



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Departamento Penitenciário Nacional
2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Unidade Examinada: Departamento Penitenciário Nacional

Município/UF: Brasília/DF

Projeto de Auditoria: 816641

14 de maio de 2020

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, realizada pela CGU, analisou aspectos de governança das políticas de Saúde, Educação, Trabalho e de Atenção às Mulheres no sistema prisional. As análises foram realizadas a partir de informações e documentos, do período entre 2016 e 2019, encaminhados pelos órgãos competentes em nível federal, estadual e distrital. Os critérios foram extraídos de referenciais acadêmicos e técnicos sobre governança e capacidades estatais, bem como da Lei de Execução Penal e dos normativos que estabelecem as seguintes políticas: Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP); Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP); Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (Pnat); e Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Lei de Execução Penal prevê que o Estado deve garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade a assistências que têm a finalidade de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência social. Os dados apontam limitações no acesso às assistências e direitos. O trabalho da CGU foi realizado com o objetivo de aperfeiçoar as governanças das políticas de promoção da cidadania no sistema prisional.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As capacidades governamentais contribuíram parcialmente para o cumprimento dos objetivos e metas gerais dos órgãos competentes, tendo sido considerados insuficientes, especialmente, os aspectos de planejamento e de monitoramento. As capacidades relacionais pouco contribuíram para o grau de coordenação das políticas e para a ampliação da participação social, tendo sido considerados insuficientes, especialmente, os aspectos da articulação interfederativa e do papel das Ouvidorias e dos Conselhos Estaduais como instâncias de controle e participação social das políticas avaliadas. Foram emitidas recomendações aos órgãos federais competentes com os seguintes objetivos: institucionalização de instrumentos formais de planejamento e de monitoramento; aperfeiçoamento normativo; melhoria na execução físico-financeira dos repasses federais; e fomento ao controle e participação social nos serviços de execução penal.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEB – Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CEE – Conselho Estadual de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Depen – Departamento Penitenciário Nacional
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP – Lei de Execução Penal
MEC – Ministério da Educação
MJ – Ministério da Justiça
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MS – Ministério da Saúde
PAR – Plano de Ações Articuladas
PAS – Programação Anual de Saúde
PDS – Plano Distrital de Saúde
PEE – Plano Estadual de Educação
PEESP – Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional
PES – Plano Estadual de Saúde
PNAISP – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
Pnat – Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PRI – Portaria Interministerial
PROCAP – Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes
Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
TED – Termo de Execução Descentralizada
UF – Unidade Federativa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL	10
2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL	23
3. POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO NO SISTEMA PRISIONAL	35
4. POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÃO ÀS MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL	51
RECOMENDAÇÕES	60
CONCLUSÃO	65
ANEXOS	68
I – MANIFESTAÇÃO DO DEPEN/MJSP E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	68
II – MANIFESTAÇÃO DA SAPS/MS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	76
III – METODOLOGIA: modelo analítico e critérios para avaliação da governança	82
IV – REFERENCIAIS	87

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional, realizada pela CGU, em que foram analisados aspectos de governança das políticas de saúde, educação, trabalho e de atenção às mulheres no sistema prisional.

As ações relacionadas às políticas de promoção da cidadania no sistema prisional – enquanto áreas relevantes para a reintegração social das pessoas privadas de liberdade – são mencionadas, em estudos e reportagens, como fatores que contribuem para diminuir os índices de violência na sociedade, principalmente ao serem vistos de forma interligada à superlotação das unidades prisionais, ao elevado número de presos em situação provisória e às altas taxas de reincidência criminal. Essas problemáticas contribuíram para a configuração do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento da ADPF nº 347.

No tocante à área da saúde, as informações disponíveis apontam a relevância do problema do HIV/AIDS, da tuberculose, do abuso de drogas e da mortalidade nos presídios brasileiros. No caso do HIV/AIDS, verifica-se que a população carcerária tem 138 vezes mais chances de ser infectada e possui o dobro de doentes em relação a população em geral. No segundo problema, aponta-se que a população privada de liberdade tem 25 vezes mais chances de ser infectada, o que representa 10% do total de casos diagnosticados por ano no Brasil. Além disso, destacam-se a alta mortalidade quando as duas doenças anteriores estão associadas e o problema de drogas como fator importante para a reincidência criminal nessa população¹.

No que diz respeito à educação, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, de junho de 2017, apontou que 10,58% da população privada de liberdade estava inserida em atividades educacionais (76.813 pessoas). Entre essas pessoas, 9,6% estão ligadas às atividades do ensino escolar e 1,04% em atividades complementares (remição pela leitura ou pelo esporte e outras atividades). Por último, no que diz respeito à área do trabalho, o referido Levantamento registrou que 17,54% da população prisional estava envolvida em atividade laboral (127.514 pessoas).

A partir da problemática exposta anteriormente, e do fundamento normativo presente nas metas, Planos e Políticas existentes, realizou-se a avaliação das governanças das políticas públicas das áreas de saúde, educação, trabalho e de atenção às mulheres no sistema prisional.

¹ Informações extraídas das seguintes fontes: BARRETO, 2017.; SOUSA et ali, 2019.; MACEDO et ali, 2017.; DUAİLBI et ali, 2008.; PLATONOW, 2018.; CIEGLINSKI, 2019.; e dos seguintes portais: <<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/43456-populacao-carceraria-e-foco-de-projeto-contra-a-tuberculose-2>> e <<https://www.apa.org/research/action/aftercare>>. Acesso em: 03/12/2019.

O escopo temporal de análise, referente ao período entre 2016 e 2019, está relacionado com a vigência do Plano Plurianual da União – PPA, aprovado pela Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Entre os objetivos do PPA, foi previsto a promoção de um sistema penal justo e que viabilize a reintegração social, com metas relativas à inserção de pessoas privadas de liberdade em serviços e atividades de saúde, educação e trabalho. Essas metas estavam, respectivamente, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

No que diz respeito ao fundamento legal para a prestação de serviços públicos nas áreas avaliadas, destaca-se que a Lei de Execução Penal – LEP, instituída pela Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984, estabelece o dever do Estado de garantir diversas assistências e direitos às pessoas privadas de liberdade, incluindo os relativos às áreas de educação, saúde e trabalho. As assistências, conforme a LEP, tem a finalidade de “prevenir o crime e orientar o retorno à sociedade”.

O apoio técnico e financeiro do Governo Federal às unidades federativas que executam políticas sociais no sistema prisional, para além da LEP e das competências regimentais dos Ministérios, também é fundamentado pelos seguintes normativos que estabelecem Planos e Políticas Nacionais para as áreas avaliadas:

- Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011: Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional – PEESP;
- Portaria Interministerial MS/MJ nº1, de 2 de janeiro de 2014: Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;
- Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018: Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – Pnat; e
- Portaria Interministerial MJ/SPM nº 210, de 16 de janeiro de 2014: Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMPE.

Diante do objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança das referidas políticas públicas, esta avaliação foi orientada pelas seguintes questões de auditoria:

1. Em que medida as capacidades governamentais, resultantes dos arranjos institucionais e de governança das políticas públicas de cidadania no sistema prisional, contribuem adequadamente para o cumprimento dos objetivos e metas dos órgãos competentes?
2. Em que medida as capacidades relacionais, resultantes dos arranjos institucionais e de governança das políticas públicas de cidadania no sistema prisional, contribuem adequadamente para o grau de coordenação das políticas e para a ampliação da participação social?

Os temas das referidas questões de auditoria envolvem a análise de determinadas dimensões, componentes e aspectos de governança, os quais são sintetizados no modelo analítico a seguir:

Quadro 01 – Modelo analítico de avaliação das governanças.

Dimensão	Componente	Aspecto avaliado
Capacidade governamental	Institucionalização	Processos de trabalho
		Planejamento
	Implementação	Monitoramento
		Recursos
Capacidade relacional	Coordenação	Integração intrafederativa
		Articulação interfederativa
	Participação social	Ouvidorias
		Conselhos

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Além dos critérios normativos específicos de cada política, foram utilizados referenciais acadêmicos e técnicos sobre governança e capacidades estatais, os quais são mencionados ao longo do Relatório e nos Anexos III e IV.

Este Relatório consolida os resultados das avaliações realizadas em outras três etapas. Essa opção foi resultante do aspecto intersetorial e das múltiplas áreas envolvidas na avaliação, considerando que a LEP e outros normativos preveem a atuação de diferentes órgãos e entes federativos no âmbito das políticas direcionadas à população privada de liberdade.

Na primeira etapa da auditoria, que resultou no [Relatório nº 201801109](#), a CGU avaliou, especificamente, a atuação do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, que é o órgão responsável pela coordenação da política nacional de serviços penais. A segunda etapa, conforme pode ser consultado no [Relatório nº 201801240](#), avaliou as capacidades estatais dos Ministérios que atuam em políticas sociais no sistema prisional ou que possuem correlação temática com as seguintes áreas de atuação: saúde, educação, trabalho, assistência social e políticas direcionadas às mulheres. O [Relatório nº 201902308](#), referente à terceira etapa, registrou os resultados da avaliação das governanças das políticas de educação, saúde e trabalho no sistema prisional realizada no Distrito Federal e em quatorze estados².

Os resultados consolidados das três etapas citadas estão expostos neste Relatório por política pública avaliada. Para cada área, são expostos os achados de auditoria referentes às dimensões e aos componentes avaliados. Posteriormente, são apresentadas as recomendações emitidas aos órgãos federais competentes. Por fim, a conclusão geral apresenta as respostas às questões de auditoria a partir de uma síntese dos principais achados encontrados.

² Segue, por área avaliada, as unidades federativas que foram avaliadas na terceira etapa da auditoria: Trabalho (DF, GO, MG, MS, PA, PE, RN, RS e SC); Saúde (AP, BA, DF, GO, MS, PE, PR, RJ, SC e SP); e Educação (AP, DF, ES, GO, PE, PR, RN, RS e RJ).

RESULTADOS DOS EXAMES

1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

A Lei de Execução Penal – LEP prevê que o Estado deve disponibilizar o acesso à educação às pessoas privadas de liberdade no contexto das assistências que objetivam prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

No período de escopo desta auditoria, dois instrumentos de planejamento nacionais estabeleceram metas e estratégias para a educação prisional. O PPA 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.249/2016, dispôs como meta, sob responsabilidade do MEC, a ampliação do número de presos inseridos em atividades educacionais de 86 mil para 100 mil.

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, estabelece estratégias para o ensino ofertado no sistema prisional. As metas 9 e 10 – que são referentes à elevação da taxa de alfabetização e à oferta de educação de jovens e adultos de forma integrada à educação profissional – preveem estratégias relativas à oferta de educação nos estabelecimentos penais e à formação de docentes dessa área.

Em relação aos atores envolvidos nas ações de educação prisional, destaca-se que o §1º do art. 18-A da LEP prevê responsabilidades para todos os entes federativos: “O ensino ministrado aos presos e presas integrar-se-á ao sistema estadual e municipal de ensino e será mantido, administrativa e financeiramente, com o apoio da União, não só com os recursos destinados à educação, mas pelo sistema estadual de justiça ou administração penitenciária”.

No âmbito do Poder Executivo federal, destaca-se que o Decreto nº 7.626/2011 instituiu o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional – PEESP, que estabelece atribuições aos Ministérios da Justiça e da Educação com o objetivo de efetivar o apoio técnico e financeiro às unidades federativas.

1.1. Capacidade governamental

1.1.1. Institucionalização

a) Os normativos existentes contribuem para a institucionalização da política pública de educação no sistema prisional, embora constem lacunas quanto à exigência para a elaboração de instrumento de planejamento e plano de monitoramento no âmbito do PEESP.

Em análise acerca do grau de institucionalização, os relatórios anteriores apontaram que os normativos existentes preveem expressamente as diretrizes, os princípios, os objetivos e as competências dos atores. Além da LEP, dos regimentos internos dos

Ministérios e do Decreto do PEESP, destacam-se também a Resolução CNPCP nº 03, de 11 de março de 2009 e a Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010.

O DEPEN apontou uma possível sobreposição relativa à especificação das responsabilidades estaduais e municipais no processo de oferta de educação, que seria resultante da previsão disposta na própria LEP. As diretrizes da Resolução CNE/CEB nº 2/2010, por sua vez, pontuam somente a atribuição dos órgãos estaduais de educação no âmbito da oferta de EJA, com exceção das penitenciárias federais, que dependem de convênios a ser celebrados entre os órgãos federais e os demais entes federativos. O PEESP possibilita a colaboração da União aos municípios, mas a ênfase do Decreto está na parceria com os Estados e DF.

Apesar dos riscos existentes de que esta sobreposição resulte na ausência de atuação por parte dos atores competentes, as secretarias estaduais de educação avaliadas na terceira etapa da auditoria reconheceram as responsabilidades no âmbito da oferta de educação no sistema prisional, em consonância com a diretriz da Resolução do CNE. As sobreposições previstas na LEP, portanto, devem ser entendidas como uma previsão para que os entes atuem de forma conjunta, e não necessariamente como eventual justificativa para lacunas de atuação.

No âmbito do PEESP, verifica-se que o Decreto não dispõe sobre a obrigatoriedade de que os órgãos federais competentes elaborem plano de ação e de monitoramento acerca das atividades a serem realizadas. Apesar de fomentar a existência de Planos de Ação no âmbito dos estados e do DF, e de conferir ao MJ a competência de acompanhar indicadores estatísticos com o objetivo de orientar as políticas públicas, o normativo não dispõe acerca da produção de instrumentos de planejamento e monitoramento que definam os indicadores a serem acompanhados e as metas a serem alcançadas.

A ausência de exigência normativa quanto ao plano de ação e de monitoramento gera o risco de que os gestores não priorizem a elaboração de instrumentos adequados de governança que permitam um diagnóstico situacional mais completo acerca da necessidade do redesenho das ações realizadas.

No tocante à institucionalização da política no âmbito das UFs, verificou-se o alinhamento dos normativos estaduais e do DF ao conteúdo dos normativos federais no que diz respeito às competências das secretarias de educação e dos órgãos responsáveis pela administração penitenciária, embora constem diferenças quanto à forma de publicação e ao grau de detalhamento do conteúdo das normas.

Considera-se que, ao dispor sobre os princípios, diretrizes, objetivos, atores envolvidos e competências, os normativos analisados institucionalizam a política pública de educação no sistema prisional. Os riscos advindos da ausência de obrigatoriedade quanto à utilização de instrumentos de planejamento e de monitoramento no PEESP podem vir a ser supridos por meio da revisão do Decreto. Por sua vez, os riscos de sobreposição apontados, em que pese não fundamentarem eventuais lacunas na atuação dos entes federativos, assinalam uma oportunidade de melhoria que pode ser realizada em eventual reforma posterior da LEP.

b) Os instrumentos de planejamento utilizados para a política de educação no sistema prisional estiveram parcialmente adequados no âmbito federal e insuficientes no âmbito estadual para o período 2016-2019.

Verificou-se que o DEPEN estabeleceu indicador referente à educação prisional que integrou o Planejamento Estratégico (PE) 2015-2019 do MJSP com aspectos compatíveis à meta de educação prisional prevista no PPA 2016-2019. Em que pese as divergências numéricas e nos atributos das metas do PPA (100 mil pessoas que participam de atividades educacionais)³ e do PE (115 mil vagas em atividades educacionais)⁴, considera-se que essas diferenças não são suficientes para apontar uma incompatibilidade entre os objetivos e os indicadores utilizados. Ademais, os dados do Infopen, que são utilizados pelo DEPEN para fins de levantamento da meta do PE, apresentam o número de pessoas envolvidas em atividades educacionais, e não as vagas ofertadas no sistema prisional.

No decorrer dos trabalhos da segunda etapa da auditoria, verificou-se que as Secretarias avaliadas do MEC consideraram a meta do PPA 2016-2019 e as estratégias do PNE 2014-2024 como referenciais para as ações realizadas. Salienta-se que as estratégias previstas no PNE não são compostas por indicadores e metas quantificáveis que sejam direcionados especificamente à educação prisional.

Verificou-se a compatibilidade entre o conteúdo desses instrumentos estratégicos e os objetivos presentes nas ações e objetivos institucionais das Unidades Auditadas, como na execução da modalidade prisional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec e no acompanhamento do número de presos com matrículas na Educação de Jovens e Adultos – EJA. Ressalta-se, contudo, que não foi elaborado um instrumento de planejamento, no âmbito federal, para orientar o conjunto das ações do PEESP.

Apesar da utilização de indicador e meta estratégico no PPA 2016-2019, atualmente a política de educação prisional não é objeto de meta específica no PPA 2020-2023. Apesar da SEB/MEC ter manifestado a possível inclusão da educação prisional no âmbito das metas de educação básica e de educação profissional e tecnológica do PPA 2020-2023, constante nos programas 5011 e 5012, não houve a apresentação de instrumentos internos que realizem a vinculação formal entre as referidas metas estratégicas e a atuação operacional das Secretarias do MEC no âmbito do Pronatec Prisional, da EJA ou de outras atividades.

³ Verifica-se que, apesar da meta estar sob responsabilidade normativa do MEC, o DEPEN e a SEB registram em seus documentos que se trata de uma meta compartilhada. No tocante à meta 0457 do PPA, a publicação da Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016, no Diário Oficial da União de 14/01/2016, previu o alcance de 160 mil pessoas presas em atividades educacionais. Contudo, entre 2016 e 2019, verifica-se que a meta original já foi apresentada como sendo 100 mil e, na recente Portaria nº 612, de 25 de novembro de 2019, do Ministério da Economia, essa meta foi reduzida para 94 mil.

⁴ No portal eletrônico atual sobre o PE do MJSP, consta que a meta para 2019 é de 83 mil, mas sem apontamento acerca da cumulatividade da meta.

Por sua vez, o PE 2020-2023 do MJSP prevê indicador e meta estratégico, com características semelhantes ao PE 2015-2019, com a finalidade de elevar a escolaridade das pessoas privadas de liberdade (130 mil pessoas em atividades educacionais até 2023) e qualificá-las profissionalmente para o retorno à sociedade. Apesar da relevância estratégica desse instrumento, considera-se que o caráter sintético do único indicador de eficácia utilizado – que apenas se refere a um dos resultados esperados – não é suficiente para orientar o conjunto de ações e atividades que devem ser estabelecidas para cumprir todos os objetivos previstos no Decreto que institui o PEESP.

Em termos de planejamento para o exercício atual, as Unidades Auditadas encaminharam informações sobre a priorização atual de projetos e ações específicas, como a prorrogação do Pronatec Prisional, o fomento aos planos de ação das UFs e as ações para fomentar a remição de pena pela leitura. Considerando que a presente análise tem por escopo principal a verificação quanto ao estabelecimento formal de indicadores e metas estratégicos que orientem o conjunto das ações que integram a política pública, a situação dessas ações específicas será descrita nos próximos achados de auditoria.

Em relação à avaliação da terceira etapa, foram realizados exames para analisar o grau de formalização dos instrumentos de planejamento utilizados pelas Secretarias de Educação das UFs, em especial no tocante ao estágio atual dos Planos de Educação nas Prisões das UFs. Esses Planos devem ser elaborados com o apoio do MEC e do MJ, conforme a previsão dos artigos 4º, 8º e 9º do Decreto do PEESP. Verificou-se que esses planos de ação estão desatualizados, pois contemplam informações, diagnósticos e metas referentes, em sua maioria, ao período de 2015 a 2016.

Além disso, destacou-se que os Planos Estaduais de Educação e os Planos Plurianuais das UFs, em sua maioria, não estabelecem metas quantificáveis para prever o alcance e aferir os resultados das ações de educação prisional. As UFs também não demonstraram a utilização de outros instrumentos formais de planejamento que sejam fundamentados por dados atualizados acerca das condições de oferta, do nível de escolaridade, das condições de infraestrutura das salas e do acervo das bibliotecas.

As deficiências de planejamento podem afetar negativamente a implementação das políticas públicas, em especial a atividade de monitoramento, pois a ausência de definição dos atributos do planejamento (objetivos, metas, indicadores) prejudica ou impede a análise do progresso e dos problemas na execução das ações.

Dessa forma, a aprovação de instrumento de planejamento federal do PEESP, com metas e indicadores relacionados aos seus objetivos, bem como o fomento à atualização dos planos de ação de educação prisional das UFs, devem contribuir para assegurar a objetividade e a transparência quanto às atividades a serem realizadas e aos indicadores e metas a serem monitorados.

1.1.2. Implementação

a) Embora existam atividades de monitoramento da meta estratégica por parte dos órgãos federais, não constam evidências suficientes de sua utilização efetiva para a retroalimentação e para o aperfeiçoamento da política pública, enquanto nas UFs o monitoramento foi ausente ou insuficiente.

Os exames foram realizados com o objetivo de verificar se os órgãos federais e estaduais competentes realizam atividades de monitoramento de indicadores e metas estratégicos que incluam a elaboração de diagnósticos situacionais com o objetivo de aperfeiçoar os processos decisórios da política pública⁵.

O Decreto nº 7.626/2011 prevê que o MJ deve realizar o acompanhamento de indicadores do PEESP por meio de sistema informatizado com o objetivo de orientar as políticas públicas. Em que pese os órgãos federais não terem previsto formalmente os indicadores específicos a serem acompanhados no âmbito do PEESP, verifica-se que o Depen, por meio do Infopen, realiza a coleta dos seguintes dados: informações sobre a existência de espaços disponibilizados para as atividades de educação (quantidade das salas de aula, de professores, de bibliotecas etc.), número de professores, quantidade de pessoas presas por grau de instrução e de pessoas inseridas em atividades educacionais formais (matrículas em ensino formal) e não formais (educação profissional, cursos técnicos, remição da pena pelo estudo e outras atividades complementares).

Durante a segunda etapa da auditoria, a área técnica responsável pelo acompanhamento da educação prisional no MEC demonstrou registros formais do SIOP, referente aos exercícios de 2016 e 2017, com dados sobre a educação formal e sobre algumas áreas da educação não-formal (educação profissional e programas de alfabetização) que estariam afetando negativamente os resultados alcançados na meta do PPA 2016-2019, além de registro sintético sobre as medidas a serem tomadas.

Em relação ao exercício de 2019, a SEB/MEC não apresentou relatórios analíticos de monitoramento da meta do PPA, mas apresentou dados, oriundos do Censo Escolar da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, acerca do número de pessoas inseridas em atividades formais de educação, isto é, as matrículas realizadas na EJA Fundamental e EJA Médio.

Os dados anteriores do Infopen e do Censo Escolar são utilizados como referência para a informação disponibilizada pelo DEPEN acerca do resultado atingido para a meta do PPA 2016-2019. Durante a primeira etapa da auditoria, os gestores do DEPEN também informaram que realizavam a busca ativa de informações diretamente nas administrações penitenciárias dos estados. Em relação ao Infopen e à busca ativa, esses gestores apontaram a presença de limitações que impactavam negativamente nas

⁵ As informações sobre o acompanhamento de ações específicas e operacionais – como o Pronatec Prisional e a supervisão dos Planos Estaduais – serão tratadas no decorrer dos próximos achados.

atividades de monitoramento, como a intempestividade dos dados e a incompletude das informações disponibilizadas.

Em relação ao indicador previsto para o monitoramento da meta do PPA 2016-2019 e do Planejamento Estratégico do MJSP, o Infopen de janeiro a junho de 2019 registra o número de 110.377 mil pessoas inseridas em atividades educacionais. Em outro documento, o DEPEN registra que, a partir de cálculos oriundos do Infopen e do MEC, existiriam cerca de 136 mil pessoas em atividades educacionais. Salienta-se que os registros do DEPEN acerca desses dados estão no Infopen e em informações encaminhados à CGU, e não em relatórios ou notas técnicas com análises específicas sobre os resultados das metas do PPA e do PE.

Os dados mencionados, mesmo que divergentes, encontram-se acima da meta prevista no PPA, que foi de 100 mil⁶, mas ainda impõem desafios à política pública. A proporção geral de pessoas privadas inseridas em atividades educacionais registrada pelo Infopen de dezembro de 2016 foi de 10,94%, enquanto o Infopen do primeiro semestre de 2019 aponta que cerca de 14% dessa população esteve inserida nessas atividades.

No que diz respeito às atividades realizadas pelas UFs, os exames realizados na terceira etapa da auditoria apontaram que esses atores não realizaram o monitoramento das metas previstas nos Planos de Educação nas Prisões, bem como não apresentaram evidências formais acerca do acompanhamento contínuo das ações relativas à oferta do ensino nas prisões. Das três UFs que possuem metas acerca do ensino prisional nos Planos Plurianuais ou nos Planos Estaduais de Educação, apenas o DF demonstrou a presença de relatórios de monitoramento das metas da área prisional, referentes ao período de 2015 a 2017, mas sem a presença de diagnósticos situacionais em todos os registros apresentados.

Diante do exposto, verifica-se que, apesar das evidências acerca da coleta de dados referentes à educação prisional, inclusive relacionados ao indicador acompanhado no PPA 2016-2019, os órgãos federais e estaduais não realizaram diagnósticos, com periodicidade regular, que contenham apontamentos analíticos sobre as dificuldades, desafios e oportunidades de melhoria a serem realizadas diante dos resultados, nem registros sobre a retroalimentação dos processos decisórios.

b) Os órgãos federais competentes disponibilizam recursos orçamentários para a implementação de ações de educação prisional nas UFs, mas os repasses apresentam um baixo nível de execução físico-financeira.

No tocante à análise acerca da disponibilidade de recursos direcionados às políticas públicas de educação prisional, os exames tiveram a finalidade de avaliar em que medida os órgãos federais têm contribuído para o financiamento de ações das UFs que possuem objetivo de ampliar a inserção de presos em atividades educacionais.

