

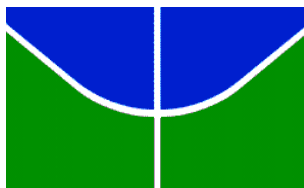
Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PRISIONAL: UM
OLHAR SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO
ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL
(PNAMPE).**

Sarah Sousa Ribeiro

Brasília – DF

Junho/2022



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PRISIONAL: UM
OLHAR SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO
ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL
(PNAMPE).**

Sarah Sousa Ribeiro

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Carlos Mello Machado.

Brasília – DF

SARAH SOUSA RIBEIRO

POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA PRISIONAL: UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL (PNAMPE).

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à banca examinadora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Brasília, 01 de junho de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Mello Machado – Orientador
Universidade de Brasília

Me. Igor Novaes Lins – Parecerista
Universidade de Brasília

À minha mãe, Rosângela Lúcia de
Sousa, porque se o amor é o que o amor faz,
você me deu o maior e melhor amor do mundo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe-avó, Maria José, por ter me ensinado e proporcionado todo o conhecimento que possuo hoje. Sem ela, não estaria aqui. Obrigada por ter me escolhido naquele dia 27 de julho de 2000 e por não ter desistido de mim. À senhora, devo tudo o que conquisto e reconheço todos os seus esforços para me oferecer as melhores oportunidades. Só sou porque a senhora também é.

Agradeço a rede de afeto e apoio que tenho consolidada, que me abraça, protege, cuida e ampara, sempre. Às amigas que caminham comigo há anos e me ajudaram a construir o meu eu. Àquelas que fiz durante a graduação e tanto me agregaram em todo esse período. Nesse círculo tão potente, aproveito para agradecer nominalmente:

Arthur Henrique, por ter me escolhido para dividir a casa e a vida. Por sempre estar. Pela parceria de todos os dias e por me cuidar de todas as formas possíveis. A vida é mais leve porque eu sei que voltarei para casa para encontrar o aconchego que é a sua amizade.

Ingrid Vilela, por ser a pessoa a quem recorro em todos os momentos. Por ter sido o meu referencial de lar quando eu não tinha nenhum. Por me cuidar, mesmo de longe, e se mostrar tão presente que nem mesmo a distância física é capaz de me impedir de sentir seu colo. Por celebrar minhas vitórias, depositar fé nos meus caminhos e sempre me dar esperanças de que o futuro nos reserva muito mais do que acreditamos merecer. Para você, a minha eterna admiração e amor.

Itamar Reis, por ser a minha base. Sem você, levantar todos os tijolos dessa estrutura que é a vida não faria sentido. Obrigada por me segurar e me estender a mão todas às vezes em que o chão me faltou. Muito se diz sobre a importância do amor-próprio. Não nego. Mas preciso falar sobre a importância de termos pessoas que são capazes de nos amar quando nem nós mesmas conseguimos. Obrigada por ser essa pessoa para mim. Você é a minha família. Se hoje cheguei até aqui, sua força através de palavras e ações foram responsáveis por metade de toda a motivação. Jamais serei capaz de agradecer o suficiente. O nosso amor transcende toda lógica do universo.

Agradeço ao meu irmão, por ter me ensinado muito mais sobre a vida do que qualquer conteúdo que eu poderia ter aprendido em sala de aula. Por ser o meu maior motivo para seguir. Dos orgulhos que carrego, um dos maiores é fazer parte da sua história.

À minha namorada, Tábatha, por todo o companheirismo, acalento e colo que me ofereceu no último ano. Por sempre me incentivar a continuar e por enxergar potencial onde nem eu mesma sou capaz. Seu apoio durante o término desse ciclo foi essencial. Agradeço o amor pulsante que sinto em êxtase, mas que ainda assim me faz flutuar com tamanha leveza. É um prazer compartilhar a vida com você.

A todos da família que direta ou indiretamente se fizeram presente nos últimos anos. Em especial, ao meu tio Wellington e a minha tia Vânia por terem aberto as portas de sua casa para mim em um dos momentos mais difíceis da minha vida. Jamais esquecerei e serei eternamente grata. Agradeço também, a Larissa, minha prima, a quem tenho imensa admiração e sempre pude contar como irmã.

Agradeço a todos que cruzaram o meu caminho e contribuíram para a minha formação como ser humano. Sou tudo aquilo que foi semeado e tudo que cultivei com a ajuda dos outros.

Agradeço a todas as forças superiores e divinas por sempre terem me cuidado e guiado. Sei que nunca ando só.

Agradeço a mim, por nunca ter sucumbido a pressão de desistir da vida. Por sempre lutar para manter acesa a chama do amor, que eu sei que me move. Por ser muito, muito mais do que toda a minha história pré-determinada. A mim, devo tudo o que escolho ser e fazer, todos os sonhos que me atrevo a sonhar e realizar – como essa graduação.

Por fim, agradeço à minha mãe, Rosângela, e ao meu pai, Wedson, por terem me dado a melhor chance que eu poderia ter. Que vocês estejam em paz.

“Eu aqui escrevo e relembro um verso que li um dia. ‘Escrever é uma maneira de sangrar’. Acrescento: e de muito sangrar, muito e muito...” – Conceição Evaristo.

RESUMO

O encarceramento feminino no Brasil aumentou exponencialmente nos últimos anos, o que evidenciou as demandas das mulheres encarceradas e a falta de políticas públicas que atendessem suas necessidades específicas. Apesar da legislação brasileira prever assistência social e legal as detentas e egressas do sistema prisional, podemos enxergar uma distância entre os instrumentos normativos e a realidade experienciada por essas mulheres. A falta de disponibilização de utensílios básicos de higiene; unidades prisionais que proporcionem condições adequadas para cuidados relativos à gestação, lactação e maternidade; o enfraquecimento e abandono dos laços familiares; o abuso sexual e o racismo institucional são algumas das violências que podemos listar nesse âmbito de privação de liberdade. O presente trabalho visa discutir o alcance das políticas públicas para promover melhores qualidades de vida à essas mulheres, com enfoque na Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). Através de análise documental do planejamento – ou a falta dele – da Política instituída pelo Governo Federal e suas avaliações nos anos subsequentes, vamos discutir a importância das suas diretrizes e as falhas na sua implementação, que impedem o desenvolvimento pleno de seus objetivos e impossibilita que as mulheres reclusas exerçam sua cidadania.

Palavras-chave: mulheres; encarceramento; violência; políticas públicas; reinserção social; PNAMPE.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça
DIAMGE	Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos
DIRPP	Diretoria de Políticas Penitenciárias
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
MDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MJ	Ministério da Justiça
PNAMPE	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
SNPM	Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
SPM/PR	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
PPs	Políticas Públicas
PO	Plano Orçamentário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?	17
2.1	CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.2	O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINserÇÃO SOCIAL	24
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES ENCARCERADAS.....	27
3	UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL (PNAMPE)	30
3.1	O PRINCÍPIO DA DISCUSSÃO	32
3.2	A ATUAÇÃO DA Pnampe	34
3.3	AVAlIAÇÃO DA Pnampe	37
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

A discussão a respeito do impacto de aspectos raciais que permeiam o sistema prisional em todo mundo tem ganhado mais espaço nos últimos anos, em especial por pesquisadores que advogam pelo abolicionismo penal por entenderem o sistema prisional como um instrumento que produz e perpetua o racismo em sua forma mais violenta. Ainda assim, o recorte de gênero é, por vezes, deixado de lado e o debate acerca do encarceramento feminino segue invisibilizado, desconsiderando a importância de discutir a intersecção entre ambos.

Como pontua Carla Akotirene:

A prisão, na perspectiva das mulheres, precisa ser analisada na contemporaneidade sobre alicerces interseccionais, pois nela reside aspectos de sexismo e racismo institucionais em concordância com a inclinação observada da política em ser arbitrária com o segmento negro sem o menor constrangimento, de punir os comportamentos das mulheres de camadas sociais estigmatizadas como sendo de caráter perigoso, inadequado e passível de punição (AKOTIRENE *apud* BORGES, 2018, p. 93).

É importante elucidar que a dissertação do presente trabalho é direcionada pelo desenvolvimento e características das sociedades ocidentais. O caráter masculino do sistema punitivista ganha destaque devido à estrutura patriarcal dessas sociedades que, em seus primórdios, negaram direitos políticos e econômicos às mulheres. Angela Davis (2018) afirma que existe uma tendência ao analisar a participação dos homens nas instituições, geralmente, deixando a presença das mulheres em uma perspectiva marginal.

É necessário considerar o histórico das punições no ocidente para melhor compreensão da divisão de gênero da pena. Com o surgimento das prisões, enquanto os homens recebiam penalizações estatais através do sistema prisional, as mulheres ainda estavam restritas à punição doméstica, agregadas a internações psiquiátricas e a intervenção religiosa. Aos homens, esperava-se que a privação de liberdade fosse capaz de proporcionar redenção e pôr fim a recuperação de seus direitos, já às mulheres, que sequer possuíam *status* de cidadãs, eram lidas como irreparáveis (DAVIS, 2018, pp. 71-74).

Com o estabelecimento das prisões femininas no ocidente, que ocorreram em momentos diferentes da história em cada país, é preciso ressaltar a diferença das medidas punitivistas direcionadas a mulheres brancas e negras. Nos presídios, ao passo que às mulheres brancas são atribuídas tarefas mais “feminilizadas”, cabe às mulheres negras serviços pesados e de limpeza, que não são atenuados por seu gênero. Tais fenômenos ecoam

a lógica da escravidão, onde imperava a crença da pessoa negra, nesse caso a mulher, como mais forte e resistente ao sofrimento (DAVIS, 2018, p. 78; SANTOS, 2014, p. 43).

