



Revista de Políticas Públicas  
ISSN: 2178-2865  
revistapoliticaspublicas@ufma.com  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Rodrigues Meneses de Sá, Luana; Flores, Andréa  
DIMENSÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS  
MULHERES ENCARCERADAS E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL  
Revista de Políticas Públicas, vol. 25, núm. 2, 2021, Julio-Diciembre, pp. 834-853  
Universidade Federal do Maranhão  
São Luís, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v25n2p>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321171229028>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



## DIMENSÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES ENCARCERADAS E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

Luana Rodrigues Meneses de Sá<sup>1</sup>  
Andréa Flores<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo busca responder ao seguinte problema: a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) é adequada para proporcionar uma aproximação com a dimensão jurídico-institucional da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)? O objetivo é documentar o programa de ação citado para viabilizar o estudo do seu funcionamento efetivo. Para tanto, utiliza o "Quadro de Referência de Políticas Públicas", ferramenta metodológica proposta pela Bucci (2015), adotando a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Ressalta a existência de pontos críticos relacionados aos elementos importantes do programa, como o descumprimento das disposições previstas na base normativa da PNAMPE, e conclui que todas as dificuldades relatadas foram identificadas através da aproximação possibilitada pelo supracitado Quadro de Referência.

**Palavras-chave:** Abordagem Direito e Políticas Públicas. Quadro de Referência. Sistema Prisional; Encarceramento feminino.

### LEGAL DIMENSION OF THE NATIONAL POLICY OF ATTENTION TO WOMEN DEPRIVED OF LIBERTY AND EGRESS IN THE PRISON SYSTEM

### Abstract

The problem of the article is: the Law and Public Policy (DPP) approach adequate to provide an approximation with the legal-institutional dimension of the National Policy of Attention to Women in Situation of Deprivation of Liberty and Egress in the Prison System (PNAMPE)? The objective is to document the aforementioned action program to enable the study of its effective functioning. To that end, it uses the methodological tool known as the "Public Policy Reference Framework" (BUCCI, 2015), which takes the approach of law and public policy (DPP). The conclusion indicates the diagnosis of critical points connected with the important elements of the program, such as non-compliance with the provisions of the normative basis of the PNAMPE, pointing out that all reported were identified through the approximation possibly by the Reference Framework.

**Keywords:** Law and Public Policy Approach. Reference Framework. Prison System. Female incarceration.

Artigo recebido em: 04/07/2021 Aprovado em: 20/11/2021  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v25n2p.834-853>

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: luanarodriguesmsa@gmail.com

<sup>2</sup> Advogada. Professora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Doutora e Mestre em Direito pela PUC/SP. E-mail: andreaflores.adv@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno do aumento de encarceramento de mulheres ocorrido nos últimos anos é um problema público<sup>1</sup>, conforme os dados oficiais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias — INFOPEN Mulheres de junho de 2014 informava o número de 37.380 mulheres presas, já o de junho de 2017, o número ascendeu para 37.828, e a consulta ao Sistema de Informações (SISDEPEN) realizada em 2021, com base em dados de 2020, indicava o número de 36.999 encarceradas.

Compreende-se que o encarceramento feminino está inserido em questões estruturais de alta complexidade, as quais requerem a atuação do Poder Público. Assim, as políticas públicas voltadas às especificidades de gênero, no contexto prisional, ganham importância como meio de assegurar os direitos fundamentais das mulheres presas e egressas.

Discute-se, neste artigo, a construção da Política Nacional de atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas (PNAMPE), instituída em 2014, através de uma Portaria Interministerial, para atender às especificidades de gênero no contexto prisional, com o objetivo de promover reformulações de práticas na esfera da execução penal feminina.

A temática justifica-se pela importância da pesquisa da dimensão jurídico-institucional da PNAMPE, cuja finalidade é subsidiar iniciativas para serem adotadas pelo judiciário, poder executivo, poder legislativo e pela sociedade civil. Destarte, pretende-se documentar esse programa de ação governamental, a fim de viabilizar o diagnóstico crítico e a análise de medidas propositivas visando ao seu funcionamento efetivo.

O problema posto está vinculado ao seguinte problema: a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) é adequada para proporcionar uma aproximação com a dimensão jurídica-institucional da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)?

A DPP revelou-se apta a proporcionar uma representação do seu programa de ação, além da identificação de seus principais elementos, tornando viável o estudo da organização interna da referida política, vez que investigação resultou no diagnóstico de pontos críticos relacionados aos elementos importantes do programa, como o inadimplemento das prestações positivas previstas na base normativa da PNAMPE.

Para tanto, utiliza-se da pesquisa documental e bibliográfica, tendo como referência a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), testando o Quadro de Referência de Políticas Públicas, desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci (2015), como ferramenta metodológica. Para obtenção de dados acerca da PNAMPE, consultaram-se as informações disponíveis no Diário Oficial da União, nos

sítios eletrônicos do Governo Federal, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), no Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões, organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório de avaliação do DEPEN feito pela Controladoria-Geral da União — CGU, bem como documentos e modelos de indicadores e Plano de Trabalho da PNAME fornecidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI), além de literatura especializada.

A primeira seção dispõe sobre os aspectos metodológicos da abordagem Direito e Políticas Públicas e abrange os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional e os elementos do funcionamento efetivo da PNAME; na sequência utiliza-se o Quadro de Referência (BUCCI, 2015) para uma aproximação com os principais elementos do programa de ação governamental, considerando que a ferramenta metodológica possibilita um diagnóstico de pontos críticos e a identificação das dificuldades na implementação do programa de ação governamental. Por fim, abordam-se as potencialidades e limites da política pública enquanto braço executivo dos direitos fundamentais.