⁶ Conforme já apontado, a Portaria nº 612, de 25 de novembro de 2019, do Ministério da Economia, reduziu essa meta para 94 mil.

A LEP dispõe, no §1º do art. 18-A, que o ensino será integrado aos sistemas estadual e municipal, sendo mantido, com o apoio da União, não só com os recursos destinados à educação, mas também pelo sistema estadual de justiça ou administração penitenciária. Por sua vez, o inciso II do art. 3ºA da Resolução CBE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010, dispõe que a oferta de educação para jovens e adultos em estabelecimentos penais será financiada com as fontes de recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, entre as quais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e, de forma complementar, com outras fontes estaduais e federais.

Salienta-se ainda que o PEESP previu, nos termos do §4º do art. 8º do Decreto nº 7.226/2011, o apoio técnico e financeiro do MEC aos estados e DF por meio de subações do Plano de Ações Articuladas – PAR, que é regulado pelo Decreto nº 6.094/2007. Além disso, conforme os artigos 10 e 11 do Decreto do PEESP, as despesas com esse Plano devem ser oriundas do MEC e do MJ, os quais podem firmar convênios, acordos de cooperação ou instrumentos congêneres com os entes federativos.

Em termos de recursos federais repassados aos estados e ao DF, destaca-se que o DEPEN, por meio do Termo de Execução Descentralizada – TED nº 3/2017, disponibilizou R\$ 48 milhões ao FNDE com o objetivo de que, a partir de parceria entre o DEPEN e o MEC, as UFs ofertassem 24 mil vagas em cursos de qualificação profissional no sistema prisional no âmbito do Pronatec.

Durante a primeira etapa da auditoria, foram avaliados aspectos relativos à ação orçamentária 20UG, que é utilizada pelo DEPEN para a execução de atividades e projetos da área de promoção de cidadania no sistema prisional. Verificou-se a presença de variação significativa e a baixa execução financeira das dotações orçamentárias entre 2016 e 2018, além da pouca destinação de recursos da modalidade de transferência obrigatória (“fundo a fundo”) do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen para as ações de promoção da cidadania no sistema prisional⁷.

O relatório da segunda etapa destacou, no âmbito do MEC, a baixa especificidade e a instabilidade de execução financeira da ação orçamentária em que se realizavam parte das despesas referentes à oferta de educação no sistema prisional. Além disso, verificou-se que a área responsável atuava, em articulação com alguns estados, para reprogramar e para fomentar a execução dos saldos das pactuações realizados no âmbito do ciclo 2011-2014 do PAR, não tendo ocorrido pactuações no ciclo 2016-2019. Essas demandas totalizaram o repasse de R\$ 6.001.188,16 para os estados e ao DF, tendo sido estabelecidos convênios com os seguintes objetos: aquisição de acervo e de materiais didáticos para os estabelecimentos penais; eventos sobre educação prisional, inclusive para a elaboração dos planos de ação; qualificação de equipes envolvidas com a educação nas prisões.

⁷ A CGU emitiu recomendação relacionada à baixa destinação de recursos da modalidade “fundo a fundo” do Funpen no contexto do Relatório nº [201802068](#).

No tocante à execução dos recursos repassados por meio do PAR 2011-2014, o relatório da terceira etapa verificou que, no exercício de 2019, constava uma baixa execução dos convênios, com situações em que UFs não executaram os recursos ou que tiveram um grau de execução abaixo de 30%. Esse relatório também apontou que a maioria das UFs possuem normativos para garantir o recebimento de gratificação ou vantagem pecuniária aos professores que atuam em estabelecimentos penais, os quais pertencem aos quadros das Secretarias Estaduais de Educação, em conformidade com a recomendação da Resolução do CNPCP nº 3, de 11 de março de 2009.

Em relação às dotações orçamentárias e movimentações financeiras estaduais direcionadas ao financiamento da educação nas prisões, salientou-se que a vinculação dessa temática às ações orçamentárias responsáveis pelo funcionamento do sistema educacional geral prejudicou a demonstração de dados precisos sobre a previsão e a execução financeira.

Ainda no contexto da terceira etapa da auditoria, foi registrada a baixa execução físico-financeira dos repasses realizados para a implementação do Pronatec Prisional, com execução parcial em alguns casos (cerca de 35%), mas também com situações em que não houve execução.

Os registros da SETEC confirmam essa baixa execução física e financeira, considerando que o saldo atualmente disponível referente ao programa é de R\$ 40.876.864,03 (inclui os valores repassados aos parceiros que foram depositados em conta e os acréscimos de rendimentos de aplicação financeira). Quanto às vagas ofertadas, os registros da SETEC apontam a execução de cerca de 31% das vagas previstas. O DEPEN e a SETEC prorrogaram o TED nº 3/2017, que tinha a vigência inicial até 2019, para que a execução do Pronatec Prisional ocorra até 2022.

No tocante ao monitoramento específico do Pronatec Prisional, o DEPEN e a SETEC realizaram, em 2019, reuniões técnicas, videoconferências, capacitações e levantamento de vagas a serem repactuadas. Contudo, os registros apontam deficiências na execução e no acompanhamento, como a ausência de relatórios parciais encaminhados pelos parceiros ofertantes e o sobrestamento das visitas para monitoramento *in loco*. As tratativas entre os órgãos também apontam dificuldades para o levantamento de informações sobre vagas executadas, inclusive com a impossibilidade de extração de relatórios gerenciais sobre a execução físico-financeira.

Nesse contexto, inclusive diante da prorrogação dos saldos destinados ao Pronatec Prisional, a SETEC informa que contratou uma consultoria com o objetivo de analisar as informações sobre a execução. As seguintes causas foram apontadas por essa Unidade para a baixa execução: dificuldades na licitação de materiais e na contratação de professores; especificidades do arranjo de cursos intramuros; e ausência de uma comunicação efetiva entre os atores envolvidos.

Verifica-se que os registros sobre a execução também apontam a existência de tratativas entre o DEPEN e a SETEC para o redesenho da governança da implementação, inclusive para apoiar a construção de mapas de demandas pelos parceiros, além de prever que o produto resultante da mencionada consultoria contribua para o monitoramento e para

o desenho de um novo arranjo para a política. Diante disso, e da estimativa da SETEC de que o Pronatec Prisional ainda possa ser responsável pela oferta de cerca de 20 mil vagas para a qualificação profissional, torna-se oportuno que esse órgão elabore e implemente um plano de ação para aperfeiçoar a governança desse programa.

1.2. Capacidade relacional

1.2.1. Coordenação

a) O DEPEN e as unidades auditadas do MEC atuam conjuntamente para implementar ações com o objetivo de ampliar a oferta de educação no sistema prisional, mas houve a desmobilização da Comissão Interministerial instituída com o objetivo de analisar e acompanhar os Planos de Educação nas Prisões das UFs.

A análise quanto ao grau de atuação integrada entre os órgãos foi realizada, principalmente, a partir de registros formais sobre os seguintes assuntos: ações conjuntas realizadas pelos órgãos do Poder Executivo Federal; ações e articulações realizadas entre os órgãos do Poder Executivo Federal e as UFs; ações e articulações existentes entre as Secretarias Estaduais de Educação e os órgãos responsáveis pela administração penitenciária.

Para além das boas práticas de governança, a necessidade de uma atuação coordenada dos órgãos federais e estaduais das áreas de educação e de execução penal é uma exigência prevista no art. 18-A da LEP. Além disso, o Decreto nº 7.626/2011 dispõe que o PEESP tem por objetivo a execução de ações conjuntas e a troca de comunicações entre os referidos órgãos, além do incentivo à elaboração de planos estaduais de ação.

No tocante aos Planos de Ação dos estados (Planos de Educação nas Prisões), o Decreto do PEESP dispõe sobre o seu conteúdo e prevê que o MJ e o MEC devem definir o apoio financeiro com base nas análises desses instrumentos. Esses Ministérios, por meio da Portaria Interministerial nº 2.281, de 27 de setembro de 2012, instituíram uma Comissão com as seguintes finalidades: assistir tecnicamente os estados e o DF na elaboração dos planos de ação; analisar e aprovar os planos para fins de definição de apoio financeiro; e monitorar a execução das ações.

Verificou-se, durante as duas primeiras etapas da auditoria, que o DEPEN e a SECADI/MEC não realizaram tratativas ativas e regulares com o objetivo de analisar e acompanhar os Planos de Educação nas Prisões das UFs. Durante a terceira etapa da auditoria – ou seja, em momento posterior aos registros da CGU sobre a interrupção do referido acompanhamento –, as UFs avaliadas apresentaram informações sobre a reativação das articulações dos órgãos federais, em 2019, para fomentar a atualização dos planos de ação. Contudo, ainda não constam evidências acerca dos resultados efetivos dessa mobilização em termos de atualização dos planos e da reativação da Comissão Interministerial.

O DEPEN dispõe de produto resultante de consultoria que apontou propostas para o aperfeiçoamento do modelo de Plano utilizado para orientar as UFs. Essa atualização foi prevista para ocorrer a partir de 2018, mas – como já tratado no achado sobre planejamento – os Planos Estaduais estão desatualizados e não foram substituídos por outras ferramentas de planejamento. Salienta-se que a área técnica do DEPEN responsável pelo acompanhamento da Política de Atenção às Mulheres no Sistema Prisional tem realizado atividades de apoio e de acompanhamento aos planos estaduais dessa temática. Essa iniciativa e as experiências anteriores do PEESP devem ser consideradas durante a reativação da Comissão Interministerial.

A atualização e o acompanhamento dos Planos de Educação nas Prisões são relevantes não somente para orientar o apoio financeiro a ser realizado, mas também para fomentar a utilização de instrumentos de governança que podem contribuir para o aperfeiçoamento e para a visibilidade das ações.

No tocante a outras ações conjuntas realizadas entre o MEC e o DEPEN, constam registros de articulações, reuniões, eventos e trocas de informação que foram realizadas – entre os órgãos federais e também em conjunto com os atores estaduais – para as seguintes atividades: planejamento e execução do Pronatec Prisional; levantamento de dados para monitoramento; e aplicação de exames de certificação do INEP às pessoas privadas de liberdade. A área técnica do MEC, conforme descrito no item sobre os repasses federais, também atuou junto às UFs, entre 2016 e 2018, para reprogramar e fomentar a execução de saldos das subações relativas à educação prisional previstos no PAR 2011-2014.

Em termos de integração e coordenação no âmbito interno das UFs, a avaliação apontou que a característica da oferta educacional, que envolve a presença de professores dos quadros das secretarias de educação em espaços físicos mantidos pela administração prisional, bem como a existência de normativos conjuntos nas UFs avaliadas, demonstra a existência de algum nível de articulação entre esses órgãos. Contudo, as evidências apresentadas pelas secretarias de educação não foram suficientes para demonstrar formalmente que as articulações e as ações integradas ocorrem de forma constante. Verificou-se a ausência de periodicidade regular na atuação dos grupos de trabalho, nas comunicações entre os órgãos e nas atividades de monitoramento das ações.

Essas deficiências também foram encontradas no que diz respeito às tratativas que as secretarias de educação estabeleceram com representantes das Varas de Execuções Penais, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Contudo, foram apontados casos pontuais que demonstram as possibilidades de parcerias a serem estabelecidas entre esses atores, inclusive no âmbito do acompanhamento dos Planos de Ação e na execução dos programas de remição da pena pela leitura.

Em relação às informações encaminhadas pelos órgãos federais sobre as ações que envolvem a integração entre atores governamentais, realizadas em 2019 e propostas para 2020, destacam-se as seguintes: prorrogação do Pronatec Prisional (já tratado no achado sobre recursos); tratativas para a elaboração do Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura; ações de fomento à atualização dos planos estaduais de educação

nas prisões; aquisição e doação pelo DEPEN de mobiliário para espaços de educação às UFs; tratativas para a elaboração de Portaria, no âmbito da SEB/MEC, para institucionalizar a política de integração entre a EJA e a educação profissional.

Apesar da ausência de institucionalização normativa de um Programa Nacional de Remição da Pena pela Leitura, as evidências encaminhadas apontam para um estágio de formulação mais avançado nesse tema do que nas ações para a atualização dos Planos Estaduais e para a institucionalização da EJA integrada à educação profissional. O DEPEN produziu uma nota técnica com recomendações às UFs sobre a institucionalização e a padronização das atividades de remição de pena pela leitura.

A ausência de instrumento de planejamento geral, no âmbito do PEESP, faz com que as ações em andamento não sejam visualizadas conjuntamente como integrantes desse Plano. A previsão de instrumento que aponte as atividades e produtos a serem realizados, os indicadores a serem acompanhados e as metas a serem alcançadas podem contribuir para a coordenação e ao reforço mútuo das ações que integram a política de educação no sistema prisional.

Torna-se oportuno que as ações que exigem a integração e coordenação entre os órgãos federais sejam inseridas entre as atividades previstas no instrumento de planejamento a ser estabelecido no âmbito do PEESP.

1.2.2. Participação social

a) As ações das secretarias de educação das UFs, no âmbito da educação no sistema prisional, não são influenciadas de forma estruturante pela atuação das Ouvidorias.

Nas duas primeiras etapas da auditoria, avaliou-se o grau de institucionalidade da Ouvidoria por meio da verificação da presença dessa estrutura organizacional nos órgãos federais e da disponibilização de diferentes canais para a apresentação de denúncias, reclamações e outras manifestações.

O DEPEN, por previsão regimental, dispõe da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais – ONSP como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das denúncias e demais manifestações relativas aos serviços prestados pelos órgãos de execução penal. Além disso, a ONSP deve fomentar e apoiar as formas de participação social nas políticas públicas de execução penal.

Verificou-se, durante os exames da primeira etapa da auditoria, que o DEPEN disponibilizava diversos canais para a apresentação de manifestações, mas que não oferecia a opção de sistema ou formulário eletrônico. A disponibilização de sistema eletrônico para o recebimento de manifestações, a exemplo do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), foi uma das oportunidades de melhoria que a CGU pontuou ao DEPEN.

Em atualização recente, o DEPEN esclareceu que passou a integrar o sistema e-OUV por meio da adesão realizada pela ouvidoria do Ministério da Justiça – OUVJus. A seção

“ouvidoria” do portal eletrônico do DEPEN possibilita a apresentação de manifestações por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, que atualmente engloba o e-OUV. Apesar disso, em contrariedade à recomendação do “Guia de Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, o item “participação social” da seção “acesso à informação” do portal não oferece informações sobre os canais mantidos para a apresentação de manifestações ⁸.

O relatório da segunda etapa registrou que o MEC não possuía estrutura organizacional de Ouvidoria com previsão regimental. Apesar disso, esse Ministério já utilizava o e-OUV como canal para apresentação das manifestações. Atualmente, o regimento interno – estabelecido pelo Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019 – prevê que a Assessoria Especial de Controle Interno exercerá o papel de Ouvidoria Setorial, inclusive com a previsão de três cargos ligados a essa atribuição.

Por sua vez, no âmbito da avaliação realizada nas UFs, os exames foram realizados com o objetivo de analisar as repercussões das manifestações de ouvidoria na política pública de educação prisional das Secretarias de Educação. Verificou-se o baixo número de demandas oriundas do sistema de ouvidoria e a ausência de resultados efetivos advindos das manifestações pontuais existentes.

Dessa forma, torna-se oportuno que a ONSP – como órgão responsável pelo fomento à participação social na execução penal – realize ações para fortalecer o papel das Ouvidorias como instâncias de controle e de participação social das políticas sociais direcionadas ao sistema prisional, em consonância com as diretrizes do art. 4º da LEP e do art. 9º do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018.

b) As ações implementadas pelas Secretarias de Educação das UFs, no âmbito da educação no sistema prisional, não são influenciadas de forma estruturante pela atuação dos Conselhos Penitenciários Estaduais, dos Conselhos de Comunidade e dos Conselhos Estaduais de Educação.

A análise da participação social também foi realizada a partir da verificação quanto às possíveis influências que os Conselhos Estaduais de Educação, os Conselhos Penitenciários e os Conselhos de Comunidade exerceram nas ações implementadas pelas Secretarias de Educação das UFs.

Em relação aos Conselhos Penitenciários Estaduais e aos Conselhos de Comunidade, as informações apresentadas pelas secretarias demonstram que, apesar dos casos pontuais registrados, não existiram articulações constantes e com resultados estruturantes.

No que diz respeito à atuação dos Conselhos de Educação dos estados e do DF, o art. 14 da Resolução CBE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010 – que dispõe sobre as Diretrizes

⁸ Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/acesso-a-informacao/participacao-social>>. Acesso em: 12/03/2020.

Nacionais para a oferta de educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais –, prevê que essas instâncias devem atuar na implementação e fiscalização dessas diretrizes, em articulação com os Conselhos Penitenciários Estaduais.

As Secretarias de Educação avaliadas não demonstraram a ocorrência de articulações periódicas ou de resultados estruturantes advindos de uma atuação integrada com os Conselhos Estaduais de Educação. Verificou-se a existência de casos pontuais de articulações relacionadas com a aprovação de propostas pedagógicas, ou mesmo na atribuição relativa ao acompanhamento da política, mas que não são suficientes para apontar os resultados efetivos no âmbito do monitoramento e da fiscalização das ações.

Dessa forma, torna-se oportuno que a ONSP – como órgão responsável pelo fomento ao controle e participação social na execução penal – realize ações para fortalecer o papel dos Conselhos no âmbito da fiscalização e do controle das políticas sociais direcionadas ao sistema prisional, em consonância com as diretrizes do art. 4º da LEP e com as atribuições institucionais dessas instâncias.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL

A assistência à saúde do preso e do internado, de caráter preventivo e curativo, dever do Estado, prevista especialmente no art. 14 da LEP, foi instituída, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante a Portaria Interministerial MS/MJ nº 1, de 2 de janeiro de 2014, como Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do SUS. Tal política nacional tem como objetivo, segundo o Ministério da Saúde (MS): promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços de atenção integral à saúde das pessoas privadas de liberdade, de forma integrada e planejada, fazendo com que cada Unidade Básica de Saúde Prisional seja um ponto da Rede de Atenção à Saúde do SUS. Ressalta-se que, na sequência dos itens referentes ao setor saúde, utiliza-se o termo PNAISP como sinônimo dessa Portaria Interministerial.

O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016) previu a meta 0459 de ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, tendo como órgão responsável o MS. Essa meta foi replicada no Plano Nacional de Saúde (PNS) 2016-2019; e existia na versão inicial do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) 2015-2019, porém foi excluída posteriormente. Não foram identificados ou apresentados o Planejamento Estratégico do MS ou o PNS atual. Entretanto, o MS informa que o PNS 2020-2023 se encontra em análise pelo Conselho Nacional de Saúde e que poderá contemplar meta específica similar ao instrumento anterior.

A política pública de saúde no sistema prisional (saúde prisional), implementada com base na PNAISP, é executada por diferentes atores e esferas governamentais. Na União, destacam-se o MS⁹ e MJSP¹⁰; nas unidades federativas (UFs), a Secretaria Estadual de Saúde e a Secretaria Estadual de Justiça, da Administração Penitenciária ou congêneres; por fim, nos municípios, de forma facultativa, a Secretaria de Saúde. Nesse contexto, nos itens específicos do setor saúde, utilizam-se os termos MS e MJSP como referências às respectivas áreas técnicas de cada Ministério.

De forma sumária, a operacionalização da saúde prisional compreende a seguinte conformação: o MS é responsável pela habilitação e financiamento das equipes de saúde, bem como pelo monitoramento da produção das equipes, sob pena de suspensão do repasse; o MJSP é responsável pelo financiamento de construção, reforma e aparelhamento dos espaços físicos; os Ministérios são responsáveis por prestar assessoria técnica e por incentivar, apoiar, colaborar e propor junto aos entes subnacionais diversas ações de implementação, além de elaborar planejamentos e atuar

⁹ A área técnica responsável pela condução da saúde prisional no MS é a Coordenação de Saúde no Sistema Prisional (COPRIS), vinculada à Coordenação-Geral de Garantia dos Atributos da Atenção Primária do Departamento de Saúde da Família da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), conforme Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, combinado com Decreto nº 9.816, de 31 de maio de 2019.

¹⁰ A área técnica responsável pela condução da saúde prisional no MJSP é a Coordenação de Saúde, vinculada à Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais da Diretoria de Políticas Penitenciárias, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), conforme disposto no Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

conjuntamente; as UFs e municípios facultativamente devem implantar equipes de saúde, cadastrá-las no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES), solicitar a habilitação ao MS, registrar a produção das equipes no sistema e-SUS Atenção Primária (e-SUS APS), e notificar, quando necessário, casos no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), além de elaborar planos de ação e participar do financiamento.

2.1. Capacidade governamental

2.1.1. Institucionalização

a) Política nacional institucionalizada por Portaria Interministerial com possibilidade de sobreposição de competências e ausência de previsão de instância formal de integração no âmbito federal.

A saúde prisional é orientada por princípios, diretrizes e objetivos que estão dispostos, de forma objetiva, nos artigos 3º a 6º da PNAISP. No mesmo normativo, há também a identificação dos atores e das respectivas responsabilidades tanto no âmbito do Poder Executivo Federal quanto dos entes subnacionais. Assim, tendo em conta essa política nacional, as ações dos atores não são fundamentadas apenas em normas gerais (Constituição Federal de 1988, Lei de Execução Penal e Leis Orgânicas da Saúde).

A PNAISP não estabelece instância formal de integração no âmbito do Poder Executivo Federal, para coordenação e articulação da política. Todavia, a necessidade de integração e atuação conjunta do MJSP e do MS é expressa, tendo em vista as competências desses atores na saúde prisional. Por outro lado, há a previsão de funcionamento de uma instância formal (Grupo Condutor) para integração entre os atores estaduais, com o apoio institucional do MS.

Quanto à institucionalização em âmbito estadual, foi evidenciado apenas um caso de norma com diretrizes para a Atenção à Saúde da População Privada de Liberdade, as quais compreendem orientação para o estabelecimento de parcerias entre estado e municípios, termo de compromisso entre os gestores e elenco mínimo de ações de saúde da atenção básica, com previsão de incentivo financeiro estadual. Ainda, de forma complementar ao funcionamento da saúde prisional, em casos isolados, foi verificado: (a) regimento interno do Grupo Condutor; (b) instituição de incentivo financeiro estadual da saúde prisional; e (c) normas de concessão de servidores entre Secretarias.

Ressalta-se que a PNAISP estabelece como facultativa a adesão municipal, o que implica em tese a possibilidade de sobreposição por conta do exercício das mesmas competências finalísticas entre gestores estaduais e municipais na mesma UF. Assim, um governo estadual e administrações municipais podem manter equipes de saúde prisional para realizar consultas no âmbito de uma mesma UF. Para o DEPEN, a adesão municipal facultativa e a sobreposição podem acarretar a ausência de atuação de alguns entes federativos que poderiam ofertar ações em saúde prisional.

Em conclusão, entende-se que a governança da saúde prisional conta com institucionalização por meio de Portaria Interministerial que estabelece a divisão de competências, com possibilidade de sobreposição, e as normas de articulação dos atores envolvidos, com ausência de instância formal de integração federal; porém, não há institucionalização complementar na maioria das UFs. Por isso, considerando a informação de que a PNAISP está em processo de revisão, os gestores federais devem considerar a análise dos seguintes aspectos: a nova forma de organização da Atenção Básica (2017) e de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde (2019); a abertura da revisão à consulta pública¹¹; a previsão de instância formal de integração em âmbito federal; os aspectos complementares a serem institucionalizados pelas UFs, como as diretrizes de atuação conjunta dos gestores e regimento interno do Grupo Condutor diversificado; e a revisão da adesão facultativa dos entes municipais. Com isso, esperam-se simplificação nos parâmetros de financiamento das equipes com orientação ao desempenho; e maior integração e uniformidade entre os arranjos organizacionais em cada nível de governo.

b) Ausência de utilização dos instrumentos de planejamento próprios da saúde prisional previstos na PNAISP, associada de descontinuidade da utilização do atual PPA federal para definição de meta da saúde prisional.

A avaliação dos instrumentos de planejamento compreende atributos quanto ao ator envolvido (Governo Federal, MS, MJSP ou UFs) e ao instrumento formalizado (geral do Governo Federal; geral de cada Ministério; ou próprio da saúde prisional). Primeiramente, para a saúde prisional em particular, foi evidenciado que o MJSP não demonstrou a elaboração do Plano de Acompanhamento, e o MS não apresentou o Planejamento Estratégico para implementação da saúde prisional, ambos instrumentos exigidos pela PNAISP.

Ainda com relação ao planejamento federal, foi evidenciado que o PPA e o PNS do quadriênio 2016-2019 contemplavam uma meta específica para a saúde no sistema prisional (ampliação da cobertura de saúde prisional). Entretanto, verificou-se que o PPA 2020-2023 não possui mais essa meta específica, associado da não identificação de um novo PNS. Por seu turno, sobre o planejamento geral do MJSP, foi verificado que houve exclusão do indicador de saúde prisional do Planejamento Estratégico 2015-2019. Atualmente, a Carteira de Políticas Públicas, aprovada pela Resolução nº 6, de 1º de agosto de 2019, do Comitê de Governança Estratégica do MJSP, estabelece objetivos no setor saúde, porém desprovidos da formalização de projeto estratégico e de metas quantificadas.