Ao passo em que as punições femininas foram se equiparando às punições masculinas, o descaso com as necessidades básicas das mulheres cresceu proporcionalmente. Violências cotidianas são relatadas dentro dos presídios femininos, como a falta de utensílios higiênicos íntimos, negligência médica e abusos sexuais, que além dos estupros, também encontram legitimação na “revista vexatória”, que são padrões para aquelas que visitam as detentas (BORGES, 2018, pp. 99-101).

Uma das justificativas para o descaso com as problemáticas que envolvem as mulheres encarceradas encontra respaldo no fato de que existem mais homens presos do que mulheres. Contudo, no que diz respeito ao caso brasileiro, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres, publicado em 2018, constatou que o Brasil se encontrava na quarta posição mundial dos doze países que mais encarceram mulheres no mundo, ficando atrás dos Estados Unidos, China e Rússia. Desde 2000 até 2016, a taxa de mulheres aprisionadas cresceu em 455%. Ainda em 2016, as mulheres negras representavam cerca de 62% da população feminina encarcerada do país¹. O Infopen publicado em dezembro de 2019, indica que 36.929 mulheres preenchem a população prisional, representando 4,94% do índice total.²

Agora que atestamos o alto e crescente número de mulheres encarceradas no Brasil, pontuamos as insalubridades enfrentadas por essas dentro dos presídios e por conseguinte a necessidade de voltarmos o olhar para essa categoria, vale discutir a existência de políticas públicas – ou a falta delas – que visam melhorar as condições de vida dessas mulheres dentro dos presídios e após o cumprimento da pena.

No Brasil, a Lei da Execução Penal 7.210 de 11 de julho de 1984 (LEP) é responsável por definir os parâmetros a serem seguidos pelas decisões judiciais referentes ao sistema penal, e por políticas de assistência gerais aos presos, suas famílias e aos egressos do sistema prisional. Políticas com caráter de ressocialização, como por exemplo, de educação escolar e profissionalizante, também estão dispostos na LEP.

¹ Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/05/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf?_ga=2.167235262.1026423443.1647376992-1862787276.1647270787 Acesso em: 22/04/2022.

² Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazWl2MmJmMzYtODA2MCO0YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> Acesso em: 22/04/2022.

Para além da legislação federal, esse trabalho visa compreender melhor o papel das políticas públicas direcionadas às mulheres encarceradas. Marques (2005) define políticas públicas, de forma ampla, como um conjunto de ações desempenhadas pelo Estado e por figuras governamentais. As políticas públicas são desenvolvidas em prol de solucionar um problema, assim, para sua formulação é preciso que ao menos dois fatores sejam levados em consideração: as causas do problema a ser solucionado e o efeito que a política pública terá sobre ele (BIRKLAND, 2011, pp. 10-11).

Dessa forma, entender as políticas públicas voltadas para as mulheres em situação de privação de liberdade e as que saem do sistema prisional é entender como Estado age para com elas e qual o efeito que tais políticas exercem sobre esse grupo. Sendo plausível que a falta de ações também seja um indicativo contundente da realidade, levando em consideração que, em teoria, as políticas públicas são uma expressão do interesse público e que a vida das mulheres encarceradas carece de atenção devida.

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), instituída em 2014, será o estudo de caso analisado no trabalho. A PNAMPE é resultado da Comissão Especial do Projeto de Efetivação dos Direitos das Mulheres no Sistema Penal, criada em 2012, pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN), e foi elaborada com o objetivo de reformular as práticas estabelecidas pela LEP para o sistema prisional, visando o cumprimento dos direitos das mulheres previstos na Lei.

No decorrer da pesquisa, serão apresentados conceitos gerais relacionados a implementação de políticas públicas para melhor compreensão do funcionamento da PNAMPE. Através de uma metodologia qualitativa, com emprego de análise documental de publicações de órgãos avaliativos, notícias e Consultas Públicas feitas através da plataforma Fala.BR, vamos destrinchar as atribuições da política, a partir de quando foi instituída em 2014, desejando que ao final do trabalho seja possível entender os impactos da PNAMPE na realidade das mulheres encarceradas, através dos projetos e medidas que já foram desenvolvidos, ou mesmo sua ineficácia diante da proposta inicial.

2 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

Ao passo que entendemos a PNAME como um instrumento de política pública (PP), é importante que certos conceitos básicos acerca de PPs sejam destrinchados. Secchi (2012) define as PPs como ações resultantes das decisões políticas. Contudo, como pontua Rua (1998), ainda que toda PP seja resultado de uma decisão política, nem toda decisão gera uma PP.

Entre as muitas explicações para o significado de PPs, esse trabalho será norteado pela abordagem tradicional, de que a PP é a intenção de resolver um problema público que foi colocado em perspectiva e ganhou relevância na agenda de decisões das esferas de poder.

Deixaremos de lado a compreensão de Dye (1972), de que a omissão dos governos de agirem frente a determinados problemas também pode ser considerado uma PP, posto a necessidade de entender há quem convém manter o *status quo*. Classificar toda e qualquer negligência governamental como PP acaba dificultando a limitação do que de fato seriam essas políticas e suas respectivas análises (SECCHI, 2012, pp. 5-6).

Existem atores chaves durante o processo de elaboração e aplicação das PPs. Enquanto alguns teóricos defendem um viés estatista, de que tais medidas são de responsabilidade exclusiva do Estado (ainda que reconheçam o poder de influência de outros atores), existem pesquisadores que apresentam uma abordagem multicêntrica, que aponta múltiplos atores participantes no ciclo de formulação das PPs (SECCHI, 2012, pp. 3-5).

A abordagem multicêntrica foi escolhida para ser colocada em perspectiva no trabalho, uma vez que, na atualidade, é impossível negar a pluralidade de figuras que protagonizam os debates sobre problemas públicos, além do aparato estatal, como é o caso de entidades privadas, sociedade civil, atores internacionais e até mesmo da mídia. Dessa forma, ao analisarmos uma PP de ressocialização e reinserção social, é impossível não considerarmos todos os agentes que atuam não apenas na sua formulação, como também no seu desenvolvimento.

Dentro da abordagem multicêntrica, as críticas direcionadas ao controle estatal do desenvolvimento de PPs recaem sobre o fato de que o Estado não seria capaz de reunir os argumentos apresentados e tomar decisões justas e unitárias, uma vez que é uma arena permeada por diversos interesses conflitantes (RUA, 1998, pp. 11-12). Além disso, a coerção utilizada pelo Estado para garantir o cumprimento das PPs passa a ganhar concorrência direta com a pressão exercida pela mídia e por manifestações sociais, ainda que continue

existindo certa discrepância no poder de influência, uma vez que o instrumento estatal possui legitimação (SECCHI, 2012, pp. 3-5).

No entanto, sem deixar o olhar crítico de lado, é válido pontuar que, se o Estado é lido como insuficiente no que diz respeito às decisões justas no desenrolar da decisão de PPs, não é a presença de organizações privadas e até mesmo da mídia que será responsável por atribuir juízo de valor nesse processo. É importante analisarmos o papel e a influência dos atores na promoção de problemas a serem pautados nas agendas decisórias.

Os problemas que direcionam uma política pública ou as demandas apresentadas pela sociedade podem ser novos, recorrentes ou reprimidos. Certos problemas podem existir há muito tempo, sem virar um tópico na agenda governamental, simplesmente por não captar a atenção das autoridades, o que pode ser denominado como “Estado de Coisas” (RUA, 1998, pp. 3-6). Maria Rua (1998) apresenta o conceito de Não-Decisão:

Não é a ausência de decisão sobre uma questão, mas sim a existência de várias questões que ameaçam interesses e encontram obstáculos para saírem do estado de coisas e serem encarados como problema político, e conseqüentemente serem incluídos na agenda governamental (RUA, 1998, p. 6).

Dessa forma, para sair do chamado Estado de Coisas e ganhar atenção na agenda, é preciso que aconteça uma mobilização ou mesmo uma situação de crise, que proporcione maior visibilidade para o problema a ser solucionado. Contudo, dar visibilidade as questões nem sempre garante a atenção de agentes dispostos a desenvolver soluções. Assim, vale questionar quais os critérios são aplicados a seleção de problemas a serem debatidos nas esferas de tomadas de decisões, como também quais interesses são defendidos pelos agentes envolvidos (RUA, 1998, p. 3-6).

Para entender a dinâmica de cada PP é importante distinguir sua tipologia, ainda que a determinação de modelos seja restritivos e exista sempre o incentivo da formulação de novos, a partir da criação e análise de outras políticas. Dentre as muitas classificações de políticas públicas, a de Theodore J. Lowi ganha destaque nesse campo científico. Lowi afirma que as PPs podem ser regulatórias, distributivas, redistributivas e construtivas, sendo que cada uma delas possui parâmetros e resultados diferentes (LOWI apud SECCHI, 2012, p. 25).

As políticas regulatórias seriam aquelas responsáveis por determinar padrões a serem seguidos por figuras públicas e privadas e sua aprovação é proporcional à influência exercida por cada agente que participa do processo decisório, assim como dos interesses presentes na

sociedade. Dentro das políticas regulatórias, o padrão pode ser pluralista ou elitista. Na primeira, como via de rega, todos os atores possuem o mesmo grau de influência, dependendo de sua disponibilidade e recursos para articularem suas estratégias. Já no padrão elitista, os resultados são definidos pelos interesses das elites, que controlam os recursos organizacionais e econômicos da sociedade. Formato esse que é condizente e refletido na realidade de hierarquização de classes presente no ocidente (SECCHI, 2012, p. 25).

Já as políticas distributivas seriam aquelas que proporcionam benefícios a um grupo específico, com custos para aqueles que são denominados de “contribuintes”. O apoio de parlamentares ao orçamento da união destinado a auxílios assistenciais em troca de benefícios, cabe como um exemplo (SECCHI, 2012, p. 25). Nesse modelo, também é possível notar o forte apelo as autoridades que possuem o poder deliberativo, visto que a aprovação de tais políticas depende também da promoção de seus interesses.