## **2 ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Política Pública de Atenção às Mulheres no Sistema Prisional**

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), conforme as lições de Maria Paula Dallari Bucci (2019), está em construção e propõe a busca de um método para estabelecer referências comuns e procedimentos de pesquisa generalizáveis, que sejam entendidos por uma certa comunidade de pesquisadores, partindo de uma perspectiva comum, o que permitirá a identificação de padrões e entraves jurídicos, portanto, os ganhos analíticos serão direcionados para uma evolução dos pesquisadores em conjunto através de uma ótica diferente da tradicional (BUCCI, 2019a, p. 793).

O processo de sistematização do conhecimento ocasionada pela abordagem produz ganhos como: a compreensão do direito “em ação” nas políticas públicas, além da tarefa de não isolar a análise do contexto político-institucional em que o programa de ação governamental opera. Por conseguinte, possibilita a incorporação dos pesquisadores do Direito no campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas. (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 315).

Problemas como os relacionados ao sistema prisional feminino envolvem múltiplos fatores (recursos humanos, condições concretas de aprisionamento, arquitetura prisional, superlotação, déficit de vagas, assistência material, direito à saúde, especificidades de gênero, assistência educacional, interseccionalidade, vasto público-alvo, violência de gênero, segurança, reintegração social, efeitos da

prisionalização, etc.), logo, é de grande complexidade, de escala ampla e demanda muito do Estado. Portanto, o programa governamental em larga escala não é compreendido através dos instrumentos tradicionais do direito. (BUCCI, 2019b). Conforme o entendimento da pesquisadora:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2016, p. 39).

O referido conceito<sup>2</sup> teorizado decorre da trajetória acadêmica da pesquisadora Bucci, a articulação de elementos jurídicos com os componentes políticos permite a identificação de seus aspectos partidários, financeiros, estratégicos, entre outros que possibilitam desmembrar fatores que geralmente significam um desafio para a análise jurídica. (BUCCI, 2019b).

A Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) foi instituída por uma Portaria Interministerial MJ/SPM n.º 210, de 16 de janeiro de 2014, para reformular as práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras, previstos na Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/84), tais como o direito de cumprir a pena num estabelecimento próprio e adequado às suas condições pessoais, dentre outros dispositivos que não se limitam às questões da maternidade, em conformidade com a Constituição e com as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de *Bangkok*).

A portaria é a “medula” da PNAMPE, pois contém as diretrizes, os objetivos e as metas sob a perspectiva de gênero<sup>3</sup>, os quais operam, segundo o diagnóstico do CNJ(2020, p. 78), para que se “[...] reconheçam as especificidades do encarceramento feminino, seja no tocante aos fatores que promovem o aumento do número de mulheres presas, seja no que diz respeito às condições”. Contempla, ainda, as disposições sobre as articulações com os órgãos estaduais de administração, o apoio técnico e financeiro do DEPEN, a composição e as atividades do Comitê Gestor para monitorar e avaliar o seu cumprimento, e o DEPEN e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) são responsáveis pela celebração de convênios e repasses de recursos aos órgãos e entidades federais e estaduais do sistema prisional brasileiro para executar a PNAMPE.

O Decreto n.º 9.871/2019 reestruturou a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da PNAMPE, assim enfatizando o papel de coordenação a ser exercido pelo DEPEN (CGU, 2020) e estabelecendo novo prazo para apresentação do plano de trabalho previsto desde a publicação da portaria em 2014, constituído apenas em 29 de outubro de 2020.



Ante a necessidade de criação de indicadores e metas mensuráveis relacionados aos objetivos da PNAME, considera-se fundamental a organização e efetivação do plano de trabalho (2020) para monitoração e avaliação dos índices da política. As proposições de indicadores de monitoramento e avaliação objetivam a formação de instrumentos-modelo para verificação de processos e resultados (CGU, 2020, p. 54).

Em 2020, a Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), vinculada ao DEPEN, produziu a Nota Técnica n.º17/2020 versando sobre os procedimentos específicos e recomendações para a custódia de mulheres no sistema prisional, buscando a identificação das mulheres mães de crianças e adolescentes, principalmente as mães de crianças até 12 anos, o registro sobre a localização dos filhos, a condição de gravidez ou puérpera, e informações sobre a saúde dos filhos, dentre outras (CNJ, 2020, pp. 78-79). Portanto, trata-se de uma nota técnica que atende à diretriz do art. 2º, inciso V, da PNAME.

As Regras de *Bangkok* (*soft law*), a Resolução do CNJ n.º 252/2018, que dispõe sobre princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, o Estatuto da Primeira Infância (Lei n.º13.257/2016), a Lei n.º 13.769, de 19 de dezembro de 2018, altera o art. 318 do CPP, prevendo o direito à prisão domiciliar para presas preventivas grávidas, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência (art. 318-A e art. 318-B) (CNJ, 2020), a progressão especial de que trata o § 3.º do art. 112 da lei 7.210/84, no caso de mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e demais direitos assegurados pela Lei de Execução Penal corroboram com a adoção de normas e procedimentos específicos de custódia para as mulheres encarceradas.

A pesquisa publicada na série “Justiça Presente” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), sobre a implementação da PNAME pelos estados, conforme dispõe a Portaria, revela a inexistência de qualquer ação específica para o encarceramento feminino em cerca de 5 estados, e que em 8 estados não há nenhuma política para mulheres, em outros 3 estados não começaram a implantação da PNAME; dentre os que iniciaram, um terço não constituiu seu grupo gestor estadual, instância para garantir representatividade e diversidade de atores na definição de estratégias.