Quanto ao planejamento no âmbito das UFs, foi verificado que a maioria elaborou os instrumentos de planejamento exigidos pela legislação geral do setor saúde: PPA, Plano Estadual ou Distrital de Saúde e Programação Anual de Saúde. Ainda, observou-se que

¹¹ A SAPS/MS, com base no art. 51 do Anexo I do atual Decreto que aprova a estrutura regimental do MS, pode resolver submeter à consulta pública a minuta da portaria de revisão da PNAISP, observando a Portaria MS nº 2.500, de 28 de setembro de 2017 (vide Consulta Pública SCTIE nº 72, de 26 de novembro de 2018). Tal atividade também foi realizada pelo DEPEN (vide Nota Técnica sobre população LGBT encarcerada).

a maioria desses instrumentos possui indicadores relacionados ao incentivo financeiro estadual para repasse aos municípios com unidades prisionais ou equipes de saúde prisionais. Apesar disso, destaca-se a ausência de elaboração ou atualização do Plano de Ação Estadual para Atenção à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade, enquanto planejamento próprio da saúde prisional, previsto pela PNAISP. Nesse contexto, o MJSP informa que está atuando na atualização do Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional, previsto na Resolução CNPCP nº 01, de 29 de abril de 2008, porém sem evidência sobre em que medida compreenderia a saúde prisional.

Além dessas condições evidenciadas, registram-se duas considerações pontuais. Em primeiro lugar, apresentou-se que o gestor federal não atuou na mobilização dos gestores locais com o objetivo de atualizar os Planos de Ação. Por segundo, ressalte-se que o uso da cobertura da saúde prisional (no caso da União) e do repasse de incentivo financeiro (no caso das UFs) não aborda o número de atendimentos realizados pelas equipes de saúde prisional, o que contemplaria a avaliação do grau de efetividade das ações.

Em suma, entende-se que a governança da saúde prisional compreende a ausência de utilização do Plano de Acompanhamento do MJSP, do Planejamento Estratégico do MS e dos Planos de Ação das UFs, todos previstos na PNAISP. Por conta disso, eventuais providências a serem adotadas pelos gestores federais envolvem: elaborar os instrumentos de planejamento próprios da saúde prisional; apoiar a elaboração dos Planos de Ação pelas UFs; e definir indicadores adequados ao monitoramento, contemplando a dimensão da efetividade. Dessa forma, a governança aperfeiçoa-se com uma orientação da gestão às metas a serem alcançadas, incluindo os registros administrativos das atividades de planejamento.

2.1.2. Implementação

a) Ausência de formalização da estrutura de monitoramento; de análise crítica da produção das equipes de saúde; e de coleta das informações epidemiológicas das pessoas privadas de liberdade.

Considera-se que a estrutura de monitoramento implica planejamento e informações disponíveis sobre a implementação, capazes de influenciar a tomada de decisão. Nesse sentido, no âmbito do MJSP, verificou-se que o acompanhamento realizado se limita aos convênios de ambientação e apenas secundariamente se fundamenta em indicadores de efetividade existentes. Todavia, registra-se a realização de reuniões técnicas com o MS e as UFs como demonstração do acompanhamento executado.

Por seu turno, no MS, o monitoramento efetuado se limita a verificação da presença de alguma produção, assim não há análise crítica, pelo menos, quanto ao quantitativo de atendimentos informados por equipe de saúde prisional. Ainda, o monitoramento não compreende a disponibilidade de dados em relação à informação epidemiológica da população carcerária, conforme previsto na PNAISP. Sem análise crítica e sem perfil epidemiológico surgem limitações nas informações disponíveis, o que implica prejuízo ao adequado acompanhamento das condições de saúde e planejamento das ações.

Entretanto, ainda se registra como monitoramento: a utilização do sistema de acompanhamento da meta do PPA passado; o envio de Ofício Circular às UFs sobre a possibilidade de suspensão do repasse financeiro em caso de ausência de informação sobre a produção das equipes; e a publicação das portarias de suspensão de repasse. Ainda, em manifestação recente, o MS informa (1) sobre a existência de proposta de monitoramento da produção por equipe e por categoria profissional, considerando a população coberta e os repasses financeiros estadual e municipal; (2) a ausência de campo específico de identificação para população privada de liberdade nas Fichas de Notificação e Investigação do SINAN, exceto da ficha de notificação da Tuberculose¹²; e (3) a elaboração de orientação quanto a alternativa de monitoramento pelo preenchimento do campo “Ocupação” nas fichas das outras doenças e agravos.

Em relação ao monitoramento realizado pelas UFs, também foram observadas dificuldades. Em primeiro lugar, registra-se que foi identificada a ausência de cadastramento das equipes de saúde prisional no SCNES, bem como foram identificadas deficiências no registro da produção dessas equipes no e-SUS APS. Outra dificuldade se relaciona ao acompanhamento dos municípios beneficiários de repasses estaduais, pois as UFs não instituíram forma de monitoramento dos resultados. Por fim, tendo em conta a não utilização de indicador específico, verificou-se, como demonstração de monitoramento, apenas a realização de tarefas rotineiras e pontuais de acompanhamento das ações, dissociadas de análise sobre a efetividade da implementação.

Diante do exposto, entende-se que a governança da saúde prisional abrange estrutura de monitoramento parcialmente adequada devido fundamentalmente à ausência de formalização de plano de monitoramento, consequência da ausência de planejamento relatada anteriormente, associada de deficiências na análise crítica da produção das equipes de saúde e na coleta das informações epidemiológicas. Logo, devem ser considerados pelos gestores federais: elaboração de Plano de Monitoramento pelos Ministérios (que envolva, no caso do MS, o acompanhamento dos Planos de Ação das UFs e a realização de análise crítica da produção considerando, pelo menos, o número de atendimentos e a população coberta); e revisão das Fichas de Notificação e Investigação do SINAN com o objetivo de incluir o campo específico de identificação para população privada de liberdade. Assim, deve-se obter uma maior capacidade na adoção de respostas adequadas pelos gestores, incluindo os registros administrativos das atividades de monitoramento e a disponibilidade de informações úteis à retroalimentação do processo decisório.

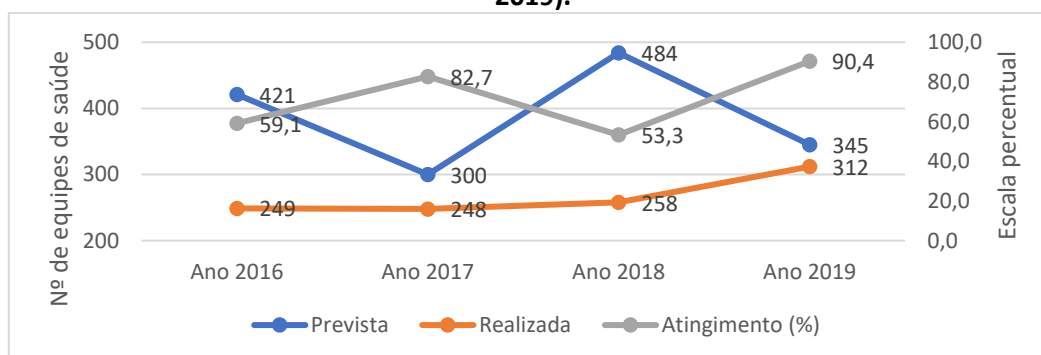
b) Necessidade de pactuação anual do valor da meta do PPA 2016-2019, sem motivação registrada nos instrumentos de gestão, associada do aumento de 25% no

¹² O SINAN é alimentado, principalmente, pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória, mediante o preenchimento e registro das Fichas de Notificação e Investigação. Segundo o MS, permite a realização do diagnóstico dinâmico da ocorrência de um evento na população, podendo fornecer subsídios para explicações causais dos agravos de notificação compulsória, além de vir a indicar riscos aos quais as pessoas estão sujeitas, contribuindo assim, para a identificação da realidade epidemiológica de determinada área geográfica.

número de equipes de saúde prisional e da estabilidade e regularidade no financiamento nesse período.

Na avaliação dos resultados alcançados, o enfoque foi dado na meta 0459 do PPA 2016-2019, que previa a ampliação da cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, tendo como órgão responsável o MS, mediante basicamente o aumento do quantitativo de equipes de saúde prisional. Essa meta, porém, não apresentava previsão numérica para o período. Por isso, esteve sujeita à definição de quantitativo, em cada exercício, nas Programações Anuais de Saúde do MS, porém não explicitamente motivada. No gráfico seguinte, apresentam-se informações sobre o desempenho dessa meta:

Gráfico 1 – Meta de saúde prisional: prevista, realizada e atingimento percentual (2016 a 2019).



Fonte: Relatório Anual de Gestão do MS (2018) e Ofício nº 124/2020/SAPS/NUJUR/SAPS/MS, de 05 de fevereiro de 2020.

Dessa forma, explicita-se uma situação de variação extrema de definição da meta física prevista. Essa sistemática de definição da meta a cada ano, principalmente nas situações em que não é acompanhada por análise e justificativa formal, inviabiliza uma adequada avaliação dos resultados alcançados (eficácia), pois os diferentes atingimentos não se correlacionam imediatamente às estratégias executadas pelos gestores, mas se devem a simples alteração da meta. Enfim, em termos de resultados, verificou-se que o número de equipes constituídas aumentou cerca de 25% no período.

Com relação aos recursos governamentais disponibilizados, foram contemplados os recursos financeiros e humanos. No âmbito federal, com relação à estabilidade do financiamento foi verificado que: no MJSP, houve variação no volume de recursos executados, isto é, na sequência dos exercícios houve flutuação no montante executado; por sua vez, no MS, foi verificada estabilidade no volume de recursos movimentados, pois o repasse é proporcional ao número de equipes de saúde em funcionamento. Por sua vez, quanto à especificidade do financiamento, foi evidenciado que: no MJSP, foi utilizada uma ação orçamentária e um plano orçamentário geral, ou seja, que não é utilizado somente para o financiamento da saúde prisional; por sua vez, no MS, houve tendência de perda da especificidade orçamentária, pois no período os recursos movimentados perderam tanto a ação orçamentária quanto o plano orçamentário específico. Por último, quanto à modalidade da transferência, que determina a regularidade do repasse, o MJSP utiliza convênios, com repasses não

programados (voluntária)¹³, e o MS, fundo a fundo, caracterizado por repasses automáticos e regulares.

Ainda em nível federal, quanto aos recursos humanos, verificou-se, no MJSP, a diminuição progressiva da quantidade de cursos realizados e de servidores capacitados entre 2015 e 2018; por seu turno, em manifestação recente, o MS informa sobre a participação em programa de educação continuada (não específica para saúde prisional) e argumenta que a necessidade de capacitação é inerente à natureza do cargo de 2/3 dos servidores da área técnica.

No âmbito das UFs, os recursos e resultados são implementados com diferentes arranjos organizacionais, por conta da diversidade do ator responsável. Conforme informado anteriormente, observou-se que a maioria das UFs utilizaram indicadores relacionados ao incentivo financeiro estadual para repasse aos municípios, ou seja, a meta era atingida mediante a simples realização da transferência. Com isso, foi verificado que o grau de execução financeira foi no nível moderado a alto (80%) com alcance também moderado de resultados, ressalvada a natureza diversa dos indicadores utilizados pelas diferentes UFs. Algumas equipes de saúde, tendo em vista o previsto na PNAISP, estavam incompletas por conta da dificuldade de manutenção de profissionais, notadamente de saúde mental. Por fim, foram identificadas limitações na comprovação do cumprimento de carga horária dessas equipes conforme estabelecido na PNAISP.

Com base no exposto, entende-se que a governança da saúde prisional contempla alterações anuais sucessivas da meta física prevista que implicam em prejuízo à avaliação de eficácia. Apesar disso, verifica-se que houve o aumento de 25% no número de equipes de saúde prisional. Por outro lado, a disponibilização de recursos financeiros para equipes de saúde conta com estabilidade e regularidade, mas também com perda de especificidade da ação orçamentária utilizada por parte do MS. Nesse contexto, a partir de uma adequada revisão da PNAISP e da elaboração dos instrumentos de gestão, conforme a necessidade apontada nos achados anteriormente, espera-se que a implantação de uma estrutura de governança, compreendendo planejamento e monitoramento, seja capaz de possibilitar adequados registros administrativos e uma avaliação de custos, eficácia e efetividade.

2.2. Capacidade relacional

2.2.1. Coordenação

a) Ministérios, no período recente, atuaram de forma integrada, apesar da ausência de previsão na PNAISP de instância formal de integração no âmbito federal.

A gestão integrada entre os Ministérios é exigência da intersetorialidade como diretriz da PNAISP para a garantia do direito à saúde. Compreendem-se como atributos desse tipo de gestão: realização de reuniões técnicas, compartilhamento de sistemas de

¹³ Sobre a possível utilização da modalidade de transferência fundo a fundo na saúde prisional, ver Relatório de Auditoria 201802068 no link: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13198.pdf>.

informação e de recursos governamentais; promoção de eventos; e interação com outros poderes da União. Nesse sentido, esses Ministérios apresentaram algumas evidências da realização de reuniões técnicas como demonstração dessa integração.

Em manifestação recente, o MS informou a realização de sete reuniões em seis meses com o MJSP, nas quais foram tratadas várias iniciativas, inclusive proposta de utilização de mão de obra de pessoas privadas de liberdade na reforma de unidades de saúde; e ambos os referidos Ministérios informaram a realização de reunião conjunta com o Ministério das Mulheres, na qual foram discutidas demandas da população LGBTI e situações de tortura e violação dos direitos humanos.

Quanto ao compartilhamento de sistemas de informação, foi identificado que os sistemas utilizados para acompanhamento das ações são diferentes entre os Ministérios: no MJSP são utilizados o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) e o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), enquanto no MS são utilizados o e-SUS APS, o SCNES, o Geopresídios¹⁴ do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Infopen (os dois últimos para fins de informações sobre as unidades prisionais). Assim, verificou-se que os Ministérios utilizam as informações disponíveis em transparência ativa ou solicitam formalmente informações ao outro Ministério, ou seja, não compartilham acesso direto aos sistemas, o que não foi considerado como sendo algo necessário pelo MS. Sobre recursos financeiros, foi identificado o compartilhamento de recursos a partir de rubricas próprias, mantendo a autonomia de cada Ministério, mas com convergência de objetivos. Por fim, com relação aos recursos humanos, houve demonstração de compartilhamento, na modalidade de convergência: áreas técnicas distintas com objetivos convergentes.

Ainda, foi verificado que o MJSP promoveu eventos periodicamente com a participação frequente de gestores estaduais; por outro lado, em manifestação recente, evidenciou-se que o MS participou de cinco eventos, com presença de agentes públicos das áreas de saúde, administração penitenciária e judiciário. Por último, com relação à interação com outros Poderes, evidenciou-se que os Ministérios atuaram apenas em casos concretos de demandas do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Legislativo (por intermédio de assessoria parlamentar). Além disso, também não foi demonstrada atuação proativa dos Ministérios no acompanhamento da agenda política. Nesse quesito, entretanto, o MS informa estar realizando um mapeamento dos projetos de lei com interesse na área de saúde prisional, a fim de preparar possíveis articulações nessa pauta.

Tal gestão integrada também foi avaliada no âmbito das unidades federativas. Aqui a demonstração da integração ocorreu mediante a apresentação das atas de reunião do Grupo Condutor, que foi evidenciada em metade das UFs avaliadas. Foi verificado que em apenas dois casos foi elaborado o Regimento Interno desse Grupo. Com relação à interação com outros atores, foi evidenciado que as tratativas não eram sistemáticas,

¹⁴ Consolida os relatórios de inspeções mensais realizadas nos estabelecimentos penais pelos Juízes de Execução Penal, que alimentam o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais.

isto é, demonstraram-se como a simples existência de canal de comunicação (sem reunião) para atendimento de demandas pontuais do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça, os quais em apenas uma UF eram integrantes formais do Grupo Condutor. Enfim, registra-se que os achados de regimento interno e de integrantes de outros poderes nesse exemplo pontual foram considerados positivos.

Em conclusão, entende-se que a governança da saúde prisional contou com atuação integrada dos Ministérios no período recente, apesar da ausência de previsão na PNAISP de instância formal de integração federal. Nesse contexto, com base nos princípios da transparência e da eficiência, os gestores federais devem considerar o aperfeiçoamento nos registros administrativos dessa atuação: pautas, encaminhamentos e periodicidade. Com isso, espera-se que a gestão dirima o risco de atuar apenas em atividades pontuais e que demonstre uma atuação conjunta efetiva nas ações executadas.

b) Ministérios e unidades federadas atuaram de forma parcialmente articulada, devido à ausência de efetivo acompanhamento dos Planos de Ação exigidos pela PNAISP.

As competências dos diferentes níveis de governo devem ser exercidas tendo como base o princípio da corresponsabilidade interfederativa da PNAISP. Por isso, esse princípio fundamenta as atribuições dos Ministérios de prestar assessoria técnica e de incentivar, apoiar, colaborar e propor junto aos entes subnacionais diversas ações para qualificar a implementação da política. Nesse contexto, o destaque seria a utilização dos Planos de Ação pelas UFs, o que não ocorreu conforme apresentado anteriormente; apesar disso, informam-se, na sequência, as demais atividades representativas da articulação que foram realizadas.

Assim, o MJSP demonstrou a realização de reuniões técnicas, de eventos, de audiências públicas e de trocas de informação no período examinado, inclusive recentemente com a realização de ação de cidadania, cursos, treinamentos e videoconferências com as UFs. Ainda, o MJSP informa a implantação neste ano do “Selo de Gestão Qualificada em Serviços Penais”. Por seu turno, para o MS, inicialmente constou apenas o encaminhamento de um Ofício Circular. No entanto, posteriormente, o MS acompanhou oficinas realizadas pelo MJSP em três regiões do País; elaborou Nota Técnica com recomendações sobre atuação dos profissionais de saúde; e realizou articulação com as UFs, com planejamento de videoconferências (para tratar da revisão da PNAISP) e de Encontro Nacional de Saúde Prisional.

Por sua vez, de iniciativa das unidades federativas, foram evidenciadas determinadas tratativas realizadas especificamente com o MS, porém restritas à solicitação de esclarecimentos sobre a habilitação de equipes de saúde e quanto à utilização dos sistemas de informação do SUS. Diante dessas condições, considerando a informação de tratativas atuais para a revisão da PNAISP, é oportuno registrar de forma sumária,

para orientar as análises dos órgãos federais, as seguintes demandas¹⁵ que foram expressas pelas UFs durante a terceira etapa da auditoria: promover o aumento da comunicação do MJSP com as UFs; aumentar o valor transferido por equipe de saúde; incentivar a adesão municipal; elaborar Planejamento Estratégico da saúde prisional e atualizar os Planos de Ação das UFs; definir indicadores e metas que permitam monitorar a produção e avaliar os resultados; simplificar a composição da equipe de saúde prisional; aperfeiçoar o acesso do gestor estadual para cadastro dos profissionais no SCNES, bem como da produção no e-SUS APS; rever a obrigatoriedade de cadastro prévio no SCNES da equipe de saúde para solicitar habilitação; agilizar a publicação das portarias de adesão e de habilitação; qualificar a saúde prisional como programa estratégico da atenção básica no MS; elaborar manuais e fluxogramas orientadores; e realizar capacitações para o desenvolvimento de habilidades necessárias dos gestores e profissionais atuantes no âmbito da saúde prisional.

Em suma, entende-se que a governança da saúde prisional compreende uma atuação parcialmente articulada entre Ministérios e Secretárias de Saúde e Administração Penitenciária das UFs, devido à ausência de efetivo acompanhamento dos Planos de Ação das UFs, exigidos pela PNAISP. Ainda, considerando a variedade das demandas sumarizadas acima, demonstra-se fundamental o exercício pelos Ministérios de todas as competências relacionadas à articulação interfederativa. Dessa forma, a governança pode ser qualificada por uma comunicação interfederativa adequada, estabelecendo, além dos registros administrativos, a abertura para identificação das demandas e boas práticas administrativas das UFs.

2.2.2. Participação social

a) Atuação do sistema de Ouvidoria não influencia de forma estruturante a implementação da saúde prisional devido à natureza específica do tema e à baixa frequência das demandas existentes.

A PNAISP tem como princípio a valorização de mecanismos de participação popular nos processos de formulação e gestão da atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade. Assim, foi verificado o nível de atuação do sistema de Ouvidoria nos diferentes atores governamentais. Primeiramente, avaliou-se o grau de institucionalidade dessa atuação. Nesse sentido, o MJSP e o MS possuem estrutura organizacional, com previsão regimental, com a função de ouvidoria, estabelecidas respectivamente no art. 4º do Anexo I da Portaria MJSP nº 199, de 9 de novembro de 2018, e Portaria MS nº 1.419, de 08 de junho de 2017.

Em segundo lugar, com relação aos instrumentos utilizados para recebimento de demandas, foi avaliada especificamente a disponibilização do sistema e-Ouv, atualmente integrado à Plataforma Fala.BR, conforme art. 16 do Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018. Assim, foi verificado que o MJSP adotou esse sistema em

¹⁵ O intuito dessa relação foi apenas de apresentar as demandas de forma independente (não cumulativa). Assim, as demandas podem ser excludentes uma das outras. Com isso, esclarece-se que as demandas não devem ser consideradas de forma simultânea, mas de forma alternativa: na medida da viabilidade de cada uma e da relação entre elas em caso de implantação.

meados de 2018. Entretanto, após visita ao sítio eletrônico, foi evidenciado que a Ouvidoria do MS utiliza, como instrumento de recebimento de demandas o "OuvidorSUS", que consiste em uma espécie de questionário eletrônico, isto é, não foi identificada a utilização em particular do sistema e-Ouv.

Por terceiro, registram-se condições quanto aos eventuais resultados das demandas encaminhadas pelas Ouvidorias aos atores responsáveis pela condução da política. No MJSP e no MS, foi verificado que as áreas técnicas competentes atuaram para formular respostas a essas demandas. Ainda, no âmbito das UFs, foi identificado que a maioria dos entes avaliados não demonstrou ter recebido demandas oriundas do sistema de Ouvidoria. Enfim, no geral, as demandas do sistema de ouvidoria analisadas pelos gestores são, quanto à natureza do tema, relacionadas às reivindicações pessoais específicas e, quanto à frequência, em baixo número.

Diante do exposto, entende-se que a governança da saúde prisional não compreende uma atuação do sistema de ouvidoria de forma estruturante na implementação e nos processos decisórios dos gestores, tendo em vista a natureza e a frequência das demandas recebidas. Por isso, os Ministérios devem promover ações de fomento ao sistema de Ouvidoria, preferencialmente por meio do fomento à divulgação dos canais de ouvidoria, às ações de "ouvidoria ativa" e ao estabelecimento de articulações formais entre as ouvidorias e os órgãos responsáveis pela administração prisional e pelas políticas públicas setoriais. Assim, busca-se maior capacidade da gestão na identificação e no tratamento das demandas oriundas desse sistema, o que possibilitará considerá-las no aperfeiçoamento das ações executadas.

b) Atuação do sistema de controle social não influencia de forma estruturante a implementação da saúde prisional devido à natureza pontual e à baixa frequência dessa atuação.

O controle social na execução penal é fundamentado pela atuação do Conselho Penitenciário Estadual, do Conselho de Comunidade e do CNPCP, previstos na LEP. No setor saúde, esse controle é instituído pela Lei nº 8.142/1990 e regulamentado pelas Resoluções do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 453/2012 e nº 554/2017. Em específico para a saúde prisional, destaca-se que a valorização e o fomento da participação e do controle social estão entre os princípios e objetivos da PNAISP. Assim, foi verificado o grau de atuação do sistema de controle social nas ações das secretarias de saúde das UFs. Ressalte-se, entretanto, que essa avaliação se restringiu à demonstração de eventuais resultados das diretrizes ou demandas encaminhadas por esse sistema aos atores responsáveis pela condução da política.

Nas esferas estaduais e distrital, foi evidenciada a ausência de demonstração de atuação e efetividade dos conselhos específicos da execução penal (Conselho Penitenciário e Conselho de Comunidade). Ainda, foi verificado que a atuação dos conselhos de saúde ocorreu na minoria das UFs, demonstrada mediante: atas de reunião do Grupo Condutor, do próprio Conselho, e recebimento de Ofício. Apesar disso, observou-se que essa atuação não teve resultados efetivos e estruturantes.

Com base no exposto, entende-se que a governança da saúde prisional não contempla uma atuação do sistema de controle social de forma estruturante na implementação e nos processos decisórios dos gestores, tendo em vista a natureza pontual e a baixa frequência dessa atuação. Nesse contexto, para valorização do controle social, destacam-se as seguintes competências da PNAISP: apoio do MS à discussão e à difusão da saúde prisional em setores organizados da sociedade em diferentes instâncias, em especial no CNS, no CNJ e no CNPCP; e colaboração do MJSP para inserção do tema “Saúde da Pessoa Privada de Liberdade” nos espaços de participação e controle social da justiça, nas escolas penitenciárias e entre os custodiados. Desse modo, busca-se maior capacidade da gestão na identificação e no tratamento das diretrizes e demandas oriundas desse sistema, o que possibilitará considerá-las no aperfeiçoamento das ações executadas.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO NO SISTEMA PRISIONAL

Embora os dispositivos que tratam do exercício do trabalho por parte de pessoas privadas de liberdade estejam estabelecidos há muitos anos na legislação penal brasileira – precisamente no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) – somente em 2018 criou-se uma política nacional voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, denominada Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (Pnat) e instituída pelo Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018.

A competência para implementar a Pnat é compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, havendo a possibilidade de serem estabelecidos convênios ou instrumentos de cooperação técnica com o Poder Judiciário, o Ministério Público, organismos internacionais, federações sindicais, sindicatos, organizações da sociedade civil e outras entidades e empresas privadas. Além disso, definiu-se que a Pnat deve ser articulada e integrada a outras políticas, programas e projetos similares e congêneres da União, dos estados e DF e dos municípios.

O Decreto nº 9.450/2018 menciona explicitamente três atores federais que devem atuar no âmbito da Pnat: o Ministério da Segurança Pública, o Ministério dos Direitos Humanos e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹⁶. Suas atribuições, no âmbito da Política, estão definidas nos artigos 8º e 9º do referido Decreto.