As políticas redistributivas, como o próprio nome já diz, se caracterizam por conceder benefícios a uma categoria de pessoas, implicando custos sobre uma outra categoria específica. Nesse formato, é latente a contraposição de interesses antagônicos, tornando as decisões extremamente conflituosas. Lowi pontua que a redistribuição, entretanto, nem sempre é efetiva. Uma vez atestado o grau de influência desproporcional de cada ator dentro da arena decisória, é fácil entender sua ineficácia (SECCHI, 2012, p. 25). No Brasil, podemos mencionar o caso da reforma agrária, que se configura na redistribuição de propriedades rurais concentradas nas mãos de elites fundiárias.

As políticas construtivas, por sua vez, são aquelas que ditam as regras aplicadas nas outras arenas políticas. Essas possuem a capacidade de gerar grandes conflitos entre as partes envolvidas, uma vez que determinam a ordem de funcionamento das esferas de poder. Dessa forma, pode-se afirmar que este tipo de política estaria acima de outras (SECCHI, 2012, p. 26).

2.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Secchi (2012) define o ciclo de elaboração de políticas públicas em 7 fases: problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Apesar de existirem outras teorias do processo de elaboração das PPs, é certo que alguns desses aspectos são comuns a todas elas.

O problema, como já mencionado previamente, seria a diferença entre a realidade e uma situação ideal possível. Sjöblom (1984) defende que o problema é, na verdade, subjetivo. Assim, ele só tomaria forma a partir do momento que captasse a atenção de atores relevantes. Entretanto, como já discutido, a diversidade de interesses dos “atores relevantes” coloca em xeque a justiça no estabelecimento do que são ou não problemas públicos. Assim, afirmar que os problemas que não ganham visibilidade não são problemas seria desconsiderar o efeito estrutural que proporciona maiores condições de formulação de agendas a atores com maiores recursos de articulação (SECCHI, 2012, p. 45).

A formação de agenda, compreendida como a aglutinação dos problemas ou tópicos postos como relevantes, pode ter caráter político, sendo aquela que é reconhecida pelos políticos, ou institucional, que é pautada pelo poder público. Na contemporaneidade, a mídia também tem ganhado mais espaço para participação na formação de agenda, por vezes sendo capaz de condicionar tanto a discussão política como a institucional. Independente da agenda, os problemas estão sujeitos a ganhar e perder espaço (SECCHI, 2012, p. 46-48).

Cobb e Elder afirmam que:

Para que o problema entre na agenda depende de três fatores: atenção (os atores devem entender a situação como merecedora de intervenção), resolutividade (as ações devem ser consideradas factíveis), competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas) (COLBER e ELDER *apud*. SECCHI, 2012, pp. 47-48).

Uma vez que o problema é introduzido na agenda, a formulação de alternativas é o próximo passo. Nesse momento, possibilidades são traçadas para solucionar as questões levantadas. Essa discussão acaba sendo crítica, posto que é o momento em que os conflitos de interesses são colocados em jogo, e a escolha de posicionamentos representa a alocação de poder, assim como define os rumos que a política irá tomar e os resultados que se esperam (SECCHI, 2012, pp. 48-51).

A partir da elaboração das estratégias, faz-se necessário tomar a decisão de qual caminho percorrer. Nesse passo, existem também muitas alternativas de modelos a serem analisados para enfim culminar na decisão final. Segundo o modelo incremental apresentado por Lindblom e abordado por Secchi (2012) seria possível optar pela solução de forma gradual do problema, sem a provocação de grandes rupturas. A adoção desse modelo se dá, principalmente, pela falta de recursos para desenvolver as medidas propostas. Além disso, pode ser também uma forma de encontrar equilíbrio e consenso, quanto a políticas com alto

grau de conflito. Concordando com os argumentos apresentados, os grupos de pressão que participam da elaboração da PP podem influenciar diretamente na decisão final.

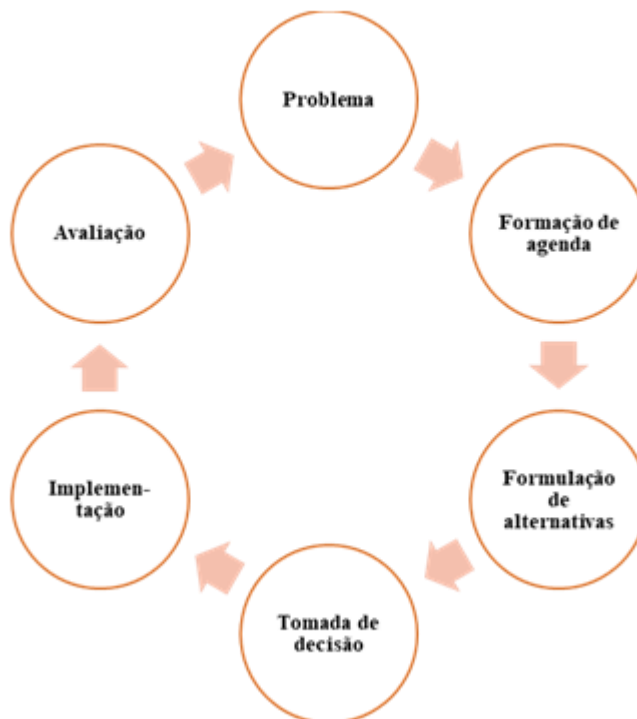
Secchi (2012) também destaca outra perspectiva relevante: o modelo dos fluxos múltiplos abordado por Joe Kingdon (1984), que coloca em perspectiva que enquanto o fluxo dos problemas depende da atenção pública, o fluxo das soluções é de responsabilidade dos “empreendedores” das políticas, ou aqueles que tem interesse na implementação das soluções. Entretanto, o fluxo das políticas é restrito a questões circunstanciais, como disponibilidade de orçamento público, reeleições, troca de membros do poder executivo, continuação de programas públicos (SECCHI, 2012, p. 54).

Por fim, o momento de implementação da política seria a solução escolhida sendo colocada em prática. Assim como em todas as outras fases, a motivação dos atores envolvidos também possui grande importância aqui. Os conflitos em potenciais precisam ser analisados pelos agentes responsáveis pela implementação da política. Figuras não estatais como fornecedores, entidades privadas e prestadores de serviço podem ganhar lugar para facilitar o estabelecimento da PP. É importante salientar que, durante o processo de implementação, muitos projetos de solução acabam sendo desvirtuados do que foram inicialmente idealizados, seja por empecilhos técnicos e financeiros ou mesmo por intervenção de interesses conflitantes com a política (SECCHI, 2012, pp. 55-56).

Após a implementação, a avaliação da PP visa analisar o sucesso ou a falha dos projetos. O resultado desse julgamento será responsável por nortear o futuro da política. Se essa continuará no mesmo formato, será reestruturada ou se será extinta, o que representaria a última etapa descrita por Secchi (2012). A extinção da PP pode acontecer por ser ineficaz, mas também porque o problema foi resolvido ou mesmo porque perdeu a relevância na agenda política e institucional, que é o mais comum (SECCHI, 2012, pp. 62-63; 67).

Para melhor visualização, a partir da corrente de pensamento de Secchi (2012), o ciclo de PP's ocorreria da seguinte forma:

Gráfico 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: a autora, a partir de Secchi (2012).

2.2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender a dinâmica das políticas públicas é importante analisar o contexto em que essas estão inseridas. Nesse caso, a dimensão espacial das PPs seriam as instituições (SECCHI, 2012, p. 81). É sabido que os estudos sobre as instituições são vastos e permeados por diversas outras áreas além da ciência política. Não se tem a intenção de fazer um debate aprofundado sobre as particularidades das instituições, mas, ainda assim, vale uma breve explicação de alguns dos significados alocados e impactos que essas possuem sobre as PPs, visto que as instituições são capazes de moldar as escolhas sociais e de garantir a promoção de interesse dos grupos pertencentes.

De acordo com o institucionalismo tradicional, as instituições são o conjunto de regras, estatuto, códigos e leis das arenas onde as políticas são construídas (SECCHI, 2012, p. 82). A partir de uma perspectiva mais recente, o neoinstitucionalismo defende que as normas informais também são consideradas instituições. Tais regras podem assumir a forma de hábitos, crenças, rotinas, valores, entre outros. Nessa perspectiva, esses aspectos culturais

influenciam diretamente na formulação das PPs (MIRANDA, 2017, p. 59; SECCHI, 2012, p.82).

March e Olsen, precursores da concepção de neoinstitucionalismo, defendem que:

Atores políticos agem e se organizam de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, previstas e aceitas. A ação de indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, o quais podem ser chamados de instituições e identidades (MARCH; OLSEN, 1996, p. 249).

Para March e Olsen (1996), os membros das instituições são, antes de tudo, indivíduos socializados, que já possuíam suas próprias características culturais antes de adentrar a esfera institucionalizada. Contudo, ao passo em que esses traços são reforçados, contribuem para aumentar o grau de institucionalização.

Dada a influência das instituições nas ações dos agentes públicos e políticos, essas também são capazes de determinar quais atores podem participar das tomadas de decisão, condicionando todo o processo de formulação das PPs, uma vez que interfere na exposição de conflitos e impossibilita a pressão a ser realizada por atores antagônicos aos interesses apresentados e defendidos no processo deliberativo (SECCHI, 2012, p.83).

O racismo institucional é um dos exemplos que comprovam o impacto que os aspectos culturais e os valores sociais exercem dentro da dinâmica das instituições. Essa forma de opressão opera de forma difusa, principalmente por estar impregnada em diferentes modelos institucionais de forma estruturada, sendo dissipada por procedimentos tidos como padrões e, por vezes, protegidos pelo “Direito”. Em suma, o racismo institucional opera através da oferta desproporcional de serviços, benefícios e oportunidades aos grupos raciais (JACCAUD, 2017, pp. 135-136).

