos os casos, 20% dos gestores discordaram muito ou totalmente. Quanto ao apoio aos setores do Depen para a implementação de metas da política de mulheres, Espen e coordenação de educação mantiveram discordando totalmente, acrescidos de gestores da Assessoria de Gestão de Riscos, da Coordenação de Saúde, da Ouvidoria e, mais uma vez, da própria Coordenação de Mulheres, que discordaram muito ou pouco da sentença.

As percepções sobre a necessidade de apoio da alta gestão para o processo de desencadear ações para a PNAMPE, e sobre melhor contexto no que tange às gestões do órgão para a implementação dessa política constam das respostas aos itens vinte e sete, vinte e nove e trinta, como se verifica na figura 9.

**Figura 9** - Percentuais das respostas dos itens 27, 29 e 30 do questionário



Fonte: elaboração da autora

Nesse sentido, diante da afirmação de que somente com o apoio da alta gestão do órgão é que a implementação da PNAMPE pode ser exitosa (item vinte e sete), 95% dos gestores concordaram. Desses, 80% concordaram muito ou totalmente. Nessa questão, somente a Coordenação de Educação discordou, totalmente, da afirmação.

Já a questão vinte e nove apresentou sentença no sentido de que a atuação dos burocratas de médio escalão somente deveria se dar após o expresso apoio da alta gestão do órgão. Para essa afirmação, houve concordância de 15% (três) dos gestores, com apenas um concordando totalmente e dois concordando pouco. O gestor da pasta de assistência social e religiosa apresentou resposta neutra, e 80% deles (dezesseis) discordaram, com a maior parte discordando totalmente. Dos que concordaram estão gestores da Dirpp: das coordenações de monitoração eletrônica e de aparelhamento e tecnologia, além da Assessoria de Gestão de Riscos.

No item trinta do questionário a pesquisadora apresentou a seguinte sentença: “eu considero que, no passado, em outras gestões, havia melhor campo para a implementação da PNAMPE”. Diante disso, 30% (seis) concordaram, 35% (sete) dos gestores e servidores respondentes não concordaram e nem discordaram e 35% (sete) discordaram (muito ou pouco). Os que concordaram são da Dirpp (cinco) e a gestora da Espen. Nesse ponto, é importante destacar que o próprio diretor da Dirpp concordou muito com a afirmação.

Ainda no que tange a percepções sobre a definição de procedimentos para a condução da política e suporte para a mesma, a questão vinte e seis apresenta afirmação de que o Depen investe em processo de gestão de riscos relacionado à PNAMPE. Nessa questão apenas 25% (cinco) dos respondentes concordaram, e outros 25% discordaram. 35% (sete) dos respondentes responderam que não concordam e nem discordam da afirmação sobre a aplicação de processo de gestão de riscos na política para mulheres encarceradas. O gestor e servidor da AGR concordou pouco e discordou, respectivamente, da sentença.

Sobre a implementação da PNAMPE de forma intersetorial, houve referências à necessidade de envolvimento de instâncias hierarquicamente superiores à Coamge, uma vez que uma coordenação de nível intermediário (FCPE 101.3) pode não conseguir instar os setores de mesmo nível ou de nível superior (FCPE ou DAS 101.4 ou superiores) para a inclusão do recorte para mulheres presas em suas próprias pautas.

#### **4.5. Cooperação e coordenação de *stakeholders***

No viés de percepção de responsabilidade e de atuação para com a PNAMPE, adentramos às respostas às questões um, três, quatro, treze, dezenove, vinte e vinte e oito, como se verifica nas figuras 10 e 11. As respostas referentes ao item treze servem tanto como evidências para esta seção quanto para a seção relacionada ao conhecimento da PNAMPE, uma vez que o item tem cunho de entendimento, no sentido de conhecimento sobre o papel de cada unidade para a implementação da PNAMPE, mas também apresenta viés de compreensão de cada unidade sobre o seu lugar para atuação efetiva na política. Ainda, o questionário aplicado com os servidores e gestores do Depen apresenta bloco (itens vinte e um e vinte e dois) que trata sobre a percepção da capacidade das equipes e dos setores do Depen para a obtenção de resultados para a política de mulheres, além da gestão de riscos atrelada a esse processo.

Em um primeiro momento, a questão três do questionário apresentou afirmação sobre o entendimento de que as unidades possuem responsabilidades diretas para o cumprimento dos objetivos da PNAMPE. Nesse caso, 85% (dezesete), 10% (dois) e 5% (um) dos respondentes, respectivamente, indicaram concordância, discordância e resposta neutra a afirmativa sobre o fato de sua área de atuação possuir responsabilidades diretas com o cumprimento dos objetivos da PNAMPE, sendo seis gestores em concordância total, cinco concordaram muito e seis concordaram pouco. Dos que concordaram totalmente, cinco respondentes são titulares de coordenações da Diretoria de Políticas Penitenciárias, quais

sejam a Coamge, Cos, Coare, Coname e o Dirpp. Dos respondentes que concordam muito, um respondente é titular de pasta do Depen, a Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, e dos que concordam pouco, quatro são titulares de cargos. No entanto, discordaram da sentença servidores das assessorias do Depen (gestão de riscos e assuntos estratégicos) e teve posicionamento neutro (não concordou e nem discordou) o servidor da área de aparelhamento, inovação e tecnologia do órgão.

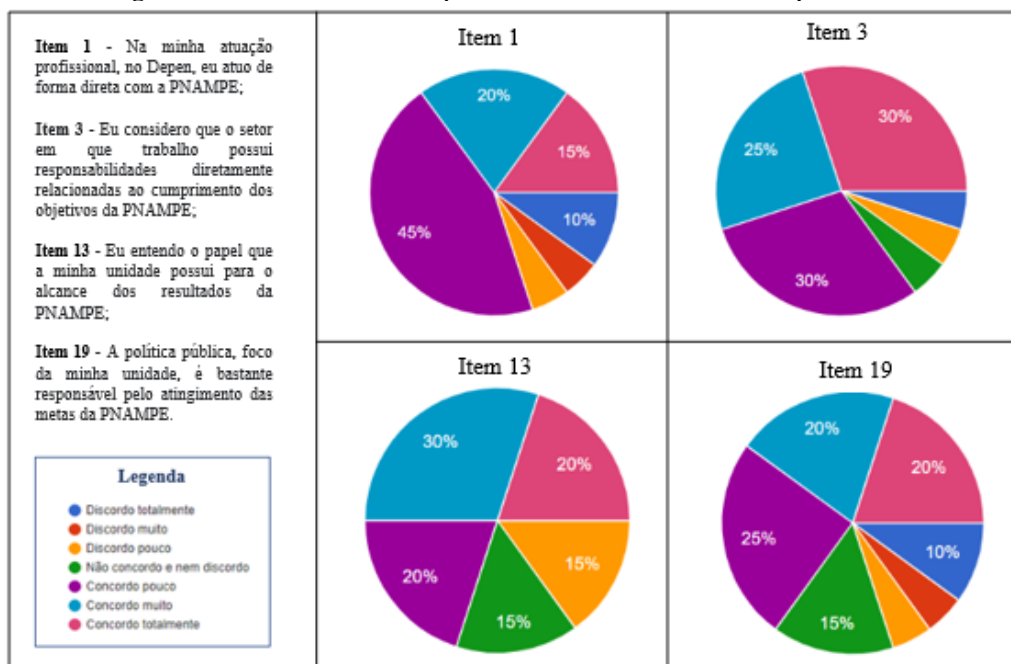
Tratando sobre a atuação direta dos setores para o cumprimento das metas da Pnampe (item um do questionário), as respostas seguem no sentido de que 80% (dezesesseis) dos respondentes entendem que atuam de forma direta com a Pnampe (referência - questão um). Desses, 45% (nove) dos gestores possuem baixa concordância quanto à atuação para a política de mulheres, entre eles gestores das áreas de trabalho e renda, assistência social e religiosa, alternativas penais, monitoração eletrônica, educação, além da Ouvidoria e da Assessoria de Assuntos Estratégicos. A titular da pasta de atenção a mulheres presas e os gestores da área de saúde, titular e substituto, concordaram totalmente com a sentença. A gestora substituta da pasta de mulheres presas, o diretor de políticas penitenciárias, os titulares da área de educação e de monitoração eletrônica concordaram muito. Dos que discordam da afirmação sobre a atuação direta para a Pnampe (20% dos respondentes), a maior parte (três de um rol de quatro pessoas) discordou totalmente ou muito, sendo Espen e AGR, respectivamente. A área de aparelhamento, inovação e tecnologia da Dirpp discordou pouco.

Na questão treze, como já tratado em outra seção desta pesquisa, a maior parte dos respondentes (70%) concordaram com a afirmação de compreender qual o papel dos seus setores para a implementação da política nacional de mulheres. Entretanto, o ponto de atenção do referido item é que dos 15% de servidores/gestores que discordaram da sentença, estão a Ouvidoria Nacional e Serviços Penais e duas coordenações da Dirpp (saúde e alternativas penais). Também, cabe destacar que a gestora da Escola Nacional de Serviços Penais, da Assessoria de Gestão de Riscos e da própria Coordenação de Atenção às Mulheres apresentaram resposta neutra sobre o papel dos setores em que atuam para a execução da Pnampe.

A questão dezenove tratou das metas da Pnampe, indicando que as políticas públicas dos setores seriam bastante responsáveis pelo atingimento dessas. Frente a essa afirmação, houve concordância de 65% (treze) dos gestores, sendo 20% (quatro) em total concordância, 20% concordaram muito e 25% (cinco) concordaram pouco. Desses, o diretor da Dirpp, as gestoras da pauta de mulheres e a gestora da pauta de assistência social, jurídica

e religiosa concordaram totalmente. Entre os que concordam muito ou pouco, com exceção dos assessores do Gabinete do Depen, todos são da Diretoria de Políticas Penitenciárias. Ainda para esse quesito, destaca-se que 15% não concordaram e nem discordaram, e 20% (quatro) dos respondentes discordaram, sendo que 10% (dois) discordaram totalmente da afirmação, entre eles estão Escola Nacional de Serviços Penais, e Assessoria de Gestão de Riscos do Depen.

**Figura 10** - Percentuais das respostas dos itens 1, 3, 13 e 19 do questionário



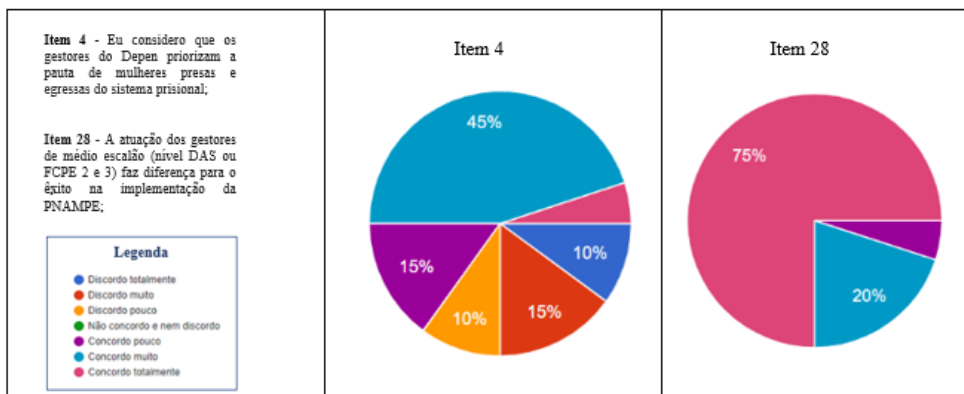
Fonte: elaboração da autora

A questão quatro apresentou sentença relacionada à consideração de que os gestores do Depen priorizam a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional. Essa questão aborda o termo gestor de modo amplo, considerando a possibilidade de abarcar a percepção geral dos respondentes sobre gestores burocratas de médio e de alto escalão. Com essa sentença, então, 65% (treze) dos respondentes concordaram, com 45% concordando muito, 15% concordando pouco e 5% concordando totalmente. Como não houve respostas neutras, 35% das respostas foram no sentido de discordância da afirmação, com distribuição de 10%, 15% e 10% para total discordância, discordam muito e discordam pouco. Entre os discordantes estão gestores das assessorias ligadas ao gabinete do Depen, da Espen, da Ouvidoria e das coordenações de educação e de atenção às mulheres presas, essa última com total discordância.