A seguir, será apresentada uma síntese dos principais achados referentes às capacidades estatais da política pública de trabalho no sistema prisional investigadas nas três etapas anteriores da avaliação. Cabe registrar que o relatório de auditoria resultante da primeira etapa foi produzido antes da instituição da Pnat, razão pela qual muitos dos achados registrados naquele relatório fazem referência à então inexistência de política nacional institucionalizada sobre trabalho prisional, o que não mais se aplica.

3.1. Capacidade governamental

3.1.1. Institucionalização

a) A política pública de trabalho no sistema prisional encontra-se institucionalizada por normativos, mas existem lacunas na definição dos seus atores e respectivas competências e dos seus mecanismos de planejamento e monitoramento, além de constar insuficiência de regulamentação estadual quanto à definição de atribuições e procedimentos.

¹⁶ Os Ministérios da Segurança Pública (a), dos Direitos Humanos (b) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (c) foram convertidos nos seguintes, respectivamente, conforme o Decreto nº 13.844/2019: a) Ministério da Justiça e Segurança Pública; b) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e c) Ministério da Economia.

A Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – Pnat foi instituída por meio do Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, o qual estabelece explicitamente seus princípios, diretrizes e objetivos. Quanto aos atores e suas competências, o Decreto apresenta somente a informação de que a Pnat será implementada pela União em regime de cooperação com estados, o DF e municípios, além de citar, de forma esparsa, algumas competências de atores federais, as quais não são suficientes para atingir todos os objetivos propostos pela Política.

Em relação aos atores federais, não há menção ao órgão do Executivo Federal responsável pela condução de políticas públicas de geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador – o qual, à época da instituição da Pnat, tratava-se do Ministério do Trabalho; atualmente, o Ministério da Economia é o responsável pela formulação de políticas públicas e diretrizes de trabalho, emprego, renda, salário e de empregabilidade, conforme define sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

A não inclusão da Pasta de Trabalho como um dos atores da Pnat suscita o risco de que esse órgão não apresente, na prática, atuação relevante relativa às ações de promoção de trabalho e renda no sistema prisional, ainda que algumas de suas atribuições possuam estreita relação com o tema e grande potencial de contribuição para a implementação da Pnat. Nesse sentido, cita-se como exemplo a atividade de intermediação de mão de obra desenvolvida no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, além do Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional – QUALIFICA BRASIL, cujas ações devem ser direcionadas prioritariamente para, dentre outros grupos, internos e egressos do sistema prisional, conforme determina a Resolução CODEFAT nº 783, de 26 de abril de 2017.

Durante os exames da segunda etapa da auditoria, verificou-se que o então Ministério do Trabalho não possuía ações efetivas direcionadas ao sistema prisional. Identificou-se somente normativo que dispõe sobre a atividade de emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para detentos, que deve ser realizada mediante convênios celebrados entre os postos de atendimento regionais do Ministério e os órgãos competentes da administração prisional e/ou na condição de mutirões previamente acordados e oficializados. Além disso, em 10 de outubro de 2018 (durante o período de exames), foi assinado um Protocolo de Intenções entre o então Ministério do Trabalho e o Ministério da Segurança Pública com o objetivo de fomentar ações voltadas para a geração e qualificação das vagas de trabalho no âmbito do sistema prisional e justiça criminal. Porém, constatou-se, no início de 2020, que não houve avanços significativos quanto ao objeto acordado naquele Protocolo.

Além das fragilidades apontadas a respeito dos atores da Pnat, o Decreto nº 9.450 não identifica os mecanismos e instrumentos a serem utilizados para realizar o planejamento e o monitoramento da Política no âmbito federal, tendo instituído somente a figura do Plano Estadual da Pnat, cuja elaboração é de caráter facultativo por parte das UFs. Como consequência, há o risco de que as etapas de planejamento e monitoramento sejam conduzidas de forma deficiente, impactando a implementação, prestação de contas e retroalimentação da política. De fato, foram identificadas fragilidades nessas duas etapas, conforme será abordado nos achados seguintes.

Já no âmbito estadual, verificou-se que as competências relacionadas à gestão do trabalho prisional estão formalmente definidas, ainda que de forma genérica, nas normas que regulamentam as estruturas organizacionais dos órgãos/entidades responsáveis pela administração penitenciária. Por outro lado, as atribuições e os procedimentos relativos às ações finalísticas encontram-se parcialmente regulamentadas. De seis processos organizacionais selecionados para análise¹⁷, verificou-se que o grau de institucionalização é maior em relação à definição dos seus atores responsáveis; já em relação à definição de regras, procedimentos e/ou fluxos organizacionais desses mesmos processos, constataram-se maiores lacunas.

Dada a situação verificada nas UFs, entende-se que uma importante contribuição para o aperfeiçoamento da governança poderia advir da instituição, a nível nacional, de diretrizes acerca dos diversos processos organizacionais inerentes à gestão do trabalho prisional, de modo que os gestores estaduais passem a ter orientações sobre quais aspectos da gestão devem estar formalmente regulamentados e quais as regras gerais a serem observadas. Melhorias dessa natureza podem conferir mais uniformidade, transparência e segurança normativa à política.

Portanto, no que tange ao ordenamento formal da política, foram identificadas as seguintes fragilidades: ausência de previsão de atuação, na Pnat, do órgão federal responsável pelas políticas públicas de trabalho, além da ausência de mecanismos e instrumentos de planejamento e monitoramento da política; e, no âmbito estadual, a insuficiência de regulamentação quanto à definição de atribuições e procedimentos relacionados às ações desenvolvidas na gestão do trabalho prisional.

b) Os instrumentos de planejamento utilizados para a política de trabalho no sistema prisional estiveram parcialmente adequados no âmbito federal e insuficientes no âmbito estadual para o período 2016-2019.

No período de 2016 a 2019, o instrumento de planejamento oficial e de maior abrangência do Governo Federal – o Plano Plurianual (PPA) – dispôs de uma meta específica para o trabalho prisional, cuja localização na estrutura do PPA é a seguinte:

Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública
Objetivo 1045 – Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social
Meta 045B - Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais. (Órgão responsável: Ministério da Justiça)

Além disso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu, em seu Planejamento Estratégico (PE) 2015-2019, indicador estratégico relacionado ao trabalho

¹⁷ Foram selecionados os seguintes processos organizacionais: i) captação de parcerias com instituições públicas e privadas; ii) gerenciamento de vagas de trabalho e seleção dos presos aptos ao trabalho; iii) gerenciamento da produção do trabalho prisional; iv) remuneração do preso pelo trabalho executado; v) acompanhamento e controle dos presos em situação laboral; e vi) monitoramento e avaliação dos resultados obtidos no âmbito da gestão do trabalho prisional.

prisional, qual seja, “pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais”, para o qual foram estabelecidas as seguintes metas: 2016 – 95.967; 2017 – 100.000; 2018 – 116.000; e 2019 – 135.000. Logo, verifica-se que as metas do PE não estiveram alinhadas ao PPA, que definiu a meta de 250 mil pessoas em atividades laborais para 2019. Sobre essa disparidade, o DEPEN informou que a meta do PPA foi estabelecida tomando como parâmetro uma projeção em relação ao número de presos total do sistema prisional, e não número reais. Apesar disso, cabe registrar que não se identificou nenhuma revisão ou ajuste oficial da meta 045B do PPA, de modo a adequá-la aos valores válidos estabelecidos no PE do MJSP.

Em decorrência do PE, o DEPEN definiu projetos específicos a serem desenvolvidos no período 2017-2018 nas diversas áreas de promoção da cidadania no sistema prisional, entre as quais se encontra a área de trabalho e renda. Com exceção da disparidade entre metas apontada anteriormente, verificou-se que todos esses instrumentos de planejamento guardaram compatibilidade entre si e com os objetivos previstos na Pnat.

No entanto, importa registrar que o planejamento dos projetos estratégicos apresentado pelo Depen elencou somente a descrição dos projetos, os pontos de dificuldade e os aspectos restritivos, não dispondo de informações fundamentais a qualquer planejamento elaborado no nível operacional, como: detalhamento quanto às etapas intermediárias de execução, programação das atividades a serem realizadas, cronograma, responsáveis e prazos.

Quanto ao planejamento para o exercício de 2020, não consta no PPA 2020-2023 nenhuma menção ao tema de trabalho no sistema prisional. Já no âmbito do MJSP, o Planejamento Estratégico para o quadriênio 2020-2023 – aprovado pela Resolução nº 8, de 10 de dezembro de 2019, do Comitê de Governança Estratégica do MJSP – manteve o mesmo indicador estratégico de trabalho prisional que vigorou no PE 2015-2019 (“pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais”), com a definição de metas anuais. Além disso, o PE também estabeleceu o projeto estratégico “fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional”, que tem como objetivo fortalecer os processos de inserção laboral, de obtenção de renda e de qualificação profissional para pessoas privadas de liberdade, por meio do incentivo ao trabalho remunerado, com o uso do Fundo Rotativo Estadual, de modo a reverter parte dos lucros para custeio do preso.

A partir das informações apresentadas, verifica-se que o planejamento da política de trabalho no sistema prisional restringiu-se a instrumentos que, embora dotados de importância estratégica para a gestão federal, possuem duas características que trazem riscos e limitações ao seu uso exclusivo:

- i) sintetização: por terem caráter estratégico, tanto o PPA quanto o PE tendem a apresentar informações de forma concisa, elegendo um ou poucos indicadores que melhor traduzem os resultados esperados de uma política; de fato, no caso da política em tela, apesar de o único indicador utilizado nesses instrumentos ser fundamental, existem objetivos da Pnat cujo

atingimento não pode ser acompanhado a partir de um único indicador de eficácia;

- ii) variabilidade: o conteúdo do PPA e do PE é resultante das prioridades estabelecidas no contexto político de sua elaboração, podendo haver variações de políticas públicas priorizadas nas mudanças de PPA; cita-se como exemplo a própria política de trabalho prisional, cuja meta deixou de figurar no PPA 2020-2023.

Sendo assim, e considerando que a política de trabalho no sistema prisional encontra-se formalmente instituída, surge a necessidade de instituição do seu próprio instrumento de planejamento, cuja existência não dependa do PPA e do PE, embora seja bastante favorável que a política também esteja priorizada nesses principais instrumentos estratégicos federais. Além de possuir maior estabilidade e permitir maior grau de detalhamento, o instrumento próprio de planejamento da política também possibilita uma maior compreensão e transparência das responsabilidades de todos os atores envolvidos.

Já no âmbito estadual, constatou-se uma baixa utilização dos instrumentos formais de planejamento passíveis de utilização, quais sejam: PPA estadual/distrital, Planejamento Estratégico do órgão responsável pela administração prisional e o Plano Estadual da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – Pnat, previsto no Decreto nº 9.450/2018. Das nove UF avaliadas, verificou-se que: i) seis UFs apresentaram ações ou indicadores específicos para o tema de trabalho prisional no âmbito do PPA ou de contrato de gestão, com as correspondentes metas definidas; ii) somente uma UF apresentou Planejamento Estratégico que contém tarefas, indicadores e metas relacionados ao trabalho prisional, embora sem alinhamento completo entre si, como também sem alinhamento com as ações do PPA estadual; iii) somente uma UF apresentou plano estadual específico para o trabalho prisional (anterior ao Decreto nº 9.450/2018, que instituiu a Pnat).

Sendo assim, no que tange ao planejamento da política, foram identificadas as seguintes fragilidades: no âmbito federal, planejamento operacional deficiente relativo a 2016-2019 e inexistência de instrumento de planejamento específico para a Pnat; no âmbito estadual, baixa utilização de instrumentos formais de planejamento, principalmente no nível operacional, sobretudo considerando que o Decreto nº 9.450/2018 instituiu instrumento de planejamento específico para a política, denominado Plano Estadual da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional.

A partir do exposto, tem-se como importante oportunidade de melhoria a elaboração de instrumentos de planejamento adequados para a política de trabalho no sistema prisional, nos níveis estratégico e operacional e nas esferas federal e estadual. Tais instrumentos são fundamentais para permitir a aferição do progresso da política, a transparência da implementação e a responsabilização dos atores envolvidos.

3.1.2. Implementação

a) Embora existam atividades de monitoramento sobre alguns aspectos da política de trabalho no sistema prisional, não há evidências de sua utilização para a retroalimentação e o aperfeiçoamento da política.

O monitoramento da política de trabalho no sistema prisional é realizado pelo DEPEN, no âmbito federal, por meio de duas principais linhas de ação: acompanhamento dos convênios do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes – PROCAP, o qual inclui análises de relatórios, fiscalizações *in loco* e prestação de auxílio e esclarecimentos às UFs; e acompanhamento das metas definidas nos instrumentos de planejamento, por meio dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen¹⁸.

Contudo, o próprio Depen reconhece que o Infopen possui deficiências que fragilizam a sua utilização como instrumento de monitoramento, como incompletude e desatualização dos dados. Consequentemente, há prejuízo ao monitoramento contínuo da situação laboral existente no sistema prisional brasileiro, com vistas ao alcance dos objetivos da política e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental. De fato, não constam relatórios de implementação que registrem o progresso da política em análise.

Passando ao monitoramento da política no nível estadual, das nove UFs avaliadas, verificou-se que, embora seis tenham apresentado indicadores e metas relacionados ao trabalho prisional em seus instrumentos de planejamento, somente quatro demonstraram apuração de indicadores para determinados exercícios, no entanto, sem avaliações críticas quanto aos valores alcançados.

Além disso, verificou-se que a maioria das UFs acompanham, por meio de planilha ou sistema informatizado, dados diversos sobre a situação laboral de seu sistema prisional, como número de presos trabalhando, tipo de regime, tipo de trabalho (p. ex. interno ou externo), nº de convênios e identificação dos convenientes, entre outros dados, não havendo um padrão quanto às informações monitoradas e aos recortes utilizados. Por outro lado, mais uma vez, nenhuma UF demonstrou ter realizado qualquer tipo de avaliação crítica quanto a esses dados acompanhados, sobretudo perante as metas definidas, quando existentes.

Cabe ponderar que as referidas lacunas relativas à avaliação periódica de resultados, no contexto do monitoramento da política, podem ser consequência da ausência de regulamentação das atribuições e procedimentos relativos a essa atividade. Ressalta-se que, no âmbito da avaliação do ordenamento formal da política (cujo resultado encontra-se registrado no item 3.1.1-a), um dos processos organizacionais avaliados foi

¹⁸ O Infopen consiste em um banco de dados com informações de todas as unidades prisionais brasileiras, incluindo dados de infraestrutura, seções internas, recursos humanos, capacidade, gestão, assistências, população prisional, perfil das pessoas presas, entre outros. A coleta das informações ocorre mediante preenchimento online de formulário por parte dos responsáveis das unidades prisionais (extraído de <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>, em 17/02/2020).

o de “monitoramento e avaliação dos resultados obtidos no âmbito da gestão do trabalho prisional”. Em nenhuma UF identificaram-se normativos que tratassem do tema, com a identificação dos atores responsáveis e das regras, procedimentos e/ou fluxos organizacionais aplicáveis (exceto para uma única UF, cujo normativo menciona de forma genérica a atribuição de “monitorar resultados”).

Portanto, no que tange ao monitoramento da política, foram identificadas as seguintes fragilidades: no âmbito federal, dificuldades na obtenção de dados confiáveis e tempestivos e ausência de avaliação da implementação da política a nível nacional, por meio de relatórios de progresso; no âmbito estadual, ausência de avaliações periódicas sobre os dados monitorados (quando existentes). Assim, conclui-se pela necessidade de adoção, nas esferas federal e estadual, de um monitoramento sistemático que inclua análises críticas sobre as ações executadas e os resultados alcançados, de modo a retroalimentar os processos decisórios e contribuir para o aperfeiçoamento da implementação da política.

A partir dos dados do Infopen, foram obtidos os resultados atingidos para o indicador “número de pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais” para o período de 2016 a 2019¹⁹. A seguir, são apresentadas as metas programadas (constantes do Planejamento Estratégico do MJSP) e os valores alcançados, respectivamente: **2016** – 95.967 / 127.643; **2017** – 100.000 / 133.989; **2018** – 116.000 / 138.864; **2019** – 135.000 / 149.135.

Verifica-se que houve superação de todas as metas anuais do período analisado, o que sugere, a princípio, que as ações desenvolvidas têm logrado êxito. No entanto, a superação de metas verificada não afasta nem minimiza as fragilidades de governança e gestão da política apontadas no presente trabalho. Os dados ainda impõem desafios à política, pois a proporção geral de pessoas privadas de liberdade inseridas em atividades laborais registrada pelo Infopen de dezembro de 2016 foi de 17,68%, enquanto o Infopen do primeiro semestre de 2019 aponta que 18,72% dessa população esteve inserida nessas atividades.

b) A política de trabalho no sistema prisional conta com recursos federais do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes – PROCAP, o qual possui histórico de baixa execução financeira e carece de avaliação sobre sua implementação.

A política de trabalho no sistema prisional conta com recursos provenientes do orçamento federal, de forma sistemática, desde 2012, quando foi iniciado o Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes – PROCAP,

¹⁹ Foram consultados os Relatórios Analíticos Nacionais que se encontram na página <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br> (consulta em 11/03/2020), relativos ao mês de dezembro dos exercícios 2016, 2017 e 2018. O valor apurado em dezembro de 2019, ainda não publicado na página, foi informado diretamente pelo DEPEN. Vale registrar que, diferentemente dos Relatórios Analíticos, ainda não consta publicação dos Relatórios Sintéticos para dezembro de 2017 e exercícios seguintes.

mesmo na ausência de uma política formalmente instituída, que somente ocorreu em 2018, com a instituição da Pnat.

O PROCAP tem como finalidade a implantação de oficinas permanentes de trabalho e o oferecimento de cursos de capacitação em estabelecimentos penais de todo o país. Sua operacionalização ocorre mediante a formalização de convênios entre o Ministério da Justiça e as UFs, seguindo uma sistemática de ciclos. Cada ciclo é iniciado com um chamamento público formalizado por meio de portaria do Depen, a qual estabelece os procedimentos e critérios que devem ser observados pelas UFs interessadas em participar do Programa. Após o encaminhamento das propostas por parte das UFs e as correspondentes análises e tratativas empreendidas pelo Depen, os convênios do ciclo são formalizados.

O 1º Ciclo do PROCAP iniciou em 2012 e foi sucedido pelos seguintes: 2º Ciclo (2013), 3º Ciclo (2014), 4º Ciclo (2015) e 5º Ciclo (2019), sendo que a formalização dos convênios sempre ocorreu em dezembro de cada exercício. Ressalta-se que o 2º e o 3º Ciclos tiveram o objetivo de contemplar somente as UFs que não haviam firmado convênio até então. Assim, em termos de abrangência de UFs, verifica-se que os três primeiros ciclos correspondem a um único “supraciclo”, visto que somente a partir do 4º Ciclo houve a possibilidade de nova seleção de UFs já contempladas anteriormente²⁰.

O quadro a seguir apresenta as quantidades de UFs/convênios e os valores consolidados para cada ciclo:

Tabela 1 – Convênios PROCAP: quantidade de UFs e valores (R\$)

Ciclo	Qtde. de UFs/convênios (a)	Repasse – União (b)	Contrapartida – UF (c)	Valor médio - Repasse (b/a)	Valor médio - Contrapartida (c/a)
1º/2º/3º	26	9.449.935,15	1.072.343,19	363.459,04	41.243,97
4º	17	30.039.516,26	1.212.472,00	1.767.030,37	71.321,88
5º	22	49.018.931,78	635.592,13	2.228.133,26	28.890,55
Total	65	88.508.383,19	2.920.407,32	-	-

Fonte: Para os convênios vigentes, utilizou-se o Painel de Análise de Dados de Instrumentos de Repasse do Depen (consulta em 06/02/2020). Para os convênios encerrados, utilizaram-se: Siconv, Diário Oficial da União e consulta ao Depen.

Ao passo que o valor médio, por convênio, aportado pelos estados tenha sofrido um decréscimo no 5º Ciclo, verifica-se que houve um incremento substancial do valor médio transferido pela União no 4º e 5º Ciclos.

No que tange à execução, do total de 43 convênios celebrados do 1º ao 4º Ciclo, cujo início da vigência está compreendido entre 2012 e 2015, verificou-se a seguinte situação em 06 de fevereiro de 2020:

- Somente dez convênios haviam sido concluídos. Os demais estão previstos para serem concluídos até fevereiro de 2021. Cabe destacar que a grande maioria dos

²⁰ A única exceção é o DF, que firmou convênio no âmbito do 1º Ciclo e do 3º Ciclo.

convênios apresentou um prazo de vigência inicial de dois anos, tendo sido objeto de várias prorrogações.

- Do total de 33 convênios vigentes, observaram-se os seguintes percentuais de execução (despesas liquidadas): até 50% – dezenove convênios; acima de 50% e abaixo de 60% – oito convênios; acima de 60% e abaixo de 80% – quatro convênios; acima de 80% – dois convênios.

Assim, verifica-se que, embora antigos, a maioria dos convênios do 1º ao 4º Ciclo que se encontram vigentes ainda não atingiu 50% de execução financeira. Apesar de esses dados demonstrarem que a execução tem sido insatisfatória – sob o ponto de vista da tempestividade –, o DEPEN informou que, em 2019, foi adotado um novo modelo de gestão desses convênios, com base no acompanhamento e fiscalização *in loco*, que resultou em um significativo avanço da execução, destacando a informação de que a maioria está programada para ser finalizada até dezembro de 2020. Nesse contexto, cabe enfatizar que, sem um acompanhamento contínuo do DEPEN junto às UFs, auxiliando na busca de soluções para os entraves que possam surgir, há o risco de que os gestores estaduais solicitem novas prorrogações de prazo e estendam ainda mais a vigência desses convênios – o que, em última instância, impacta negativamente o atingimento dos objetivos da política.

Outro ponto importante a ser destacado sobre os convênios do PROCAP diz respeito a seus resultados e à transparência pública. Consta no sítio eletrônico do DEPEN o “Painel de análise de dados de instrumentos de repasse”, que consiste em uma plataforma de *Business Intelligence* que reúne dados diversos dos repasses fundo a fundo e de todos os convênios do Depen, apresentando, para essa última categoria, informações gerais (como UF, nº do convênio, tipo, objeto, status, vigência, etc.) e dados relativos a recursos (valor repassado, contrapartida, rendimentos, valor executado, etc.), os quais podem ser consultados com a escolha de diferentes recortes. Trata-se, portanto, de uma importante iniciativa de transparência ativa do Depen sobre os seus instrumentos de repasse, entre os quais estão os convênios do PROCAP.

Apesar disso, é preciso registrar que não há divulgação, no sítio eletrônico do DEPEN, de informações acerca dos resultados dos convênios do PROCAP que já foram concluídos, considerando os objetivos e metas pactuados. Além da falta de transparência quanto a esse aspecto, também não houve a realização, por parte do Departamento, de nenhuma avaliação do Programa de forma unificada, o que prejudica o seu aperfeiçoamento a partir da compreensão de seus pontos fortes e fragilidades. Sobre esse assunto, o DEPEN informou que pretende confeccionar, em 2020, estudo com foco nos convênios do PROCAP finalizados.

c) A política de trabalho no sistema prisional não conta com a utilização consolidada de sistemas de intermediação de mão de obra.

A Portaria Interministerial MSP/MDH nº 3, de 11 de setembro de 2018 – que regulamenta alguns aspectos do Decreto nº 9.450/2018 –, define que o DEPEN deve articular junto aos órgãos responsáveis pela administração penitenciária dos estados e DF, bem como aos demais órgãos competentes de todas as esferas federativas, a

inclusão, nos sistemas de intermediação de mão-de-obra, de pessoas em cumprimento de regime semiaberto, aberto, domiciliar e egressas do sistema prisional que se encontrem aptas ao exercício do trabalho externo.

Um serviço de intermediação de mão de obra tem como finalidade inserir trabalhadores no mercado de trabalho, por meio de vagas captadas junto a empregadores, de modo a agilizar o encontro da oferta e da demanda de trabalho. As principais etapas da execução desse serviço são: inscrição do trabalhador; registro do empregador; captação e registro de vagas de trabalho; cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas captadas; convocação de trabalhadores conforme pesquisa de perfil e encaminhamento para entrevista de emprego; e registro do resultado do encaminhamento²¹.

No âmbito do Governo Federal, o serviço de intermediação de mão de obra é prestado pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE, coordenado pelo Ministério da Economia. O cadastramento no sistema pode ocorrer tanto pela internet, por meio do Portal Emprega Brasil, quanto presencialmente nas diversas agências do SINE espalhadas pelas UFs²².

De acordo com a Resolução nº 758 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, de 9 de março de 2016, no que tange à intermediação de mão de obra e outras ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda²³, existe a possibilidade de serem implementadas iniciativas dirigidas a públicos específicos, a exemplo de trabalhadores internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas.

Na terceira etapa da auditoria, verificou-se, da amostra de nove UFs avaliadas, que nenhuma faz uso de sistema de intermediação de mão de obra no âmbito da política de trabalho no sistema prisional, seja aquele gerenciado pelo SINE, seja qualquer outro sistema que possua as mesmas características e finalidade. Importa esclarecer que a atuação dos órgãos estaduais responsáveis pela gestão do trabalho prisional na busca de vagas de trabalho para os presos, que resulta na formalização de parcerias com diversas instituições públicas e privadas, não se enquadra no formato de intermediação de mão de obra a que se refere o art. 4º da Portaria Interministerial nº 3/2018. Entende-se que esse formato pressupõe a existência de um sistema informatizado que permita

²¹ Informações disponíveis em <https://empregabrasil.mte.gov.br/84/imo/>. Acesso em 04/12/2019.