Entender o conceito de racismo institucional é importante para melhor compreensão dos mecanismos de reprodução das desigualdades raciais, em especial se tratando de PPs. Tratar do assunto faz com que as desvantagens sofridas por certos grupos sejam fatores apontados e declarados como racismo, ainda que sua manifestação não seja explícita. Uma vez instaurado no funcionamento organizacional, as PPs já não são capazes de promover igualdade, a menos que a perspectiva racial seja colocada em foco durante todo o ciclo de formulação da política pública (JACCAUD, 2017, p. 136).

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REINserÇÃO SOCIAL

O objetivo desse tópico não é discorrer sobre as falhas do sistema penitenciário e seu papel no estímulo à delinquência e na profissionalização do crime, nem mesmo sobre o papel do sistema penal na manutenção das desigualdades sociais. Como afirma Mirabete (2002):

A ressocialização não ocorre na prisão, pois, os centros de execução penal, conhecidos como penitenciárias, são na verdade um universo em que se reproduz e se agrava as contradições da sociedade. (...) A prisão não corrige, ao contrário, piora o preso, integrando-o no meio criminoso. A prisão serve como meio para manter a atual estrutura social de dominação. (MIRABETE, 2002, p. 24).

Reeducação, reintegração, ressocialização ou reinserção. Independente da expressão escolhida, o tema a ser abordado são as políticas elaboradas – ou a falta delas – para garantir o retorno à sociedade das pessoas que um dia estiveram privadas de liberdade. Quanto a isso, podemos questionar as reais intenções do sistema prisional em reinserir esses indivíduos na sociedade, uma vez que existe uma enorme diferença entre a realidade experienciada no mundo prisional e no mundo livre, incapacitando o processo de retornar à realidade social em liberdade (BARRETO, 2006, p. 586).

De acordo com Antonio García-Pablos de Molina:

A pena não ressocializa, mas estigmatiza, não limpa, mas macula, como tantas vezes se tem lembrado aos *expiacionistas*; que é mais fácil ressocializar a uma pessoa que sofreu uma pena do que outra que não teve essa amarga experiência, que a sociedade não pergunta por que uma pessoa esteve em um estabelecimento penitenciário, mas tão somente se lá esteve ou não (MOLINA apud BITENCOURT, 2012, p. 2021).

Falconi (1998) discorre sobre as diferenças atreladas a cada um dos termos supracitados. A reeducação, como o próprio nome já informa, seria o ato de educar novamente aquele sujeito que descumpriu regras socialmente impostas. A pena cumprida em reclusão concederia tempo para que o detento refletisse sobre o seu erro e mudasse sua forma de pensar e agir. Contudo, sem qualquer outro fator que proporcione a reformulação de condutas, é fácil entender por que esse plano é falho (FALCONI apud. JÚNIOR; MARQUES, 2017, p. 2).

A ressocialização, por sua vez, se configura na conversão do condenado, que se sujeitaria as normas sociais, ao passo em que cumpre sua pena. É como se a privação de liberdade, por si só, fosse capaz de reconstituir o “senso moral” dos presidiários (FALCONI apud. JÚNIOR; MARQUES, 2017, pp. 3-4). Projeta-se uma mudança de pensamentos e anseios dessas pessoas, como se suas respectivas realidades de vida fora do presídio também

fossem ser alteradas a partir de meras reflexões, proporcionando alternativas viáveis para que não haja reincidência dos crimes cometidos.

A violência e agressões enfrentadas pelos presos não incide em uma vida plena e digna dentro dos presídios. O controle exercido pela instituição prisional na rotina, dinâmica das relações e corpos dos presos, faz com que suas ações e escolhas sejam impulsionadas pelas normas impostas durante o cumprimento da pena, visto que a prioridade é sobreviver ao período do encarceramento. A falta de estímulos a reflexão impossibilita que os indivíduos desenvolvam autonomia quanto a aferir suas ideias e decisões as normas da sociedade em liberdade (BARRETO, 2006, p. 590).

Barreto (2006) destaca que essas experiências durante o cumprimento da pena fazem com que os detentos passem por uma “prisionalização”, que se configura na submissão a dinâmica de opressão. Esse processo acaba naturalizando as condições de vida que são impostas no encarceramento, no entanto, nenhuma pessoa em situação de privação de liberdade sai ileso e acaba sofrendo ainda mais durante o processo de reinserção na sociedade (BARRETO, 2006, p. 586).

Quanto a reintegração, Alessandro Baratta pontua que:

Reintegração social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir sua parte de responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão. Se verificarmos a população carcerária, sua composição demográfica, veremos que a marginalização é, para a maior parte dos presos, oriunda de um processo secundário de marginalização que intervém em um processo primário. É fato comprovado que a maior parte dos presos procedem de grupos sociais já marginalizados, excluídos da sociedade ativa por causa dos mecanismos de mercado que regulam o mundo do trabalho. A reintegração na sociedade do sentenciado significa, portanto, antes de tudo, corrigir as condições de exclusão social, desses setores, para que conduzi-los a uma vida pós-penitenciária não signifique, simplesmente, como quase sempre acontece, o regresso à reincidência criminal, ou o à marginalização secundária e, a partir daí, uma vez mais, volta à prisão (BARATTA, 2007, p. 3).

Para Baratta (2007), é impossível alcançar a reintegração social através do cumprimento de pena, mas essa deve ser buscada apesar disso. Apesar de analisar as unidades prisionais da Europa e dos Estados Unidos, o autor faz conclusões que podemos transferir para a realidade brasileira, como a noção de que a melhoria das condições de vida dentro dos presídios é essencial para promover essa reintegração, ainda que a solução ideal consista em “menos cárcere”, uma vez que o mero ato de segregar pessoas, por si só, já dificulta sua reintegração. Para a realização desse processo, seria necessário que existisse

uma integração entre a sociedade e os presídios, possibilitando que os detentos se enxerguem em ambos os espaços (BARATTA, 2007, p. 2).

A reinserção social seria, nessa leitura teórica, a última etapa a ser cumprida para assegurar o retorno das pessoas cerceadas a liberdade ao convívio em sociedade. É grande o descaso do poder público quanto a elaboração de programas, projetos e medidas que tenham o propósito de facilitar esse processo, principalmente se levado em consideração a situação calamitosa e subumana dos presídios (JÚNIOR; MARQUES, 2017, 4-6).

No caso brasileiro, a LEP possui alguns dispositivos que intencionam auxiliar o processo de reinserção social, como por exemplo, a assistência jurídica, educacional, social, religiosa e de saúde. Direcionada aos egressos do sistema prisional, a LEP determina que:

Art. 25. A assistência ao egresso consiste:

I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;

II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses.

Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho (LEP, 1984).

Se a legislação prevê tais direitos, cabe o questionamento do que ocasiona o seu não cumprimento ou mesmo na falha da obtenção de resultados que proporcionem um modelo de reinserção adequado. Olhar para as PPs que visam colocar a LEP em prática, os atores que encabeçam tais medidas e seus reais interesses, é primordial para entender os impactos – positivos ou negativos – das políticas de reinserção.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES ENCARCERADAS

Para entendermos a necessidade de políticas públicas direcionadas a mulheres encarceradas precisamos remontar o cenário de discriminação de gênero que permeia o sistema prisional e reafirmar as singularidades de suas demandas em comparação as dos homens.

De acordo com Jardim (2020), ao se inserir nas esferas socioeconômicas e políticas, também aumenta o número de mulheres que adentram a criminalidade. Há de se reconhecer a influência, majoritariamente de seus parceiros, nos seus atos criminosos, em especial voltados para o tráfico de drogas, sendo denominadas como “mulas”, termo destinado a quem transporta drogas por coerção ou livre espontânea vontade e majoritariamente referido

ao gênero feminino (JARDIM, 2020, p. 4). Contudo, a realidade que as mulheres enfrentam ao sair da cadeia se distancia daquela experienciada pelos homens.

Quando um homem é preso, comumente sua família continua em casa, aguardando seu regresso. Quando uma mulher é presa, a história corriqueira é: ela perde o marido e a casa, os filhos são distribuídos entre familiares e abrigos. Enquanto o homem volta para um mundo que já o espera, ela sai e tem que reconstruir seu mundo (QUEIROZ *apud* JARDIM, 2020, p. 4).

Dessa forma, o tempo do cumprimento da pena resulta também na desestruturação dos vínculos familiares que essas mulheres já possuíam, afetando fortemente o seu bem-estar psicológico. Rosa (2018) afirma que as mulheres encarceradas passam pela “máquina de abandono”, representando o distanciamento que sofrem de suas redes de apoio. As detentas continuam exercendo o papel de cuidadora família, mesmo dentro dos presídios, contudo, não contam com o apoio de seus companheiros como elas fazem quando estes estão encarcerados. As penitenciárias também não contribuem para a manutenção de suas relações familiares, gerando grandes angústias para essas mulheres (RODRIGUES et al, 2012, p. 86-87).

A LEP (1984) determina que exista uma separação dos estabelecimentos prisionais por gênero, em prol de observar as necessidades das mulheres e empregá-las também nos espaços físicos a quais são alocadas. No entanto, de acordo com o Infopen Mulheres publicado em 2018, apenas 7% das unidades prisionais são direcionadas as mulheres, enquanto 16% são consideradas mistas³, destacando que mais mulheres estão encarceradas em estabelecimentos mistos, que resultam em grande inadequação para o cumprimento de direitos previamente mencionados. Os dados relacionados a atenção destinada a gestantes e/ou lactantes também comprovam isso. O mesmo relatório do Infopen (2018) destaca que 16% dos estabelecimentos prisionais possuem espaços adequados para mulheres grávidas, enquanto apenas 14% possuem berçário ou centros de cuidado infantil e 3% contam com creches.