Passando à atuação efetiva das equipes de burocratas de nível médio e da coordenação do comitê gestor para a implementação da política de mulheres presas, a

questão vinte e oito afirma que a “atuação dos gestores de médio escalão (níveis DAS ou FCPE 2 e 3) faz diferença para o êxito na implementação da PNAMPE”. Nesse quesito, 100% dos respondentes se manifestaram de forma a concordar, sendo que 75% concordaram totalmente, 20% concordaram muito e 5% concordaram pouco.

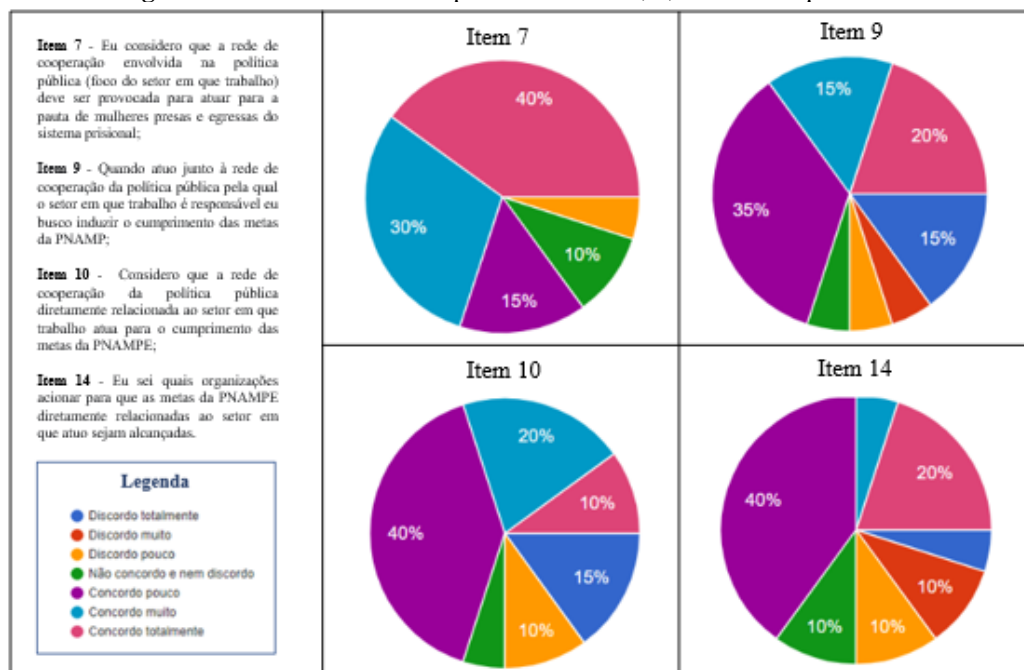
**Figura 11** - Percentuais das respostas dos itens 4 e 28 do questionário



Fonte: elaboração da autora

No que tange à percepção sobre a existência de uma rede para a implementação da PNAMPE e sobre a atuação no bojo dessa rede, algumas questões são analisadas: sete, oito, nove, dez e catorze, cujos percentuais de respostas podem ser visualizados na figura 12 (com exceção do item oito).

**Figura 12** - Percentuais das respostas dos itens 7, 9, 10 e 14 do questionário



Fonte: elaboração da autora

O item oito, cujas respostas são compartilhadas com a seção conhecimento da PNAMPE, trata do conhecimento da política de mulheres pela rede de cada política pública



em que o Depen atua ou conduz. Para essa afirmação, houve mais alto nível de discordância (50% dos respondentes). Além disso, 5% desses servidores apresentaram resposta neutra e 45% concordaram, mas grande parte desse último rol concordou pouco. Como já falado, gestores da saúde e da Espen discordaram totalmente da sentença, e gestores das áreas de educação, trabalho e da própria coordenação de atenção às mulheres presas indicaram muita discordância sobre as redes dessas políticas conhecerem a Pnampe.

Evoluindo nesse conjunto de questões, foi apresentada uma sentença que tratou do entendimento de que os atores das redes das políticas relacionadas ao sistema prisional devem ser provocados para atuar na pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional (item sete do questionário). Para tal sentença, 85% (dezessete) gestores indicaram concordância, 5% (1) discordaram e 10% (dois) não concordaram e nem discordaram. O servidor da AGR discordou, mesmo que pouco, da afirmação, e o gestor da AGR e servidor da AAE deram respostas neutras. Com a maior parte dos respondentes concordando com a sentença, sendo que oito respondentes concordaram totalmente e seis concordaram muito, se verifica que gestores e servidores entendem que a provocação é ponto inflexível para a atuação dos setores para a Pnampe.

A questão nove apresentou sentença sobre ações de indução para o cumprimento das metas da Pnampe quando da atuação dos gestores junto às redes de cooperação das políticas públicas de seus setores. Nesse ponto, 70% (catorze) dos respondentes indicaram concordância, sendo 35% com baixa concordância, 15% concordando muito e 20% (quatro) concordando totalmente. Ainda nesse ponto, 25% (cinco) dos gestores discordaram e a Coordenação-Geral de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia (correspondendo a 5% dos respondentes) não concordou e nem discordou da questão. Dos discordantes, Espen, Assessoria de Gestão de Riscos e Coordenação de Saúde indicaram discordância total, o gestor da área de alternativas penais discordou muito e da Assessoria de Assuntos Estratégicos discordou pouco. Além disso, o gestor da área de aparelhamento e tecnologia da Dirpp não concordou e nem discordou.

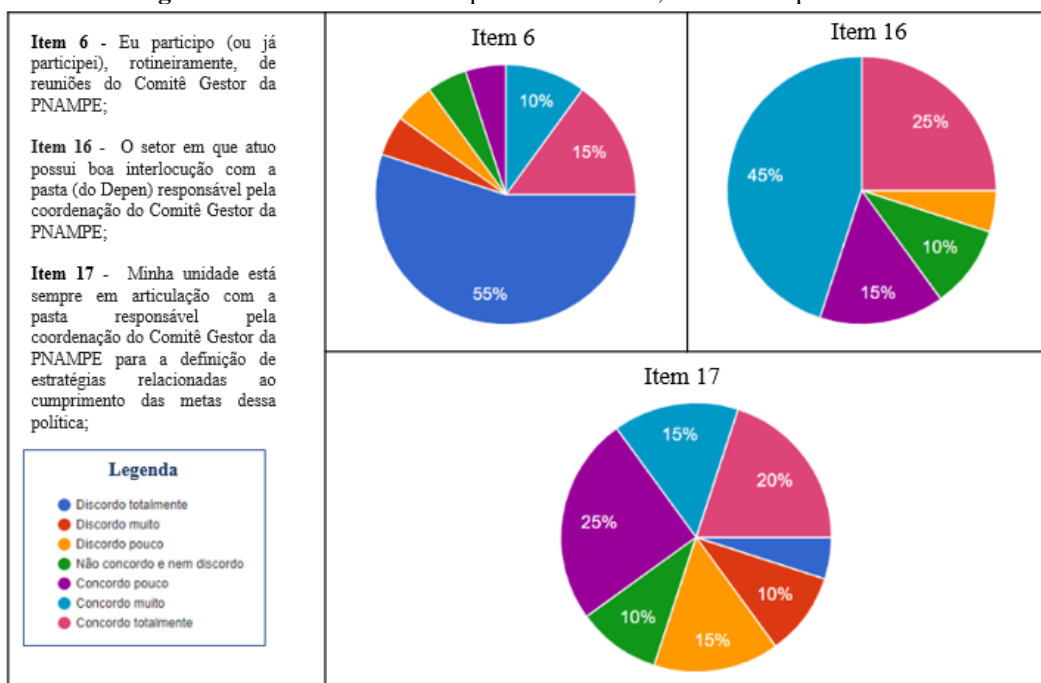
Já a questão dez apresentou sentença sobre a efetiva atuação das redes das políticas dos setores do Depen para o cumprimento das metas da Pnampe. Aqui, 70% (catorze) dos participantes concordaram, entretanto, com 40% (oito) apresentando pouca concordância. 25% (cinco) desse rol discordaram da afirmação, sendo 15% discordando totalmente, e o gestor da AGR (correspondendo a 5% do rol de participantes) apresentou resposta neutra. Dos que discordaram, Espen, Coordenação de Saúde e Assessoria de Gestão de Riscos tiveram gestores que discordaram totalmente. Além disso, as gestoras da coordenação de

atenção às mulheres e da Assessoria de Assuntos Estratégicos discordaram, mesmo que pouco, da afirmação.

Ainda nessa abordagem, a pesquisadora apresentou, na questão catorze do questionário, afirmação sobre o entendimento dos gestores sobre que organizações acionar para que as metas da PNAMPE, diretamente relacionadas a cada setor, sejam alcançadas. Nesse ponto, 65% (treze) dos respondentes concordaram, sendo que 40% concordaram pouco. 25% dos respondentes discordaram e 10% não concordaram e nem discordaram da sentença. Dos concordantes, a maior parte discordou pouco. 55% desses gestores e servidores são da Dirpp e os outros 10% são gestores da Onsp e da Assessoria de Assuntos Estratégicos. O gestor e o servidor da Assessoria de Gestão de Riscos tiveram resposta neutra.

Sobre a atuação do Comitê Gestor da PNAMPE ou dos setores no referido colegiado, além do viés de estratégia de coordenação para a implementação da política, as questões seis, dezesseis, dezessete, vinte e um e vinte e dois apresentam alguns resultados, com percentuais expostos nas figuras 13 e 14.

**Figura 13** - Percentuais das respostas dos itens 6, 16 e 17 do questionário



Fonte: elaboração da autora

Assim, de forma inicial, na questão seis foi tratada a participação rotineira dos setores nas reuniões do comitê gestor da política nacional de mulheres presas. Nesse ponto, 60%

(doze) dos respondentes discordaram da sentença, sendo que 50% (onze) discordaram totalmente, 5% discordaram muito e 5% discordaram pouco. Dos discordantes, seis servidores/gestores são de áreas da Dirpp, sendo quatro da Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativa Penais (setor que compõe a estrutura do CGPNAMPE). 5% dos respondentes não concordaram e nem discordaram e 35% (sete) concordaram com a afirmação. Dos sete concordantes, seis atuam na Dirpp e um na Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, e apenas um não é titular da área em que atua. Todos os servidores que atuam nas assessorias de gestão de riscos e de assuntos estratégicos, e na Escola Nacional de Serviços Penais discordaram totalmente, demonstrando nenhuma participação ou nenhuma rotina de participação nas reuniões do comitê gestor da Pnampe. Tais respostas demonstram que não há participação massiva dos setores do próprio órgão nas reuniões que definem os rumos da Pnampe.

As questões dezesseis e dezessete apresentaram afirmações sobre a interlocução dos setores com a pasta responsável pela coordenação do comitê gestor da Pnampe, e também sobre a rotineira articulação para a definição de estratégias para o cumprimento das metas da política. Sobre a interlocução com a coordenação da Pnampe, 85% (dezoito pessoas) dos gestores concordaram com a afirmação, estando cinco gestores totalmente de acordo e nove gestores concordando muito. Do rol de respondentes, Espen e Assessoria de Assuntos Estratégicos apresentaram resposta neutra, e a área de aparelhamento e tecnologia da Dirpp discordou, mesmo que pouco.