²² Informações disponíveis em <https://www.gov.br/pt-br/servicos/encontrar-emprego-no-servico-de-intermediacao-de-mao-de-obra-do-sine>. Acesso em 04/12/2019.

²³ Conforme a Resolução CODEFAT nº 758/2016, integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda as ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras, e outras funções definidas pelo CODEFAT que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho (art. 2º). O desenvolvimento dessas ações deve ocorrer no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, de que trata o Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975 (art. 1º, parágrafo único).

gerenciar, de forma mais eficiente e otimizada, a oferta e a demanda de trabalho existentes.

A respeito desse tema, foram identificadas algumas tentativas de impulsionamento da utilização da intermediação de mão de obra no passado, as quais são sinteticamente relatadas a seguir:

- Em 06 de abril de 2016, realizou-se no Depen a 1ª Reunião Técnica sobre atuação do SINE (Sistema Nacional de Emprego) no Sistema Prisional, que contou com representantes daquele Departamento, do antigo Ministério do Trabalho, de Secretarias Estaduais de Administração Prisional e de Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho e Renda. Embora tenham sido registrados, na ata da referida reunião, encaminhamentos no sentido de dar continuidade às tratativas, não se identificaram evidências acerca de sua efetivação.
- Em 2016, o Depen realizou a contratação de uma consultoria técnica especializada, no âmbito do Projeto PNUD BRA/14/011, para a elaboração de subsídios voltados ao fortalecimento da Política Nacional de Fomento ao Trabalho no Sistema Prisional. Um dos produtos apresentados pelo consultor (Produto 9) abordou o tema de “intermediação de egressos para o mercado formal de trabalho, via Sistema Nacional de Emprego (SINE)”, com a proposição de seis ações de intervenção, sendo elas: 1) estabelecimento de Portaria Interministerial MJ-MTE; 2) definição de metas para colocação de egressos, via SINE; 3) pactuações com o Fórum dos Secretários Estaduais do Trabalho (FONSET); 4) construção de agenda junto às coordenações estaduais do SINE; 5) realização de projeto piloto para egressos, junto ao SINE; e 6) descrição de boas práticas de intermediação de egressos. Considerando as informações apresentadas pelo DEPEN durante os exames da presente avaliação, não se tem evidências de que essas ações de intervenção propostas pela consultoria tenham sido implementadas.
- Em 10 de outubro de 2018, foi assinado um Protocolo de Intenções entre o então Ministério do Trabalho e o Ministério da Segurança Pública com a finalidade de fomentar ações voltadas à geração e qualificação de vagas de trabalho no âmbito do sistema prisional e justiça criminal. Dentre os objetivos específicos estabelecidos, definiu-se a conjugação de esforços para “*promover a geração e qualificação das vagas de trabalho e geração de renda para pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais, por intermédio da utilização do sistema oficial de intermediação de mão de obra (Portal Emprega Brasil), do apoio ao microempreendedorismo individual e à economia solidária*”. Todavia, constatou-se que não houve articulações entre o DEPEN e o Ministério da Economia (atual Pasta de Trabalho) no sentido de efetivar o referido Protocolo, com o estabelecimento de um planejamento de ações concretas e contínuas.

Portanto, verifica-se que a utilização de sistemas de intermediação de mão de obra ainda não é uma prática consolidada no âmbito da política de trabalho no sistema

prisional, apesar das tentativas efetuadas até então. Por isso, é recomendável o direcionamento de esforços para a sua efetivação, que tem o potencial de contribuir diretamente para a otimização do processo de encaminhamento de presos e egressos ao mercado de trabalho.

3.2. Capacidade relacional

3.2.1. Coordenação

a) A política de trabalho no sistema prisional conta com baixo grau de atuação integrada de instituições na esfera federal.

As avaliações realizadas apontaram a existência de reuniões e tratativas do Depen com outras instituições públicas federais, contudo, não evidenciaram a existência de parcerias duradouras e efetivas para a implementação da política. A seguir, são apresentadas duas tentativas de formalização de parcerias entre o DEPEN e outras instituições federais, que ainda não foram implementadas.

- O Projeto "Estudos e ações de formação continuada e profissional para o fortalecimento institucional, a cidadania e a reintegração social e profissional no âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro", proposto pela Universidade de Brasília, tem como objetivo o fortalecimento do conhecimento específico em educação e formação continuada e profissional no âmbito do sistema penitenciário nacional, de modo a contribuir com a capacidade técnica do Depen, com base na aplicação de recursos tecnológicos e metodológicos. Conforme manifestação do Departamento, o projeto se encontra suspenso devido a questões de segurança relacionadas à implementação de plataforma WEB no interior das unidades penitenciárias com acesso aos presos, cuja resolução está sendo buscada pela área de tecnologia da Universidade.
- Em dezembro de 2018, foram iniciadas tratativas entre o Depen e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do antigo Ministério do Trabalho para celebrar um Acordo de Cooperação Técnica com o objetivo de viabilizar, implementar, acompanhar e avaliar programas de empreendimentos de economia solidária no âmbito do sistema prisional brasileiro. Embora a Minuta do Termo de Cooperação e do respectivo Plano de Trabalho datem de 24 de dezembro de 2018, não houve, até o momento a sua formalização. Sobre o tema, o Depen informou que o Acordo se encontra em tramitação.

Além desses casos, cabe destacar o já mencionado Protocolo de Intenções firmado entre o antigo Ministério do Trabalho e o Ministério da Segurança Pública em 10 de outubro de 2018, com objetivo de fomentar ações voltadas para a geração e qualificação das vagas de trabalho no âmbito do sistema prisional e justiça criminal, o qual não resultou, até o momento, na implementação de ações concretas e efetivas entre esses dois atores.

No contexto da integração entre o MJSP e a Pasta de Trabalho, que atualmente se concentra no Ministério da Economia, o DEPEN informou que foi convidado a participar do planejamento de um projeto da Superintendência do Trabalho do RS na Penitenciária Estadual de Canoas III, que consiste na instalação de uma sala destinada à capacitação profissional, a qual reunirá teoria e prática, visando desenvolver habilidades técnicas e comportamentais de detentos jovens. A partir das informações apresentadas, depreende-se que se trata de uma parceria pontual entre o Departamento e aquela Superintendência, não havendo indicação da existência de ações continuadas e estratégicas para a política com o envolvimento direto do DEPEN com o Ministério da Economia.

Considerando a importância da conjugação de esforços dos diferentes atores federais na implementação de políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional, dado o seu elevado grau de intersectorialidade, a situação verificada demonstra que existe amplo espaço para a formalização de parcerias, de caráter perene e efetivo, entre o Depen e outros atores federais com a finalidade de contribuir para o atingimento dos objetivos da Pnat.

b) A política de trabalho no sistema prisional conta com razoável articulação entre a União e as unidades federativas, embora constem oportunidades de melhoria quanto ao fomento à elaboração dos Planos Estaduais previstos na Pnat.

As articulações que ocorrem entre a União e as unidades federativas no âmbito da política de trabalho no sistema prisional podem ser agrupadas em duas categorias: aquelas decorrentes da execução dos convênios do PROCAP, de caráter continuado, sendo inerentes à operacionalização desses instrumentos de repasse; e aquelas decorrentes de iniciativas pontuais. Em relação a ambas as categorias, verificou-se que houve várias importantes articulações recentes, principalmente no exercício de 2019, conforme será abordado a seguir.

- Em julho de 2018, ocorreu a 2ª Mostra Laboral do Sistema Prisional Brasileiro na cidade de Florianópolis/SC. O evento foi realizado pela Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa de SC em parceria com o Depen, o qual, além de aportar uma parte dos recursos para a efetivação do evento, se responsabilizou por efetuar a logística dos produtos confeccionados pelos presos das unidades prisionais das demais UFs participantes. O evento contou com palestras, debates e trocas de boas práticas sobre trabalho no sistema prisional, envolvendo a participação de gestores estaduais, especialistas no tema e sociedade em geral²⁴.
- Em 2019, foram realizadas cinco visitas técnicas ao Estado de Santa Catarina para conhecer a experiência exitosa das unidades prisionais de Chapecó e Curitibaanos,

²⁴ Informações disponíveis em <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/depen-e-governo-do-estado-de-santa-catarina-realizam-a-2a-mostra-laboral-do-sistema-prisional-brasileiro>. Acesso em 11/12/2019.

que são consideradas referência nacional na oferta de atividade laboral. As visitas tiveram a participação de representantes de várias unidades federativas. Como resultado da primeira visita, ocorrida em março de 2019, foi elaborada a Nota Técnica nº 28/2019/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ²⁵, de 06 de junho de 2019, cujo objetivo é disseminar e fomentar junto às UFs o modelo de fundo rotativo para o sistema penitenciário utilizado em SC, como ferramenta estratégica para o incremento das possibilidades de geração de vagas de trabalho nos sistemas prisionais estaduais.

- Em agosto e novembro de 2019, foram realizadas as duas primeiras edições do Seminário de Gestão, Fomento e Boas Práticas para a Oferta de Trabalho à Pessoa Presa, em Canoas/RS e Recife/PE, respectivamente.
- Entre fevereiro e outubro de 2019, o DEPEN realizou quatro fiscalizações in loco dos convênios do PROCAP, compreendendo os Estados de GO, RJ, RS e SC.
- Desde 2017, o DEPEN promoveu três ciclos de concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional – Selo Resgata, que tem o objetivo de promover o reconhecimento público e social de empresas, órgãos públicos e empreendimentos de economia solidária que contratam pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional, incentivando, assim, novas adesões com a ampliação de postos de trabalho para esse público específico. A concessão do Selo é feita mediante o cumprimento de requisitos divulgados por meio de portaria do Depen publicada a cada ciclo.

Além dessas importantes atividades realizadas, é preciso registrar que, por outro lado, não se identificaram articulações realizadas pelo DEPEN no sentido de fomentar as UFs a elaborarem os Planos Estaduais previstos no Decreto nº 9.450/2018, que instituiu a Pnat. Conforme o texto legal, o MJSP deve estimular a apresentação desses Planos por parte das UFs a cada dois anos, conforme as diretrizes e os objetivos dispostos no Decreto. Além disso, a definição do apoio técnico e financeiro a ser pactuado com os entes deve ser precedida pela análise dos referidos instrumentos. Conforme registrado no item 3.1.1-b deste Relatório, da amostra de nove UFs avaliadas, somente uma apresentou plano estadual específico para o trabalho prisional, sendo esse anterior ao Decreto da Pnat.

3.2.2. Participação social

a) Baixo grau de influência da atuação das Ouvidorias, dos Conselhos Penitenciários Estaduais e dos Conselhos de Comunidade sobre a política de trabalho no sistema prisional.

²⁵ Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/copy2_of_NotaTcnica28.pdf. Acesso em 11/12/2019.

Conforme registros realizados nos relatórios das etapas anteriores, a participação social na temática prisional, no âmbito de atuação dos órgãos federais, ainda é escassa. De forma similar, da amostra de UFs avaliadas, verificou-se que é praticamente inexistente o acionamento das Ouvidorias, por parte da população, para tratar de assuntos relacionados ao trabalho no sistema prisional.

A verificação relativa à influência da atuação dos Conselhos Penitenciários Estaduais e dos Conselhos de Comunidade foi realizada somente na esfera estadual.

Somente duas UFs apresentaram informações que demonstram algum tipo de atuação integrada entre os Conselhos de Comunidade e a gestão estadual do trabalho prisional. A Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário – AGEPEN do MS informou que firma termos de cooperação com os Conselhos de Comunidade do estado para articulação e viabilização do emprego de mão de obra carcerária em instituições públicas e privadas, ou seja, os Conselhos atuam como intermediários no processo de alocação da mão de obra, sendo que as parcerias também podem ocorrer diretamente entre a AGEPEN e as instituições.

Além disso, existem projetos que são desenvolvidos em parceria com os Conselhos de Comunidade, a citar: 1) "Pintando e revitalizando a educação com liberdade": reforma de dez escolas estaduais; 2) "Mãos que constroem": reforma da Delegacia do 4º Distrito Policial; 3) "Alinhavando Sonhos": capacitação de presas em cursos de corte e costura; e 4) "Prêmio Benjamim Pádua": condecoração dos trabalhadores que se destacam pela disciplina e comportamento, servindo de modelo para os outros presos na recuperação e integração na sociedade.

No caso de MG, o gestor informou que os Conselhos da Comunidade atuam auxiliando na prospecção e indicação de empresas que podem se tornar parceiras com a utilização da mão de obra prisional. Além disso, nos casos em que o juiz destina verbas decorrentes da pena de prestação pecuniária para algum projeto relacionado ao trabalho prisional, os Conselhos de Comunidade atuam administrando o recurso e prestando contas ao Judiciário. Por fim, na Resolução SEAP nº 127, de 23 de outubro de 2018 – a qual dispõe sobre a regulamentação da modalidade de trabalho com artesanato como expressão econômica nas unidades prisionais do estado –, consta a previsão de que o Conselho da Comunidade pode atuar como intermediador na venda dos artesanatos produzidos pelos presos, convertendo o valor arrecadado em novos insumos.

Já em relação aos Conselhos Penitenciários, somente duas UFs indicaram alguma intersecção entre sua atuação e o trabalho prisional. O estado de GO demonstrou pontualmente a atuação do Conselho Penitenciário, por meio de atividades de inspeção, na verificação de aspectos relacionados ao trabalho prisional. O estado de RS, por sua vez, demonstrou que o seu Conselho Penitenciário executa o Programa Estadual de Atendimento ao Egresso do Sistema Prisional, que possui, entre seus eixos de atuação, a "atenção ao trabalho".

Assim, a atuação verificada para os Conselhos de Comunidade e Conselhos Penitenciários foi bastante reduzida para a amostra de UFs avaliadas. Ressalta-se ainda

que não houve demonstração precisa acerca dos resultados efetivos das parcerias pontuais existentes.

Portanto, conclui-se pela ausência de influência efetiva da atuação das Ouvidorias e dos referidos Conselhos na gestão do trabalho no sistema prisional, tornando oportuna a adoção de ações de fomento à atuação conjunta dessas instâncias com as administrações penitenciárias, com vistas a contribuir para a ampliação da participação e do controle social no âmbito da condução das políticas de cidadania no sistema prisional.

4. POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÃO ÀS MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – Pnampe, instituída pela Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014, tem o objetivo de reformular as práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras.

A Pnampe prevê a existência de um Comitê Gestor, coordenado pelo Depen e pela Secretaria de Políticas para Mulheres²⁶, os quais possuem atribuições relativas, principalmente, ao apoio técnico e financeiro aos estados. O Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019, reformulou a composição e o funcionamento desse Comitê, mas reforçou o papel de coordenação a ser exercido pelas referidas Unidades.

4.1. Capacidade governamental

4.1.1. Institucionalização

a) Os normativos existentes institucionalizam as diretrizes, objetivos, atores e respectivas responsabilidades no âmbito da Pnampe, constando oportunidade de melhoria relacionada à exigência de plano de monitoramento.

A Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014, expõe expressamente as diretrizes, objetivos, metas, atores e respectivas responsabilidades no âmbito da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - Pnampe. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal e as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok), também apresentam princípios aplicáveis aos direitos das mulheres no sistema prisional.

Verifica-se que, apesar da presença da SNPM e do Depen na coordenação do Comitê Gestor, o normativo prioriza as responsabilidades dessa Unidade no âmbito da Pnampe. O Depen deve se articular com os órgãos estaduais de administração prisional para que sejam constituídas comissões intersetoriais específicas para tratar dos assuntos relacionados às mulheres e para que seja elaborado um planejamento institucional para o cumprimento gradual das estratégias estabelecidas na Pnampe e nas políticas estaduais.

Além disso, a portaria prevê que o Depen prestará apoio técnico e financeiro aos órgãos estaduais com ênfase em determinadas áreas, como trabalho e saúde da mulher presa. No tocante à SNPM, foi previsto – assim como para o Depen – o papel de coordenação do Comitê Gestor e a observância da Pnampe durante a celebração de convênios e repasses aos órgãos federais e estaduais do sistema prisional.

²⁶ Atualmente denominada Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres – SNPM, que integra a estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH, conforme a Portaria nº 3.136, de 26 de dezembro de 2019.

Durante os exames realizados na primeira etapa da auditoria, o DEPEN apontou que a ausência de uma diferenciação precisa nos papéis dos dois órgãos responsáveis pela coordenação do Comitê Gestor poderia causar conflitos relativos às atribuições destes atores. Apesar da existência dessa sobreposição de competência, destacou-se que o DEPEN possuía papel predominante no Comitê Gestor, considerando não somente as atribuições previstas, mas também a instituição desse Comitê no âmbito do MJ – conforme o art. 10 da Portaria nº 210/2014 – e a previsão de que teria oito representantes, enquanto apenas um dos representantes seria indicado pela SNPM.

No tocante ao Comitê Gestor da PNAME, observa-se que, por meio do Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019, a composição atual é de cinco representantes do DEPEN e dois da SNPM, sendo previsto expressamente que a Secretaria-Executiva dessa instância será exercida pelo DEPEN.

No que diz respeito ao monitoramento e avaliação, os normativos preveem que devem ser elaborados relatórios anuais de avaliação com sugestões de aperfeiçoamento. Conforme registrado no relatório da primeira etapa de auditoria, não consta detalhamento quanto à operacionalização do monitoramento. Nesse sentido, o normativo não exige que seja elaborado um plano de monitoramento que contemple, por exemplo, os atores responsáveis, os indicadores e metas a serem monitorados, as fontes de dados, a frequência para a coleta de dados e para a realização de diagnósticos.

No tocante ao funcionamento, o referido Decreto previu a periodicidade trimestral das reuniões, o quórum de reunião e de aprovação, bem como a necessidade de elaboração do regimento interno. Em relação ao planejamento, foi previsto que a Secretaria-Executiva deve apresentar – no prazo de sessenta dias após a entrada em vigor do Decreto – a proposta de plano de trabalho, com objetivos, metas e prazos, para a deliberação do colegiado.

Verifica-se, portanto, que o normativo recente reforçou a ênfase do papel do DEPEN no Comitê, além de ter regulamentado aspectos referentes ao funcionamento dessa instância, inclusive no tocante ao quórum de votação e à necessidade de regimento interno. Em relação ao papel do DEPEN, considera-se que essa ênfase está em consonância com as atribuições mais impositivas que foram previstas na Portaria que instituiu a PNAME, conforme já tratado anteriormente. Além disso, os achados das auditorias anteriores apontaram para uma atuação mais efetiva do DEPEN, entre 2016 e 2019, no âmbito das ações direcionadas às mulheres em situação de privação de liberdade.

Considera-se que, ao dispor sobre os princípios, diretrizes, objetivos, atores envolvidos, competências e instrumentos de planejamento e de avaliação, os normativos analisados contribuem, de forma adequada, para institucionalizar os processos de trabalho da PNAME no âmbito do Poder Executivo Federal. Em termos de oportunidades de melhoria, destaca-se a possibilidade de detalhar, no âmbito normativo, aspectos quanto à operacionalização do monitoramento. Esse detalhamento contribui para que os gestores priorizem a elaboração de um planejamento adequado quanto aos aspectos a

serem monitorados, contribuindo para a efetividade e para a qualidade das atividades de monitoramento.

b) Ausência do plano de trabalho da PNAMPE e insuficiência dos instrumentos de planejamento existentes no âmbito de atuação das Unidades Auditadas.

Em análise acerca da utilização de instrumentos de planejamento para orientar as ações e o alcance dos resultados da PNAMPE, verificou-se que as ações do DEPEN e da SNPM não foram pautadas por indicadores e metas previstos no PPA da União e nos planejamentos estratégicos das Unidades.

No âmbito de atuação do DEPEN, verificou-se a utilização de instrumento gerencial de coordenação, no âmbito da área técnica responsável pelas políticas públicas de promoção da cidadania, que apontou as ações previstas, entre 2017 e 2018, com a delimitação dos pontos de dificuldade e dos aspectos restritivos para a implementação dos projetos. Contudo, esse instrumento não previu indicadores e metas referentes aos objetivos da PNAMPE, aos projetos específicos do DEPEN, assim como não realizou um detalhamento quanto às etapas intermediárias de execução, programação das atividades a serem realizadas, cronograma, responsáveis e prazos.

Durante os exames da segunda etapa da auditoria, a SNPM não demonstrou a presença de ações e atividades específicas e efetivas direcionadas para as políticas de atenção às mulheres privadas de liberdade.

Destaca-se que, ao contrário das previsões dos art. 12 da Portaria Interministerial nº 210/2014 e do art. 6º do Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019, o Comitê Gestor da PNAMPE não aprovou, durante o período avaliado, um plano de trabalho, com objetivos, metas e prazos. Acerca desse assunto, o DEPEN demonstrou que inseriu essa temática na pauta da primeira reunião do Comitê ocorrida em 2020 e registrou uma lista de ações e respectivos prazos que podem ser inseridas no plano de trabalho, mas ainda não constam evidências acerca da elaboração da proposta. A memória da referida reunião não apresenta registros de que o Comitê pretende elaborar indicadores e metas para um monitoramento mais amplo da política, mas apresentou lista de ações com responsáveis e prazos de execução.

Considerando que o Decreto entrou em vigor na data de sua publicação, e que o referido dispositivo legal previu que a Secretaria-Executiva do Comitê deveria ter apresentado o plano de trabalho para o colegiado no prazo de sessenta dias após a vigência da norma, torna-se relevante que o DEPEN atue no sentido de elaborar a proposta do plano de trabalho. Além disso, torna-se relevante que esse plano contemple indicadores e metas mensuráveis que permitam o monitoramento dos objetivos previstos.

No tocante ao planejamento para o exercício de 2020, foi identificado o instrumento intitulado “Carteira de Políticas Públicas” do MJSP, que prevê as principais entregas a serem realizadas pelo Ministério, inclusive no âmbito das políticas direcionadas às mulheres. Apesar de descrever os atributos da política (público alvo, objetivo e problema), o instrumento não prevê indicadores e metas, assim como informa que não

existe projeto estratégico referente às entregas da referida política. O Planejamento Estratégico 2020-2023 do MJSP também não dispõe sobre indicador e meta no âmbito dessa política.

O DEPEN apontou que as metas e ações atuais estão direcionadas para a avaliação e monitoramento dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, bem como à efetivação do projeto Mulheres Livres. Apesar das evidências acerca da atuação efetiva dessa unidade nas referidas ações, não foi demonstrado que essas atividades estão apoiadas por instrumentos formais que detalhem os indicadores a serem acompanhados e as metas a serem alcançadas.

4.1.2. Implementação

a) Ausência de elaboração dos relatórios anuais de avaliação de cumprimento da PNAMPE e insuficiência das atividades de monitoramento realizadas pelas Unidades Auditadas.

Os exames foram realizados com o objetivo de verificar se os órgãos federais competentes realizaram atividades de monitoramento de indicadores e metas estratégicos que incluam a elaboração de diagnósticos situacionais com o objetivo de aperfeiçoar os processos decisórios.

Conforme tratado no achado acerca do planejamento, não houve a definição de indicadores e metas a serem monitorados no âmbito da PNAMPE ou do conjunto das ações realizadas pelas unidades auditadas. 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 PNAMPE.

Conforme registro do relatório da primeira etapa da auditoria, houve a proposição de indicadores de monitoramento e avaliação da PNAMPE, com a elaboração de instrumentos-modelo para a verificação de processos e resultados, mas não houve efetivação desses instrumentos.

Apesar das ausências pontuadas acima, salienta-se que, por meio do Infopen, o DEPEN realiza a obtenção de dados sobre a situação das mulheres privadas de liberdade, entre os quais destacam-se: capacidade de vagas para mulheres no sistema penitenciário; quantidade de mulheres presas; estado civil e faixa etária das mulheres; quantidade de presas por tempo total de penas; incidências por tipo penal das mulheres presas; quantidade de mulheres em atividades laborais e educacionais; e outros. Conforme já descrito nos achados das áreas de educação, saúde e trabalho, os gestores relataram deficiências no levantamento realizado pelo sistema de informação existente, principalmente no tocante à intempestividade dos dados e às dificuldades de obtenção de informações junto aos entes federativos.

Em termos do monitoramento de ações específicas, destaca-se que o DEPEN realiza o acompanhamento dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional e do programa Mulheres Livres. Apesar da elaboração pontual de diagnósticos acerca dessas ações – os quais serão analisados de forma mais detalhada no item referente às articulações interfederativas –, verifica-se a ausência de formalização de vinculação entre esses diagnósticos e um monitoramento mais amplo da PNAME.

Portanto, além da ausência de elaboração dos relatórios anuais de avaliação da PNAME, deve-se considerar que as demais atividades de acompanhamento ainda são insuficientes, pois não alimentam diagnósticos mais amplos que contribuam para o redesenho das ações realizadas nessa Política.

b) Baixa execução financeira do Plano Orçamentário utilizado pelo DEPEN e ausência de disponibilização de recursos orçamentários pela SNPM.

No tocante à disponibilidade de recursos federais direcionados à PNAME, os exames tiveram a finalidade de analisar em que medida os órgãos federais têm contribuído para o financiamento das ações que a compõem.

O relatório da primeira etapa de auditoria destacou que o DEPEN financiava as ações direcionadas à PNAME por meio do Plano Orçamentário (PO) 005 da Ação Orçamentária 20UG. Por meio das informações orçamentárias extraídas do Tesouro Gerencial, verificou-se o baixo percentual de execução do PO 005 entre 2016 e 2017, tendo em vista as proporções de despesa empenhada em relação à dotação atualizada. Conforme tabela abaixo, verifica-se a baixa execução financeira do PO 005 entre 2016 e 2018²⁷.