Apesar da LEP (1984) prever que a assistência ao condenado não sofrerá qualquer distinção racial ou social, não podemos deixar de considerar que o perfil das mulheres em privação de liberdade é marcado pela baixa escolaridade e por serem negras. A LEP (1984) também determina a educação como um direito, porém, de acordo com o Infopen (2018), apenas 25% da população prisional feminina estava recebendo qualquer assistência

³ Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em 22/04/2022.

educacional – fosse básica ou de especialização. E no que tange a políticas públicas direcionadas a mulheres negras e o racismo institucional enfrentadas por essas, não há registros, marcando uma grande invisibilidade das opressões que enfrentam.

A violência sexual também é uma constante na realidade das mulheres reclusas nos presídios. A revista íntima, por exemplo, legitima o controle sobre os corpos das detentas, normalizando o estupro dentro dos espaços penitenciários (BORGES, 2018, p. 62). Levando em consideração que apenas 3% dos celulares e 8% dos entorpecentes são apreendidos por meio dessas revistas, não é possível justificar sua permanência com base em qualquer eficácia (INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS apud BORGES, 2018, p. 62).

Diante do apresentado, é fácil concluirmos que existe uma grande distância entre os direitos previstos por lei e a sua garantia, visto que o cumprimento dos atos normativos não é observado na realidade vivida pelas mulheres encarceradas. O problema não seria a falta de leis, mas sim sua pouca efetividade (RODRIGUES et al, 2012, p. 85). O mesmo se dá com as propostas das políticas públicas que visam solucionar as violências enfrentadas por essas mulheres e os resultados que são obtidos. Como destaca Rodrigues (2012):

Mostra-se desse modo, que muito mais do que a simples privação da liberdade os indivíduos presos estão condenados a outras muitas privações e violações. Isso muito se deve a uma cultura social instituída de um Estado penal, em que o Sistema Penitenciário serve como um depósito para onde são encaminhados os “inadaptados” do sistema social vigente (RODRIGUES et al, 2012, p. 85).

A elaboração de políticas direcionadas a mulheres encarceradas é algo recente no Brasil. Em 2011, a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) que integra o DEPEN, lançou o projeto “Efetivação dos Direitos das Mulheres no Sistema Penal”, com o objetivo de compreender as demandas da população feminina reclusa nos presídios do país, através de coletas de dados. O DEPEN, em 2012, instituiu a Comissão Especial do Projeto Mulheres, almejando o desenvolvimento de políticas que colocassem em prática a defesa dos direitos das mulheres que compunham o sistema prisional. Os trabalhos da comissão resultaram na primeira idealização do Infopen Mulheres – levantamento de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro voltado para as mulheres.

A estrutura do Projeto Mulheres se concentrava nas seguintes áreas:

a) conhecimento e pesquisa, visando à realização de pesquisas e estudos sobre a mulher no sistema prisional;

- b) engenharia prisional feminina, voltado à adequação dos estabelecimentos penais femininos ou mistos às alterações legislativas, em consonância com as políticas penitenciárias, de saúde e educacionais;
- c) garantia de direitos das mulheres do sistema penal, com o objetivo de fortalecer e ampliar as políticas de acesso aos direitos das mulheres privadas de liberdade; e
- d) estruturação de rede social voltada à mulher no sistema prisional, com participação de entidades governamentais e não governamentais⁴.

Foi a partir dessas premissas que a Comissão do Projeto Mulheres auxiliou na elaboração da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas (PNAMPE), que será analisada nesse trabalho.

3 UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL (PNAMPE)

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) foi instituída pela Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014⁵. Entre as diretrizes da política, vale destacar:

Art. 2º I - prevenção de todos os tipos de violência contra mulheres em situação de privação de liberdade, em cumprimento aos instrumentos nacionais e internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro relativos ao tema; (...)

IV - humanização das condições do cumprimento da pena, garantindo o direito à saúde, educação, alimentação, trabalho, segurança, proteção à maternidade e à infância, lazer, esportes, assistência jurídica, atendimento psicossocial e demais direitos humanos; (...)

V - fomento à adoção de normas e procedimentos adequados às especificidades das mulheres no que tange a gênero, idade, etnia, cor ou raça, sexualidade, orientação sexual, nacionalidade, escolaridade, maternidade, religiosidade, deficiências física e mental e outros aspectos relevantes; (...)

VIII - incentivo à construção e adaptação de unidades prisionais para o público feminino, exclusivas, regionalizadas e que observem o disposto na Resolução no 9, de 18 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP; (...)

X - fomento ao desenvolvimento de ações que visem à assistência às pré-egressas e egressas do sistema prisional, por meio da divulgação, orientação ao acesso às políticas públicas de proteção social, trabalho e renda (BRASIL, 2014).

A partir disso, o foco da PNAMPE seria repensar o funcionamento do sistema prisional a partir da ótica de gênero, levando em consideração a singularidade das

⁴ Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgpc/politica-para-mulheres-e-promocao-das-diversidades>. Acesso em 28/04/2022.

⁵ Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/361/3/PRI_GM_2014_210.html. Acesso em: 20/04/2022.

necessidades das mulheres encarceradas, as egressas do sistema e de seus núcleos familiares, objetivando garantir seus direitos. A portaria pontua que os objetivos diretos da PNAMPE são:

I - fomentar a elaboração das políticas estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional;

II - induzir para o aperfeiçoamento e humanização do sistema prisional feminino, especialmente no que concerne à arquitetura prisional e execução de atividades e rotinas carcerárias, com atenção às diversidades e capacitação periódica de servidores;

III - 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; e

IV - aprimorar a qualidade dos dados constantes nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, contemplando a perspectiva de gênero; e

V - fomentar e desenvolver pesquisas e estudos relativos ao encarceramento feminino (BRASIL, 2014).

Para o desenvolvimento das propostas, a PNAMPE dispõe sobre a existência de um Comitê Gestor, a ser coordenado pelo DEPEN. Em 2019, através do Decreto nº 9871⁶, a composição e o funcionamento do comitê foram reformulados. Além dos 5 membros do DEPEN, mais dois representantes da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) também compõem o comitê. O novo ordenamento reforça o papel do DEPEN em coordenar e monitorar as ações desempenhadas pela política. Entre suas atribuições, fica determinado que:

III - serão apresentados relatórios anuais de avaliação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, com sugestões de aperfeiçoamentos, a serem encaminhados ao Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Secretário Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2019).

A PNAMPE é coordenada pela Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) através da Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), que são competências do DEPEN. Cabe ao DEPEN se articular com órgãos estaduais e unidades prisionais em prol de criar comissões que auxiliem na elaboração de planejamento para cumprir as estratégias da PNAMPE. Além disso, também é responsabilidade do DEPEN prestar apoio técnico e financeiro aos governos estaduais no desenvolvimento dos projetos.

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9871.htm. Acesso em 20/04/2022.

Em 2020, o Ministério da Justiça (MJ) publicou a Portaria GAB-DEPEN nº 438, de 20 de novembro de 2020⁷, que aprovava o regimento interno do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (CGPNAMPE). A necessidade de um regimento interno havia sido postulada no Decreto nº 9871/2019, que reformulou o Comitê. Contudo, sua publicação só aconteceu um ano depois.

Agora que elucidamos o que é a PNAMPE e destacamos os principais aspectos da sua gestão, vale apresentar os marcos que contribuíram para a inserção da PNAMPE na agenda governamental, antes de analisarmos os impactos dos seus programas.

3.1 O PRINCÍPIO DA DISCUSSÃO

Em 2007, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial para discutir a reorganização e reformulação do Sistema Prisional Feminino, composto por representantes de várias pastas do executivo federal. O grupo foi resultado de um acordo de cooperação entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e o DEPEN. O decreto que instituiu o grupo determinava objetivos semelhantes ao da PNAMPE:

- a) Instituir programas voltados à educação, saúde, capacitação para o trabalho e acompanhamento jurídico para as mulheres encarceradas e seus familiares;
- b) Elaborar critérios visando nortear a elaboração do Decreto de Indulto Natalino de maneira a contemplar as mulheres encarceradas;
- c) Propor percentual do Fundo Penitenciário Nacional a ser destinado aos presídios femininos e acompanhar sua aplicação;
- d) Elaborar regimento mínimo para ser incorporado nos Regimentos Internos dos Presídios Femininos; de modo a propiciar condições de tratamento digno as mulheres encarceradas.
- e) Estabelecer regimento único para a estada, permanência e posterior encaminhamento das/os filhas/os das mulheres encarceradas na prisão;
- f) Revisar o Sistema de Informações Penitenciárias – INFOPEN - de maneira que contemple os recortes de gênero, raça, etnia, entre outros;
- g) Propor instalações físicas adequadas nos presídios femininos;
- h) Rever as infrações penais (BRASIL, 2007).

⁷ Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2353/2/PRT_DEPEN_2020_438.html. Acesso em: 20/04/2022.

Em 2008, o grupo publicou o relatório final dos trabalhos desenvolvidos⁸. O texto ressalta a ausência de políticas públicas que sejam direcionadas ao encarceramento feminino e da reinserção dessas mulheres que após conquistarem sua liberdade, ainda enfrentam o estigma da condenação. Assim, recomenda a integração do viés de gênero na criação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para o sistema prisional em âmbito Federal, mas também estadual e municipal. Outra proposta apresentada foi a criação da “LEP da Mulher”, que seria a reformulação da Lei de Execução Penal a partir das especificidades de gênero (BRASIL, 2008). No entanto, a iniciativa nunca foi desenvolvida.

Se esse GTI não foi precursor no debate a respeito da elaboração de políticas públicas para mulheres em privação de liberdade no Brasil, ao menos precisamos reconhecer sua importância no que tange a atribuir a responsabilidade principal de desenvolver tais políticas ao poder estatal, colocando como questão de garantia de direitos previstas na constituição.

Em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou o I Encontro Nacional sobre o Encarceramento Feminino em Brasília/DF. O evento centralizou suas discussões nas regras da ONU para o encarceramento feminino, instituídas em 2010. As chamadas “regras de Bangkok⁹” foram o primeiro marco normativo internacional a versar sobre a temática e a considerarem as necessidades distintas das mulheres reclusas, dispendo sobre problemáticas como abuso sexual, maternidade, foco nos vínculos familiares e sociais, flexibilização do regime prisional, cuidados com higiene pessoal, saúde das detentas, entre outros.