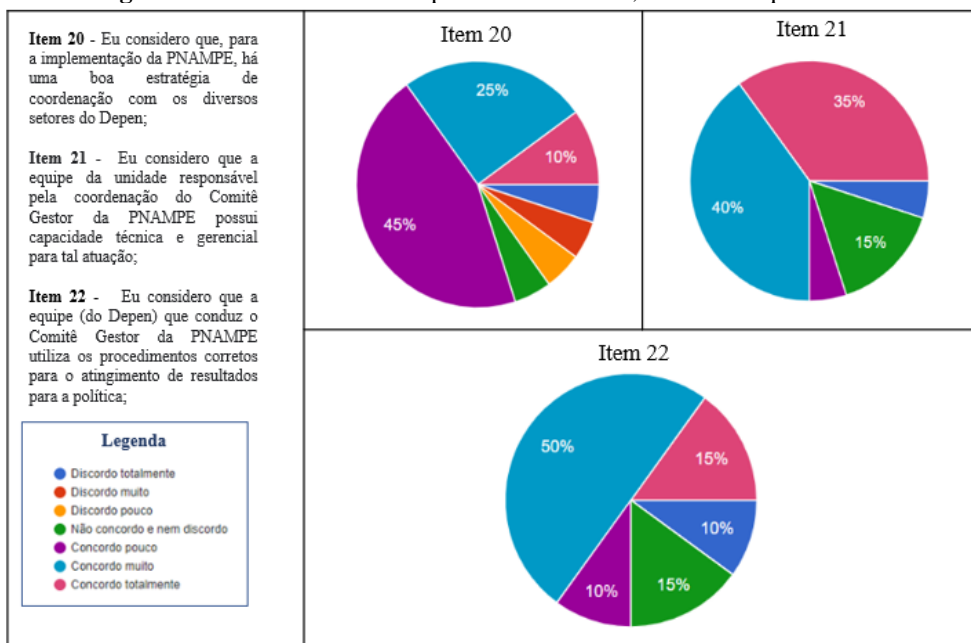
Já quanto à articulação constante para a definição de estratégias para a Pnampe, 60% (doze) dos respondentes apresentaram concordância, 10% (dois) responderam de forma neutra, e 30% (seis) dos gestores discordaram da sentença. Entre os discordantes estão Espen, Ouvidoria, Assessoria de Gestão de Riscos e três áreas da Dirpp, quais sejam: educação, trabalho e renda, e aparelhamento e tecnologia. Também, gestores das assessorias de assuntos estratégicos e de gestão de riscos responderam de forma neutra. Dos que concordaram, apenas as áreas de educação e a própria pasta de atenção às mulheres, além do diretor indicaram concordância total.

Na questão vinte, a afirmação “considero que, para a implementação da Pnampe, há uma boa estratégia de coordenação com os diversos setores do Depen”, teve 80% (dezesseis) de respostas no sentido de concordância. Entretanto, a maior parte desse rol (45%) concorda pouco com a afirmação e apenas 10% (dois) gestores concordam totalmente. Os gestores que concordam totalmente não são os da pasta de mulheres presas, que coordena a política. 15% dos gestores discordaram da afirmação e 5% não concordaram e nem

discordaram. Dos que discordaram, a Espen discordou totalmente, a Ouvidoria discordou muito e a área de aparelhamento e tecnologia da Dirpp discordou pouco.

As questões vinte e um e vinte e dois abordaram o nível de concordância sobre a capacidade técnica e gerencial da equipe da unidade responsável pela coordenação do Comitê Gestor da Pnampe, e também se a equipe (do Depen) que conduz o Comitê Gestor da Pnampe utiliza os procedimentos corretos para o atingimento de resultados para a política. Quanto à questão que trata da capacidade da equipe da Coamge, que conduz o CGPnampe, 80% dos gestores se manifestaram em concordância, 15% de forma neutra e 5% discordaram. O respondente que discordou da afirmação era a gestora da pauta de mulheres presas, e os respondentes que não concordaram e nem discordaram eram de unidades ligadas ao gabinete, quais sejam Espen e Assessoria de Gestão de Riscos, além do gestor da Coordenação de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia da Dirpp.

**Figura 14** - Percentuais das respostas dos itens 20, 21 e 22 do questionário



Fonte: elaboração da autora

Sobre a correta utilização de procedimentos, pela equipe que coordena o comitê gestor da Pnampe, para buscar o atingimento de resultados para a política (item vinte e dois do questionário), 75% dos respondentes concordaram, 15% se manifestaram de forma neutra e 10% discordaram da afirmação. As respondentes que discordavam da afirmação eram as gestoras da pauta de mulheres presas e da Escola Nacional dos Serviços Penais. Além disso, gestor e servidor da Assessoria de Gestão de Riscos e da área de aparelhamento, inovação e tecnologia não concordaram e nem discordaram.

Sobre a cooperação para a Pnampe, as evidências coletadas com as entrevistas, no que tange à compreensão sobre as próprias responsabilidades e atuação em ações para o público de mulheres presas e egressas do sistema prisional, foram no sentido de que todos os setores do Departamento Penitenciário Nacional deveriam se empenhar para o desenvolvimento de ações voltadas ao público de mulheres presas e egressas do sistema prisional, haja vista que a referida política é marcada pela transversalidade. Entretanto, a maior parte das evidências evolui no sentido de que os setores da Diretoria de Políticas Penitenciárias é que devem ser mais responsabilizados pela execução/implementação da Pnampe. Ainda nesse ponto, alguns setores indicaram que não se consideram parte da rede da Pnampe, o que pode ser relevante para a falta de empenho para a atuação direcionada à política de mulheres presas.

No que tange à coordenação dos atores da rede da Pnampe, nas respostas dos gestores às entrevistas houve indicações no sentido de que a Diretoria de Políticas Penitenciárias possui a responsabilidade de coordenar as ações da Pnampe e, inclusive, de instar as demais áreas do órgão. Mais especificamente, os gestores do Depen indicaram que o setor responsável por realizar as ações de provocação deve ser a Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos - Coamge, inclusive pela atribuição regimental da pasta.

Ainda no que concerne às responsabilidades e atuação para a Pnampe, as evidências coletadas com as entrevistas indicaram a Coamge como encarregada pelas atividades de coordenação dos *stakeholders* da política, sejam internos ou externos ao Depen. Inclusive, alguns gestores indicaram protagonismo da coordenação de pauta de mulheres presas nesse sentido, mas em contraponto houve referências de que a atuação da coordenação se dá de certo modo restrito aos membros do comitê gestor ou mesmo para que as reuniões desse colegiado ocorram, com quórum de acordo com o Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019 e com a Portaria GAB-DEPEN nº 438, de 20 de novembro de 2020. Assim, as indicações foram no sentido de ampliação e fortalecimento desse processo de articulação com os demais setores do Depen, independente das reuniões do comitê gestor da Pnampe.

Nesse mesmo sentido, as evidências coletadas indicam a necessidade de atuação contundente e específica para que os gestores do Depen compreendam que os setores em que atuam fazem parte da rede da Pnampe. Tal ponto foi indicado como importante para fortalecer a referida rede. Como já tratado no subitem sobre apoio institucional para a Pnampe, evidências apontaram para o entendimento sobre a necessidade de apoio das instâncias mais elevadas do órgão, uma vez que a coordenação de atenção a mulheres presas não possui autoridade para compelir os diversos setores do Depen à atuação.

Alguns setores indicaram que não se consideram parte da rede da PNAME, como já apresentado no subitem sobre cooperação. Entretanto, a maior parte dos respondentes entendem a importância de atuar de forma bastante específica, quando provocados. Aqui, também cabe destacar que algumas manifestações foram no sentido de que as ações relacionadas à PNAME são tocadas de forma descolada, sem um entendimento de integração da pauta de mulheres nas demais políticas públicas desenvolvidas pelo órgão. Assim, gestores indicaram a necessidade de que o planejamento para as ações da política seja feito de forma conjunta, não apenas tratativas com determinados setores, de forma particular, em momentos e por demandas específicas.

As respostas nas entrevistas também levantaram indicativos de que os afazeres relacionados à PNAME não devem ficar restritos ao Departamento Penitenciário Nacional, sendo imprescindível a efetivação por parcerias com outros órgãos da execução penal e também com instituições da justiça criminal, nos níveis federal, estadual e até mesmo municipal, com a aproximação com órgãos das áreas de saúde e assistência social.

Também, órgãos como o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH e Conselho Nacional de Justiça - CNJ foram nominalmente citados. O MMFDH foi citado no sentido de precisar ser mais provocado, haja vista suas atribuições para a pauta de defesa dos direitos das mulheres e de desenvolvimento e implementação de políticas públicas nesse sentido. O Conselho Nacional de Justiça foi indicado como organização bastante proativa quanto à atuação relacionada às pautas específicas para o sistema prisional e pessoas egressas desse. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP também foi referenciado como importante órgão para proporcionar força e visibilidade à pauta de mulheres encarceradas. Além disso, houve indicações da necessidade de participação ativa da sociedade civil organizada nas resoluções relacionadas à PNAME, com citação direta aos conselhos da comunidade.

As indicações dos gestores respondentes vão no sentido de que a atuação do Depen deve seguir em um caminho de um dos agentes principais, mas não deve seguir o viés de único responsável pelo tratamento das políticas públicas para o sistema prisional. As manifestações inclusive reforçam as diferenças entre os diversos sistemas prisionais do Brasil, uma vez que há vinte e oito gestões prisionais atuando, contando com as unidades da federação e a gestão do sistema penitenciário federal.

#### 4.6. Recorte das principais limitações apontadas pelos gestores

A categoria limitações teve bastante destaque nas manifestações dos gestores do Depen durante as entrevistas. As manifestações sobre os pontos que podem dificultar a atuação dos setores do Depen para a PNAMPE foram recorrentes e, com similaridades de discurso em diversos pontos, destacados na figura 15.

Figura 15 - Nuvem de palavras categoria limitações.



Fonte: elaboração da autora, utilizando o software *wordart.com*.

A causa limitadora para atuação mais vezes citada foi a falta de efetivo, de recursos humanos para desenvolver a gama de ações e políticas pelas quais o Depen é responsável. Assim, considerando o volume de políticas públicas específicas, gestores indicaram que as atividades se voltam para as pautas que se mostram mais emergenciais e que possuem mais visibilidade (positiva ou negativa).

A falta de qualificação em políticas públicas dos gestores e servidores que conduzem pautas no Depen também foi apontada como limitação à boa execução da PNAMPE. Houve indicações de que a falta de conhecimento sobre fluxos e a carência de bases científicas e de evidências para basear os trabalhos pode prejudicar a definição de indicadores, além do planejamento e do monitoramento da política. Assim, foi revelada a demanda por capacitação dos servidores e gestores para além das pautas específicas, mas em políticas públicas.

Também, como um dos pontos limitadores ao desenvolvimento da PNAMPE, os gestores indicaram escassez de conhecimento sobre a pauta de mulheres presas, ou seja, faltam informações sobre as necessidades e ações da política. Tais questões foram apontadas

como resultado de falha no processo de visibilidade, inclusive falta de publicidade sobre as ações e resultados da política para mulheres encarceradas. Além disso, os gestores indicaram que há dificuldade de comunicação entre os diversos setores do órgão, e falta provocação da Dirpp, inclusive com postura mais incisiva da Coamge, para que os setores atuem para a Pnampe. Todas essas questões foram apontadas como desfavoráveis ao processo de notabilidade, de entendimento das demandas e de diligências efetivas.

Em contraponto, gestores indicaram que a Coamge, por si só, não possui força para definir as ações relacionadas às metas da Pnampe e também de instar e cobrar os setores parceiros. Por isso, houve indicações de que os gestores hierarquicamente acima deveriam agir para empoderar a coordenação nesse sentido. Assim, a atuação, a priorização, o suporte e o direcionamento das instâncias superiores à Coamge também foi ponto de indicação dos gestores. Essa questão foi tratada como importante para que os demais setores entendam que também devem priorizar a política de mulheres.

Como entrave para esse senso de responsabilidade e para a atuação efetiva, surgiram manifestações sobre a atuação do setor responsável pela coordenação da política, a Coamge, considerando o Comitê Gestor da Pnampe como o rol taxativo de responsáveis pela execução da política. Assim, houve indicativos de que a coordenação toma o Comitê Gestor como o espaço principal para as discussões relacionadas às ações para o atingimento das metas da Pnampe.

Como já falado, algumas evidências indicam atuação do comitê gestor da Pnampe de forma desarticulada, sem conexão com as ações das áreas que compõem o colegiado. Além disso, houve relatos de que não há objetivos estabelecidos para a atuação do referido comitê ou mesmo para as agendas rotineiras, essas servindo para a apresentação das dificuldades atuais para a condução da política de mulheres no Depen. Em contraponto, ainda no que tange às agendas do comitê gestor da Pnampe, houve sinalizações acerca da necessidade de maior envolvimento dos setores para as reuniões, e maior envolvimento dos gestores para ações que venham a compor um rol de ações para a Pnampe.