Tabela 2 – Execução orçamentária e financeira do PO 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	1.403.698	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: Painel do Orçamento Federal (Dados referentes à Base SIAFI de 16/3/2020)

²⁷ Apesar do escopo de auditoria referente ao PO 005, salienta-se que o DEPEN direciona recursos por outros meios para a área. O Relatório de Gestão de 2018, por exemplo, registra que, entre 2017 e 2018, foram repassados R\$ 2,4 milhões para a implementação de 63 salas de aleitamento e 83 brinquedotecas em 23 UFs, além de terem dado continuidade à execução de convênios para a implementação de Centros de Referência à Saúde Materno Infantil. Esses repasses não estiveram no escopo de análise da auditoria.

Em relação ao exercício de 2019, a base do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOOP não registra o PO 005, constando que o PO 001 (Políticas voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa) contempla questões de gênero no âmbito das referidas políticas. Diante da inexistência de PO específico, verifica-se a redução da especificidade orçamentária existente entre 2016 e 2018.

Conforme registro realizado na segunda etapa da auditoria, a SNPM não disponibilizou orçamento, entre 2016 e 2018, para a política pública de atenção às mulheres em situação de privação de liberdade.

4.2. Capacidade relacional²⁸

4.2.1. Coordenação

a) A atuação integrada dos órgãos competentes no âmbito do Poder Executivo Federal está parcialmente adequada, com oportunidades de melhoria relativas ao fortalecimento das ações conjuntas entre o DEPEN e a SNPM para aperfeiçoar a implementação da PNAMPE.

A análise quanto ao grau de atuação integrada entre os órgãos competentes foi realizada, principalmente, a partir da verificação acerca da periodicidade das ações conjuntas realizadas entre o DEPEN e a SNPM, entre 2016 e 2019, no âmbito da PNAMPE.

Conforme o art. 12 da Portaria nº 210/2014 – que esteve em vigor até as alterações realizadas pelo Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019 –, as reuniões do Comitê Gestor da PNAMPE estavam previstas para ocorrer trimestralmente, com a possibilidade de convocação de reunião extraordinária. Além disso, conforme já tratado em outros achados, foi prevista a elaboração de plano de trabalho, com metas e prazos, e de relatórios anuais de avaliação de cumprimento da PNAMPE, com sugestões de aperfeiçoamento de sua implementação.

As evidências demonstraram que, apesar da ocorrência de diversas reuniões entre 2016 e 2019, o Comitê Gestor não se reuniu de acordo com a periodicidade prevista e não produziu os referidos instrumentos de planejamento e de avaliação. A periodicidade das reuniões e a necessidade de elaboração desses instrumentos também estão previstos no Decreto que reformulou a composição e funcionamento dessa instância.

Em termos de aspectos que demonstrem a integração entre os órgãos federais, os relatórios anteriores de auditoria também apontaram que não houve o compartilhamento de recursos financeiros ou a participação da SNPM em projetos conduzidos pelo DEPEN. As ações da SNPM nesse acompanhamento que foram

²⁸ Ao contrário das outras áreas avaliadas neste trabalho, o componente da participação social não foi avaliado como parte da capacidade relacional, visto que a Política de Atenção às Mulheres no Sistema Prisional não esteve no escopo da terceira etapa de auditoria, em que o tema das Ouvidorias e dos Conselhos esteve presente entre os assuntos analisados.

identificadas são referentes ao exercício de 2015. Em que pese esta ausência de integração em exercícios anteriores, verificou-se que as últimas atas de reunião, referentes ao segundo semestre de 2019 e início de 2020, registram a presença e o objetivo da SNPM de integrar as ações conduzidas pelo DEPEN e as atribuições relativas à coordenação da PNAMPE.

As atas das reuniões ocorridas entre 2016 e 2018 demonstram que, em conformidade com o art. 10 da Portaria da PNAMPE, houve a presença de representantes de outros órgãos federais do Poder Executivo, como do MEC e da Secretaria de Direitos Humanos, além de membros do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário. Em geral, as atas apontam a existência de troca de informações sobre a situação das mulheres e acerca de ações conduzidas pelos órgãos e entidades. Essa participação não foi encontrada nas atas das últimas reuniões ocorridas entre 2019 e 2020, mas o Decreto atual continua possibilitando o convite à especialistas e representantes de outros órgãos e entidades com atribuições relacionadas à Política.

Apesar das articulações relacionadas à troca de informações, as Unidades Auditadas não apresentaram evidências sobre ações conjuntas específicas e efetivas com outros órgãos do Poder Executivo Federal. No caso do DEPEN, por exemplo, as ações são direcionadas, de forma majoritária, para articulações e atividades com os entes federativos. Além disso, destaca-se a atuação dessa Unidade no âmbito do Habeas Corpus (HC) nº 143.641/2017, por meio do qual o Supremo Tribunal Federal – STF concedeu a ordem para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas, ou mães de criança e deficientes. O DEPEN, por determinação do STF, realizou a busca de dados junto às Secretarias Estaduais de Administração Prisional acerca de todas as mulheres presas que cumprissem com os referidos requisitos.

Assim, considera-se que a atuação integrada dos órgãos competentes no âmbito do Poder Executivo Federal está parcialmente adequada, com oportunidades de melhoria relativas ao fortalecimento das ações conjuntas entre o DEPEN e a SNPM para aperfeiçoar a implementação da PNAMPE.

b) O DEPEN realiza razoável articulação com os estados para a implementação de ações, embora constem oportunidades de melhoria relacionadas ao aperfeiçoamento do monitoramento dos Planos Estaduais e à execução do Projeto Mulheres Livres.

O fortalecimento da atuação integrada e intersetorial, no âmbito de todas as esferas do governo, está entre as diretrizes e objetivos previstos na Portaria que institui a PNAMPE. As principais atribuições previstas ao DEPEN são referentes à necessidade de articulações com os órgãos estaduais de administração prisional com os seguintes objetivos: fomentar a instituição de comissões intersetoriais e de planejamento institucional no âmbito dos estados; fornecimento de apoio técnico e financeiro para as áreas de educação, trabalho, saúde, aparelhamento e engenharia.

Verificou-se a existência de diversas articulações realizadas pelo DEPEN junto às administrações estaduais durante o período avaliado. Apesar de não existir instância

formal para a realização das articulações, constam referências às seguintes ações: aparelhamento de salas de aleitamento e brinquedotecas em estabelecimento penais das UFs; Projeto Mulheres Livres; e acompanhamento dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas dos Sistema Prisionais. Essas duas últimas ações foram ressaltadas nos relatórios anteriores de auditoria e destacadas, pelo DEPEN, como prioritárias para o período avaliado.

O fomento à elaboração das políticas estaduais de atenção às mulheres no sistema prisional é um dos objetivos previstos no art. 3º da Portaria da PNAME. O DEPEN realiza atividades de acompanhamento dos Planos que estabelecem as políticas no âmbito dos estados. As evidências demonstram que apenas três estados não possuem os referidos Planos e que, para realizar o monitoramento desses instrumentos, o DEPEN realiza as seguintes ações: comunicações e visitas aos estados; panorama da situação dos planos por meio de levantamento processual; elaboração de notas técnicas para aprovar e para sugerir alterações nos planos.

Na orientação aos estados, houve a estipulação dos eixos temáticos, como o de gestão e articulação interinstitucional. A partir dessas ações, o DEPEN demonstrou a capacidade de realizar diagnóstico – com as devidas ponderações sobre as fragilidades de alguns dados e dificuldades inerentes ao processo – acerca dos seguintes pontos: percentual de execução das ações previstas nos Planos; tempestividade e qualidade das informações prestadas pelos estados acerca da execução dos Planos; dificuldades encontradas no monitoramento dos Planos; propostas para repactuação dos Planos e para aperfeiçoamento do monitoramento.

Entre as sugestões constantes nesse diagnóstico, destaca-se a necessidade de maior homogeneidade entre as ações previstas nos Planos com o objetivo de utilizar indicadores e aperfeiçoar a análise do cumprimento dessas ações. Salienta-se que, por meio de consultoria, o DEPEN possui modelos para monitoramento e avaliação da PNAME que incluem a utilização de indicadores de processos e de resultados, os quais podem contribuir ao processo de reestruturação dos Planos.

Além da supervisão dos Planos Estaduais, destaca-se, no âmbito da articulação com os estados, o Projeto Mulheres Livres, que tem o objetivo de desencarcerar as mulheres privadas de liberdade (condenadas ou provisórias) gestantes e/ou com filhos na primeira infância para a inclusão nas políticas de proteção social do Sistema Único de Assistência Social. Esse objetivo está fundamentado, principalmente, pelo art. 117 da LEP e pelo art. 318 da Lei nº 13.257/2016 – que estabelece o Marco Legal da Primeira Infância, os quais abordam os critérios para a prisão domiciliar das gestantes e mulheres com filho de até 12 anos de idade.

O instrumento que estabeleceu o projeto, em 2017, apresentou o cronograma das entregas, os custos, as restrições e premissas, bem como as metas. A operacionalização ocorre por meio de acordo de cooperação e plano de trabalho pactuado com os entes federativos. O relatório da primeira etapa da auditoria destacou que existiam articulações, em 2018, para implementar o projeto em três estados, com pendências na assinatura dos planos de trabalho. As informações disponibilizadas pelo DEPEN apontam

que houve a execução do projeto em Santa Catarina, a pactuação com o estado de Goiás e trâmites para a pactuação no Maranhão. Verifica-se, portanto, que o projeto não foi executado em grande escala. Em reunião recente do Comitê Gestor, consta registro que a SNPM contribuirá para o convencimento dos gestores estaduais acerca da implementação do Projeto.

Diante do exposto, considera-se que o DEPEN realiza articulações com os estados para a implementação de ações, embora constem oportunidades de melhoria relacionadas ao aperfeiçoamento do monitoramento dos Planos Estaduais e da execução do Projeto Mulheres Livres.

RECOMENDAÇÕES

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

Ao DEPEN/MJSP:

1. Revisar o normativo do PEESP, com a participação do MEC, com os seguintes objetivos: a) Instituir a previsão de instrumento de planejamento próprio do PEESP, com indicadores e metas relacionadas aos objetivos desse Plano; b) instituir a previsão de Plano de monitoramento dos indicadores e metas do PEESP, com a definição dos atores responsáveis, da fonte de dados, da frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados.

Achados nº 1.1.1-a; e nº 1.1.1-b.

2. Aprovar, em conjunto com a SEB/MEC e com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante, os seguintes instrumentos formais para subsidiar a gestão do PEESP: a) Instrumento de planejamento com a definição de indicadores e metas relacionados aos objetivos do PEESP, preferencialmente a partir da aprovação de Modelo Lógico; b) Plano de monitoramento que contemple, no mínimo, as seguintes informações para cada indicador: atores responsáveis; fontes de dados; frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados.

Achados nº 1.1.1-b; e nº 1.1.2-a.

3. Realizar, em conjunto com a SEB/MEC, atividades de fomento à atualização dos Planos de Educação nas Prisões dos estados e do DF, bem como de supervisão e de acompanhamento desses Planos, com base em: a) Guia de Orientação aos entes federativos que contenha itens relativos à governança e às ações de educação prisional, inclusive com proposta de conjunto mínimo de indicadores e metas, tendo por subsídio os Guias anteriores e a proposta do Produto PNUD sobre o assunto; b) Modelo de análise dos Planos Estaduais a ser utilizado pelo DEPEN e MEC no âmbito das atividades orientativas e de acompanhamento; c) Notas técnicas devolutivas com análises acerca dos planos estaduais.

Achados nº 1.1.2-a; e nº 1.2.1-a.

4. Apresentar diagnóstico sobre os resultados da execução da oferta-piloto do Pronatec Prisional, em especial no que se refere ao aperfeiçoamento da oferta de vagas e aos mecanismos de monitoramento.

Achado nº 1.1.2-b.

POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL

À Secretaria de Atenção Primária à Saúde/MS:

5. Revisar os normativos da PNAISP, com a participação do DEPEN, considerando a análise dos seguintes aspectos: a nova forma de implementação e financiamento da Política Nacional de Atenção Básica; a abertura do processo de revisão à consulta pública; a previsão de instância formal de coordenação em âmbito federal; os aspectos complementares a serem institucionalizados pelas UFs, como diretrizes de atuação conjunta dos gestores e regimento interno do Grupo Condutor diversificado; e a revisão da adesão facultativa dos entes municipais.

Achados nº 2.1.1-a; nº 2.2.1-a; e nº 2.2.1-b.

6. Aprovar, com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante e com consulta ao MJSP, o Planejamento Estratégico da PNAISP, previsto na alínea "a" do inc. I do art. 15 da PNAISP, que deve prever os seguintes aspectos: definição de indicadores e metas físicas relacionados aos objetivos da PNAISP e que contemplem, em especial, a dimensão da efetividade das ações, preferencialmente a partir da aprovação de Modelo Lógico.

Achados nº 2.1.1-b; nº 2.1.2-b; e nº 2.2.1-a.

7. Realizar, nos termos da alínea "f" do inc. I do art. 15 da PNAISP, atividades de apoio às UFs para a elaboração e atualização dos Planos de Ação para Atenção à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade, previstos na alínea "c" do inc. I do art. 16 da PNAISP.

Achados nº 2.1.1-b; nº 2.1.2-b; e nº 2.2.1-b.

8. Aprovar, com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante e com base no Planejamento Estratégico da PNAISP, o Plano de Monitoramento (conforme alínea "e" do inc. I do art. 15 da PNAISP) que deve prever os seguintes aspectos: indicadores e metas, incluindo análise crítica e o acompanhamento dos Planos de Ação dos entes subnacionais; atores responsáveis; fontes de dados e informações; frequência temporal para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados.

Achados nº 2.1.2-a; nº 2.1.2-b; nº 2.2.1-a; e nº 2.2.1-b.

9. Revisar as Fichas de Notificação e Investigação do SINAN com o objetivo de incluir o campo específico de identificação para população privada de liberdade, consoante alínea "d" do inc. I do art. 15 da PNAISP.

Achado nº 2.1.2-a.

Ao DEPEN/MJSP:

10. Aprovar, com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante e com consulta ao MS, o Plano de Acompanhamento da PNAISP, previsto na alínea "b" do inc. II do art. 15 da PNAISP.

Achados nº 2.1.1-b; nº 2.1.2-a; e nº 2.2.1-a.

POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO NO SISTEMA PRISIONAL

Ao DEPEN/MJSP:

11. Revisar os normativos da Pnat com os seguintes objetivos: i) instituir a previsão de instrumento de planejamento próprio da Pnat, com indicadores e metas relacionados aos objetivos da Política; e ii) instituir a previsão de plano de monitoramento dos indicadores e metas da Pnat, com a definição dos atores responsáveis, da fonte de dados, da frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados.

Achados nº 3.1.1-a; nº 3.1.1-b; nº 3.1.2-a; e nº 3.2.1-a.

12. Instituir instrumentos de caráter orientativo com diretrizes sobre os aspectos e processos organizacionais da gestão da política pública de trabalho no sistema prisional que necessitam de regulamentação por parte das UFs, abrangendo, no que for possível, os seguintes temas: alternativas de gestão, formas de contratação de mão de obra, processo de seleção de presos para o trabalho e gerenciamento da produção resultante do trabalho prisional.

Achado nº 3.1.1-a; e nº 3.1.2-a.

13. Aprovar, com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante, os seguintes instrumentos formais para subsidiar a gestão da Pnat: a) Instrumento de planejamento com a definição de indicadores e metas relacionados aos objetivos da Pnat, preferencialmente a partir da aprovação de Modelo Lógico; b) Plano de monitoramento que contemple, no mínimo, as seguintes informações para cada indicador: atores responsáveis; fontes de dados; frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados.

Achados nº 3.1.1-b; e nº 3.1.2-a.

14. Realizar atividades de fomento à elaboração dos Planos Estaduais da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, bem como de supervisão e de acompanhamento desses Planos, a partir da elaboração dos seguintes instrumentos: a) Guia de orientação aos entes federativos que contenha detalhamento descritivo do conteúdo a ser apresentado, inclusive com proposta de conjunto mínimo de indicadores e metas e de metodologia de monitoramento e avaliação. Considerar como subsídio outras experiências similares já implementadas pelo DEPEN, a exemplo do “Guia com orientações para subsidiar as unidades federativas para a elaboração do Plano de Educação nas Prisões”; e b) Notas técnicas devolutivas com análises acerca dos Planos Estaduais.

Achados nº 3.1.1-b; nº 3.1.2-a; e 3.2.1-b.

15. Realizar avaliação do PROCAP – com a posterior divulgação dos resultados no sítio eletrônico do DEPEN – com o objetivo de verificar a sua efetividade, contendo, no mínimo, abordagem dos seguintes aspectos: execução financeira e física dos convênios, dificuldades observadas ao longo da execução, boas práticas e casos bem-sucedidos, situação das oficinas instaladas após a finalização dos convênios, contribuição do Programa para a quantidade total de presos que se encontram em atividades laborais no país, proposições de melhorias para o Programa, entre outros julgados relevantes.

Achado nº 3.1.2-b.

16. Realizar estudos técnicos e executar um plano de trabalho, com a participação da Pasta de Trabalho do Governo Federal (atual Ministério da Economia), para viabilizar a utilização do sistema de intermediação de mão de obra do SINE para presos e egressos do sistema prisional em todas as UFs, levando em consideração as ações de intervenção propostas para o tema no Produto 9 do Contrato nº 77/2016 do Projeto BRA/14/011 do DEPEN.

Achados nº 3.1.2-c; e nº 3.2.1-a.

POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÃO ÀS MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL

Ao DEPEN/MJSP

17. Elaborar indicadores e metas mensuráveis, relacionados aos objetivos da PNAME, que deverão ser contemplados no Plano de Trabalho a ser apresentado ao Comitê Gestor dessa Política.

Achados nº 4.1.1-a; e nº 4.1.1-b

18. Apresentar ao Comitê Gestor da PNAME uma proposta de Plano de Monitoramento que, considerando o Guia Prática de Análise Ex Ante e os produtos técnicos contratados, contemple os seguintes aspectos: a) indicadores e metas a serem monitorados; b) previsão dos seguintes atributos para cada indicador: atores responsáveis; fontes de dados; frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados alcançados.

Achados nº 4.1.1-b; e nº 4.1.2-a.

19. Implementar, durante as repactuações dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, proposta de padronização de eixos e/ou ações mínimas que devem constar nos referidos Planos, com o estabelecimento de indicadores que possibilitem a avaliação da execução das ações dos estados.

Achados nº 4.1.2-a; e nº 4.2.1-b.

CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS SERVIÇOS DE EXECUÇÃO PENAL:

Ao DEPEN/MJSP

20. Promover ações de fomento à atuação das Ouvidorias como instância de controle e de participação social dos serviços públicos prestados nas áreas das assistências direcionadas às pessoas privadas de liberdade, preferencialmente por meio do fomento à divulgação dos canais de ouvidoria, às ações de "ouvidoria ativa" e ao estabelecimento de articulações formais entre as Ouvidorias e os órgãos responsáveis pela administração prisional e pelas políticas públicas setoriais.

Achados nº 1.2.2-a; nº 2.2.2-a; e nº 3.2.2-a.

21. Promover ações de fomento à atuação dos Conselhos Estaduais Penitenciários e dos Conselhos de Comunidade como instâncias de fiscalização e controle dos serviços públicos prestados nas áreas das assistências às pessoas privadas de liberdade, preferencialmente por meio do fomento a uma maior integração desses Conselhos com a administração penitenciária e com as secretarias estaduais setoriais que atuam nas políticas de promoção da cidadania no sistema prisional.

Achados nº 1.2.2-b; nº 2.2.2-b; e nº 3.2.2-a.

CONCLUSÃO

Este Relatório foi elaborado com o objetivo de apresentar os principais achados da Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional. Sendo assim, houve a consolidação dos resultados de três ações de controle anteriores, com as devidas atualizações que foram necessárias.

Conforme o modelo analítico utilizado, foram verificados aspectos de governança das políticas de Educação, Saúde, Trabalho e de Atenção às Mulheres, com o objetivo geral de contribuir para o aperfeiçoamento da governança das referidas políticas públicas. Dessa forma, ao longo da apresentação dos achados, foram apontadas as oportunidades de melhoria e, em item específico, foram registradas as recomendações aos órgãos federais que serão monitoradas pela CGU.

Os normativos que instituem os Planos e Políticas avaliados – como o PEESP, a Pnampe, a Pnat e a Pnaisp –, estabelecem atribuições aos diversos atores governamentais que atuam em setores específicos, como o MEC, o MS e o MMFDH. Ressalta-se, contudo, que o DEPEN/MJSP possui um papel central a ser desempenhado nos serviços penais, visto que é o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional, inclusive com as atribuições de coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de assistir tecnicamente as UFs na implementação dos princípios e regras da execução penal, nos termos dos artigos 71 e 72 da Lei de Execução Penal e dos dispositivos de seu regimento interno. Diante disso, considera-se que o DEPEN deve coordenar a implementação da maior parte das recomendações resultantes desta avaliação.

Na sequência desta conclusão, são apresentadas as respostas às duas questões de auditoria propostas, que tiveram como base os principais achados das áreas avaliadas. Posteriormente, dispõe-se sobre os principais benefícios esperados com a implementação das recomendações emitidas.

No tocante à dimensão das capacidades governamentais, foram analisados aspectos referentes à institucionalização (processos de trabalho e planejamento) e à implementação (monitoramento e recursos).

As políticas públicas avaliadas estão institucionalizadas a partir de diferentes espécies normativas, como portarias e decretos, as quais preveem aspectos relacionados aos processos de trabalho, como a divisão de competências e os mecanismos de articulação. Contudo, foram registradas deficiências específicas, com destaque para os seguintes aspectos: lacunas na definição dos atores governamentais e respectivas competências no âmbito da Pnat; ausência de exigência ou de detalhamento quanto à elaboração de instrumentos federais de planejamento e monitoramento, conforme registros referentes ao PEESP, à Pnat e à Pnampe; e ausência de previsão quanto à implantação de instância formal de integração federal no âmbito da Pnaisp.

Em relação à institucionalização de planejamento, destacou-se, no âmbito federal, a ausência de utilização de instrumentos no âmbito operacional em todas as políticas avaliadas. Verificou-se ainda que, ao contrário do PPA 2016-2019, o atual PPA não contempla indicadores e metas específicas para as políticas avaliadas. Além disso, os registros destacaram a ausência ou a desatualização dos instrumentos de planejamento utilizados pelas unidades federativas.

Por seu turno, no componente da implementação, destacou-se que o monitoramento das políticas públicas abarcou atividades de acompanhamento das metas do PPA 2016-2019. Contudo, verificaram-se deficiências relativas à elaboração de instrumentos de avaliação para registro de análise crítica dos resultados, com a consequente ausência de evidências suficientes quanto à retroalimentação dos processos decisórios.

No tocante à disponibilização de recursos governamentais, foi visto que os órgãos federais realizam repasses financeiros a determinados entes federativos. Porém, quando utilizada a modalidade de transferência voluntária, não houve um elevado nível de execução físico-financeira, como nos casos das áreas de Trabalho e de Educação; e, na modalidade automática, como no caso da área de Saúde, existiram mudanças de meta que prejudicaram a avaliação da eficácia da política.

Diante do exposto, conclui-se que as governanças das políticas públicas, informadas por diferentes arranjos institucionais, resultaram em capacidades governamentais que contribuiriam parcialmente para o cumprimento dos objetivos e metas gerais dos órgãos competentes, tendo sido considerados insuficientes, especialmente, os aspectos de planejamento e de monitoramento.

Em relação à dimensão das capacidades relacionais, foram analisados aspectos referentes à coordenação (integração e articulação) e ao controle e participação social (ouvidorias e conselhos).

No que tange à coordenação, foi verificado que os atores competentes do Governo Federal atuaram de forma parcialmente adequada no âmbito da integração governamental intrafederativa, especialmente diante da desmobilização da Comissão Interministerial do PEESP e da ausência de ações integradas duradouras e efetivas nas políticas de Trabalho e de Atenção às Mulheres. Houve a demonstração de atuação integrada no âmbito da PNAISP, apesar da ausência de previsão quanto à instância formal de integração.

Os órgãos federais atuaram de forma insuficiente no âmbito das articulações com os estados e Distrito Federal. Apesar das articulações existentes, destacou-se a ausência de cumprimento quanto à exigência normativa para acompanhar e fomentar a elaboração dos instrumentos estaduais de planejamento. Essa atividade ocorreu de forma mais efetiva na Política de Atenção às Mulheres, em que pese as oportunidades de melhoria que podem ser implementadas.

Por sua vez, no âmbito da participação social, verificou-se que não houve influência estruturante dos Conselhos e das Ouvidorias na implementação das políticas e dos processos decisórios das unidades federativas.

Diante do exposto, conclui-se que as governanças das políticas públicas, informadas por diferentes arranjos institucionais, resultaram em capacidades relacionais que pouco contribuíram para o grau de coordenação das políticas e para a ampliação da participação social, tendo sido considerados insuficientes, especialmente, os aspectos da articulação interfederativa, das Ouvidorias e dos Conselhos.