Ao final do encontro, os participantes assinaram uma carta¹⁰ que exigia por parte dos Poderes Executivos Federais e Estaduais o cumprimento das regras de Bangkok, a partir do desenvolvimento de políticas públicas específicas para mulheres em privação de liberdade. Além disso, a carta também recomendava que a LEP fosse revista, visto que se mostrava insuficiente quanto a questões de gênero.

Já em 2013, o CNJ realizou a II edição do encontro, na qual foi apresentada pela primeira vez a proposta da PNAME, ainda em forma de minuta¹¹, pelo DEPEN. Constava

⁸ Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/RELATORIO_FINAL_-_vers%C3%A3o_97-20031.pdf. Acesso em 29/04/2022.

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em: 29/04/2022.

¹⁰ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2013/05/carta_%20de_brasilia.pdf. Acesso em: 29/04/2022.

¹¹ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2013/08/departamento_penitenciario_nacional.pdf. Acesso em: 22/04/2022.

na apresentação um diagnóstico do encarceramento feminino, apontando o aumento do número de mulheres presas, o déficit carcerário e o perfil das mulheres presas à época.

Ainda como minuta, já se afirmava os propósitos gerais da política, que viria a ser conhecida como Pnampe, de:

Promover reformulações de práticas na alçada da justiça criminal e execução penal feminina, contribuindo efetivamente para a garantia dos direitos, por meio da implantação e implementação de ações específicas para as mulheres em situação de privação de liberdade e egressas¹².

Em primeiro momento, a política se dividiria nos eixos de expansão do banco de dados, assistencialismo, construção e expansão de estabelecimentos prisionais, políticas de maternidade e diversidades. Essa deveria ser norteada pelos princípios de dignidade, cidadania, equidade e humanização no cumprimento da pena. O plano inicial coloca as responsabilidades institucionais como item, contudo, não discorre sobre a qual instância seriam atribuídas. Posteriormente, tal responsabilidade foi alocada, principalmente, ao DEPEN, no formato em que conhecemos hoje.

E foi assim que, respaldada nas premissas das regras de Bangkok, a Pnampe fez sua primeira aparição no cenário político. Rosângela Santa Rita, ex-coordenadora do Projeto Mulheres, do DEPEN, auxiliou na construção da minuta da política e afirmou:

A Pnampe é fruto dos trabalhos coletivos e participativos desenvolvidos durante os anos de 2012 e 2013, por meio de encontros nacionais, workshops e reuniões de trabalho, coordenados pela Comissão Especial do Projeto Mulheres/Depen/MJ, com a participação de representantes dos órgãos estaduais de administração, prisional e sociedade civil, bem como pelo Grupo de Trabalho interministerial, que é composto por 11 ministérios (SANTA RITA, 2018, p. 203).

3.2 A ATUAÇÃO DA Pnampe

O projeto Mulheres Livres¹³, idealizado em 2017, pode ser pontuado como uma das iniciativas criadas a partir da Pnampe. O projeto tem o objetivo de desencarcerar mulheres condenadas ou provisoriamente reclusas gestantes e/ou com filhos pequenos e sua efetiva inclusão na sociedade, através de ensino educacional, oportunidades no mercado de trabalho, ações de lazer e outros. Para tal, 4 etapas foram formuladas: levantamento de dados,

¹² Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2013/08/departamento_penitenciario_nacional.pdf. Acesso em: 22/04/2022.

¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mulheres-e-grupos-especificos/mulheres-e-promocao-das-diversidades>. Acesso em 22/04/2022.

assistência jurídica, decisão judicial e rede de proteção social, contemplando as diretrizes da PNAME.

Descrevendo o processo de desenvolvimento do projeto, após a coleta de informações sobre as mulheres encarceradas que são mães, a assistência jurídica entra em cena para análise processual. Cabe ao judiciário optar por determinar prisão domiciliar, indulto da pena ou mesmo uma pena alternativa. Dada a sentença, as mulheres beneficiadas com a decisão são encaminhadas à rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social – SUA. A partir disso, a colaboração dos órgãos estaduais exerce grande influência, visto que a assistência social deve ser facilitada pelas entidades regionais.

Ainda em 2017, o Infopen Mulheres publicado em junho¹⁴ apontava que 538 mulheres encarceradas no Brasil estavam gestantes e/ou eram lactantes, sendo que 59% dessas não estavam em celas adequadas, que atendessem suas necessidades. O projeto Mulheres Livres, em tese, visa sanar esse problema através da garantia da atenção básica de saúde durante a gravidez até a amamentação, indo além e projetando proteção social e intuitivamente mirando na diminuição da população carcerária feminina.

Em 2018, o DEPEN firmou um Acordo de Cooperação Técnica¹⁵ com a Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa e o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SC), em prol de executar o projeto piloto do Mulheres Livres. Atualmente, cerca de 100 mulheres são atendidas e acompanhadas pelo programa, sendo que a totalidade de detentas que cumprem requisitos para serem contempladas no Estado é de 499¹⁶.

A Lei nº 13.769 de 2018¹⁷, que determina que as mulheres reclusas gestantes, puérperas, mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiência podem solicitar a troca da prisão preventiva por prisão domiciliar é um dos instrumentos que ganha destaque no processo judicial que concerne a execução do Mulheres Livres, ressaltando a importância da parceria com o Poder Judiciário e a Defensoria Pública.

¹⁴ Disponível em:

http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopenmulheres/copy_of_Infopenmulheresjunho2017.pdf. Acesso em 22/04/2022.

¹⁵ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/244156701/dou-secao-3-29-05-2019-pg-153>. Acesso em 22/04/2022.

¹⁶ Disponível em: <https://www.sap.sc.gov.br/index.php/consultas/programas>. Acesso em 22/04/2022.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13769.htm. Acesso em 22/04/2022.

De acordo com o relatório de avaliação elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU) sobre o desempenho do DEPEN, publicado em maio de 2020¹⁸, o projeto Mulheres Livres não foi executado em grande escala. Através de Consulta Pública realizada para elaboração desse trabalho, no ano de 2022, constatou-se que o projeto se encontra em funcionamento apenas no estado de Santa Catarina. Contudo, há em andamento negociações para firmar o projeto em outros estados da federação.

Reconhecendo a incapacidade das unidades prisionais de atenderem as demandas específicas a maternidade, entre 2018 e 2019, o DEPEN, em nome da PNAME, também fez doação de equipamentos para salas de aleitamento e brinquedoteca. Itens como poltrona acolchoada, cômoda trocador, purificadores de ar e ar-condicionado, entre outros, foram distribuídos para instalações presidiárias, em prol de melhorar a atividade de amamentação e cuidado infantil¹⁹.

Em 2021, o DEPEN entregou 40 veículos com bebês conforto para às unidades prisionais nos 27 estados do país²⁰, em consonância com as ações determinadas pela Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, instituída pelo Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021, cuja AT72 prevê:

Aparelhar transporte adaptado para gestantes e lactantes para possibilitar o transporte de presas em período gestacional, parturientes e crianças que acompanham as mães no sistema prisional, em continuidade às ações da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (BRASIL, 2021).

A PNAME também orienta, acompanha e avalia a elaboração de Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional²¹ para que os governos regionais consigam cumprir os objetivos da política. Os planos devem alinhar a metodologia, responsabilidade e treinamento dos gestores estaduais envolvidos na produção e elaboração de suas metas, levando em consideração as diretrizes da PNAME, que visam romper com violações de direitos e facilitar o acesso às políticas públicas que promovam a superação das vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres encarceradas. Através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o DEPEN

¹⁸ Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>. Acesso em 22/04/2022.

¹⁹ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos_auditoria/a-partir-de-2018-1/msp_relatorio_de_gestao_2018_extraido_e_contas_em_31_07_2019.pdf. Acesso em 22/04/2022.

²⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/departamento-penitenciario-nacional-entrega-40-veiculos-adaptados-as-unidades-federativas>. Acesso em 22/04/2022.

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/mulheres-e-grupos-especificos/mulheres-e-promocao-das-diversidades>. Acesso em 24/04/2022.

realizou a contratação de consultores para auxiliar na elaboração dos Planos Estaduais, para o ciclo 2021-2023²².

3.3 AVALIAÇÃO DA PNAMPE

Apresentados os projetos desenvolvidos a partir da elaboração da PNAMPE, vamos analisar sua implementação, seus alcances e o cumprimento – ou não – das diretrizes determinadas pela política. Por falta de disponibilidade dos documentos oficiais por parte do MJ e do DEPEN em canais públicos, a análise feita do desenvolvimento da PNAMPE será a partir de levantamentos de notícias, documentos avaliativos de órgãos governamentais a respeito das ações empenhadas pelo DEPEN e Consultas Públicas feitas através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR. Podemos questionar a transparência e prestação de contas das instâncias gestoras da política, dado a dificuldade de acessar informações pertinentes quanto ao seu desenvolvimento.

A avaliação da PNAMPE publicada pelo CNJ em 2020²³ apontava que até aquele ano, 3 estados ainda não haviam iniciado a implementação da PNAMPE. Além disso, a pesquisa destaca o baixo número de grupos gestores nos âmbitos estaduais para coordenarem as ações da política, indicando que entre os estados que a implementaram, 1/3 ainda não havia criado o comitê (CNJ, 2020). Com isso, já é possível apontar uma falha do Comitê Gestor da PNAMPE (CGPNAMPE) em acompanhar a implementação e monitorar o desempenho da política como determina a normativa que dispõe sobre o regimento interno do Comitê:

Art. 6º Compete ao Plenário do Comitê:

VII - acompanhar e fomentar as ações relativas à execução da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (BRASIL, 2020).