Quando se trata da rede que deve ser envolvida nas ações para a implementação da Pnampe, gestores indicaram que essa rede parece ser bastante incipiente. Alguns gestores sequer tinham conhecimento sobre a existência de uma rede dessa política pública.

Nesse mesmo sentido, houve indicações relacionadas à necessidade de clara identificação dos atores que devem compor a rede para a execução da Pnampe, com destaque de que atualmente as atividades e responsabilidades para com a Pnampe recaem unicamente sobre a coordenação de atenção às mulheres e grupos específicos. Assim,



somados aos relatos sobre a necessidade de provocação dos setores, de planejamento de ações de forma conjunta e também do estabelecimento de objetivos nas reuniões do comitê gestor da Pnampe, há manifestações sobre cada área atuando em seu espaço específico e de rotina, com riscos de haver sobreposição de ações.

Por fim, um ponto observado como grande limitador para o desenvolvimento de ações voltadas às mulheres no sistema prisional é a falta de certeza de que setores do Depen realmente possuem a responsabilidade de atuar com esse público específico. Também, uma adversidade que pode ser fundamental para a condução da Pnampe é a indicação da falta de diagnóstico e de análises diagnósticas para a política pública em questão, a fim de orientar os gestores das diversas áreas do Depen, em nível político, estratégico e operacional em relação ao direcionamento mais efetivo e mais eficaz.

#### **4.7. Observações sobre os achados da pesquisa**

Os achados aqui apresentados consideram as evidências levantadas pela aplicação de questionários para servidores e gestores, e pela condução de entrevistas com gestores do Departamento Penitenciário Nacional, responsáveis por pautas direta ou não diretamente relacionadas à implementação de políticas públicas penitenciárias.

Inicialmente, as categorias e os códigos utilizados para o levantamento das evidências para a presente pesquisa foram baseados no estudo de Buta e Teixeira (2020) sobre dimensões sobre governança pública. Assim, das categorias engajamento e limitações foram estabelecidos os códigos que pudessem ser adequados aos objetivos da pesquisa, que trata da governança da rede de políticas públicas para implementação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe.

Assim, no que tange ao código de conhecimento sobre a Pnampe, é possível verificar que as respostas aos questionários indicam que a maioria dos respondentes informou conhecer os normativos da Pnampe e as metas que podem ser relacionadas aos diversos setores. Entretanto, o nível de concordância sobre esses pontos não se demonstrou tão alto, a ponto de massificar a ideia de que os setores dominam tais questões. Quando se trata do entendimento sobre o papel de cada unidade do Depen para o alcance de resultados para a política de mulheres presas, em que pese 70% de concordância, cabe destacar que servidores de setores importantes discordaram (Coordenações de Saúde e de Alternativas Penais, além da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais) ou apresentaram resposta neutra (Escola Nacional de Serviços Penais, Assessoria de Gestão de Riscos e servidora da

Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos) sobre entender suas responsabilidades para a implementação da política pública. Nesse sentido, Correio e Correio (2019) já apontavam que uma das principais limitações para a governança, para a definição de metas e para que se tenham resultados, é a falta de clareza quanto aos papéis e quanto às limitações dos diversos atores que devem atuar para dada política pública. Assim, é possível verificar que não há como os gestores conduzirem sua atuação para uma política da qual não se enxergam parte, fator que prejudica a evolução da pauta de mulheres presas.

Considerando o disposto por Pérez, Zugasti & Martínez (2019) sobre a necessária ação para mapear agentes e recursos de diferentes setores para uma mesma causa, retorna-se à inferência sobre conhecer e se entender também responsável pela PNAMPE. Nesse ponto, destacam-se as questões sobre as áreas terem conhecimento sobre resultados positivos da PNAMPE, desde seu lançamento, se há resultados que podem ser imputados aos setores participantes da pesquisa e se os setores do Depen destacam o recorte ou as ações específicas para o público feminino quando fazem divulgações de suas atividades e entregas. Os servidores indicaram grande nível de concordância nas três questões. Entretanto, cabem algumas considerações sobre resultados e divulgação dos mesmos. As áreas do Gabinete (Onsp, AGR e Espen) apresentaram resposta neutra e a servidora que atua na Coamge discordou da afirmação quanto aos resultados da política. No que tange à responsabilidade de seus setores por resultados recentes da PNAMPE, Espen, Onsp, AGR e a Coordenação de Saúde discordaram. Já quando se trata do recorte para o público feminino nas divulgações de ações dos setores, a Espen, a AAE, a Coordenação de Educação e a Coordenação-Geral de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia foram discordantes. É possível dar destaque à presença da Espen e de coordenações da Dirpp responsáveis por políticas públicas estruturadas e estruturantes, em especial das áreas de saúde e de educação, e da Onsp (que é integrante do Comitê Gestor da PNAMPE) em pontos discordantes ou de posição neutra quanto ao reconhecimento de seus papéis na implementação, e também da responsabilidade e divulgação de entregas que possam vir a contribuir com o atingimento das metas da PNAMPE. Além disso, foram recorrentes indicações de ações genéricas, como a possibilidade de compor as atividades para implementação da política de mulheres. Assim, cabe reflexão e aprofundamento sobre as evidências que apontam para a utilização, por diversos setores do Depen, do desconhecimento sobre a PNAMPE com justificativa para a não atuação.

Quando se trata de condições que o Depen fornece para as ações relacionadas à PNAMPE, se verifica que a maior parte das manifestações foram no sentido de que a

Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos possui certo apoio para sua atuação, mas que as demais unidades possuem menos apoio para tais ações. Aponta-se que a própria gestora da Coamge discordou que a pasta tivesse suporte adequado para todas as atividades que precisa desenvolver. Quanto a essa questão, cabe acessar Pires e Gomide (2016) para tratar da construção de capacidades institucionais justamente com a interação e integração de atores das diversas políticas. É singular verificar que para os diversos gestores/setores a pasta que trata da condução da PNAMPE possui suporte, enquanto eles mesmos não o têm.

O apoio da alta gestão parece ser considerado importante para os servidores, uma vez que houve indícios de que esses compreendem que o atual comando do órgão permite bom campo para a implementação da PNAMPE. Assim, quanto à prioridade que as diretorias (de políticas penitenciárias e Direção-Geral) dão para a política, o maior viés de concordância é quanto à Dirpp. Nesse ponto, tal indicativo é compreensível, haja vista que as áreas ligadas ao Gabinete (Onsp, Espen, AAE e AGR) desempenham papéis mais indiretos em relação à PNAMPE, no caso da AAE e AGR, e a Onsp e Espen, em diversos momentos, se manifestaram como não integradas às ações relacionadas à PNAMPE. Ainda, é cabível ressaltar que massiva maioria dos servidores e gestores que participaram da pesquisa indicaram que o apoio da alta gestão do órgão é imprescindível para se garantir êxito ao processo de implementação e de atingimento das metas da PNAMPE. Em contraponto, a imensa maioria de servidores e gestores também indicaram que o médio deve atuar, independente do expresso apoio do alto comando do Depen. Nesse sentido, se verifica uma certa espera por clareza da alta gestão acerca das prioridades para o órgão, para além do planejamento estratégico estabelecido, haja vista que as áreas tendem a se empenhar mais para apresentar entregas esperadas e que podem ser recebidas com entusiasmo pela Direção-Geral. Não obstante, é possível perceber que há entendimento de que o caminho inverso também pode ser feito, com a atuação das unidades e demonstração de que garantir efetividade pode proporcionar entregas. Além disso, a dinâmica do médio escalão pode ser considerada como autônoma, de certo modo, haja vista os fluxos já criados ou que podem surgir com as tratativas de rotina. Aqui, mais uma vez é possível fazer referência ao estudo de Pires e Gomide (2016) no que tange à demanda de criação de capacidades para a gestão de políticas públicas e para que essas apresentem resultados.

No viés da cooperação surgiram indícios de que, em que pese as áreas se entendam como também responsáveis pela execução da PNAMPE, inclusive com diversas citações ao fato de a política ser transversal, os gestores possuem o entendimento de que precisam ser

provocados, induzidos à atuação. Além disso, gestores indicaram a necessidade de que a pasta que deve ser responsabilizada pela condução das ações da PNAMPE tem que trabalhar no sentido de estabelecer fluxos e objetivos para as demais áreas, no que se relaciona a mulheres presas. Essa provocação, quando houver, poderá ser estendida aos atores das redes das políticas das diversas políticas públicas penitenciárias. Entretanto, os gestores do Depen também carecem de entendimento de como atuar nessa área e, por isso, aguardam a demanda surgir.

Já as evidências que se relacionam com a coordenação de atores interessados na PNAMPE seguem no sentido de que há interlocução entre a área que coordena as ações de implementação da PNAMPE e os diversos setores do Depen. No entanto, esse processo de ativar atores tem sido conduzido sem estratégias e método definidos, e também bastante restrito às agendas do Comitê Gestor da PNAMPE, que tem sete membros, sendo dois externos ao Depen.

Adentrando aos pontos que tratavam sobre a rede de cooperação das políticas públicas penitenciárias, mais especificamente sobre os conhecimentos relacionados à PNAMPE por parte dos atores dessas redes, houve indicativos de que a política de mulheres é desconhecida por esses possíveis *stakeholders*. Nesse ponto, é relevante que áreas como as de saúde, educação, Espen e atenção a mulheres discordam que suas redes conheçam a PNAMPE. Também, cabe destaque ao fato de que apenas a gestora da pauta de mulheres presas concordou totalmente com a afirmação. Nesse mesmo contexto, quando se trata da noção dos setores sobre quais organizações acionar para o alcance das metas da política de mulheres, a maior parte concorda, porém concorda pouco. Ou seja, em que pese a maior parte dos servidores (incluindo gestores) das unidades do Depen saberem quais organizações acionar, parece que essa comunicação está sendo falha, haja vista que a maioria dos respondentes (do mesmo rol de servidores) indicou que os atores das redes das suas políticas não conhecem a PNAMPE.

Também, as manifestações que seguem no sentido de que falta comunicação entre setores sobre a PNAMPE, em especial entre a coordenação de atenção às mulheres e grupos específicos e os demais setores do Depen, bem como a dificuldade em obter informações, que seja por meio de divulgação interna, sobre as ações e demandas dessa política pode ser um fator de bastante relevo para os desacertos acerca dos papéis que os setores podem desempenhar no que tange à política para mulheres presas e egressas. Nesse sentido, é importante destacar que mesmo servidores de setores que compõem o Comitê Gestor da PNAMPE - CGPNAMPE, como é o caso da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais e

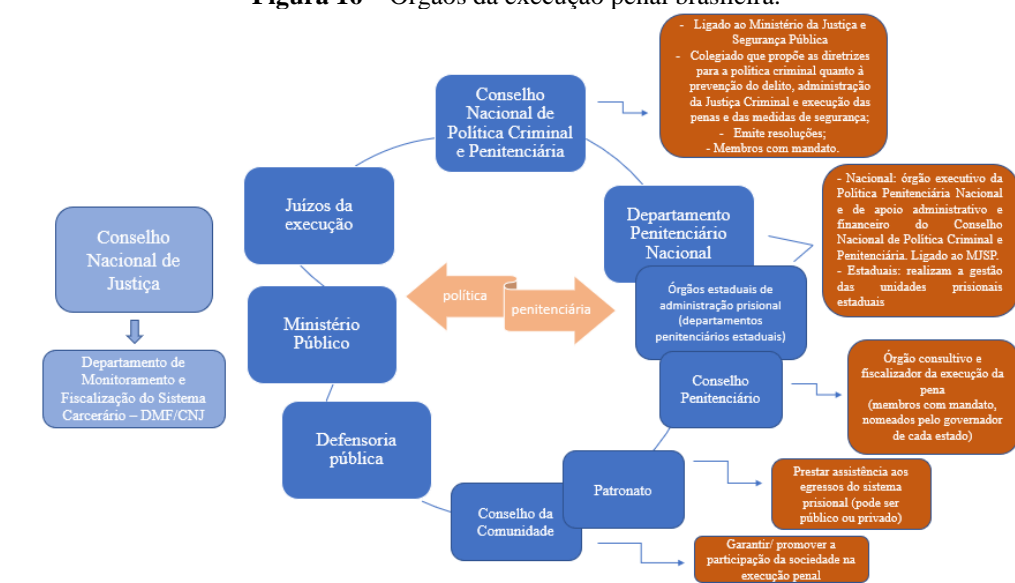
diversas coordenações que compõem a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais, se posicionaram no sentido de discordância da afirmação sobre conhecer documentos e metas da política de mulheres.