Por fim, adotadas as oportunidades de melhoria e recomendações apresentadas, são esperados os seguintes benefícios principais decorrentes desta Avaliação:

- Priorização, no âmbito da gestão federal e estadual, da elaboração de instrumentos adequados de governança (planejamento e monitoramento): a institucionalização desses instrumentos pode contribuir para o aperfeiçoamento da coordenação entre os atores governamentais, para a previsibilidade e transparência das ações a serem realizadas e para a disponibilidade de informações úteis à retroalimentação dos processos decisórios;
- Aperfeiçoamento das normas: além de contribuir para a priorização dos instrumentos de governança, a reformulação de aspectos relativos à definição das atribuições pode fomentar a participação efetiva e qualificada dos órgãos federais nas políticas avaliadas.
- Aperfeiçoamento da execução físico-financeira dos repasses federais: o aperfeiçoamento da governança e a elaboração de diagnósticos acerca das ações dos órgãos federais devem fomentar melhorias na execução físico-financeira dos repasses realizados e na oferta dos serviços e assistências.
- Fomento ao controle e participação social nos serviços de execução penal: as ações de controle e de fiscalização exercidas pelos Conselhos e pelas Ouvidorias podem aumentar a capacidade de identificação dos problemas a serem superados pela gestão.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DO DEPEN/MJSP E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, por meio do Ofício nº 888/2020/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ, encaminhou manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria. As informações apresentam esclarecimentos, ponderações e divergências sobre o alinhamento entre as recomendações propostas no Relatório Preliminar e as atribuições e ações em andamento do DEPEN.

Para fins de síntese, optou-se por transcrever apenas os trechos que apontam as principais divergências e ponderações apresentadas para as recomendações. Após a transcrição desses trechos, será exposta a análise da equipe de auditoria acerca dos principais aspectos da manifestação.

RECOMENDAÇÃO Nº 3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

A recomendação nº 3 do Relatório Preliminar apontou os seguintes itens a serem elaborados pelo DEPEN no âmbito das atividades de fomento e acompanhamento dos Planos de Ação das UFs: “b) Modelo de análise dos Planos Estaduais a ser utilizado pelo DEPEN e MEC no âmbito das atividades orientativas e de acompanhamento; c) Reuniões presenciais e/ou por webconferência com os estados e DF”. Em relação a esses aspectos, o DEPEN apresentou a seguinte ponderação:

“b) (...) a impossibilidade de se montar modelo-padrão, uma vez que é necessário o recebimento dos planos estaduais para verificar quais metas foram instituídas pelos sistemas prisionais, considerando suas capacidades operacionais, de recursos e de gestão. Após o recebimento e a análise dos planos enviados, o Depen (por meio da Coece) e o MEC, baseando-se nas metas de cada estado, irão confeccionar documento de avaliação para cada UF, para cada plano estadual de educação para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, para que o acompanhamento semestral seja possível (...); c) O Depen mantém contato e articulações constantes com os estados e DF, de modo presencial, por webconferência ou pelo grupo em rede social específica”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

O referido item “b” foi inserido com o objetivo de que as atividades de análise dos Planos Estaduais seja orientada por uma padronização mínima dos tópicos e aspectos a serem avaliados nos Planos Estaduais, de forma a orientar o acompanhamento a ser realizado pelo DEPEN e as notas técnicas avaliativas, mas sem desconsiderar as especificidades existentes nas metas e outros aspectos dos Planos das UFs. Além disso, entende-se esse item como um mecanismo que contribui para orientar a Unidade acerca das etapas graduais e parciais que contribuirão para o posterior atendimento integral da recomendação. Sendo assim, o item “b” foi mantido na recomendação. Por sua vez, o

referido item “c” foi suprimido, considerando as evidências de que as articulações do DEPEN já foram reiniciadas e que a elaboração de guias orientativos e de notas técnicas avaliativas dos Planos Estaduais pressupõe a manutenção dessas articulações.

RECOMENDAÇÃO Nº 4 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada:

O Relatório Preliminar apresentou a seguinte recomendação ao DEPEN: “Elaborar e implementar, a partir de articulações com a SETEC/MEC, um plano de ação com o objetivo de aperfeiçoar a execução e o monitoramento das ações do Pronatec Prisional que contemple, preferencialmente, os seguintes aspectos: aperfeiçoamento da capacidade de extrair informações tempestivas sobre as vagas executadas pelos parceiros locais; plano de monitoramento in loco; definição da periodicidade para recebimento e análise de relatórios parciais”.

Em relação a essa recomendação, o DEPEN apresentou informações adicionais sobre o andamento da reformulação do Pronatec, bem como ponderações acerca da compatibilidade entre o conteúdo da recomendação e as atribuições do DEPEN, conforme trechos a seguir:

“(…) importante informar que o sistema de acompanhamento do Pronatec é o Sistec, sistema gerenciado pela SETEC/MEC, não possibilitando ao Depen qualquer ação para seu aperfeiçoamento. No que se refere ao recebimento de e análise de relatórios dos ofertantes, informa-se que para o objeto do TED o recurso foi repassado do Depen ao MEC/FNDE, e desses últimos aos ofertantes estaduais: instituições de educação dos estados, que devem executar as vagas no sistema prisional. Os ofertantes estaduais tem por obrigação repassar informações de execução ao MEC, que por sua vez deve encaminhar relatórios de execução do TED ao Depen (prestação de contas). Em intenção de detalhamento de informação, o Depen e a SETEC/MEC têm estabelecido articulações e realizado agendas para aperfeiçoamento e qualificação da execução das vagas de qualificação profissional via pronatec. Importante destacar que a SETEC/MEC contratou consultoria técnica especializada para realizar breve diagnóstico e para apresentação de estratégias para qualificar a execução, incluindo aperfeiçoamento do Sistec (sistema específico para execução do Pronatec) para garantir informações mais detalhadas sobre a execução das vagas pelos ofertantes. A proposta que estava sendo trabalhada era de execução de piloto com duas turmas em cada estado, com acompanhamento direto e in loco de representantes do Governo Federal para a obtenção de subsídios que garantam maior destreza e qualidade à execução ordinária. O piloto seria iniciado em abril/2020, o mapa de demanda já havia sido aprovado pelo Depen e MEC, as movimentações e aprovações no Sistec já haviam sido feitas. Porém, em virtude das restrições impostas pela pandemia de covid-19 os trabalhos foram paralisados, sem previsão de retorno (por ora)”.

Em manifestação sobre o Relatório Preliminar de Avaliação, a SETEC/MEC informou, por meio do Ofício nº 76/2020/CGLN/GAB/SETEC/SETEC-MEC, que já foi definido um conjunto de iniciativas capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do Pronatec Prisional, como a “nova oferta-piloto de Bolsa-Formação Prisional e a implantação de

um mecanismo de monitoramento *in loco* para avaliação diagnóstica e redesenho do modelo do Programa”.

b) Análise da Equipe de Auditoria:

Considerando os esclarecimentos sobre as competências gerenciais do DEPEN e referentes ao estágio de implementação da reformulação do Pronatec Prisional, a recomendação foi ajustada com o objetivo de que o DEPEN demonstre, em momento posterior à execução do projeto piloto, que está acompanhando a implementação das iniciativas para o aperfeiçoamento do Programa.

A recomendação foi ajustada em consonância com as seguintes competências do DEPEN no âmbito do Pronatec Prisional: “monitorar a execução da aplicação dos recursos repassados para a execução do Termo de Execução Descentralizada e Plano de Trabalho DEPEN/SETEC/FNDE nº 3/2017 (Nota Técnica nº 1/2018/COECE/CGPC/DIRPP/DEPEN/MJ) ; e “Orientar o órgão executor quanto aos procedimentos para apresentação dos relatórios de acompanhamento e prestação de contas física e financeira” (TED nº 3/2017).

RECOMENDAÇÃO Nº 10 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada:

O Relatório Preliminar apresentou a seguinte recomendação ao DEPEN: “Aprovar, com apoio do Guia Prático de Análise Ex Ante e com consulta ao MS, o Plano de Acompanhamento da PNAISP, previsto na alínea "b" do inc. II do art. 15 da PNAISP”. No tocante a essa recomendação, o DEPEN apresentou a seguinte consideração:

“Atualmente a avaliação da PNAISP é realizada pela Coordenação de Saúde através dos dados do Infopen, Plataforma+Brasil referente aos recursos dos Convênios e Fundo a Fundo além de contato com os estados através de eventos e videoconferências. Ademais foi realizada Consultoria Nacional Especializada para produção de subsídios voltados ao aperfeiçoamento da Política Nacional de Saúde Integral das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) que visou ofertar subsídios, num contexto de trabalho que avança há algum tempo na implementação de programas e política dedicada à garantia da atenção à saúde da pessoa privada de liberdade no sistema prisional, com vistas à consolidação de conceitos, premissas e estratégias para eventuais melhorias normativas, estratégias e operacionais. (...) A Coordenação de Saúde construiu o detalhamento da Política de Saúde do Preso que está inserida na Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. (Processo Sei 08016.017995/2019-07). Ainda a Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais solicitou que os servidores realizem os cursos do Programa - Introdução à avaliação da Política Pública, entre eles o curso Avaliação Ex-Ante de Políticas Públicas disponibilizado pela ENAP para que se consiga melhor aplicação da metodologia nas políticas públicas executadas pelas coordenações”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Apesar das informações acerca das ações realizadas para aperfeiçoar as atividades realizadas, não foram apresentadas evidências de que foi aprovado institucionalmente o Plano de Acompanhamento previsto na Portaria da PNAISP. Entende-se que esse Plano deve consolidar as diversas ações realizadas pela área técnica em cumprimento das atribuições estabelecidas, em especial definindo aspectos que permitam uma avaliação da gestão. Assim, ao final do exercício, permitiria a elaboração de um relatório de atividades adequado e completo. Diante do exposto, a recomendação foi mantida no Relatório Final.

RECOMENDAÇÃO Nº 11 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

O Relatório Preliminar apresentou a seguinte recomendação ao Depen: “Revisar os normativos da Pnat com os seguintes objetivos: i) definir claramente todos os seus atores e suas respectivas competências, tendo em vista os objetivos da Política; ii) avaliar a possibilidade de instituir a Pasta de Trabalho do Governo Federal como um dos atores da Pnat, com a especificação de suas competências no âmbito da Política. iii) instituir a previsão de instrumento de planejamento próprio da Pnat, com indicadores e metas relacionados aos objetivos da Política; iv) instituir a previsão de Plano de monitoramento dos indicadores e metas da Pnat, com a definição dos atores responsáveis, da fonte de dados, da frequência para a coleta de dados e para a realização de avaliação dos resultados”.

Em resposta, o Depen se manifestou nos seguintes termos:

“(…) Todavia, houve dificuldades de implementação da política no âmbito federal, considerando conforme nota da Advocacia Geral da União, Nota n.º 137/2019/DECOR/CGU/AGU (50600.024554/2018-49), que noticia a ausência de condições normativas para a efetivação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT pela reserva de vagas nas contratações públicas federais, em função da inaplicabilidade do Decreto 9.450, de 2018. Nesse sentido, desde então, vem sendo estudada nova proposta de decreto de política nacional de trabalho no âmbito prisional (08016.015412/2018-14), visando revisão de pontos de melhoria relacionados eficácia e aplicação. (...)”

i) Na definição dos objetivos da Pnat, nos termos do art. 4º do Decreto nº 9.450/2018, s.m.j, a intenção foi de, em cumprimento das atribuições previstas nos art. 71 e 72 da Lei 7.210/84 (Lei de Execuções Penais) c/c o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional (Portaria nº 199/2019), definir o Depen como principal ator da Pnat, no sentido de permitir e determinar a este a proatividade de fomento da política pública de trabalho junto aos órgãos responsáveis pela administração penitenciária dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos demais órgãos competentes de todas as esferas federativas, conforme arts. 8º e 9º, do Decreto e art. 4º da Portaria Interministerial nº 3, de 11 de setembro de 2018. Ademais, como dito, foi elaborada minuta de Decreto, discutida amplamente em Ata de Audiência Pública realizada pela Procuradoria Regional de Trabalho da 10ª Região, conforme documentos (9530559) e (11086483) e Nota Técnica do GT (11086596), cuja minuta foi finalizada e submetida a Pasta Ministerial da Justiça e Segurança.

ii) Por meio do Processo 08016.015875/2018-86, o Depen (ministério da Justiça) iniciou atividades junto ao Ministério do Trabalho no sentido realizar protocolo de intenções com o objetivo de fomentar ações voltadas para a geração e qualificação das vagas de trabalho no âmbito do sistema prisional, como de conhecimento. Atualmente, não há novidades sobre a efetivação do referido protocolo, no entanto, como proposto por essa CGU, o Depen reiniciará tratativas com Pasta de Trabalho do Governo Federal como órgão responsável para executar atividades relacionadas à geração de vagas de trabalho e demandas afins para o público prisional, no âmbito de suas competências.

iii e iv) Em que pese a importância de que na minuta de Decreto contenha previsão de instrumento de planejamento próprio, no momento, propor a inclusão inviabilizaria mais de 12 (doze) meses de estudos e debates sobre as melhorias propostas na minuta de Decreto para torná-la aplicável. Portanto, no caso presente, melhor será se o instrumento de planejamento complementar o Decreto, em possível regulamentação de seus desdobramentos”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a informação apresentada pelo gestor de que o Decreto nº 9.450/2018 – o qual instituiu a Pnat – encontra-se em um estágio avançado de revisão, estando a minuta do novo decreto finalizada após extensos estudos e debates sobre o assunto, conclui-se que não se configura oportuna a implementação dos itens “i” e “ii” da recomendação em epígrafe, visto que modificações a respeito dos atores da Pnat e de suas respectivas competências devem ocorrer no dispositivo legal primário da Política, qual seja, o Decreto nº 9.450/2018. Já em relação aos itens “iii” e “iv”, não se visualiza óbice para que sua implementação ocorra mediante atos infralegais, tendo o Depen se manifestado favoravelmente a essa possibilidade. Sendo assim, a recomendação original teve os itens “i” e “ii” suprimidos no presente Relatório Final.

RECOMENDAÇÃO Nº 12 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

Relativamente à recomendação de “instituir instrumentos de caráter orientativo com diretrizes sobre os aspectos e processos organizacionais da gestão da política pública de trabalho no sistema prisional que necessitam de regulamentação por parte das UFs” que constou no Relatório Preliminar, o Depen apresentou a seguinte manifestação:

“O Depen vem trabalhando para divulgar as atividades de fomento da política de trabalho, conforme pode ser verificado na Nota Técnica 28/2019 (8445257), no intuito de instruir as unidades prisionais sobre modelos de gestão de unidade prisional pelo trabalho, fomentando boas práticas, incentivo para adoção de fundo rotativo, modelos de normas para regulamentação do fundo rotativo e do trabalho, de maneira que parte dos recursos arrecadados com o produto da mão de obra do preso retornem a unidade prisional e permita a sustentabilidade do processo de trabalho. No mesmo sentido, está em elaboração cartilha sobre trabalho prisional, com orientações gerais sobre o trabalho no sistema penitenciário, forma de contratação de mão de obra e alternativas de gestão. Fonte de divulgação:

b) Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o Depen apontou duas iniciativas que vão ao encontro da recomendação, sendo elas: publicação da Nota Técnica nº 28/2019, com o objetivo de disseminar e fomentar junto às UFs o modelo de fundo rotativo para o sistema penitenciário, como ferramenta estratégica para o incremento das possibilidades de geração de vagas de trabalho nos sistemas prisionais estaduais; e elaboração de cartilha sobre trabalho prisional. Em razão de a recomendação em tela ter caráter genérico e a cartilha mencionada ainda estar em elaboração, optou-se por manter a recomendação com a inclusão de temas que podem ser objeto dos instrumentos de caráter orientativo, sendo incluídos os próprios temas apontados pelo gestor que constarão da futura cartilha, para fins de monitoramento de sua implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 14 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

O Relatório Preliminar apresentou a seguinte recomendação ao Depen: "Realizar atividades de fomento à elaboração dos Planos Estaduais da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, bem como de supervisão e de acompanhamento desses Planos, a partir da elaboração dos seguintes instrumentos: a) Guia de orientação aos entes federativos que contenha detalhamento descritivo do conteúdo a ser apresentado, inclusive com proposta de conjunto mínimo de indicadores e metas e de metodologia de monitoramento e avaliação. Considerar como subsídio outras experiências similares já implementadas pelo DEPEN, a exemplo do 'Guia com orientações para subsidiar as unidades federativas para a elaboração do Plano de Educação nas Prisões'; e b) Notas técnicas devolutivas com análises acerca dos Planos Estaduais".

A respeito dessa recomendação, o Depen apresentou as seguintes considerações:

"Faz parte das estratégias do Depen fomentar aos Estados e DF que instituem plano estadual/distrital de gestão das políticas de trabalho e renda para o público prisional, de forma a permitir o acompanhamento das ações realizadas pelo ente federativo, inclusive sob o ponto de vista da análise da política por meio de notas devolutivas. Importante registrar que, em função do pacto federativo, as iniciativas dos entes são independentes, portanto, cabe ao Depen o incentivo a adesão a planos que possa acompanhar, mas não há mecanismo de vinculação desses sobre a adoção das medidas e orientação do Órgão Federal".

b) Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação do Depen não trouxe evidências que possam alterar o teor do achado 3.2.1-b do Relatório Preliminar. Ressalta-se que a recomendação em tela visa a impulsionar o Depen a adotar ações efetivas no fomento à elaboração dos Planos

Estaduais da Pnat por parte das UFs, por meio da construção de um guia que oriente a elaboração dos Planos, como também de análises devolutivas sobre os Planos eventualmente elaborados. Ressalta-se que esses Planos têm o potencial de serem o principal instrumento de planejamento da Política na esfera estadual, cuja elaboração é fundamental para as fases de implementação e avaliação da Política em cada UF. Assim, mantém-se a recomendação nos termos originais.

RECOMENDAÇÃO Nº 16 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

O Relatório Preliminar apresentou a seguinte recomendação ao Depen: “Realizar estudos técnicos e executar um plano de trabalho para viabilizar a utilização do sistema de intermediação de mão de obra do SINE para presos e egressos do sistema prisional em todas as UFs, levando em consideração as ações de intervenção propostas para o tema no Produto 9 do Contrato nº 77/2016 do Projeto BRA/14/011 do DEPEN”.

Em resposta, o Depen se manifestou nos seguintes termos:

“A formulação de políticas públicas e diretrizes de trabalho, emprego, renda, salário e de empregabilidade, como de conhecimento, é de responsabilidade da Pasta de Trabalho Federal, vinculada ao Ministério da Economia. Portanto, em que pese o esforço do Depen para promover ações de intermediação de mão de obra para a população carcerária, assim como foi proposto pelo protocolo de intenções que seria firmado pela antigo Ministério do Trabalho (08016.015875/2018-86), cabe ao Ministério da Economia desenvolver políticas de empregabilidade para o público mencionado”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Embora não tenha constado expressamente em seu texto, a recomendação pressupõe que a realização de estudos técnicos e a execução de plano de trabalho devam ocorrer em articulação e parceria com a Pasta de Trabalho Federal, em razão de suas competências sobre o tema. Considerando que o Depen já se manifestou favoravelmente à retomada de tratativas junto àquela Pasta, no âmbito da recomendação nº 11, mantém-se a recomendação em tela com pequeno ajuste para deixar explícita a interação que se faz necessária com a Pasta de Trabalho.

RECOMENDAÇÕES Nº 20 E 21 DO RELATÓRIO PRELIMINAR

a) Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação do DEPEN aponta para o alinhamento entre as recomendações emitidas no Relatório Preliminar e as atividades e ações conduzidas pela Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – ONSP, conforme o trecho a seguir:

“(…) compreendemos que as ações e projetos empreendidos pela ONSP/DEPEN, especialmente nos último 12 meses tem o condão de promover o atendimento às Recomendações estabelecidas no Relatório da

Controladoria Geral da União, uma vez que buscam, com base nas particularidades do sistema prisional, fortalecer as estruturas de ouvidorias próprias e incentivar a constituição de estruturas específicas (...). O objetivo das recomendações apresentadas, está em harmonia com as concepções estabelecidas por esta Ouvidoria, que reconhece que relevante papel conferido aos Conselhos Penitenciários e Conselhos da Comunidade, a partir da premissa de que são instituições que materializam e intermeiam a participação da sociedade na execução penal, necessitando para tanto de instrumentos que direcionem e assegurem suas atuação de maneira mais efetiva em intervenções propositivas para a ampliação das boas práticas já existentes e implementação de políticas públicas essenciais às pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

As informações adicionais apresentaram o alinhamento entre as ações e projetos que a ONSP tem conduzido a partir de 2019, com destaque para as seguintes: estabelecimento de Grupo de Trabalho, no âmbito do CNPCP, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de informações referentes à fiscalização prisional; estudos para a implementação de medidas que possam catalisar o fortalecimento e formação de estruturas de ouvidorias de serviços penais, em atendimento ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP); Realização do I Fórum Nacional da Participação e Controle Social na Execução Penal; e estabelecimento de parceria com o IPEA para o lançamento do Cadastro Nacional de Participação Social na Execução Penal e de realização de diagnóstico de funcionamento dos Conselhos de Comunidade no Sistema Prisional. Diante das informações de que essas atividades e projetos ainda estão em andamento, entende-se pela manutenção das recomendações propostas no Relatório Preliminar, com o objetivo de que o monitoramento posterior da CGU avalie se o grau de implementação dessas ações pode ser considerado como suficiente para atender as recomendações emitidas.

II – MANIFESTAÇÃO DA SAPS/MS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria de Atenção Primária à Saúde – SAPS/MS, por meio do Ofício nº 379/2020/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 05 de maio de 2020, encaminhou manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria. As informações apresentam esclarecimentos, considerações e informações adicionais sobre a contextualização e os achados do referido Relatório relacionados à saúde prisional.

Para fins de síntese, optou-se por transcrever os trechos que apontam, consoante o item do Relatório Preliminar, a manifestação da Unidade Examinada. Após a transcrição desses trechos, será exposta a análise da equipe de auditoria acerca de cada manifestação.

CONTEXTUALIZAÇÃO Nº 2 – POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da contextualização geral sobre a implementação das ações de saúde prisional, a Unidade Examinada apresentou o seguinte esclarecimento com informação adicional sobre a elaboração de instrumento de planejamento (PNS):

“O Ministério da Saúde elabora o Plano Nacional de Saúde – PNS com base nas Diretrizes do Conselho Nacional de Saúde, em alinhamento com o Plano Plurianual – PPA. O PNS 2020-2023 encontra-se em fase de análise pelo Conselho Nacional de Saúde, portanto ainda não está público em canais oficiais. Informamos que, no tocante à atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, estipulou-se como meta no PNS ampliar a cobertura da atenção primária à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional, vinculada ao Objetivo 1182 - Promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada. Aguardamos, entretanto, a publicação do texto final do PNS”.

Ainda, foi objeto de outro esclarecimento pela Unidade Examinada a utilização de sistema de informação do SUS (SINAN):

“As UFs e municípios devem registrar a produção das equipes no sistema e-SUS APS. O Sistema de Informação de Agravos de Notificação - SINAN não abrange registros de produção de equipes, trata-se de um sistema para a notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória, sendo facultado a estados e municípios incluir outros problemas de saúde importantes em sua região. Sua utilização efetiva permite a realização do diagnóstico dinâmico da ocorrência de um evento na população, podendo fornecer subsídios para explicações causais dos agravos de notificação compulsória, além de vir a indicar riscos aos quais as pessoas estão sujeitas, contribuindo assim, para a identificação da realidade epidemiológica de determinada área geográfica. O seu uso sistemático, de forma descentralizada, contribui para a democratização da informação, permitindo que todos os profissionais de saúde tenham acesso à

informação e as tornem disponíveis para a comunidade. É, portanto, um instrumento relevante para auxiliar o planejamento da saúde, definir prioridades de intervenção, além de permitir que seja avaliado o impacto das intervenções”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Ambos esclarecimentos implicaram alteração da redação da referida contextualização. Quanto ao primeiro, foi adicionada que a SAPS apresentou a informação de que o PNS atual está em análise pelo Conselho Nacional de Saúde e que poderá contemplar meta específica. Para o segundo, foi retificada a atuação municipal na utilização do SINAN, que não registra a produção das equipes de saúde prisional.

ACHADO Nº 2.1.1-b.

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da ausência de utilização dos instrumentos de planejamento próprios da saúde prisional previstos na PNAISP, associada de descontinuidade da utilização do atual PPA federal para definição de meta da saúde prisional, a Unidade Examinada apresentou o seguinte esclarecimento com informação adicional sobre a elaboração de instrumentos de planejamento (PPA e PNS):

“Considerando a nova metodologia do PPA 2020-2023, mais concisa, os instrumentos serão alinhados por meio dos Objetivos, com o PNS apresentando detalhamento no nível tático (metas). Em 2020, o PPA traz apenas 7 metas vinculadas ao Ministério da Saúde. Cada uma dessas deriva de um Objetivo que, por sua vez, resulta de um Programa. O PNS continuará com um rol mais extensivo de metas que contribuirão para o atingimento dos Objetivos. Conforme relatado no item 2.3.1. acima, o PNS não está publicado em canais oficiais pois aguarda análise do Conselho Nacional de Saúde”.

Ainda, foi objeto de consideração pela Unidade Examinada a autonomia dos entes subnacionais:

“Compreende-se o papel do Ministério da Saúde enquanto indutor de políticas e ações de saúde, entretanto, os estados e municípios têm autonomia, de acordo com o pacto federativo, para a execução de ações e políticas conforme o arranjo local, bem como para a reformulação ou atualização de planos de ação locais”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Tendo em conta a inclusão da informação do atual estágio de análise do PNS 2020-2023 em item anterior, entende-se que não seja necessário alterar a redação neste item para o mesmo assunto. Por seu turno, a consideração sobre autonomia dos entes subnacionais também não modifica o entendimento expresso no Relatório Preliminar. Pois, a existência de recursos federais no financiamento da PNAISP implica imediatamente no interesse da União, por meio do Ministério da Saúde, na regular aplicação desses recursos mediante adequado planejamento. Assim, a atuação do MS

em propor a atualização dos Planos de Ação das UFs não deve atingir a autonomia dos entes subnacionais, na medida que deve ser realizada em conformidade com as competências de apoio institucional, assessoria técnica e articulação intersetorial previstas no inciso I do art. 15 da PNAISP. Ainda, esclarece-se que a ausência de atuação sistemática do gestor federal foi identificada na etapa que avaliou a implementação da PNAISP nas UFs.