Levantamento feito pelo SISDEPEN em 2021²⁴ destaca que 66% das mulheres encarceradas se consideram pretas ou pardas. Ainda assim, de acordo com o documento

²² Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/consultoria-pnud/selecoes-abertas/edital-05-2020/termo-de-referencia-edital-05-2020.pdf>. Acesso em 24/04/2022.

²³ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Diag_Arranjos_Inst_eletronico.pdf. Acesso em 24/04/2022.

²⁴ Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTBjMTUwYjYtNjFmNS00MjFkLTljN2Q0ZDlmZmZjMmRkYjFiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTQiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 26/04/2022.

publicado pelo CNJ (2020), apenas três estados consideraram o viés racial no desenvolvimento de suas políticas de diversidade. Ao deixar de lado a identidade racial das detentas, a implementação da política falha em atingir a diretriz prevista em seu Art. 2, inciso V:

V - fomento à adoção de normas e procedimentos adequados às especificidades das mulheres no que tange a gênero, idade, **etnia, cor ou raça**, sexualidade, orientação sexual, nacionalidade, escolaridade, maternidade, religiosidade, deficiências física e mental e outros aspectos relevantes (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Ainda no que toca aos Planos Estaduais, reconhece-se que todos os que foram publicados, até o momento, contaram com o auxílio do DEPEN. Contudo, o acompanhamento da implementação do Plano se mostra algo ineficiente, impossibilitando a realização de análise e avaliação dos projetos desenvolvidos. Vale pontuar que a Portaria que institui a PNAMPE não determina nenhum modelo de plano de monitoramento a ser seguido, ficando ainda mais difícil que essa etapa da PP seja concluída.

A recente iniciativa, em parceria com a PNUD, de oferecer consultoria aos gestores estaduais se mostra um instrumento facilitador no desenvolvimento de Planos que estipulem propostas com indicadores mensuráveis, capazes de serem analisados. Dessa forma, o triênio de 2021 a 2023 se mostra mais promissor para o desenvolvimento dos Planos Estaduais. De acordo com dados adquiridos através de consulta pública, após a contratação dos consultores, 24 planos já foram elaborados. Desses, 12 já foram aprovados, 9 já foram publicados e 3 estão em fase de análise. A tabela abaixo indica quais estados integram esse levantamento.

Tabela 1 – Estados que aderiram ao Plano Estadual da PNAMPE

Estado	Aprovado	Em análise	Publicado
Acre			X
Alagoas	X		
Amapá			X
Amazonas	X		
Bahia	X		
Distrito Federal			X
Espírito Santo	X		
Goiás		X	
Maranhão			X
Mato Grosso	X		
Mato Grosso do Sul	X		
Minas Gerais	X		
Pará	X		
Paraná			X
Pernambuco		X	

Piauí		X	
Rio de Janeiro	X		
Rio Grande do Norte			X
Rio Grande do Sul			X
Rondônia	X		
Santa Catarina			X
São Paulo	X		
Sergipe			X
Tocantins	X		

Fonte: Tabela de elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela Informação nº 75/2022/SIC-DEPEN/GAB-DEPEN/DEPEN

Da totalidade dos estados brasileiros, apenas o Ceará, a Paraíba e Roraima ainda não apresentaram nenhum Plano para o triênio até o momento. A quantidade de estados aderentes aos Planos é bem maior do que quando a Pnampe foi instituída, visto que auditoria realizada em 2015 referente a gestão anual do DEPEN²⁵ informava que depois de um ano de lançamento da Pnampe, apenas 2 estados haviam implementado o Plano Estadual resultante da política.

O DEPEN ainda informou que nesse ciclo atual foram encaminhadas, para cada estado, uma planilha com os indicadores nacionais para acompanhamento e avaliação da execução das ações, sendo que devem ser apresentados dados quantitativos e qualitativos, para mensurar o cumprimento dos objetivos previstos. Na planilha, foram fornecidos, também, o Plano de Ação e uma solicitação de informação sobre o andamento das ações por eixos, conforme disposto no Plano Estadual de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

A elaboração dos Planos demonstra a intencionalidade dos Estados de executarem as diretrizes da Pnampe. No entanto, não existem registros de análises feitas sobre os resultados dos Planos implementados nos anos anteriores, sendo difícil e de certa forma, até impossível, apontar se esse formato de elaboração a partir de consultoria especializada será capaz de promover melhorias eficazes ou não. Sem conseguir avaliar a política, seu ciclo como PP se torna incompleto e essa, por sua vez, não consegue alcançar seu propósito de forma plena.

O Infopen Mulheres, relatório produzido pelo DEPEN, a partir do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), com dados referentes a população feminina encarcerada, teve seu primeiro relatório publicado em 2014, e foi formulado a

²⁵ Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio_de_gestao_contas_2015_depen.pdf. Acesso em 24/04/2022.

partir das diretrizes da PNAME. O levantamento é capaz de apresentar um diagnóstico do perfil dessas mulheres e dos estabelecimentos que estão cumprindo pena, como estipula a política.

O último relatório do INFOPEN Mulheres foi publicado no ano de 2017²⁶, no qual é apontado que 63% das mulheres encarceradas são pretas e pardas, representando mais da metade dessa população prisional. Ainda, 44% das detentas não possuem o Ensino Fundamental completo. Não vamos discutir aqui os aspectos estruturais e institucionais que influenciam para esses índices e tornam maiores os números de mulheres negras em privação de liberdade.

Até o final da elaboração desse trabalho, o DEPEN ainda não tinha respondido a solicitação de acesso aos Planos Estaduais elaborados desde a efetivação da PNAME, impossibilitando a realização de uma análise plena do projeto em todos os estados. Contudo, há de se pontuar que, nos Planos Estaduais do Estado da Bahia de 2018²⁷ e Santa Catarina de 2021²⁸, não há menção de políticas ou ações afirmativas destinadas as mulheres negras. O machismo acrescido do racismo implica em uma realidade completamente diferente experienciada por mulheres negras e brancas, inclusive dentro do sistema penitenciário, perpetuando as violências afligidas a essas. Ignorar esse fator no desenvolvimento de uma política pública que visa redirecionar o olhar das políticas penais para as necessidades das mulheres torna seu desenvolvimento questionável quanto a quem tem sido beneficiado.

O regimento interno do CGPNAME (2020) determina a realização de reuniões trimestrais, sendo possível que especialistas e representantes de outras entidades também participem, a convite do comitê. Assim que foi implementada, as atas da PNAME apontam a presença de outras instâncias governamentais, além do DEPEN e da SPNM, como da Secretaria de Direitos Humanos e o Ministério da Educação. No entanto, de 2019 a 2020, não há registros de participação externa (CGU, 2020, p. 57).

Essa centralização da coordenação da PNAME nas mãos do DEPEN e da SNPM pode ser considerada um dos empecilhos para maior sucesso na elaboração dos projetos arquitetados, como os próprios Planos Estaduais. Além disso, a falta de realização de

²⁶ Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/copy_of_Infopenmulheresjunho2017.pdf. Acesso em 26/04/2022.

²⁷ Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgpc/politica-para-mulheres-e-promocao-das-diversidades/promocao-das-mulheres/BAHIA_ABRIL2018.pdf. Acesso em 26/04/2022.

²⁸ Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/documentos/legislacao-58/ensino-185/legislacao-estadual-76/10856-peep-2021-assinado>. Acesso em 26/04/2022.

consultas públicas e outros mecanismos que incentivem a participação popular também diminui o potencial das discussões realizadas nessas reuniões.

Outro fator que dificulta a avaliação de qualquer iniciativa desenvolvida pela PNAME recai sobre o fato de que, apesar de prever que o CGPNAMPE elabore anualmente um relatório de avaliação da política, o Comitê não produziu os referidos documentos. Como destaca a avaliação da CGU:

A ausência de definição dos atributos do planejamento (objetivos, metas, indicadores) prejudica ou impede a análise dos progressos e dos problemas de execução das ações. Sendo assim, não foram encontradas atividades de monitoramento da SNPM e do DEPEN no sentido da verificação que foi proposta. O Comitê Gestor também não produziu os relatórios anuais de avaliação que são previstos nos normativos da PNAME (CGU, 2020, p. 54).

No que diz respeito ao projeto Mulheres Livres, em sua apresentação, estima-se que 20,5 mil mulheres encarceradas preencham os requisitos para serem beneficiadas pelo programa. Contudo, o projeto ainda está em sua versão piloto desenvolvido apenas em um estado do país, atendendo um número ínfimo de detentas. O programa também apresenta grande falha em determinar os meios a serem utilizados para sua realização. Por exemplo, já em sua primeira fase configurada pela coleta de dados das possíveis beneficiárias, não se estipula nenhum método específico para sua realização. Além disso, a baixa – quase nula – adesão ao projeto também reforça a ineficiência das instâncias coordenadoras da PNAME de se articularem com entidades estaduais.

Um outro obstáculo para avaliação da execução da PNAME é a falta de um plano de trabalho, que deveria ter sido elaborado e aprovado pelo CGPNAMPE, como determina o normativo que institui a política. O relatório da CGU (2020) indica que até o ano de publicação da avaliação, o Comitê ainda não havia estabelecido indicadores e metas mensuráveis para direcionar o monitoramento. Assim, torna-se impossível calcular resultados sobre a eficácia da política no momento.

Para entendermos as nuances da implementação da PNAME também é preciso discutirmos os recursos que são direcionados para essa fase do ciclo da política pública. A SNPM não participa da disponibilização de orçamento próprio para o sistema prisional. Inicialmente, o Plano Orçamentário (PO) 005, que dispõe sobre Políticas de Diversidade e Garantia de Direitos das Mulheres no Sistema Prisional, era o instrumento utilizado pelo DEPEN para financiar os projetos da PNAME. Verifica-se a presença desse plano na Ação

Orçamentária 20UG de 2016 a 2018, contudo, com uma baixa execução (CGU, 2020, pp. 55-56).