Em síntese, o diagnóstico aponta baixo atendimento das peculiaridades do encarceramento feminino, omissão estatal para pensar além de separação de celas e muros, e fragilidade do processo de implantação da PNAME, somado à inexistência dos grupos gestores da política na maioria dos estados, baixa interlocução dos órgãos da administração penitenciária com outras instâncias da Administração Pública, e sociedade civil, precarizando os arranjos institucionais constituídos para a execução dela. Ainda, apenas três estados indicaram a questão racial inserida na

política de diversidade, questão ignorada no âmbito prisional (CNJ, 2020, p. 80, 81, 82, 84), apesar de cerca de 66% da população carcerária feminina ser mulheres negras (soma de pretas e pardas), de acordo com dados do SISDEPEN (2021).

Identificaram-se outras dificuldades na execução da PNAME, a saber:

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

As atividades de acompanhamento são insuficientes, não geram diagnósticos mais amplos que contribuam para redefinir as ações realizadas pelo programa governamental. A baixa execução financeira do plano orçamentário utilizado pelo DEPEN (inexistência de plano orçamentário específico) também é um problema (houve a redução da especificidade orçamentária existente entre 2016 e 2018), além da falta de disponibilização de recursos orçamentários pela SNPM. (CGU, 2020, p. 55).

As atas das reuniões do Comitê Gestor da PNAME ocorridas entre 2016 e 2018 indicam que, consoante art. 10 da portaria n. 210/2014, houve a presença de representantes de outros órgãos federais do Poder Executivo, como do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Direitos Humanos, membros do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário. No entanto, essa participação não foi encontrada nas atas das últimas reuniões em 2019 e 2020, embora o Decreto atual continue possibilitando o convite a especialistas e representantes de outros órgãos e entidades. (CGU, 2020, p. 56).

A participação social e o controle social serão prejudicados, caso a tendência seja a diminuição da participação externa (que não seja apenas do DEPEN e da SNPM), e a ausência de consultas públicas e audiências públicas, tanto para elaborar os planos estaduais como para propor melhorias nas diretrizes nacionais da PNAME.

O art. 8.º do Decreto n.º 9.871/2019 orienta vedar a divulgação do conteúdo das discussões em curso do Comitê Gestor sem a prévia anuência do Diretor-Geral do DEPEN. A vedação pode inibir a participação social ampla, a transparência e é contrária às diretrizes da PNAME, nos termos do art. 2º, inciso III<sup>4</sup>.

O DEPEN (2020) apontou que as metas e ações atuais estão direcionadas para a avaliação e monitoramento dos Planos Estaduais de atenção às mulheres encarceradas e egressas e para efetivação do projeto “Mulheres Livres<sup>5</sup>”, instituído pelo DEPEN, visando desencarcerar mulheres privadas de liberdade que estão gestantes ou são mães de crianças na primeira infância. Embora

tenham envidado esforços nas ações em razoável articulação com os estados, as atividades carecem de instrumentos formais que detalham os indicadores e as metas a serem alcançadas, o que prejudica ou impossibilita a análise dos progressos e problemas na execução (CGU, 2020, p. 54).

Para contornar as dificuldades de implementação da PNAME pelos estados é fundamental a transversalização da perspectiva de gênero nas ações, programas, projetos e planos. O Acordo de Cooperação Técnica Internacional, firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, através do DEPEN, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, atuarão, nesse sentido, o edital de contratação de consultores para apoiar a construção de metodologia dos Planos Estaduais, com diagnósticos, metas e indicadores mensuráveis, conforme as diretrizes, objetivos e metas da PNAME e a recomendação da Controladoria Geral da União (2020).

A PNAME, mesmo que já esteja institucionalizada pelas normas existentes, possui uma série de dificuldades na implementação. As pesquisadoras Ruiz e Bucci (2019, p. 1161) assinalam que os problemas vinculados ao hiperencarceramento estejam estagnados na etapa de tomada de decisão de um processo decisório administrativo e/ou orçamentário, na seara do Poder Executivo, sendo de responsabilidade do DEPEN e dos Departamentos Penitenciários locais (segundo atribuições da LEP).

Em que pese esteja paralisado no Poder Executivo, entende-se que o problema estrutural é sustentado pelos três poderes, pois caberiam ao legislativo iniciativas como o projeto de Lei de Responsabilidade Político-Criminal 4373/2016<sup>6</sup>, e ao Poder Judiciário o papel de monitorar o inadimplemento de prestações positivas determinadas pelas políticas de assistência às pessoas presas, as condições de encarceramento e o cumprimento das normas e legislações específicas, dentre outras iniciativas.

Por certo, a política pública não é sinônimo e nem se restringe às disposições constitucionais ou demais legislações que compõem sua base normativa. Apesar disso, não se dispensam os seus elementos jurídicos (BUCCI, 2019, p. 801; BUCCI 2008, p. 254). Bucci (2008, p. 228) enfatiza que: “destaca-se que o aparelho estatal é constituído de instituições jurídicas, criadas e conformadas pelo Direito, por assim dizer, a ossatura e a musculatura da ação do Poder Público”. Portanto, embora não seja o cerne, nota-se a relevância das normas jurídicas para vincular a ação governamental e assegurar a continuidade das políticas públicas.