Diante dessas evidências que apontam para dificuldades no trato com os atores da rede de cooperação, inclusive para trazer à tona o entendimento de que a cooperação pode trazer benefícios que poderão ser compartilhados, é preciso retomar o disposto por Trein, Meyer & Maggetti (2019) sobre a necessidade de criação de instrumentos, através da efetiva integração das políticas, para conectar setores a fim de soluções diferenciadas. Além disso, cabe referência ao estudo de Cavalcante e Pires (2018) sobre a atenção às configurações das relações criadas no bojo de uma rede, para que seja viável a criação ou a elevação de capacidades para conduzir políticas públicas.

Ademais, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (2020) coloca como imprescindível a uma boa governança a definição de fluxos, de instrumentos e de processos de trabalho. Ou seja, há que se configurar uma dinâmica para a atuação para a Pnampe, com respeito aos diversos tipos de atores e de contextos.

Foi possível constatar o entendimento de que a implementação da Pnampe carece de uma coordenação, de um setor que não apenas possua atribuições regimentais para atuar com essa política, mas que proceda com a constante instigação dos demais setores. Nesse sentido, verificou-se que há carência de compreensão sobre o momento e o modo de atuar com o recorte de mulheres e, sobretudo, conhecimento sobre como fazê-los. Esse ponto parece ser bastante relevante, haja vista que a atuação das pastas do Depen que tratam de políticas públicas se dá sob uma dinâmica de parceria com suas redes de cooperação. Pode se dizer que a lógica da execução penal no Brasil é ditada pela própria Lei de Execução Penal - LEP (Lei nº 7.210, 1984), como se verifica na figura 16. Essa indica oito tipos de órgãos como responsáveis pela execução penal, sendo um deles os departamentos penitenciários (nacional e os estaduais). A LEP indica alguns dos órgãos citados pelos respondentes, como CNPCP e conselhos da comunidade, mas também atribui funções aos juízos de execução, ministério público, defensoria pública, conselhos penitenciários e patronatos.

**Figura 16 – Órgãos da execução penal brasileira.**



Do rol que consta da LEP, os órgãos diretamente citados pelos gestores participantes da pesquisa: CNPCP, conselhos da comunidade e CNJ, possuem, respectivamente, incumbências relacionadas à proposição das diretrizes da política criminal e execução de penas, às tratativas, enquanto organização da sociedade, para melhorar as assistências para pessoas presas, e com a atuação nas políticas judiciais para qualificação das ações e melhor ambiência para o sistema prisional do país. Ademais, há também que se falar nos órgãos que conduzem políticas públicas específicas (saúde, educação, assistência social etc), como ministérios, secretarias estaduais/distrital e municipais. Assim sendo, verifica-se como necessária a comunicação e o estabelecimento de parcerias com todos esses atores, sob grave risco de a população de mulheres presas continuar a ser considerada como um ponto na “massa carcerária”, sem a devida atenção a condições e contextos específicos, como já apontava Angotti e Salla (2018).

Um ponto de destaque nas manifestações dos gestores foi a falta de efetivo para atuação em uma frente com tantas políticas públicas, como é o sistema prisional. Ademais, também foi elevada a falta de qualificação dos gestores e servidores do Depen para a condução de políticas públicas e para a condução de ações direcionadas às mulheres presas. Quanto a isso, pelas respostas aos questionários e mesmo nas entrevistas, é possível verificar que a Escola Nacional de Serviços Penais deu diversos indícios de que não possui conhecimento sobre a PNAME, não tem comunicação com o setor que a coordena e não se enxerga como membro da rede dessa política. Tais entendimentos certamente dificultam o processo de fornecimento de qualificação direcionada aos servidores que devem tratar da

pauta. Outrossim, as dificuldades quanto ao número de servidores públicos e à alocação em áreas que tratam de políticas públicas, certamente podem elevar as dificuldades para a condução da política. Entretanto, tais dificuldades podem ser atenuadas pelo estabelecimento de parcerias institucionais e interinstitucionais, para que se consiga aumentar as capacidades e efetivar a atuação em rede. Para além das ações educacionais claramente necessárias para o desenvolvimento de competências e viabilizar capacidades, o processo de aprendizagem e de aperfeiçoamento deve ser constante e também baseado na integração dos setores e das experiências (Pires e Gomide, 2016). Nesse mesmo sentido, Herrera-Kit *et. al* (2020) e Pérez *et. al* (2019) elevam, respectivamente, a ideia de que a agregação de ações setoriais é inerente ao processo de coordenação de políticas públicas e que o compartilhamento de experiências leva a diferentes resultados.

Essa atuação de modo desconcentrado pode viabilizar tratativas diversas e de forma paralela e concomitante, haja vista que os diversos setores e órgãos também tratariam de ações relacionadas ao público de mulheres presas e egressas do sistema prisional, sob coordenação de um setor especializado ou mesmo do comitê gestor da política, seguindo o disposto por Lugo (2018) sobre a importância de atores-chave neste processo. Mais uma vez é possível destacar que esse tipo de atuação deve ser considerado para a elevação das capacidades institucionais, proporcionando dinâmica no processo de governança, creditando responsabilidades e multiplicidade aos membros da rede dessa política pública.

Nesse viés de elevação da capacidade do Depen no que se relaciona às ações para a política de mulheres, mais uma vez se retoma a importância de amparo por parte das instâncias mais altas da organização. Esse suporte pode se dar no sentido de garantir direcionamento para as ações internas, com destaque à prioridade que deve ser dada à Pnampe, haja vista que o rol das ações para o público de mulheres encarceradas é, necessariamente, formado por ações de diversas áreas (saúde, educação, trabalho e renda, assistência social etc). Assim, as áreas que conduzem as diversas políticas públicas penitenciárias também assumiriam o papel de instar os seus próprios parceiros para uma atuação diferenciada. Tal suporte das instâncias superiores poderia garantir certo viés de autoridade para a atuação da Coamge e do CGPnampe junto a setores do Depen e órgãos da execução penal, como coordenadores dos stakeholders dessa rede. Entretanto, contando com suporte de gestões superiores, e dado o papel de coordenação em uma rede de política pública, é importante considerar o disposto por Cavalcante e Pires (2018) um controle equilibrado e variância e dinamismo nas ações de implementação, tendo em conta que os diversos *stakeholders* e as diversas políticas envolvidas nessa rede possuem modos de

operação distintos, e que esses modos de operação também devem ser alterados a depender do tipo e momento de ação.

Esse tipo de atuação, dinâmico, aliado a um processo de coordenação ativa e indutiva, pode ser positivo para o autorreconhecimento dos setores como partes da rede da PNAMPE. Esse método tem cunho de ativar recursos, de modo que cada setor possa demonstrar como poderá atuar, além de participar da fase de planejamento dessas ações, com estabelecimento de objetivos reais, baseados na capacidade de cada membro.

Também, dadas as manifestações no sentido de que as reuniões do comitê gestor da PNAMPE não possuem objetivos claros, é importante que esse colegiado assuma seu papel, definido pela Portaria GAB-DEPEN nº 438 (2020), qual seja o de monitorar e avaliar a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Aqui é preciso ressaltar que o espaço do CGPNAMPE deve ser enxergado como de grande importância para a criação de mecanismos para o buscado processo de integração, conforme nos ensina Lugo (2018).

Ademais, foi possível verificar que os gestores demandam tratativas que ocorram além das agendas do comitê gestor, até pelo fato de o rol de participantes dessas agendas ser bastante reduzido. Ou seja, o espaço das reuniões de comitê gestor deve ter objetivos direcionados e as tratativas para as ações de implementação da PNAMPE devem ser desenvolvidas em espaços diversos, bi ou multilaterais, considerando todos os membros da rede dessa política. Além disso, é importante que as construções relacionadas à implementação da PNAMPE sejam realizadas com métodos definidos, inicialmente com a elaboração de diagnósticos da execução/implementação da política e com o estabelecimento de fluxos para as atividades (TCU, 2020). Além disso, o estabelecimento de novos modelos de gestão, como destacado por Santos (2021), poderá propiciar validade e poderão proporcionar confiabilidade para as fases seguintes, quais sejam as discussões, tratativas e definições com os setores do Depen e demais órgãos da execução penal para a definição de ações para o atingimento de metas. Tais propostas precisam estar lastreadas em dados e evidências, como destacado por Daviter (2017) e Santos e Rover (2018), que demonstrem a necessidade de atuação em certos sentidos e do alcance de determinados resultados, além de comprovação de que a direção dada pela coordenação da rede, pela pasta que tem atribuição regimental para conduzir a política, é a mais sensata e está ajustada a demandas. Essa tarefa de confecção de diagnóstico e de avaliação da política deve ser recorrente, haja vista o já falado dinamismo e as mudanças de contextos para essa implementação.



## 5. Considerações finais

Diante do apanhado de evidências coletadas ao longo do estudo, e diante do referencial teórico que embasou a presente pesquisa, foi possível verificar a importância de manter foco na atuação de setores de um mesmo órgão, de modo a desenvolver contexto de integração para possibilitar a implementação de políticas públicas.

As políticas públicas voltadas ao sistema prisional ainda carecem de certo amadurecimento, e os gestores do Departamento Penitenciário Nacional acompanham esse processo na tentativa de evoluir os fluxos e procedimentos dessas pautas. A política para mulheres presas e egressas do sistema prisional é, de certo modo, bastante recente, com apenas oito anos desde seu lançamento. A política surge em um contexto de elevação de pautas relacionadas à garantia de direitos das mulheres e, especificamente, de tratamento diferenciado em um sistema que desde sempre apresenta dificuldades estruturais complexas. A PNAMPE já é lançada com movimento voltado à transversalidade, ao fomento a parcerias, em um misto de entendimento de que caberia institucionalizar as responsabilidades de ações para o público de mulheres encarceradas, mas também que essas responsabilidades não caberiam em apenas um setor ou em apenas uma organização.

Assim, a pesquisa seguiu no sentido de compreender como tem ocorrido o processo de cooperação dos diversos setores do Depen, em busca de fortalecer o processo de governança da política de mulheres presas, haja vista o apontado pela CGU (2020) de falta de planejamento estratégico para essa pauta.

A partir das categorias engajamento e limitações, e dos códigos relacionados, quais sejam conhecimento, condições institucionais, cooperação e coordenação de *stakeholders*, seguindo indicadores discutidos por Buta e Teixeira (2020) nas dimensões mensural e democrática de governança no setor público, foi possível averiguar os cenários das condições e das observações dos servidores e gestores dos setores do Depen que devem ser instados a participarem do processo de implementação da PNAMPE. Tais observações, atreladas ao referencial teórico desta pesquisa e aos documentos que serviram de base para a condução dos estudos, serviram de fio de orientação para as discussões aqui apresentadas. Como servidora do Departamento Penitenciário Nacional e como ex-gestora da pasta que possui a incumbência regimental de conduzir a PNAMPE, é importante destacar o aprazível trabalho com o estudo, além da expectativa de entrega de material que seja relevante para os trabalhos de concretização das ações de implementação da Política de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAMPE.

Quando se parte para os objetivos específicos da pesquisa, em atenção item (i), depreende-se que não é massificada nas unidades do Depen a ideia de responsabilidade para com a Pnampe. Embora tenha havido diversos pontos de fala de gestores, durante as entrevistas, sobre a transversalidade e a importância da política para mulheres, ocorre que esses chefes de setores não compreendem os papéis de suas unidades para a evolução da pauta. Assim, se verifica que os papéis dessas unidades podem ser diretamente relacionados ao desenvolvimento de ações para o recorte da população feminina, com entendimentos específicos, nas suas próprias atividades. Estudos e métodos específicos devem ser empregados, considerando os acertos e as tratativas com organizações da rede de cada uma dessas políticas penitenciárias.