Tabela 2 - Plano Orçamentário 005

Plano Orçamentário	Ano	Dotação Atual	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago
0005 – Políticas de Diversidade e Garantia de Direitos das Mulheres no Sistema Prisional	2016	11.410.000	1.403.693	0	0
	2017	1.700.000	10.368	0	0
	2018	1.000.000	6.000	6.000	6.000
	Total	14.110.000	1.420.066	6.000	6.000

Fonte: CGU, 2020 *apud* Painel do Orçamento Federal (Dados referentes à Base SIAFI de 16/3/2020).

Para melhor compreensão, o valor empenhado seria aquele destinado a PNAME, enquanto o valor liquidado seria aquele destinado a realização de algum projeto e/ou programa. Já o valor pago corresponde a efetivação do custo empreendido. Com essas informações, é possível constatar nitidamente o baixo empreendimento nos projetos elaborados nos anos de 2016 e 2017, visto que apenas em 2018 o valor empenhado para a PNAME foi completamente utilizado. Já em 2019 e 2020 não há registros de PO específico para a política. Desde então, os repasses que o DEPEN transfere para a PNAME não foram encontrados nas auditorias (CGU, 2020, p. 56).

A atuação da SNPM na implementação da PNAME acaba sendo imprecisa. Como já disposto aqui, a reformulação do CGPNAME reforçou o papel de destaque que o DEPEN ocupa na gestão da política, entretanto, a Secretaria continua inclusa no comitê. O Relatório de Avaliação do CGU ao DEPEN referente a 2018²⁹ destaca a insuficiência da colaboração da Secretaria no escopo institucional da PNAME. O documento pontua que:

Em resumo, conclui-se que a capacidade político-relacional da SNPM/MDH na implementação da PNAME está pouco adequada, tendo em vista os seguintes fatores: ausência de acompanhamento permanente da agenda política; ausência de participação em eventos públicos; necessidade de divulgação quanto ao canal de ouvidoria utilizado pela Unidade; ausência de impactos e inovações na PNAME decorrentes da atuação do controle administrativo e judicial (CGU, 2018, p. 19).

A partir do diagnóstico apresentado da atuação da PNAME, podemos destacar algumas ações mínimas a serem desenvolvidas para assegurar sua implementação de forma que atinja sucesso, ainda que de forma gradual.

²⁹ Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12790.pdf>. Acesso em 25/04/2022.

O intuito da política é extraordinário, contudo, a sua implementação está fortemente comprometida com a falta de detalhamento das etapas de execução. Como já mencionado, o ato normativo da PNAMPE determina órgãos responsáveis para coordenar e acompanhar a política e seus projetos, no entanto, apesar de ser importante definir os agentes, mostra-se crucial que os gestores sejam guiados e treinados a partir de um planejamento quanto a operacionalização e acompanhamento que precisam realizar, em especial, no que toca aos Planos Estaduais.

Não será possível melhorar o desenvolvimento dos projetos e alcançar maiores resultados se não existe qualquer delimitação de objetivos, metas e indicadores, impossibilitando uma avaliação fidedigna da eficiência e eficácia da política. Podemos afirmar que os dados levantados pelo Infopen que apresentam os números relativos à realidade das mulheres encarceradas estão sendo subutilizados pela PNAMPE, uma vez que não se realiza um monitoramento maior acerca disso e não há indicativo de programas que considerem os indicativos dos levantamentos.

Pensar em PP's para mulheres encarceradas requer assimilar a interseccionalidade de gênero, raça e pobreza, assim como a própria diretriz da PNAMPE reconhece. Podemos reconhecer o intuito da política em promover políticas de cidadania que contemplem além da construção de estabelecimentos prisionais específicos para mulheres, no entanto, é necessário mais que isso. Como pontua o relatório do CNJ:

Nesse sentido, as políticas públicas de proteção social devem atuar no enfrentamento do racismo estrutural e institucional e na promoção de ações afirmativas que permitam superar o distanciamento social e historicamente construído de acesso da população negra aos bens materiais e imateriais e, sobretudo, aos direitos de cidadania e à justiça (CNJ, 2020, p. 113).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da discussão realizada, podemos pontuar a negligência que as mulheres encarceradas enfrentam, sobrevivendo em condições desumanas, que não atendem suas necessidades. É importante destacar o papel do Estado em direcionar recursos e formular políticas que assegurem os direitos dessas mulheres, mas também vale ressaltar o papel da sociedade em pensar no sistema prisional e encarar sua responsabilidade como agente de mudança na vida dos indivíduos que dele regressam. Há de se reconhecer o peso da participação e pressão social na elaboração de políticas públicas.

As PPs voltadas para pessoas encarceradas no Brasil são recentes e carecem de melhor estruturação para alcançar sua plena efetividade. Analisando o caso das políticas

voltadas às mulheres, o cenário é ainda mais frágil. Considerar a interseccionalidade no sistema prisional é reconhecer o aumento no número de mulheres em privação de liberdade e o perfil dessas: negras, pobres e jovens, como os próprios dados do INFOPEN Mulheres (2017) indicam.

A Pnampe aparece como um instrumento governamental que traça metas para acompanhar e amparar as mulheres aprisionadas no Brasil. Suas diretrizes ponderam a assistência material e jurídica, acesso à saúde, à educação e à capacitação profissional. Instituída há 8 anos atrás, podemos considerar que essa é uma política extremamente jovem.

Como apresentado durante o trabalho, os projetos da Pnampe são majoritariamente voltados para os estados, demonstrando a necessidade da integração entre as entidades federais que coordenam a política e os gestores estaduais. No entanto, apesar de ter conseguido grande aderência, o desenvolvimento dos programas se mostra insuficiente para gerar resultados contundentes, como comprovado pelos registros documentais expostos aqui. E isso se dá, principalmente, devido à falta de delimitação de metodologia e metas a serem seguidas pelos projetos e durante o processo de avaliação.

A falta de transparência do Depen e da SNPM, que hoje estão à frente da Pnampe, quanto ao Plano de Trabalho da política e as atas das reuniões do CGPnampe, e o baixo incentivo a participação da sociedade durante as discussões e decisões, também são indicadores que justificam seu baixo alcance. Além disso, impossibilita que análises mais profundas sejam realizadas acerca dos erros e acertos em sua implementação, tornando difícil sugerir adequações para seu aperfeiçoamento.

Não podemos deixar de mencionar a inobservância dos programas elaborados quanto a diversidade racial das mulheres encarceradas. Desconsiderar a racialização do sistema prisional na implementação da política é não somente se distanciar das premissas previstas na Pnampe, como também, perpetuar o racismo institucional que permeia todas as esferas político-sociais.

Dessa forma, reafirmamos a importância da Pnampe na promoção de incentivos e subsídios que providenciem melhorias durante e após a custódia das detentas. Contudo, não podemos fechar os olhos para a realidade de que ainda há muito a ser feito para que a política alcance sua finalidade, que se configura na garantia do direito de cidadania – realidade distante das mulheres encarceradas no país.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Mariana. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. *Psicologia: ciência e profissão* 26, 582-593.

BARATTA, Alessandro. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf>.

BIRKLAND, T. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Londres: Routledge, 2011.

BRASIL. Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.

BRASIL. Decreto n.º 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. *Diário Oficial da União: ed. 123, seção: 1, pág. 11, publicado em 28/06/2019, órgão: atos do Poder Executivo. Brasília, DF, 2019*.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial MJ/SPM n.º 210, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). *Diário Oficial da União: n.º 12, seção 1, pág. 75, publicado em 17/01/2014. Brasília, DF, 2014*.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Plano de Trabalho - Minuta: Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas MJSP/SNPM.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Projeto PnudBra/14/011: fortalecimento da gestão do sistema prisional brasileiro. Edital de seleção de Consultoria - Pnud 05/2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. Projeto de Auditoria: 816641. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Grupo de Trabalho Interministerial. Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade - junho de 2017. Consultor: Marcos Vinícius Moura Silva. Brasília, DF, 2019, p. 82. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres. 2 ed. Org. Thandara Santos, colaboração: Marlene Inês da Rosa [et al.] Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria Gab-DEPEN n. ° 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. Diário Oficial da União: edição: 225, seção: 1, pág. 121, publicado em 25/11/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/ptbr/sisdepen>.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília, DF, 2020.

BORGES, Juliana. A nova segregação: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2018.

DAVIS, Angela. Estarão as prisões obsoletas? Rio de Janeiro: Difel, 2018.

JACCOUD, Luciana. "O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial". In: Theodoro, Mario (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília, Ipea, 2008.

JARDIM, Gabriela. "Sistema Prisional Feminino E Políticas Públicas: Um Debate Oportuno". Caderno Virtual 1, no. 46 (maio 26, 2020). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4161>.

JUNIOR, Gabriel; MARQUES, Verônica. Reinserção Social: Para Pensar Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d45959550312221e>. Acesso em: 06/04/2022.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. Institutional perspective on political institutions. Governance: na International Journal of Policy and Administration, 1996.

MARQUES, E. "As políticas públicas na Ciência Política". Em: Marques, E., e Faria, (Eds) A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. Execução Penal. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. Estação Científica (UNIFAP), 2017.

RODRIGUES, V. I.; HECHLER, A. D.; HENRICH, G.; KRAEMER, L. Gênero e privação de liberdade: condições de vida das mulheres na prisão. Revista de Iniciação Científica da ULBRA, n.10, 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTA RITA, Rosangela Peixoto. A construção da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional brasileiro. In: JULIÃO, Elionaldo Fernandes (org.). Políticas de Educação nas Prisões da América do Sul: Questões, Perspectivas e Desafios. São Paulo: Paco Editorial, 2018.

SANTOS, Carla Adriana da Silva. Ó Paí, Prezada! Racismo e Sexismo institucionais tomando bonde no Conjunto Penal de Salvador. Dissertação de Mestrado, Salvador: UFBA, 2014.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.