### 3 QUADRO DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRISÃO E EGRESSAS

A abordagem DPP é ideal para o desempenho de pesquisas jurídicas aplicadas. De acordo com a Bucci (2019a, p. 816), “seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais”. O seu viés analítico é direcionado para a base normativa que determina os procedimentos e rotinas que moldam a ação governamental (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1145).

O quadro de Referências de Políticas Públicas (BUCCI, 2015) é uma ferramenta desenvolvida para visualizar a dimensão jurídico-institucional das políticas públicas, uma orientação para o recorte de um programa de ação. Serve de base de estudos, os quais demonstram tratar-se de um *framework* útil para a aproximação do objeto e sua análise. (BUCCI, 2019, p. 817).

A escolha do teste de aplicação do “Quadro de Referências de Políticas Públicas” (2015) para uma aproximação dos elementos jurídicos da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional trata-se de uma simplificação, tendo em vista a complexidade do fenômeno do encarceramento feminino.

O grau atual de desenvolvimento do programa de ação analisado permite a identificação da sua organização e dos papéis institucionais de cada agente a partir do quadro analítico. Na seção 2 já se adentra na discussão sobre os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional e o seu funcionamento efetivo. A seguir ilustra-se a aplicação do quadro de referência da PNAME:

**Quadro 1** - Quadro de Referência da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).

<b>1 Nome oficial do programa de ação</b>	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).
<b>2 Gestão governamental</b>	A PNAME foi instituída em 2014, durante o primeiro mandato do Governo da Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT).
<b>3 Base Normativa</b>	<p>Normas principais: portaria Interministerial n.º 210/2014, a Constituição Federal (arts.1º, III; 5º, III; art. 5º, XLVII, “e”; art. 5º, XLVIII; art. 5º, XLIX; art. 5º, L; e art. 5º, LVII); a Lei de Execução Penal n. 7.210/1984 (disposições dos arts. 10, 14, § 3º, 19, parágrafo único, 72, VII, e §2º, 77, § 2º, 82, §1º, 83, §§ 2º e 3º, 89, 112, §3º); e o Decreto n.º 9.871/2019, Nota Técnica n. 17/2020 do DEPEN e a Portaria Gab-Depen n.º 438/2020.</p> <p>Normas acessórias: portaria n.º 199/2018 - Regimento Interno do DEPEN; Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo país, como o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok); as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Mandela); resolução n.º 14/2018, do CNPCT; Resoluções do CNJ, como</p>

**DIMENSÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES ENCARCERADAS E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL**

	<p>a n.º 252/2018, o Estatuto da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), a Lei n.º 13.769/2018, altera o art. 318 do CPP, lei n.º 13.434/2017, Diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP.</p>
<b>4 Desenho jurídico-institucional</b>	<p>A PNAME objetiva a reformulação das práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras em situação de privação de liberdade e egressas.</p> <p>Envolve a articulação entre o Departamento Penitenciário Nacional (órgão ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública) e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e os órgãos estaduais de administração prisional para serem constituídas comissões intersetoriais específicas para tratar dos assuntos relacionados às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional. O DEPEN possui pasta específica para tratar da atenção às mulheres em situação de cárcere e egressas do sistema prisional, com a Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIAMGE).</p>
<b>5 Agentes governamentais</b>	<p>O Departamento Penitenciário Nacional e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM). A Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos da Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN.</p> <p>O Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional é composto por representantes dos seguintes órgãos: I – cinco do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, um dos quais é encarregado da coordenação; e II - dois da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.</p> <p>Além dos citados, segundo o DEPEN (2020) a PNAME é executada por toda a rede de atendimento às mulheres privadas de liberdade e egressas, o que inclui: as Secretarias de Administração Prisional dos estados; o Sistema Único de Saúde, através de seus estabelecimentos de saúde; o Sistema Único de Assistência Social, e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).</p>
<b>6 Agentes não governamentais</b>	<p>Organizações não governamentais (ONGS) de atenção à pessoa presa; empresas; instituições de ensino; dentre outras não especificadas. Protagonistas: a Pastoral Carcerária Nacional; o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM; o Instituto Terra Trabalho e Cidadania; Associação Juízes pela Democracia; e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa participaram das discussões em torno da construção da PNAME e atuam na defesa dos direitos das pessoas encarceradas. Parceiros ligados à agenda nacional pelo desencarceramento e associações como a Associação de Amigos e Familiares de Presos – Ampar.</p>