Entretanto, no que tange ao desempenho da Pnampe de forma à obtenção de resultados, haja vista as metas pré-fixadas, é possível visualizar que os encargos recaem apenas na coordenação que trata da pauta de mulheres, e que os demais setores esperam ser provocados para atuarem para o público feminino. Em que pese o Depen conduza diversas políticas públicas voltadas ao público prisional e aos servidores da execução penal, foi relevante confirmar a falta de proatividade para se estabelecer uma linha de atuação, mesmo que em ações já existentes ou já planejadas, para o público feminino. Sendo assim, os gestores indicam que por não serem provocados pela Coordenação de Atenção às Mulheres e aos Grupos Específicos, ou não participarem das reuniões do Comitê Gestor da Pnampe, não conseguem incluir essa pauta como prioridade. Cabe destacar que não houve qualquer fala no sentido de busca ativa por informações sobre a política de mulheres ou de tentativa de interlocução com a Coamge. O entendimento é de que o sentido do fluxo é apenas um, partindo da Coamge uma provocação para os demais setores, sejam da Diretoria de Políticas Penitenciárias, sejam das áreas ligadas ao Gabinete do órgão, quais sejam: Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, Escola Nacional de Serviços Penais, Assessorias de Assuntos Estratégicos e de Gestão de Riscos.

Buscar a compreensão sobre o engajamento desses atores para essa política é avançar aos papéis e às ações de cada setor do Depen em busca de percepções e interpretações sobre a gestão da política, ganhos e limitações envolvidas. Sendo assim, é possível afirmar que os papéis dos setores devem ser voltados ao estabelecimento de delineamento, em suas próprias pautas, de estudos e atividades que proporcionem melhor desempenho e estratégia de execução da Pnampe. As ações desses setores, hoje inexistentes, a não ser de modo bastante pontual, quando há uma demanda específica vinda da Coamge, devem seguir o rumo de compor uma rede com interesse, empenho e proposições de todos os lados. Ainda

nesse ponto, importa apontar que é inviável à Coamge atuar como responsável por definir e planejar ações para todas as pautas.

Para além do já exposto, sobre a atuação da rede de setores internos para a implementação da Pnampe, se verifica que há recorrente confusão entre o rol de atores desse coletivo e o rol estipulado em normativos de atores para objetivos específicos, de monitoramento e apresentação de balanços às instâncias superiores. Diversas falas de gestores foram no sentido de que não se sentem, não fazem parte ou não sabem se fazem parte da rede da Pnampe, imputando tal informação à Coamge. Também, diversas manifestações apontaram para a falta de objetividade, de estratégia e de planejamento para as agendas do Comitê Gestor da Pnampe. Foi possível perceber que os gestores consideram que esse espaço é demasiado subutilizado, quando poderia servir para diálogos proveitosos e acertos voltados à atuação dos diversos setores do Depen, no que tange à Pnampe. Diante disso, se verifica ausência de atuação da rede de setores do Depen para a implementação da Pnampe.

Quando se fala das contribuições do órgão, Depen, para a governança da rede da Pnampe, foi possível compreender que a alta gestão tem proximidade e considerações pela pauta, mas que não chega se envolver diretamente com a questão. Os gestores, burocratas de médio escalão do Depen, como já dito, podem ser considerados como back-office, haja vista que transitam entre as instâncias com os encargos relacionados à criação das regras e à operacionalização das políticas públicas. Assim, esses gestores indicaram que a direção-geral do órgão garante bom campo de atuação para a Pnampe, inclusive com avaliação positiva da atual gestão, em relação a gestões passadas. Também, houve acentuado índice percentual de concordância com a questão de que o médio escalão deve, sim, ter apoio da alta gestão, pois esse amparo garante propriedade para o planejamento e para as tratativas relacionadas a qualquer política, haja vista que os setores atuam prioritariamente em questões emergenciais e com déficit constante de pessoal. Os gestores ainda se manifestaram no sentido de que o médio escalão deve ser proativo quanto às suas responsabilidades, não apenas atuando mediante autorização ou expressa manifestação da gestão superior.

Assim, não se verifica atuação da alta gestão do órgão no que concerne à garantia ou elevação das condições para garantir competência técnica e força nos procedimentos, conforme disposto por Buta e Teixeira (2020), a fim de ampliar a possibilidade de soluções para problemas complexos. Trein, Meyer & Maggetti (2019) destacam que o aumento das capacidades da organização para a condução de políticas públicas passa pela criação de instrumentos voltados à conexão entre setores. Nesse sentido, as evidências levantadas na

pesquisa apontam para o fato de que a gestão (Direção-Geral) Depen e mesmo a gestão da Diretoria de Políticas Penitenciárias, diretamente responsável pela condução do rol de políticas públicas do Depen, não se colocam para esse mister de induzir, governar essa dinâmica.

Diante do exposto, quanto à identificação de possíveis pontos estratégicos para melhorar a execução da PNAMPE e para efetivar resultados relacionados a essa política, considerando o relatório da Controladoria-Geral da União (2020) sobre a necessidade de garantir planejamento estratégico e avaliação da política, é possível afirmar que o ponto basilar deve ser a composição de um rol de ações para elevar as capacidades do órgão para a condução da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Esse inventário deve conter planejamento estruturado, envolvendo diretamente a Escola Nacional de Serviços Penais, para a qualificação dos servidores e gestores, tanto na matéria políticas públicas, quanto nas matérias relacionadas à pauta de mulheres presas em diversos vieses (educação para mulheres presas, contexto do aprisionamento de mulheres, saúde para mulheres presas, filhos de mulheres presas, assistência material para mulheres presas, alternativas penais e monitoração eletrônica para mulheres, políticas específicas para mulheres egressas, levantamento de denúncias e de reclamações de mulheres no sistema prisional etc). Além disso, a alta gestão deve se envolver de forma mais direta com a PNAMPE, de forma a induzir as unidades do órgão ao desenvolvimento de ações para o público feminino. Essa ideia pode ser reforçada via colaboração das assessorias de assuntos estratégicos e de gestão de riscos para levantamento das principais necessidades para melhorar a condução das políticas públicas no Depen, considerando o viés da integração, e produção, em conjunto com a Coamge e com apoio da Direção-Geral, de documento inicial/modelo de planejamento de ações e de arranjos possíveis, com base em evidências, para subsidiar a área técnica de atenção a mulheres presas nas tratativas com os demais setores. Esse documento também deve destacar a importância de divulgação dos resultados, das atividades em andamento, computando as entregas como benefícios para todos os envolvidos em determinada ação. Em se tratando de integração, esse tipo de movimentação traria benefícios em relação às limitações relacionadas à falta de efetivo, uma vez que as atividades seriam compartilhadas, já que uma única coordenação, que conta com duas servidoras, não tem condições de lidar com todas as etapas da complexa implementação de ações em diversas pautas. Entretanto, apesar da coordenação de atenção às mulheres não ter que, e não conseguir, efetivar todas as ações, essa precisa assumir seu papel de coordenação da rede de colaboração da

PNAMPE. Para que consiga exercer esse papel, a coordenação deve abrir e manter diversos espaços de diálogo, para tratativas e planejamento, considerando as diferenças de abordagem dos demais setores do Depen. Ademais, esse papel de coordenação deve servir também ao incentivo de que a PNAMPE seja apresentada às redes externas das políticas públicas penitenciárias. Em muitos casos, esses atores podem já possuir um rol de ações, sendo executadas ou em aguardo de um suporte para executar, para a pauta de mulheres, mas como não são provocados pelo Depen, esse tema não é desenvolvido para a questão prisional. Nesse ponto, é manifesta a imprescindibilidade de operação e diligência da Diretoria de Políticas Penitenciárias e da Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais, haja vista que essas são hierarquicamente superiores às coordenações que tratam das pautas de políticas e possuem o condão de pilotar essa estrutura existente.

Quanto ao Comitê Gestor da PNAMPE, resta evidente que o espaço criado com esse colegiado precisa ser mais bem aproveitado, contando com os membros permanentes e passando a convidar os demais atores da rede da política, inicialmente os internos, para um diálogo qualificado, pautado pela definição de alguns objetivos e metas, não só para a política, de forma genérica, mas para guiar as ações desses atores.

Por fim, é necessário que tais ações e tratativas partam de um diagnóstico da PNAMPE, uma vez que é preciso compreender qual será e como está o ponto de partida.

Parece ser preciso conduzir um processo de intervenção estratégica, no Departamento Penitenciário Nacional, para que haja mais aprofundado entendimento sobre governança das políticas públicas penitenciárias, em especial a PNAMPE, já que se trata de uma política que abrange todas as demais políticas, com destaque aos arranjos e oportunidades que podem ser criados a partir das dinâmicas relacionais, como apontado por Cavalcante e Pires (2018). Os apontamentos aqui expostos vão ao encontro de orientações da Controladoria-Geral da União (2019) no que tange à apresentação, pelo Depen, de disposições para superar o estado de carências de estratégias para implementação e monitoramento da PNAMPE.

Futuras pesquisas podem abordar a questão de arranjos específicos, entre setores do Depen e órgãos externos, para a execução da política de mulheres, a fim de entender os benefícios já absorvidos e as principais dificuldades advindas.

Como limitações ao processo de pesquisa, tem-se a falta de participação de gestores de setores com relevância para a coordenação das pastas que tratam do fomento efetivo da política pública penitenciária, a coordenação de participação social e atenção ao egresso e a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais, para questionários e entrevistas, e o

Diretor de Políticas Penitenciárias, na fase de entrevistas. Além disso, cabe registrar que a pesquisa foi totalmente conduzida durante a pandemia de covid-19, o que causou alguns obstáculos quanto ao contato direto com os servidores e gestores, além de paradas no processo de produção para recuperação por conta do contágio da doença ou acompanhamento de familiares e amigos.

## 6. Referências

- Abrucio, F., Franzese, C., Sano, H. (2013). Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: Cardoso. J. C J. & Bercovici, G. (Org.). *República, Democracia e Desenvolvimento: Contribuições ao Estado Brasileiro Contemporâneo*. 1ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 18-32. Recuperado de: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_republicademocracia.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf).
- Ahlström, H., Cornell, S. E. (2018). Governance, polycentricity and the global nitrogen and phosphorus cycles. *Environmental Science & Policy*, v. 79, p. 54–65. doi:10.1016/j.envsci.2017.10.005
- Alves, A. L. A. (2022). Sobre a soberania e a governança: itinerários para a construção de novos conceitos. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 27, n. 1, p. 22–48. <https://doi.org/10.14210/nej.v27n1.p22-48>
- Alves, D.; Figueiredo Filho, D. & Henrique, A., (2015). O poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. *Revista Política Hoje*, v. 24, n. 2, p.119-134. Recuperado de: [O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo | Alves da Silva | Revista Política Hoje \(ufpe.br\)](http://www.ufpe.br/revista-politica-2015-2016/revista-politica-2015-2016-24-2-119-134)
- Angotti, B., & Salla, F. (2018). Apontamentos para uma história dos presídios de mulheres no Brasil. *Revista de Historia de las Prisiones*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/325794717\\_Apontamentos\\_para\\_uma\\_historia\\_dos\\_presidios\\_de\\_mulheres\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/325794717_Apontamentos_para_uma_historia_dos_presidios_de_mulheres_no_Brasil).
- Arenas, C. L., & Cerezo Domingues, A. I. (2016). Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal. *Revista Criminalidad*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v58n2/v58n2a07.pdf>.
- Balestrin, A., Verschoore, J. R., & Reyes Junior, E. (2010). O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300005>.
- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edição 70.
- Bertoncini, M. & Presente, V. R. (2020). As alterações dos modelos de Gestão Estatal e uma

proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública. *Sequência* [online], n. 86 p. 123-147. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p123>.

Bianchi, M., Silva, C. V., Gelatti, R., Rocha, J. M. L. (2009). A evolução e o perfil da governança corporativa no Brasil: um levantamento da produção científica do ENANPAD entre 1999 e 2008. XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD. *Anais...* Recuperado de: [\(PDF\) A evolução e o perfil da governança corporativa no Brasil: um levantamento da produção científica do ENANPAD entre 1999 e 2008 \(researchgate.net\)](#)

Bonamino, A., Mota, M. O., Ramos, M. E. N., & Correa, E. V. (2019). Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In G. Lotta (Org.), *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil* (p. 193-224). Brasília: Enap.

Brasil. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de: [D9203 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Decreto nº 9.662, 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 - DAS. Recuperado de: [D9662 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Decreto nº 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. Recuperado de: [D9871 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Decreto nº 10.785, de 1º de setembro de 2021*. Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que 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 e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas.

