



CONTEXTO

A Avaliação das Políticas Públicas de Promoção da Cidadania no Sistema Prisional analisou aspectos de governança das políticas de Saúde, Educação, Trabalho e de Atenção às Mulheres no sistema prisional. Diante do objetivo de avaliar a atuação dos diversos órgãos federais e entes federativos envolvidos nessas políticas públicas, a auditoria foi realizada em quatro etapas.

Na primeira etapa da auditoria, que resultou no Relatório nº 201801109, a CGU avaliou a atuação do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), que é o órgão responsável pela coordenação da política nacional de serviços penais. A segunda etapa, conforme o Relatório nº 201801240, avaliou as capacidades estatais de sete Secretarias integrantes de cinco Ministérios que atuam em políticas sociais relacionadas com as áreas avaliadas. O Relatório nº 201902308, referente à terceira etapa, sintetiza os resultados da avaliação das governanças das políticas de Educação, Saúde e Trabalho no sistema prisional do Distrito Federal e de catorze estados. A quarta etapa, que resultou no Relatório nº 816641, consolidou os resultados das três etapas e emitiu recomendações ao DEPEN/MJSP e à Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS) do Ministério da Saúde.

Os critérios de auditoria foram extraídos de referenciais 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).

OBJETO DA AVALIAÇÃO

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



POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO SISTEMA PRISIONAL

A Lei de Execução Penal prevê que o Estado deve garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade a assistências e serviços que têm a finalidade de "prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade". Diante das limitações da oferta dos serviços relacionados às políticas de cidadania no sistema prisional, o Plano Plurianual da União (PPA) 2016-2019 previu metas para ampliar o acesso das pessoas privadas de liberdade aos serviços de saúde e às atividades educacionais e laborais. Dessa forma, o presente trabalho foi realizado com o objetivo de aperfeiçoar as governanças das políticas públicas de cidadania no sistema prisional, as quais também são consideradas como relevantes para a diminuição dos 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

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Aperfeiçoamento da atuação dos órgãos federais no âmbito das atribuições de coordenação e de execução das políticas de cidadania no sistema prisional

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2016 a 2019

ABORDAGENS

CAPACIDADE GOVERNAMENTAL

CAPACIDADE RELACIONAL

DIAGNÓSTICO NUMÉRICO DA POLÍTICA PRISIONAL

Dados da auditoria e abrangência nacional

8 Unidades

examinadas em âmbito federal

14 Unidades Federativas

examinadas pelas Superintendências Regionais da CGU

28 Unidades

examinadas nos estados e no DF

- 10 Secretarias de Saúde
- 9 Secretarias de Educação
- 9 Secretarias responsáveis pela política de trabalho no sistema prisional

Dados sobre a abrangência e cobertura das políticas

(Infopen jul-dez/2019)

População carcerária

755.274

Quantidade de mulheres presas

37.197

Total de pessoas em atividades laborais

144.211

(19% da população total)

Total de pessoas em atividades educacionais

123.652

(16% da população total)

312 Equipes de Saúde Prisional em 2019

(Fonte: SAPS/MS)

AVALIAÇÃO

Abrangência da Avaliação

Etapa 1:

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJSP

Etapa 2:

Secretaria de Atenção à Saúde/MS; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/MEC; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC; Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres/MDH; Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS; Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTb; Subsecretaria de Economia Solidária/MTb;

Etapa 3:

Secretarias estaduais e do DF responsáveis pelas políticas de Saúde, Educação e Trabalho no sistema prisional

Etapa 4:

DEPEN/MJSP; Secretaria de Atenção Primária à Saúde – SAPS/MS; Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC; SETEC/MEC

>>>>>>>>> PRINCIPAIS ACHADOS <<<<<<<<<<

Componente “Institucionalização”

- Os normativos da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional (Pnat) não dispõem sobre a atuação do órgão federal responsável pela condução de políticas de geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador

- Os normativos do Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP) e da Pnat não exigem que os órgãos federais competentes (DEPEN e SEB/MEC) elaborem instrumentos de planejamento e monitoramento

- As Unidades responsáveis (SAPS/MS, DEPEN, SEB/MEC e SNPM/MMFDH) pelas políticas avaliadas não utilizam instrumentos adequados de planejamento no nível operacional das ações

- As Secretarias estaduais e distrital competentes nas áreas de Educação, Saúde e Trabalho no sistema prisional não utilizam os instrumentos de planejamento previstos nos normativos das políticas avaliadas

Componente “Implementação”

- As atividades de monitoramento dos órgãos federais e estaduais competentes foram insuficientes em seu papel de retroalimentar e aperfeiçoar as políticas públicas avaliadas

- A SAPS/MS não realiza análise crítica da produção das equipes de saúde prisional e não coleta informações epidemiológicas das pessoas privadas de liberdade no âmbito do acompanhamento da política de Saúde no sistema prisional

- O DEPEN e os órgãos estaduais e distrital atuantes na gestão das políticas de Trabalho no sistema prisional não utilizam, de forma consolidada, sistemas de intermediação de mão de obra

- Os repasses realizados pelo DEPEN aos estados para a execução do Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes (PROCAP), assim como as transferências da SETEC/MEC para a implementação do Pronatec Prisional, não possuem grau elevado de execução financeira

Componente “Coordenação”

- A atuação dos órgãos competentes do Governo Federal foi parcialmente integrada, especialmente diante da desmobilização da Comissão Interministerial MJSP/MEC na área de Educação e da ausência de ações integradas duradouras no âmbito das políticas de Trabalho e de Atenção às Mulheres no sistema prisional

- As articulações com as unidades federativas realizadas pelos órgãos federais competentes (SAPS, SEB/MEC e DEPEN) não foram suficientes para cumprir as atribuições relativas ao fomento e acompanhamento das políticas estaduais e distrital das áreas de Saúde, Educação e Trabalho no sistema prisional

- As articulações do DEPEN com as unidades federativas foram parcialmente adequadas no âmbito das ações da política de Atenção às Mulheres, com oportunidades de melhoria relacionadas ao monitoramento dos Planos Estaduais

Componente “Participação Social”

- Baixo grau de influência da atuação das Ouvidorias, dos Conselhos Penitenciários Estaduais e dos Conselhos de Comunidade sobre as políticas estaduais e distrital de Saúde, Educação e Trabalho no sistema prisional

- Baixo grau de influência dos Conselhos Estaduais de Educação e de Saúde nas respectivas políticas estaduais e distrital direcionadas ao sistema prisional

PROGNÓSTICO DA CGU

A avaliação resultou nas seguintes recomendações, as quais estão associadas, aos potenciais benefícios de governança, discriminados sequencialmente

- **Elaboração, por parte do DEPEN e da SAPS/MS, com consulta aos parceiros, de instrumentos adequados de governança (planejamento, monitoramento, acompanhamento das políticas estaduais)**

A institucionalização desses instrumentos poderá contribuir para o aperfeiçoamento da coordenação entre os atores governamentais, para a previsibilidade e transparência das ações e para a disponibilidade de informações úteis à retroalimentação dos processos decisórios

- **Aperfeiçoamento de normativos federais**

Além de contribuir para a priorização dos instrumentos de governança, a reformulação de aspectos relativos à definição das atribuições poderá fomentar a participação efetiva e qualificada do DEPEN, MEC, SAPS/MS e MMFDH nas políticas avaliadas

- **Elaboração, por parte do DEPEN, de diagnósticos sobre os repasses realizados no âmbito do PROCAP e do Pronatec Prisional**

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 do DEPEN às políticas de 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