<p><b>7 Mecanismos jurídicos de gestão e de articulação</b></p>	<p>A articulação é promovida pelo Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. A criação de comitês e ciclos de planos estaduais objetiva realizar as diretrizes do plano nacional. O comitê gestor é o órgão permanente de assessoramento destinado a formular propostas sobre: (I) diretrizes, objetivos e metas da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional; e (II) iniciativas para garantir os direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras, previstos na Lei 7210 de 11 de julho de 1984.</p> <p>Cada unidade federativa possui suas próprias estratégias de implementação da PNAME. A Diretoria de Políticas Penitenciárias do DEPEN fomenta, auxilia e monitora a construção dos "Planos Estaduais de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional" nas 27 Unidades Federativas e Distrito Federal. E, através de recomendações, como a Nota Técnica n.º 17/2020 do DEPEN, que busca materializar os procedimentos de custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro, conforme os regramentos internacionais e nacionais.</p> <p>O DEPEN implementa projetos de atenção às mulheres, através de convênios e acordos de cooperação técnica. O "Projeto Mulheres Livres" é um exemplo que visa o desencarceramento de mulheres privadas de liberdade (condenadas ou provisórias), gestantes e/ou com filhos na primeira infância e a efetiva proteção social delas, através de inclusão na rede SUAS, na rede educacional, no mercado de trabalho, em ações de lazer, esporte e cultura, dentre outras ações.</p>
<p><b>8 Escala e público-alvo</b></p>	<p>A PNAME é um programa de âmbito nacional direcionado às mulheres encarceradas e egressas do sistema prisional, com enfoque nos núcleos familiares também. Segundo os dados do SISDEPEN (2021) há cerca de 37.200 mulheres encarceradas, cerca de 66% são negras; o número de egressas não consta expressamente na plataforma de dados.</p>
<p><b>9 Dimensão econômico-financeira</b></p>	<p>O DEPEN e a SNPM observarão a PNAME na celebração de convênios e nos repasses de recursos aos órgãos e entidades federais e estaduais do sistema prisional brasileiro. No âmbito do DEPEN, não há vinculação orçamentária à PNAME, as ações são desenvolvidas de forma intersetorial e transversal (colaborativa/parcerias). O DEPEN financiava as ações direcionadas à PNAME por meio do Plano Orçamentário (PO) 005 da Ação Orçamentária 20UG, durante o exercício de 2019, a base do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP não registra o PO 005, constando o PO 001 (Políticas voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa) que contempla questões de gênero no âmbito das políticas penitenciárias. Não há PO específico atualmente.</p> <p>Não há destinação de valores do FUNPEN exclusivamente ao aprisionamento feminino, entretanto, sobre o que foi gasto com as mulheres presas, é um dado que as unidades federativas podem oferecer de forma concreta, inclusive consta no plano de trabalho a orientação sobre a necessidade de visualizar os recursos do FUNPEN em atenção às mulheres presas. Conforme o que dispõe o art. 9.º da PNAME: O DEPEN prestará apoio técnico e financeiro aos órgãos estaduais de administração prisional, com ênfase em algumas áreas.</p>
<p><b>10 Estratégia de implantação</b></p>	<p>A implementação do Comitê Gestor e dos comitês estaduais para elaboração e avaliação dos planos estaduais, a definição do plano de trabalho, com cronograma e previsão de avaliação periódica. A disponibilização de edital para a contratação de consultores especialistas para padronização e consolidação de metas e indicadores mensuráveis. Outra estratégia é o convencimento dos gestores estaduais para aderir ao projeto "Mulheres livres", tido como um projeto-piloto do DEPEN dotado de perspectiva de gênero.</p>

## DIMENSÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES ENCARCERADAS E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

<p><b>11 Funcionamento efetivo do Programa</b></p>	<p>Ocorreu o primeiro ciclo de planos estaduais em atenção às mulheres presas (2017-2018). O projeto-piloto "Mulheres livres" teve adesão de poucos estados.</p> <p>Em 2020 houve a elaboração do plano de trabalho da PNAME, a aprovação do regimento interno, a publicação do edital de contratação de consultores para apoiar a construção de metodologia dos Planos Estaduais, com diagnósticos, metas e indicadores, resultados e impactos pretendidos, plano de monitoramento com indicação de atores, fontes de dados e frequência de coleta dos dados para acompanhamento e avaliação da execução do plano, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas da PNAME e com a Recomendação da Controladoria Geral da União (2020). Verificou-se a diminuição da participação de especialistas nas reuniões do Comitê Gestor e a baixa adesão dos estados na implementação das metas, dos comitês estaduais e dos planos estaduais.</p>
<p><b>12 Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional</b></p>	<p>A desnecessária vedação de divulgação de conteúdo do que é debatido no Comitê Gestor da PNAME, sem a prévia anuência do Diretor-Geral do DEPEN, é passível de críticas, pois implica no enfraquecimento da participação popular e controle social, e ausência de previsão de mecanismos objetivando a realização de consultas e audiências públicas na construção de planos estaduais de atenção às mulheres e reformulações das diretrizes nacionais são contrárias à diretriz de fomento à participação social prevista na portaria.</p> <p>O inadimplemento de disposições contidas na Portaria, a não realização dos relatórios anuais, além da baixa interlocução entre a gestão prisional e a sociedade civil e o baixo efetivo orçamentário são fatores prejudiciais ao funcionamento efetivo. A tardia organização do plano de trabalho, padronização e elaboração de metas e indicadores mensuráveis constituem dificuldade da política nacional de atenção às mulheres encarceradas.</p>

**Fonte:** elaboração das autoras com uso do Quadro de Referência de Políticas Públicas, concebido por Maria Paula Dallari Bucci (2015) e com base em dados do DEPEN (2020), CNJ (2020) e CGU (2020).

A partir da aproximação com os componentes jurídicos, convém apresentar uma linha do tempo do problema público em questão, composta por uma série de elementos políticos, de fatos e debates que introduziram a PNAME na agenda governamental; ressalta-se que a linha não é rigidamente linear e elege apenas os destaques. Dentre os marcos que influíram na construção da PNAME, destacamos os seguintes: casos emblemáticos como o ocorrido em 2007, que chamou atenção do país em razão do descaso com o encarceramento feminino, em Abaetetuba, no Pará, uma garota de 15 anos passou 26 dias presa numa cela com cerca de 30 homens, tendo sido vítima de estupros e tortura<sup>8</sup>; em 2007, também aconteceu a divulgação do Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial — Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino (BRASIL, 2008a), havendo como convidados diversos representantes da sociedade civil.

O primeiro Encontro Nacional sobre o Encarceramento Feminino<sup>9</sup> foi organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizado em Brasília/Distrito Federal, em 29 de maio de 2011, com exposições e discussões feitas por representantes da sociedade civil e órgãos de governo; já a segunda edição ocorreu em 2013, ocasião em que trataram assuntos como as Regras de *Bangkok*,

prisão domiciliar, tratamento de grávidas e mães com filhos no cárcere, revista íntima, tráfico de entorpecentes, dentre outros.