Brasil. *Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022*. 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 e transforma cargos em comissão e funções de



confiança. Recuperado de: [Decreto 11103/22 | Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022, Presidência da Republica \(jusbrasil.com.br\)](#).

Brasil. *Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970*. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Recuperado de: [L5645 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal-LEP. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm).

Brasil. *Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Recuperado de: [Lei nº 11.343 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Lei n.º 13.346, de 10 de outubro de 2016*. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. Recuperado de: [L13346 \(planalto.gov.br\)](#).

Brasil. *Portaria GAB-DEPEN nº 438, de 20 de novembro de 2020*. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAMPE. Recuperado de: [SEI/MJ - 13313774 - Portaria nº](#).

Brasil. *Portaria MJSP nº 199, de 09 de novembro de 2018*. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. Recuperado de: [PORTARIA Nº 199, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2018 - Imprensa Nacional \(in.gov.br\)](#).

Brasil. *Portaria MJSP 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, e dá outras providências. Recuperado de: [documento-portaria-interm-mj-mspm-210-160114.pdf \(carceraria.org.br\)](#).

Broccardo, L., Culasso, F. & Mauro, S.G. (2019). "Smart city governance: exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration". *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 4, p. 367-387. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-0126>

Bruning, C.; Godri, L.; Takahashi, A. R. W. (2018). Triangulação em estudos de caso:

incidência, apropriações e mal-entendidos em pesquisas da área de administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*, v. 19, n. 2, p. 277-307. <https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n2.889>

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

Carvalho, C. M. & Afonso, J. R. R. (2018). Coordenação e Relações Intergovernamentais em Federações Avançadas: Algumas Lições para o Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, n. 6, p. 1571-1604. Recuperado de: [2018\\_06\\_1571\\_1604.pdf \(cidp.pt\)](https://www.cidp.pt/2018_06_1571_1604.pdf).

Casula, M. (2017). Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. *Revista de Administração Pública [online]*, v. 51, n. 6, p. 1121-1138. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161618>.

Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. (2018). Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*. N. 19, p. 9-15. Recuperado de: [\\*181206\\_bapi\\_19.pdf \(ipea.gov.br\)](https://www.ipea.gov.br/boletim/181206_bapi_19.pdf).

Conselho Nacional de Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2020). *Modelo de gestão da política prisional: Caderno I: fundamentos conceituais e principiológicos*. Brasília. Conselho Nacional de Justiça.

Conselho Nacional de Justiça. (2016a). *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras*. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Recuperado de: [cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf \(cnj.jus.br\)](https://www.cnj.jus.br/portal/ver-publicacao/181206_bapi_19.pdf).

Conselho Nacional de Justiça. (2016b). *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos*. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Recuperado de: [a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf \(cnj.jus.br\)](https://www.cnj.jus.br/portal/ver-publicacao/181206_bapi_19.pdf).

Controladoria Geral da União - CGU (2020). *Relatório de Avaliação Departamento Penitenciário Nacional 2020*. Recuperado de: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>

Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. L. (2019). Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*. v.

11, n. 2. Recuperado de: [Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira \(semantic scholar.org\)](#).

Costa, J. B. S., & Nogueira, I, C, S. (2020). Análise da percepção dos gestores de uma instituição financeira sobre as práticas de governança corporativa. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 6, p. 33195-33215, 2020 DOI:10.34117/bjdv6n6-031.

Cunha, M. I. P. P. (2007). *A prisão segundo o gênero. In: HUMANA GLOBAL. Educar o outro - As Questões de Gênero, dos Direitos Humanos e da Educação nas Prisões Portuguesas*. Coimbra: Publicações Humanas, 2007, p. 15-35. Recuperado de [http://www.dhnet.org.br/educar/mundo/portugal/a\\_pdf/humana\\_global\\_educar\\_outro\\_priso\\_es.pdf](http://www.dhnet.org.br/educar/mundo/portugal/a_pdf/humana_global_educar_outro_priso_es.pdf)

Daviter, F. (2017). Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems?. *Public Policy and Administration*, v. 34, n. 1, p. 62-82. doi:10.1177/0952076717733325

Departamento Penitenciário Nacional - Depen. (2021). *Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - Sisdepen*. Recuperado de: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>.

Departamento Penitenciário Nacional - Depen. (2018). Nota Técnica n.º 5/2018/COPMD/COGAB/DIRPP/DEPEN/MJ - *Recomenda aos órgãos estaduais de administração penitenciária a adoção de medidas necessárias à evolução da implementação da Política Nacional de Atenção às mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)*.

Eco, U. (2020). *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva.

Farah, M. F. S., Diniz, A. P. R., Marcondes, M. M., Youssef, L. M., Silva, M. C. F. (2018). Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 3, p. 428-443. <https://doi.org/10.1590/1679-395164868>

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

Fleury, L. F. O., Formiga, N. S., Souza, M. A. & Souza, M. A, F. (2017). Escala de Percepção de Suporte Organizacional: evidência da estrutura fatorial em trabalhadores brasileiros. *Revista Psicologia em Pesquisa*. <https://doi.org/10.24879/201700110010033>.

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed.

- Fonseca, V. e Bonfim Filho, E. (2019). Políticas Públicas: Conceito, Ciclo, Processo de Formação e sua Ineficácia no Âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro. *Revista Neiba. Cadernos Argentina-Brasil*, v. 8, p. 1-29. doi: <https://doi.org/10.12957/neiba.2017.38421>
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública [online]*, v. 52, n. 1, p. 71-88. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>.
- Foucault, M. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- Germano, I. M. P., Monteiro, R. A. F. G., & Liberato, M. T. C, (2018). Criminologia Crítica, Feminismo e Interseccionalidade na Abordagem do Aumento do Encarceramento Feminino. Psicologia: Ciência e Profissão. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 38, núm.esp.2., p. 27-43. <https://doi.org/10.1590/1982-3703000212310>.
- Goulart, L. N., & VIEIRA, D. M. (2020). Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. *Cadernos EBAPÉ.BR*, v. 18, n. 1, p. 91-103. <https://doi.org/10.1590/1679-395177075>
- Grillitsch, M., Hansen, T., Coenen, L., Miörner, J., & Moodysson, J. (2018). Innovation policy for system-wide transformation: The case of strategic innovation programmes (SIPs) in Sweden. *Research Policy*, v. 48, n. 4, p. 1048-1061 [doi:10.1016/j.respol.2018.10.004](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.004)
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista Do Serviço Público*, v. 69, p. 85 - 122 <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>
- Herrera-Kit, P., Balanzó Guzmán, A., Parra Moreno, J., & Rivera, M. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Innovar*, v. 31, n. 79, p. 135-149. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>.
- Hoyler, T. & Campos, P. (2019). A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*. v. 27, n.69, p. 1-22. <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>.
- Howlett, Michael (2020). Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 49–65. doi:10.1332/030557319X15613699681219

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Implementação de políticas. Política Pública, seus ciclos e subsistemas*, p. 179-197. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1993). *Why perfect implementation is unattainable? In: HILL, Michael. The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC. (s.d.). *Gênero e Drogas*. Recuperado em 18, junho, 2022.
- Jennings, E. T.; Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: the quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review*, v. 54, n. 4, p. 341-348. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/977381?seq=1>.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499. doi:10.1590/S0034-76122006000300008.
- Licha, I.; Molina, C. G. (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social. (Serie de Documentos de Trabajo I-58). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Coordinaci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-Criterios-para-Avanzar.pdf>.
- Lima, E. C. P. (2020). Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista IBEDAFT*, v. 2, p. 3311-3327. Recuperado de: <REVISTA-IBEDAFT-VOL-II-jul-dez-20201-paginas-3311-327.pdf> (irbcontas.org.br).
- Lima, R. S.; Bueno, S., & Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, p. 49-85. doi:10.1590/2317-6172201603
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2018). *Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local*. Porto Alegre: Editora Metamorfose, p 35-82.
- Lotta, G. S. (2012). O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: Faria, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49.
- Lubell, M., Mewhirter, J., & Berardo, R. (2020). The Origins of Conflict in Polycentric Governance Systems. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 222-233. doi:10.1111/puar.13159.
- Lugo, B. L. (2019). El diálogo y el trabajo en red: aproximaciones a la experiencia de un

escenario de coordinación interinstitucional. *Trabajo Social*, v. 21, n. 1, p. 81-115. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: <https://doi.org/10.15446/ts.v21n1.71494>

Macedo, A. S. & Ferreira, M. A. M. (2020). Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). *Revista Sociologia Política*, v. 28, n. 76, p. 1-20. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287608>.

Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2017). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas.

Marques, Ma. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11–26. doi:10.1590/S1415-65552007000200002

Minassians, H. P. (2015). Network governance and performance measures: Challenges in collaborative design of hybridized environments. *International Review of Public Administration*, v. 20, n. 4, p. 335–352. doi:10.1080/12294659.2015.1088689.

Ministério da Economia. (2019). *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. 2ª Edição. Brasília. Recuperado de: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais\\_2edicao.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view)

Motta, F., Campos, B. L. (2019). *Estado de bem-estar social e políticas públicas para mulheres nos países nórdicos e na América Latina: Da sociedade civil à institucionalização*. Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro) [online]. 2019, n. 33 p. 158-179. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2019.33.09.a>

Mozzato, A. R., & Grzybovski, D. (2011). Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea [online]*, v. 15, n. 4, p. 731-747 <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400010>.

Paschoal, T. (2008). *Bem-estar no trabalho: relações com suporte organizacional, prioridades axiológicas e oportunidades de alcance de valores pessoais no trabalho*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Recuperado de: [Repositório Institucional da UnB: Bem-estar no trabalho : relações com suporte organizacional, prioridades axiológicas e oportunidades de alcance de valores pessoais no trabalho](#).



- Pereira, E. L. (2016). Famílias de mulheres presas, promoção da saúde e acesso às políticas sociais no Distrito Federal, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 2123–34. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.16792015>.
- Pérez, B., Zugasti, N., & Martínez, L. (2019). Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, v. 2, n. 44, p. 81-95. Recuperado de: [5.-Perez.pdf \(investigacionesregionales.org\)](#).
- Phillimore, J. (2013). Understanding intergovernmental relations: Key features and trends. *Australian Journal of Public Administration*, v. 72, n. 3, p. 228 - 238. doi: [10.1111/1467-8500.12025](https://doi.org/10.1111/1467-8500.12025)
- Ramos, E. M. B., Rosário, P. T., Lima, A. S. (2020). O Estado de Coisas Inconstitucional: Apontamentos Comparativos Sobre a Judicialização das Políticas Penitenciárias Brasileira e Colombiana. *Revista Direito em Debate*, v. 29, n. 54, p. 273–287 <http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2020.54.273-287>
- Pinto, L. S. S., Oliveira, I. M. P., Pinto, E. S. S., Leite, C. B. C, Melo, A. N, & Deus, M. C. B. R. (2017). Políticas públicas de proteção à mulher: avaliação do atendimento em saúde de vítimas de violência sexual. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 5, p. 1501-1508. <https://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017225.33272016>
- Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 1-23. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Quadrado, J. C. (2022). Encarceramento Feminino, Seletividade Penal e Tráfico de Drogas. *Revista Gênero*, v. 22, n. 2, p. 264-290. Recuperado de: [Vista do ENCARCERAMENTO FEMININO, SELETIVIDADE PENAL E TRÁFICO DE DROGAS \(uff.br\)](#)
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p.1271-1294. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>
- Richardson, R. J. 2017. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Rosa, M. (2018). Mulheres na máquina do abandono: a escuta de Débora Diniz num presídio feminino. *Revista Estudos Feministas*, v. 26, n. 1, p. 1-5. <https://doi.org/10.1590/1806-9584.2018v26n148938>
- Rose-Ackerman, Susan (2016). What Does “Governance” Mean?. *Governance*.

doi:10.1111/gove.12212

Santos, N. A. S. F. (2021). A governança multinível no enfrentamento da pandemia de COVID-19 pela China. *Rev. Adm. Pública [online]*, v.55, n.1, p.95-110. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200494>.