ACHADO Nº 2.1.2-a.

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da ausência de formalização da estrutura de monitoramento; de análise crítica da produção das equipes de saúde; e de coleta das informações epidemiológicas das pessoas privadas de liberdade, a Unidade Examinada apresentou a seguinte informação adicional sobre o Programa Informatiza SUS e eventual impacto no monitoramento da produção das equipes:

“Na Atenção Primária à Saúde - APS, nível de atenção do qual as equipes de saúde prisional fazem parte, as estratégias de monitoramento por produção diferem da Atenção Especializada, onde, por exemplo, serviços habilitados em determinadas especialidades recebem por produção informada nos Sistemas de Informação Ambulatorial - SIA e Hospitalar - SIH. Recentemente foi instituído o Programa de Apoio à Informatização e Qualificação dos Dados da Atenção Primária à Saúde - Informatiza APS (Portaria nº 2.983, de 11 de novembro de 2019), o qual apoia a informatização das unidades básicas de saúde e a qualificação dos dados da APS de todo o país. Atualmente esse programa abrange equipes de saúde da família (ESF) e equipes de atenção primária (EAP), e há a proposta de que, a partir da reformulação das equipes de saúde prisional, essas também possam fazer parte do Informatiza APS. Para aderir ao programa as equipes de saúde devem fazer uso de sistema de prontuário eletrônico nos ambientes de atendimento direto ao cidadão, devidamente preenchido a cada atendimento e com enviar adequadamente os dados ao Ministério da Saúde. O Informatiza APS também prevê parâmetros de monitoramento das equipes por meio da informação de produção no e-SUS APS, entretanto, não se tratam de parâmetros assistenciais, e sim de monitoramento do programa. Espera-se que este programa incentive e fomente a cultura organizacional de informação da produção das equipes no e-SUS APS”.

Ainda, foi objeto de esclarecimento pela Unidade Examinada que apenas a ficha de notificação da tuberculose tem campo específico de identificação da população privada de liberdade, bem como que há alternativa de monitoramento pelo campo “Ocupação”:

“Não há campo específico de identificação da população privada de liberdade nas Fichas de Notificação e Investigação do SINAN, com exceção da ficha de notificação da tuberculose. Numa tentativa de qualificar as informações de agravos de notificação da população privada de liberdade, a COPRIS produziu a Nota Técnica nº 1/2020-COPRIS/CGGAP/DESF/SAPS/MS (0013223775), a qual informa que as Fichas de Notificação/Investigação de Doenças e Agravos do SINAN podem ter a população privada de liberdade identificada no campo “Ocupação”, em “Dados Complementares do Caso”. A classificação Brasileira de Ocupações (CBO) não identifica o cumprimento de pena como uma

ocupação, entretanto, para fins de cadastro e identificação, o SINAN permite a utilização do código “999995 - PRESIDARIO (PESSOAS CONFINADAS EM INSTITUICOES PENAIAS, INCLUSIVE MENORES DE IDADE)”. Na ausência de outra forma de identificação da pessoa privada de liberdade no SINAN para a maioria dos agravos, a COPRIS solicitou às equipes de saúde prisional que fosse adotada a rotina de preenchimento do campo conforme descrito acima”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Sobre a informação adicional (proposta de utilização do Informatiza SUS pelas equipes de saúde prisional para monitoramento de produção), entende-se que se trata de providência que qualificaria a atuação da gestão federal, mas que no momento não altera o entendimento do Relatório Preliminar. Sobre o esclarecimento, alterou-se a redação para incluir a exceção (ficha de Tuberculose) e a alternativa de monitoramento pelo campo “Ocupação”. Contudo, considera-se que essa alternativa não substitui, em termos qualitativos para a utilização efetiva do SINAN na implementação da PNAISP, a opção por campo específico. Diante disso, houve manutenção da recomendação referente ao SINAN.

ACHADO Nº 2.1.2-b.

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da necessidade de pactuação anual do valor da meta do PPA 2016-2019, sem motivação registrada nos instrumentos de gestão, associada do aumento de 25% no número de equipes de saúde prisional e da estabilidade e regularidade no financiamento nesse período, a Unidade Examinada apresentou a seguinte informação adicional sobre a recente mudança de atributo da forma de financiamento de custeio das equipes de saúde prisional (do *Piso de Atenção Básica Variável* para o *incentivo para Ações Estratégicas*):

“Até 2019, o financiamento das equipes de Atenção Básica Prisional - eABP estava previsto na ação 219A, especificamente no Piso de Atenção Básica Variável - PAB Variável, conforme Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, que consolida as normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. A partir da publicação da Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019, que institui o Programa Previne Brasil, o qual estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, o financiamento das eABP está vinculado ao incentivo para Ações Estratégicas”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

A Portaria GM/MS nº 2.979/2019, citada anteriormente, ao relacionar as ações, programas e estratégias que devem ser financiadas pelo *incentivo para Ações Estratégicas*, estabelece que as transferências financeiras devem observar as regras previstas nas normas vigentes que regulamentam a organização, o funcionamento e

financiamento das respectivas ações, programas e estratégias. Assim, entende-se que essa informação adicional, por não explicitar a repercussão da mudança no âmbito dos planos orçamentários, não altera o exposto no Relatório Preliminar, no qual foram tratados outros atributos do financiamento (estabilidade, especificidade e regularidade) não referidos expressamente na Portaria Ministerial em comento.

ACHADO Nº 2.2.1-a.

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da atuação parcialmente articulada entre os Ministérios e as UFs, devido à ausência de efetivo acompanhamento dos Planos de Ação exigidos pela PNAISP, a Unidade Examinada apresentou a seguinte consideração sobre as diversas demandas apresentadas pelas UFs para aperfeiçoamento da PNAISP:

“As recomendações de aumentar o valor transferido por equipe de saúde prisional e de simplificar a composição das equipes parecem ser conflitantes. Na ausência do aprofundamento da explicação para cada uma dessas recomendações e sua relação, aparentemente ambas são conflitantes entre si, já que não há explicação para que a gestão de saúde em aumente o repasse financeiro por equipe ao mesmo tempo em que reduz a composição mínima das equipes”.

Ainda sobre demandas apresentadas pelas UFs, foi objeto de outra consideração pela Unidade Examinada:

“As gestões estaduais de saúde já possuem acesso ao SCNES, uma vez que esse sistema é utilizado para todos os níveis de atenção à saúde. Caso seja necessário o acesso específico a algum módulo do sistema, a necessidade deve ser informada no relatório da auditoria para que a gestão federal possa analisar tal demanda”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

O gestor federal apresenta considerações ao item do Relatório Preliminar que concentrava uma relação das demandas apresentadas pelas UFs para aperfeiçoamento da PNAISP. Preliminarmente, esclarece-se que o intuito desse registro foi de apontar os aspectos, oriundos das demandas apresentadas pelas UFs, que devem ser levados em consideração pelo MS durante a revisão da PNAISP, isto é, essas demandas não foram expostas como recomendações da CGU. Ademais, é importa esclarecer que o registro apresenta as demandas de forma independente (não cumulativa). Assim, as demandas podem ser excludentes uma das outras. Quanto à primeira consideração (aparente conflito entre demandas), esclarece-se que as demandas não devem ser consideradas de forma simultânea. No caso específico, entende-se que os gestores estaduais apontaram para consideração do gestor federal avaliar o aumento do valor ou a simplificação das equipes como alternativas de aperfeiçoamento da PNAISP. Para a segunda consideração (utilização do SCNES pelos gestores estaduais), compreende-se que os gestores estaduais possuem acesso ao SCNES, mas que podem existir

dificuldades quanto à utilização desse sistema, considerando as manifestações dos gestores estaduais e as ausências ou incompletudes de preenchimento verificadas durante a terceira etapa da avaliação. Assim, neste item do Relatório Preliminar, foram adicionados um ajuste no texto referente ao SCNES e uma nota de rodapé para eliminar a possibilidade de entendimento sobre o aparente conflito entre demandas.

ACHADO Nº 2.2.2-a.

a) Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao apontamento do Relatório Preliminar acerca da atuação do sistema de Ouvidoria não influencia de forma estruturante a implementação da saúde prisional devido à natureza específica do tema e à baixa frequência das demandas existentes, a Unidade Examinada apresentou a seguinte informação adicional sobre registro de demandas do sistema de ouvidoria para a área técnica do MS:

“Conforme explicitado na Nota Técnica 3/2020-COPRIS/CGGAP/DESF/SAPS/MS (0013327265) e sua planilha anexa (0013328050), após o período de transição a atual estruturação e composição da equipe da COPRIS teve início em julho de 2019. Nesse sentido, relata-se que, a partir desse período, houve registros de demandas da ouvidoria para esta área técnica, conforme o anexo I (0014530953) desta Nota Técnica, as quais foram respondidas dentro do prazo, conforme o fluxo estabelecido na Secretaria de Atenção Primária à Saúde”.

b) Análise da Equipe de Auditoria

O gestor federal apresenta, como informação adicional, o registro de atuação da área técnica do MS em resposta a demandas específicas do sistema de ouvidoria, ocorridas entre julho de 2019 a abril de 2020. Com isso, faz-se necessário alterar o entendimento expresso no Relatório Preliminar (que indicava ausência de atuação), para registrar a situação encontrada de forma adequada.

III – METODOLOGIA: modelo analítico e critérios para avaliação da governança

A Avaliação das Governanças em Políticas de Cidadania no Sistema Prisional foi realizada a partir de um conjunto de etapas. A primeira foi realizada no DEPEN²⁹; outra teve como objeto os Ministérios setoriais³⁰; e a terceira enfocou a realidade das unidades federativas³¹. Nesse sentido, o objetivo deste Relatório foi consolidar os resultados das etapas anteriores, atualizar as informações apresentadas, caso exigido, e emitir recomendações exequíveis aos atores do Governo Federal envolvidos. Para tanto, pela relevância e materialidade, foram selecionados os seguintes setores: Educação, Saúde, Trabalho e Políticas de Atenção às Mulheres.

Com isso, as informações e documentos examinados foram dos seguintes tipos: normativos, planos, relatórios, extratos de sistemas informatizados, atas de reunião, ofícios, mensagens eletrônicas, sítios eletrônicos e outros registros administrativos. Para alcançar esse objetivo, esta avaliação seguiu os seguintes procedimentos: (1) Ações de planejamento: projeto e matriz de planejamento; (2) Reunião de abertura: encontros com gestores e ofícios de apresentação; (3) Indagação escrita: solicitação de auditoria, com o objetivo de buscar informações atualizadas sobre a condução das políticas e os eventuais atendimentos das oportunidades de melhorias sugeridas nos relatórios anteriores; (4) Análise documental: análise dos documentos e das informações encaminhados pelos gestores; e elaboração de matriz de achados; (5) Elaboração de Relatório preliminar: encaminhamento às Unidades Auditadas; e reunião de busca conjunta de soluções com os gestores; análise da manifestação final das Unidades Auditadas; e (6) Elaboração de Relatório definitivo: registro dos principais achados de auditoria e das recomendações.

MODELO ANALÍTICO DE AVALIAÇÃO DAS GOVERNANÇAS DAS POLÍTICAS DE CIDADANIA NO SISTEMA PRISIONAL

Os aspectos conceituais utilizados na matriz de planejamento, nos procedimentos de auditoria e na seleção dos assuntos avaliados foram extraídos de bibliografia acadêmica e técnica sobre capacidades estatais e governança em políticas públicas.

Diante das várias perspectivas de governança existentes, utilizou-se a abordagem relativa às práticas e às capacidades para implementar políticas públicas a partir das articulações com outros atores governamentais e não-governamentais. Conforme os Manuais do Tribunal de Contas da União – TCU, a governança em políticas públicas diz respeito aos “arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são

²⁹ Ordem de Serviço nº 201801109. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11610.pdf>>. Acesso em: 25/03/2020.

³⁰ Ordem de Serviço nº 201801240. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12790.pdf>>. Acesso em: 25/03/2020.

³¹ Ordem de Serviço nº 201902308. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13913.pdf>>. Acesso em: 25/03/2020.

formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014a, p. 32), bem como compreende a “habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas” (BRASIL, 2014b, p. 20).

A perspectiva de governança foi utilizada de forma conjunta com a metodologia referente à análise dos arranjos institucionais de políticas públicas e das capacidades estatais. Nesse contexto, destaca-se que as definições de capacidades governamentais e relacionais, utilizadas nesta auditoria são oriundas, respectivamente, das associações analíticas realizadas com as categorias de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais.

Conforme o referencial utilizado, as capacidades técnico-administrativas são referentes à presença de burocracias profissionalizadas e recursos governamentais, do funcionamento de mecanismos de coordenação e da existência de procedimentos de monitoramento. Por sua vez, as capacidades político-relacionais são relativas às interações institucionalizadas com outros atores burocráticos e agentes políticos, à existência e ao funcionamento de mecanismos de participação social e à fiscalização de agências de controle (GOMIDE; PIRES, 2016).

Considera-se, neste trabalho, o modelo analítico-metodológico que aponta a influência proporcional das capacidades técnico-administrativas sobre os resultados e o grau de eficácia das políticas públicas, bem como as influências que as capacidades político-relacionais podem exercer sobre as inovações no processo de execução (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 368-375).

A partir referenciais teóricos e dos critérios normativos apresentados, informa-se, no quadro a seguir, o modelo analítico utilizado nesta auditoria:

Quadro 01 – Modelo analítico de avaliação das governanças.

Dimensão	Componente	Aspecto avaliado
Capacidade governamental	Institucionalização	Processos de trabalho
		Planejamento
	Implementação	Monitoramento
		Recursos
Capacidade relacional	Coordenação	Integração intrafederativa
		Articulação interfederativa
	Participação social	Ouvidorias
		Conselhos

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

CRITÉRIOS GERAIS UTILIZADOS PARA A AVALIAÇÃO

Os critérios normativos específicos das áreas avaliadas foram mencionados no decorrer do texto que apresenta os achados de auditoria de cada política pública. De forma a sintetizar a apresentação dos critérios de avaliação comuns oriundos da bibliografia

acadêmica e técnica sobre governança pública, optou-se pela descrição a seguir, que apresenta as referências utilizadas.

Capacidade governamental

A análise da capacidade governamental foi realizada a partir da avaliação sobre aspectos dos componentes de institucionalização e de implementação das políticas de cidadania no sistema prisional.

Institucionalização

A institucionalização de uma política pública tem relação com a sua formalização, preferencialmente por meio de normativos que estabeleçam padrões e de instrumentos de gestão para a condução das ações. Considera-se que a institucionalização adequada contribui para a legitimidade e para a garantia dos recursos necessários ao desenvolvimento contínuo da política pública. A institucionalização de uma política pública compreende aspectos referentes aos processos de trabalho e ao planejamento.

Para orientar os processos de trabalho, conforme Referencial do TCU, é recomendado que “uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos” (BRASIL, 2014b, p. 43). Nesse sentido, a avaliação teve como objetivo verificar se as políticas estão institucionalizadas por normativos que preveem a divisão de competências e os mecanismos de articulação dos atores envolvidos.

Outro componente que contribui para uma boa governança diz respeito ao planejamento da política pública. Trata-se do estabelecimento de objetivos e metas objetivamente caracterizados e coerentes entre si, os quais possam apontar as formas de medição do estágio da política e os resultados esperados (BRASIL, 2014b, p. 45-47). Assim, a finalidade da avaliação foi verificar se as políticas estão sustentadas por instrumentos de planejamento adequados nos níveis estratégico (ex: objetivos, indicadores, metas, alocação de recursos) e operacional (ex: etapas intermediárias de execução, programação de atividades a serem realizadas, prazos, responsáveis).

Implementação

A avaliação da implementação das políticas de cidadania no sistema prisional foi realizada a partir da análise da presença de boas práticas de governança e do cumprimento de requisitos normativos específicos relacionados com as atividades de monitoramento e com a disponibilização e execução de recursos públicos.

Para fins de análise, considerou-se que as atividades de monitoramento devem compreender a coleta de informações sobre as atividades, produtos e metas alcançadas de forma a permitir um diagnóstico de implementação que retroalimente o processo decisório (BRASIL, 2014, p. 53; 60-62). Com efeito, a avaliação teve como finalidade verificar se o monitoramento está adequadamente estruturado para produzir

informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e aperfeiçoar o alcance dos resultados.

Além disso, também foram considerados, principalmente no tocante às recomendações, alguns dos aspectos apontados pelo Guia Prático de Análise *Ex Ante* do Governo Federal no tocante à elaboração dos planos de monitoramento e de avaliação, os quais devem especificar o indicador acompanhado, a fonte e a frequência da coleta e análise dos dados, bem como o órgão responsável pela coleta e pela análise dos dados (BRASIL, 2018, p. 163-169).

No que diz respeito à disponibilização de recursos adequados, trata-se de avaliação relativa à seguinte boa prática: “disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política” (BRASIL, 2014b, p.55). Por isso, os objetivos da avaliação foram verificar se as políticas públicas compreendem a disponibilização de recursos, bem como se execução desses recursos tem contribuído para o alcance dos objetivos propostos.

Capacidade relacional

A análise da capacidade relacional foi realizada a partir da avaliação sobre aspectos da coordenação dos atores, bem como da participação social existente nas políticas de cidadania no sistema prisional.

Coordenação

Considera-se a coordenação como um dos componentes da capacidade estatal com potencialidade para influenciar o desempenho e os resultados das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2016). Por sua vez, a execução penal é, por definição, dotada de elevada intersetorialidade em razão da divisão de atribuições presente em seu arranjo institucional. Com isso, as assistências que o Estado deve prestar às pessoas privadas de liberdade demandam integração entre os órgãos e entidades de um mesmo ente federativo (integração intrafederativa) e de entes federativos diferentes (articulação interfederativa) para a obtenção de maior efetividade na execução das assistências devidas.

No contexto da integração intrafederativa, a avaliação está fundamentada pelos critérios que apontam a relevância dos mecanismos e instâncias de articulação intersetorial, além dos referenciais que consideram a análise da atuação integrada das unidades organizacionais como forma de avaliar o grau de intersetorialidade (BRASIL, 2014, p. 58-59; CUNNILL-GRAU, 2016, p. 47-50; WU et al., 2014, p. 109-110). Por isso, a finalidade da avaliação foi verificar em que medida os atores competentes do Governo Federal atuam de forma integrada na formulação, implementação e monitoramento das políticas de cidadania no sistema prisional.

No tocante ao aspecto de articulação interfederativa, o grau de integração entre os diferentes atores de uma política pública foi analisado em observância à boa prática de

governança de estabelecer “mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum” (BRASIL, 2014b, p. 59). Para tanto, a avaliação teve como objetivo verificar em que medida o Governo Federal e os órgãos competentes dos entes subnacionais atuaram de forma articulada na formulação, implementação e monitoramento das políticas de cidadania no sistema prisional.

Participação social

A avaliação da participação social nas políticas de cidadania no sistema prisional foi realizada por meio da análise do grau de influência exercido pelas Ouvidorias e pelos Conselhos nas ações implementadas. Destaca-se que o art. 4º da LEP dispõe que o “Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução a pena e da medida de segurança”. Além disso, entre os princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, também está previsto a participação e o controle social, nos termos do art. 4º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública – Susp.

Assim, as seguintes boas práticas foram consideradas: previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios; estabelecimento de participação social que promova o envolvimento da sociedade na definição de prioridades; e garantia de que decisões e ações atendam ao maior número possível de partes interessadas (BRASIL, 2014, p. 51-53).

Para fins de avaliação, consideraram-se os seguintes normativos referentes à atuação das Ouvidorias nas políticas públicas e na execução penal: Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; Resolução CNPCP nº 3, de 18 de julho de 2014; Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018; e Manual de Ouvidoria Pública da Ouvidoria Geral da União. Com efeito, a avaliação teve como finalidade verificar se a implementação e os processos decisórios das políticas foram influenciados pela atuação das Ouvidorias. Nesse sentido, salienta-se que, nos termos do art. 9º do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, as Ouvidorias dos entes federativos podem receber representações e manifestações sobre as ações e atividades relativas ao Susp, com o posterior encaminhamento das manifestações aos órgãos competentes.

No que diz respeito aos Conselhos, foram considerados os seguintes normativos relacionados à atuação desses atores no âmbito do controle e da fiscalização da execução penal: LEP (art. 69 e 70); Resolução CNPCP nº 02, de 30 de março de 1999; e Resolução CNPCP nº 10, de 08 de novembro de 2004. Para as áreas de Educação e Saúde, também foram consideradas as competências legais dos Conselhos Estaduais existentes no âmbito das respectivas políticas públicas. Por isso, a avaliação teve o objetivo de verificar se a implementação e os processos decisórios das políticas são influenciados pela atuação dos Conselhos.

IV – REFERENCIAIS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Vol. 1.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas políticas-sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: MACEDO, J. M. et alli (Orgs.). Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. n. 26. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016.

DUAILIBI, Lígia Bonacim; RIBEIRO, Marcelo; LARANJEIRA, Ronaldo. Profile of cocaine and crack users in Brazil. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, supl. 4, p.s545-s557, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Jun 2016.

MACEDO, L. R.; MACIEL, E.L.N.; STRUCHINER, C. J..Tuberculose na população privada de liberdade do Brasil, 2007-2013*. EPIDEMIOLOGIA E SERVICOS DE SAUDE, v. 26, p. 783-794, 2017. Acesso em: 03/12/2019.

PIRES, Roberto. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: Delgado, Ana Luiza et alli. (orgs.). Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea. Brasília: ENAP, 2016.

SOUSA KAA; ARAÚJO, TME; TELES AS; RANGEL, EML; NERY, IS. Factors associated with HIV prevalence in a prison population. R. Ver. Esc. Enferm. USP. 2017;51:e03274. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v51/1980-220X-reeusp-S1980-220X2016040903274.pdf>>. Acesso em: 03/12/2019.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S.. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

Notícias e Reportagens

BARRETO, Eduardo. Incidência de Aids é 138 vezes maior dentro das prisões. O Globo, 08/12/2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/incidencia-de-aids-138-vezes-maior-dentro-das-prisoas-22166968>>. Acesso em: 03/12/2019.

BLOWER, Ana Paula; PAINS, Clarissa. Incidência de tuberculose em presos é 30 vezes maior do que na população em geral. O Globo, 02/04/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/incidencia-de-tuberculose-em-presos-30-vezes-maior-do-que-na-populacao-geral-22540362>>. Acesso em: 06/06/2018.

CAESAR, Gabriela; VELASCO, Clara. Em um ano, nº de presos provisórios cai, mas prisões do país seguem 70% acima da capacidade. G1, 22/02/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/em-um-ano-n-de-presos-provisorios-cai-mas-priso-es-do-pais-seguem-70-acima-da-capacidade.ghtml>>. Acesso em: 06/06/2018.

CIEGLINSKI, Thaís. Sistema carcerário é doente e mata, diz Rogério Nascimento, do CNJ. Agência CNJ de Notícias, 16/08/2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-sistema-carcerario-e-doente-e-mata-diz-rogerio-nascimento-do-cnj/>. Acesso em: 03/12/2019.

COSTA, Flávio; BIANCHI, Paula. “Massacre silencioso”: doenças tratáveis matam mais que violência nas prisões brasileiras. Uol, 14 agosto 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/14/massacre-silencioso-mortes-por-doencas-trateveis-superam-mortes-violentas-nas-priso-es-brasileiras.htm>>. Acesso em: 04/12/2019.

LIMA, Renato; ASTOLFI, Roberta. Guardiões das muralhas ou escudos humanos. G1, 22/02/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/guardioes-das-muralhas-ou-escudos-humanos.ghtml>>. Acesso em: 04/12/2018.

MANSO, Bruno Paes. Efeitos colaterais das prisões forçam autoridades a reverem ‘políticas de sempre’. G1, 22/02/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/efeitos-colaterais-das-priso-es-forcam-autoridades-a-reverem-politicas-de-sempre.ghtml>>. Acesso em: 04/12/2019.

MELLO, Daniel. Violência dentro das prisões reflete-se na sociedade, alerta ONG. Agência Brasil, 20/10/2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-10/violencia-dentro-das-priso-es-reflete-na-sociedade-alerta-ong>>. Acesso em: 06/06/2018.

MENA, Fernanda. Não basta construir presídios, é preciso prender com critério. Folha de São Paulo, 20/04/2018. Disponível em: <<https://temas.folha.uol.com.br/e-agorabrasilseguranca-publica/sistema-prisional/nao-basta-construir-presidios-e-precisoprendercom-criterio.shtml>>. Acesso em: 06/06/2018.

PLATONOW, Vladimir. Mortes de presos aumentam 10 vezes em quase vinte anos no Rio. Agência Brasil, 07/08/2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-08/mortes-de-presos-aumentam-10-vezes-em-nove-anos-no-rio>>. Acesso em: 03/12/2019.

Propostas para reduzir a violência. Folha de São Paulo, 20/04/2018. Disponível em: <<https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/como-avancar/propostas-para-reduzir-a-violencia.shtml>>. Acesso em: 04/12/2019.

Ratos, baratas e doenças como sarna, HIV, tuberculose e sífilis são comuns em presídios brasileiros. G1/Profissão Repórter, 09/06/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2017/06/ratos-baratas-e-doencas-como-sarna-hiv-tuberculose-e-sifilis-sao-comuns-em-presidios-brasileiros.html>>. Acesso em: 04/12/2018.