As Regras de *Bangkok* representam um marco internacional, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, na Resolução n. 65/229, em 2010. Elas foram traduzidas para o português pelo Conselho Nacional de Justiça, com apoio do ITTC — Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e da Pastoral Carcerária Nacional, somente em 2016.

Segundo a pesquisadora Rosângela Santa Rita, que trabalhou como coordenadora do Projeto Mulheres, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), e colaborou na minuta do programa de ação:

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

O resultado das discussões em torno do conteúdo para uma política nacional desemboca na Portaria Interministerial n.º 210/2014, o primeiro documento com ações sistemáticas direcionadas ao aprisionamento de mulheres encarceradas e egressas no Brasil. Tendo em vista os objetivos elencados, nota-se que a política destaca o processo de elaboração de políticas estaduais desenvolvidas a partir das diretrizes, metas e objetivos da PNAMPE (CURCIO, 2020, p. 202, 207). Contudo, só em 2017 inicia as ações para formação do primeiro ciclo de planos estaduais. Em 2015, o livro-reportagem “Presos que menstruam: A brutal vida das mulheres tratadas como homens nas prisões brasileiras”, da jornalista Nana Queiroz, teve ampla repercussão por retratar a realidade prisional de forma humanizada.

Após, ocorreram episódios como a decisão emblemática proferida no *Habeas Corpus* Coletivo n.º 143.641/SP, impetrado pelo Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu), que teve o polo ativo substituído depois pela Defensoria Pública da União, julgado em fevereiro do ano de 2018, pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), onde concedeu o direito de substituir a prisão preventiva pela prisão domiciliar para mães encarceradas, desde que o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, e não tenha sido cometido contra os próprios filhos. Na sequência, houve alterações legislativas, como a lei n.º 13.769, de 19 de dezembro de 2018, para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação.

Em 2020 foi divulgado o resultado de uma análise do DEPEN quanto à avaliação de impactos das políticas implementadas ao aprisionamento feminino, no período de agosto de 2018 a



dezembro de 2019. Dentre os indicadores, constavam as atividades que abarcam os impactos da redução do déficit de vagas prisionais femininas; diminuição do percentual de presas provisórias; aumento dos seguintes itens: quantidade de mulheres em atividades de trabalho interno e externo, espaço específico para gestantes, quantidade de mulheres em consultas médicas externas e na própria unidade; quantidade de mulheres em atividades educacionais.

O programa de ação governamental, objeto de estudo, é relativamente recente, e está pendente de consolidação de indicadores e metas mensuráveis. Ainda há muitas evidências da precária realidade prisional descritas em relatórios do INFOPEN Mulheres (especialmente sobre superlotação e maior número de estabelecimentos mistos, do que propriamente femininos), do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura — CNPCT, informações contidas na ADPF 347, em que o STF declara o Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI), no bojo do HC coletivo 143.641/SP, em pesquisas empíricas no sistema prisional (como a “Dar à Luz nas Sombras”, promovida em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério da Justiça, através da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL-MJ), em relatórios produzidos pelo CNJ, Pastoral Carcerária, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania — ITTC, dentre outros.

#### **4 POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÃO ÀS MULHERES PRESAS:** potencialidades e limites do braço executivo dos direitos fundamentais

A linha de raciocínio seguida pela abordagem DPP indica que as políticas públicas são necessárias como atividade de coordenação estratégica da ação governamental, para materializar os direitos fundamentais. (BUCCI, 2019, p. 811-812). O sentido adotado pela abordagem DPP é de que as políticas públicas decorrem da concepção de Estado Social, oriunda da Constituição de 1988. Logo, elas representam o braço executivo dos direitos fundamentais e o maior benefício que a abordagem poderá prestar será contribuir para a reconstrução do referido Estado Social (BUCCI, 2019, p. 811; BUCCI, 2021, p. 38; KERSTENETZKY, 2014, p.2).

O distanciamento de pesquisadores do direito, em relação às políticas públicas, dificulta o desenvolvimento do conhecimento próprio, limita os juristas às questões da eficácia dos direitos assegurados pela Constituição ou leis. Cabe o entendimento de que é plausível afirmar que a existência de programas de ação adequadamente estruturados, implementados e avaliados sob o enfoque jurídico sejam pressupostos para a efetividade dos direitos que buscam concretizar ou materializar. (COUTINHO, 2013, p. 189).

A situação-problema da magnitude do encarceramento feminino será melhor analisada a partir de uma política pública bem estruturada. Assim, trabalhar para o funcionamento efetivo da PNAME significará avanços na concretização de direitos fundamentais destas mulheres.

A partir da aproximação a PNAME, identificaram-se a organização interna do programa e algumas dificuldades para seu funcionamento efetivo, sendo que a aproximação com o uso do citado quadro permite visualizar uma série de elementos jurídicos pendentes para superar os limites encontrados e promover a melhor execução do programa de ação. Nota-se que pontos relevantes podem ser explorados acerca das políticas públicas no âmbito prisional, quais sejam, o descumprimento das prestações positivas determinadas pelas políticas de assistência, o controle judicial das condições materiais de encarceramento e a interseccionalidade na execução de políticas públicas em prisões.