Santos, B. R.M., & Rezende, V. A. (2020). Sistema carcerário feminino: uma análise das políticas públicas de segurança com base em um estudo local. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, p. 583-594. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190034>

Santos, P. R. dos. (2018). Políticas de Juventude e capacidades estatais no Brasil. *Política & Sociedade*, v.17, n. 39, p. 427–464. doi:10.5007/2175-7984.2017v17n39p427

Saravia, E. (2006). *Introdução à Teoria da Política Pública. Políticas públicas: coletânea - volume 1*. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília. ENAP.

Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise e casos práticos*. 2ª Edição. Cengage Learning.

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

Sossai, F. C., Fontoura, A. A., Pistorello, D., Radun, F. D., Cardoso, A. G., Vidal, M. A.; Pacheco, G. M., & Mira, V. J. (2020). Notas sobre governança em rede do patrimônio mundial da Unesco. *Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 2, n. 6, p. 11-31. Recuperado de: [NOTAS SOBRE A GOVERNANÇA EM REDE DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO | Sossai | Revista de Estudos Interdisciplinares \(rpsistemas.com.br\)](https://www.rpsistemas.com.br/NOTAS-SOBRE-A-GOVERNANCA-EM-REDE-DO-PATRIMONIO-MUNDIAL-DA-UNESCO)

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

Supremo Tribunal Federal - STF. (2017). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Relator Ministro Marco Aurélio. Inteiro teor do acórdão. Recuperado de: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>

Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista Do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 519-550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

Torres, E. (2020). A Máquina de contar dias é a mesma de moer gente: educação, remição de pena e a dinâmica penitenciária. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, v. 18, n.



8, p. 168-191. Recuperado de:  
<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/6988>.

Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 21, n. 4, p. 332-349.  
<https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>.

Tribunal de Contas da União - TCU. (2020). *Referencial Básico de Governança Organizacional*. Recuperado de: [Levantamento de governança | Portal TCU](#)

Trindade, A. (2015). Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. *Revista Dilemas. Revista de estudo de conflitos e controle social*, v. 8, n. 4, p. 607-632. Recuperado de <https://revistas.ufjr.br/index.php/dilemas/article/view/7306/5885>.

Vasconcelos, B. F. M., Cardozo, J. E. M., Pereira, M. C., & De Vitto, R. C. P. (2018). Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, p. 1-48. <https://doi.org/10.22409/rcj.v0i0.514>

Vaz, A. C. N. (2018). Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública. *Opinião Pública*, v. 24, n. 3, p. 622-669  
<https://doi.org/10.1590/1807-01912018243622>

Wacquant, L. (2012) A política punitiva da marginalidade: revisitando a fusão entre workfare e prisonfare. *Revista Epos*, v.3, n.1.

Walter, S. A., & Augusto, P. O. M. (2009). The Scientific Status of Management Research. *Revista de Negócios*, v. 13 n. 4, p. 56-71. <http://dx.doi.org/10.7867/1980-4431.2008v13n4p56-71>.

Wegner, D., Durayski, J., & Verschoore Filho, J. R. S. 2017. Governança e Eficácia de Redes Interorganizacionais: Comparação entre iniciativas brasileiras de redes de cooperação. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 41, p. 275–302 <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.275-302>

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. (2014). *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos*. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Recuperado de: [1 sumário \(enap.gov.br\)](#).

## **Apêndice A - Questionário de pesquisa**

### **Governança da gestão federal e engajamento dos atores para a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe**

1. Na minha atuação profissional, no Depen, eu atuo de forma direta com a Pnampe.
  - Discordo totalmente
  - Discordo muito
  - Discordo pouco
  - Não concordo e nem concordo
  - Concordo pouco
  - Concordo muito
  - Concordo totalmente
2. Eu sei quais são os principais normativos relacionados à Pnampe.
3. Eu considero que o setor em que trabalho possui responsabilidades diretamente relacionadas ao desenvolvimento dos objetivos da Pnampe.
4. Eu considero que os gestores do Depen priorizam a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional.
5. Eu conheço as metas da Pnampe que são relacionadas ao setor em que trabalho.
6. Eu participo ou já participei, rotineiramente, de reuniões do Comitê Gestor da Pnampe.
7. Eu considero que a rede de cooperação envolvida na política pública foco do meu setor no Depen deve ser provocada para atuar para a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional?
8. Quando atuo junto à rede de cooperação da política pública pela qual o setor em que trabalho é responsável eu busco induzir o cumprimento das metas da Pnampe.
9. Considero que a rede de cooperação da política pública diretamente relacionada ao setor em que atuo conhece a Pnampe.
10. Considero que a rede de cooperação da política pública diretamente relacionada ao setor em que trabalho atua para o cumprimento das metas da Pnampe.
11. Eu tenho certeza de que o diretor da minha unidade conhece e entende a importância da Pnampe.
12. Considero que o diretor da minha unidade prioriza a pauta de mulheres e os resultados da Pnampe.

13. Eu entendo o papel que a minha unidade possui para o alcance dos resultados da Pnampe.
14. Eu sei quais organizações acionar para que as metas da Pnampe diretamente relacionadas a setor em que atuo sejam alcançadas.
15. Há resultados recentes para a pauta de mulheres presas e egressas do sistema prisional que podem ser diretamente relacionados com a atuação do setor em que trabalho.
16. O setor em que atuo possui boa interlocução com a pasta responsável pela coordenação do Comitê Gestor da Pnampe.
17. Minha unidade está sempre em articulação com a pasta responsável pela coordenação do Comitê Gestor da Pnampe para a definição de estratégias relacionadas ao cumprimento das metas dessa política.
18. Eu considero que a Pnampe obteve resultados positivos desde sua instituição.
19. A política pública foco da minha unidade é bastante responsável pelo atingimento das metas da pnampe.
20. Eu considero que para a implementação da Pnampe há uma boa estratégia de coordenação com os diversos setores do Depen.
21. Eu considero que a equipe da unidade responsável pela coordenação do Comitê Gestor da Pnampe possui capacidade técnica e gerencial para tal atuação.
22. Eu considero que a equipe que conduz o Comitê Gestor da Pnampe utiliza os procedimentos corretos para o atingimento de resultados para a política.
23. Meu setor destaca o recorte de mulheres presas e egressas do sistema prisional quando divulga os resultados da política pública que conduz.
24. O Depen garante boas condições para a atuação da equipe diretamente responsável pela implementação da Pnampe.
25. O Depen garante boas condições para a minha equipe atuar para a implementação e o atingimento das metas da Pnampe.
26. Há recursos orçamentários disponíveis para o atingimento das metas da Pnampe.
27. O Depen investe em processo de gestão de riscos relacionado à Pnampe.

## Apêndice B - Dados sócio-demográficos

1. Nome: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_

3. Setor (do Depen) em que trabalha: \_\_\_\_\_

4. Qual o seu tempo de serviço (em anos) no Depen: \_\_\_\_\_

5. Há quanto tempo atua na unidade em que atualmente trabalha: \_\_\_\_\_

6. Você exerce cargo de chefia?

ocupo no momento

não ocupo no momento, mas já ocupei

nunca ocupei

7. Qual o seu diploma mais elevado:

Ensino médio

Ensino Superior

Pós-graduação lato sensu (MBA, Especialização)

Pós-graduação stricto sensu (mestrado, doutorado, pós-doutorado)

8. Qual a sua área de formação: \_\_\_\_\_

## **Apêndice C - Entrevista Semiestruturada**

1. Nome do entrevistado e setor em que atua
2. Data da entrevista
3. Você considera que o Depen atua para garantir equilíbrio e produtividade para o desempenho da PNAMPE?
4. O Depen assume as responsabilidades pela coordenação e implementação da PNAMPE?
5. A PNAMPE possui uma rede de cooperação para a sua implementação e alcance de resultados?
6. Quais membros da rede de cooperação da PNAMPE são mais importantes para o alcance de resultados?
7. Você considera que o setor em que atua faz parte da rede de cooperação da PNAMPE?
8. O que você considera que poderia induzir (ou melhor induzir) a atuação as organizações da rede de cooperação da PNAMPE?
9. Você entende que há um setor específico, no Depen, que deva ser responsabilizado pela indução da PNAMPE? Se sim, qual?
10. Esse setor promove a ativação de recursos e a mobilização de atores para a implementação da PNAMPE? Como?
11. Você considera que, para a implementação da PNAMPE, é mais importante a ativação de recursos e atores externos ou internos (do próprio Depen)?
12. Quais outros setores do Depen devem atuar para a implementação da PNAMPE?
13. Qual é o papel e quais as principais ações do setor em que atua para a implementação da PNAMPE?
14. Para você, como gestor de uma pasta do Depen, qual a importância da PNAMPE?
15. Você acha que o Depen consegue estabelecer estratégias para a implementação de políticas públicas? pode dar exemplos?
16. Cite ao menos uma meta da política em que o setor em que atua pôde, ou pode, contribuir para os resultados da PNAMPE?
17. Quais as principais limitações para que a PNAMPE obtenha resultados?

18. Como gestor/a de uma pasta do Depen, quais as limitações para que haja maior engajamento do seu setor para a PNAMPE?
19. Do ponto de vista de gestão, você considera que deva haver uma estratégia própria de condução da PNAMPE (diferente das demais políticas)?
20. Existe, no Depen, alguma estratégia para condução da PNAMPE?
21. Considerando a PNAMPE, quais arranjos podem ser instituídos, no Depen, para elevar a capacidade de implementação e, com isso, o alcance dos resultados?
22. De 0 a 10, qual número que você indicaria para configurar a importância da PNAMPE para o sistema prisional?
23. Você considera que outras gestões do Depen atuaram/ conseguiram atuar melhor para priorizar a execução da PNAMPE? Porquê?

## **Apêndice D - Carta de Apresentação**

Prezado participante,

Me chamo Susana Inês de Almeida e Silva e atuo desde 2010 como servidora do Departamento Penitenciário Nacional no cargo de Agente Federal de Execução Penal. Atualmente, exerço atividades no Gabinete do órgão, mas possuo larga experiência na Diretoria de Políticas Penitenciárias, onde atuei entre 2012 e 2020.

Apresente o questionário de pesquisa que faz parte da dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília, e cujo objetivo é investigar os aspectos da governança da gestão federal e engajamento dos atores para a implementação e avaliação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe.

Os itens apresentados no questionário que segue objetivam o conhecimento sobre os mecanismos e as dimensões de engajamento para a operacionalização da Pnampe, além dos arranjos institucionais para a execução dessa política.

Agradeço desde já pela disposição em responder ao questionário. Friso que os resultados desta pesquisa poderão trazer benefícios para o meio acadêmico e para o Departamento Penitenciário Nacional.

Ressalto, ainda, que suas respostas são confidenciais e que serão tratadas exclusivamente para o alcance dos objetivos da presente pesquisa científica. É importante que não deixe questões em branco, haja vista que sua participação, com precisão e sinceridade, é de extrema importância para a qualidade dos resultados.

**Para responder ao questionário clique no seguinte link: xxxxx**

Obrigada!

Susana Inês de Almeida e Silva

Agente Federal de Execução Penal

Divisão de Gestão Processual do Gabinete do Depen

[susana.asilva@mj.gov.br](mailto:susana.asilva@mj.gov.br)/ ramal 3557

## **Apêndice E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Política Nacional para Mulheres Presas: Governança da Rede de Políticas Públicas para sua Implementação”, de responsabilidade de Susana Inês de Almeida e Silva, estudante do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília.

O objetivo dessa pesquisa é averiguar de que forma tem se dado a cooperação do Departamento Penitenciário Nacional para a implementação e a governança da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas do Sistema Prisional. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa em questão.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, gravações ou filmagens, ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de questionários e entrevistas. É para esses procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco.

Espera-se que com essa pesquisa seja possível identificar os papéis e principais atores internos para a governança da PNAMPE, identificar as principais limitações para esses atores internos para o alcance de resultados da referida política pública, bem como a apresentação de proposta de estratégia de governança para o cumprimento dos objetivos e metas da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, pode me contatar através do telefone 61-98185.1657 ou pelo e-mail [zanarecife@gmail.com](mailto:zanarecife@gmail.com).

A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de correio eletrônico, podendo ser publicados posteriormente junto à comunidade científica.

Esse projeto é orientado pelo Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.



Este documento foi elaborado em duas vias. Uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e outra com você.

**Assinatura do participante**

**Assinatura da pesquisadora**