O artigo 10 da Lei de Execução Penal (LEP) contém disposições sobre a assistência à pessoa presa ser dever do Estado, com a finalidade de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Assim, o inadimplemento de prestações positivas determinadas pelas políticas de assistência pode ensejar a realização de termos de ajustamento de conduta ou a judicialização através de ações civis públicas (GIAMBERARDINO, 2018, p. 46).

Com a PNAME é possível visualizar e monitorar o plano de trabalho (as metas, objetivos e prazos) já existente e suas futuras reformulações e justificativas, adotando-se as medidas necessárias (judiciais ou não) para seu cumprimento. Quanto ao controle judicial das condições de encarceramento, a controvérsia está no debate da jurisdicionalidade da execução penal, a partir do que dispõe o artigo 66 da LEP<sup>10</sup>, nos incisos VI, VII e VIII, o qual compreende que compete ao Juiz da Execução não só fiscalizar, mas intervir para assegurar condições dignas de cumprimento da pena.

A realidade prisional brasileira não corresponde com a que consta na Constituição. Contudo, o debate sobre interdições de estabelecimentos prisionais por condições inadequadas de funcionamento não desperta a atenção necessária no Brasil. As notícias sobre o caos do sistema penitenciário brasileiro e a violação de direitos são naturalizadas. (CACICEDO, 2018).

A construção da concepção de que a competência judicial atribuída pelos dispositivos legais citados não é propriamente jurisdicional, mas uma competência administrativa exercida pelo juiz da execução penal, afasta os efeitos de uma decisão judicial, tida como ordem e com consequências graves nas hipóteses de descumprimento, reservando ao juiz o papel de recomendar a regularização daquilo que não estiver em conformidade com as normas, sob pena de interdição do estabelecimento no todo ou em parte (CACICEDO, 2018, p. 427).

A respeito das políticas públicas de gênero, há uma espécie de pesquisa prevista no plano de trabalho (2020) da PNAME com as destinatárias do programa, ou seja, as mulheres encarceradas.

O devido cumprimento do plano pode representar um significativo progresso na identificação e reconhecimento das necessidades especiais das mulheres presas. A PNAME deve buscar considerar as interseccionalidades presentes, gênero, raça e classe, visando compreender os impactos do encarceramento na manutenção desses vínculos e nos núcleos familiares (CNJ, 2020, p. 112). Sobre interseccionalidade:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Portanto, destaca-se que as políticas de gênero perpassam o arcabouço das políticas de cidadania, o que exige pensar num conjunto de medidas que não se resume à mera separação espacial entre mulheres e homens em estabelecimentos prisionais (CNJ, 2020, p. 112). O diagnóstico de arranjos-institucionais realizado pelo CNJ (2020) aponta iniciativas a serem tomadas pelo poder judiciário, tais como:

Fomentar a aplicação do HC 143.641; Monitorar o cumprimento das normas e legislações específicas para grupos com vulnerabilidades acrescidas, dando atenção especial, durante as inspeções, às questões de acessibilidade e custódia prisional no acesso aos direitos; Participar do grupo gestor da política estadual e monitorar o cumprimento das metas propostas na PNAME; Assegurar o direito à autodeclaração no tocante às questões de identidade e expressão de gênero, raça e orientação sexual, bem como ao uso do nome social pelas pessoas privadas de liberdade e seus familiares e ou visitantes [...] (CNJ, 2020, p. 114).

Dessa forma, o programa de ação governamental poderá contribuir, de fato, para ser o braço executivo dos direitos fundamentais das mulheres encarceradas.

## **5 CONCLUSÃO**

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) revelou-se apta a proporcionar uma representação do programa de ação da Política Nacional em Atenção às Mulheres Presas e Egressas (PNAME), além da identificação de seus principais elementos, tornando viável o estudo da organização interna da referida política, vez que a investigação resultou no diagnóstico de pontos críticos relacionados aos elementos importantes do programa, como o descumprimento das disposições previstas na sua base normativa, considerando que dificuldades relatadas foram identificadas através da elaboração do quadro analítico, a partir da aplicação da abordagem DPP.

A construção da PNAME é fruto de fatos e debates em torno da inobservância das especificidades de gênero e dos impactos sociais e econômicos do encarceramento feminino; trata-se de um programa de ação governamental institucionalizado pela base normativa existente, embora sua

implementação ainda seja um desafio a ser enfrentado, em razão de problemas como a insuficiência dos instrumentos de planejamento existentes no âmbito de atuação, dificuldade para consolidação de metas e indicadores mensuráveis, baixa execução financeira do plano orçamentário utilizado pelo DEPEN, dificuldade de visualizar os recursos do DEPEN direcionados ao aprisionamento feminino, descumprimento das disposições previstas na Portaria que institui a política, ausência de elaboração dos relatórios anuais de avaliação de cumprimento da PNAME e precária atividade de monitoramento.

Indicadores como a redução do déficit de vagas prisionais femininas e a diminuição da massa carcerária feminina apontam para o reconhecimento da falência da política de encarceramento em massa de mulheres, portanto, cabe ampliar a discussão nesse aspecto sob a ótica de Políticas Públicas.

As consultas públicas e audiências públicas, tanto para elaborar os planos estaduais, como para proposições de melhorias das diretrizes nacionais devem ser consideradas relevantes. Nesse sentido, entende-se que vedar a divulgação do conteúdo das discussões em curso do Comitê Gestor da PNAME sem a prévia anuência do Diretor-Geral do DEPEN é desnecessária e contrária à diretriz que prevê o fomento à participação das organizações da sociedade civil no controle social, bem como nos diversos planos, programas, projetos e atividades delas decorrentes.

O Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020) demonstra que o déficit das ações voltadas para as diversidades permanece mesmo após a instituição de políticas específicas orientadas para reformular práticas na execução penal nesse sentido. A questão racial não é tida como central para os planos estaduais de atenção às mulheres presas e egressas com base nas diretrizes da PNAME, embora as mulheres negras sejam o público-alvo da política, pois conforme dados oficiais representam cerca de 66% das mulheres criminalizadas.

A respeito das políticas públicas de gênero, o cumprimento da pesquisa prevista no plano de trabalho (2020) da PNAME com as destinatárias do programa, as mulheres encarceradas, pode representar um significativo avanço na identificação e reconhecimento das necessidades especiais das mulheres em situação de prisão. Nesse contexto, incumbe à sociedade, aos operadores do Direito, em especial, ao Poder Judiciário, o papel de monitorar e intervir no caso de descumprimento de prestações positivas determinadas pelas políticas de atenção às mulheres presas e egressas, destacando a interseccionalidade na execução de políticas públicas em prisões.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil –1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, ano CXXVI, n. 191- A, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2021.
- BRASIL. Lei n. ° 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 20 maio 2021.
- BRASIL. Decreto n. ° 9.871, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. **Diário Oficial da União**: ed. 123, seção: 1, pág. 11, publicado em 28/06/2019, órgão: atos do Poder Executivo. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/ha6y92p6>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial MJ/SPM n. ° 210, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). **Diário Oficial da União**: n. ° 12, seção 1, pág. 75, publicado em 17/01/2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckn6dax>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Plano de Trabalho - Minuta**: Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas MJSP/SNPM. Brasília, DF, 29 de out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Projeto PnudBra/14/011**: fortalecimento da gestão do sistema prisional brasileiro. Edital de seleção de Consultoria - Pnud 05/2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9d28z3>. Acesso em: 20 maio 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. PNUD. **Diagnóstico sobre a implementação da Política Nacional de Atenção às<sup>11</sup> Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) e Indicadores de Avaliação e Monitoramento**. Consultora: Joana Carvalho Costa, supervisora: Susana Inês de Almeida e Silva. Brasília, DF, 2018. 54 p.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. **Projeto de Auditoria**: 816641. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/14119.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Grupo de Trabalho Interministerial. **Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino**. Brasília, DF, 2008, p. 196.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade** - junho de 2017. Consultor: Marcos Vinícius Moura Silva. Brasília, DF, 2019, p. 82. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres>. Acesso em: 20 mar. 2021.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres**. 2 ed. Org. Thandara Santos, colaboração: Marlene Inês da Rosa [et al.] Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional **Nota Técnica n.º 17**: procedimentos quanto à custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9hj4cm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria Gab-DEPEN n.º 438, de 20 de novembro de 2020. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAME. **Diário Oficial da União**: edição: 225, seção: 1, pág. 121, publicado em: 25/11/2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybjptvw5>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, Ministério da Justiça, IPEA Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Resolução n.º 14, de 13 de agosto de 2018. Institui Comissão Permanente sobre Mulheres no Sistema Prisional do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT. **Diário Oficial da União**: edição: 159, seção: 1, pág. 90, publicado em: 17/08/2018. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr23c2r8>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões**. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8j35cp> Acesso em: 24 maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.) **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. pp. 7-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019a. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>>. Acesso em: 20 abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Saraiva, 2019b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca; Instituto Mineiro de Direito Administrativo (org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina; MOUALEM, Pedro Salomon (org.) **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acessado em: 23 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CACICEDO, Patrick. O controle judicial da execução penal no Brasil: ambiguidades e contradições de uma relação perversa. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 4, n. 1, p. 413-432, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v4i1.111>

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora: Fiocruz, 2013.

CURCIO, Fernanda Santos. **Memória e prisões femininas no Brasil: uma análise das políticas de tratamento penitenciário e de atenção direcionadas às mulheres em situação de privação de liberdade**. 2020. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio Centro de Ciências Humanas e Sociais (CCH), Rio de Janeiro, 2020.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

GITIRANA, Julia Heliodoro Souza. Política Nacional para a Mulher em situação de Privação de Liberdade e Egressa no Sistema Prisional. In: BERTOTTI, Bárbara Mendonça et al. (orgs.) **Gênero e resistência**, volume 2: memórias do II encontro de pesquisa por/de/sobre mulheres [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas públicas sociais**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE. Texto para discussão n. 92, fev. 2014. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD92.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam: A brutal vida das mulheres tratadas como homens nas prisões brasileiras**. Brasil, Record, 2015.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 18 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>.

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

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas. Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

## Notas

<sup>1</sup> Considera-se que um problema público existe quando o seu status quo é considerado inadequado e há expectativa do alcance de uma melhora, o referido problema é tido como uma questão relevante para a coletividade (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 14).

<sup>2</sup> Adota-se a concepção de Bucci (2021, p. 312), em que o conceito será sempre impreciso em razão da natureza complexa, multifacetada e transdisciplinar da política pública, e parte da premissa de que é um conceito “de que se servem os juristas”, não um conceito jurídico, fundado em categorias jurídicas.

<sup>3</sup> Entende-se que a perspectiva de gênero deve suplantiar a ideia de apenas inserir dispositivos sobre as mulheres, pois se busca a superação do essencialismo, e o binarismo que constroem as hierarquias e as subordinações de gênero (GITIRANA, 2019, p. 102).

<sup>4</sup> Fomento à participação das organizações da sociedade civil no controle social desta Política, bem como nos diversos planos, programas, projetos e atividades delas decorrentes.

<sup>5</sup> Etapas do projeto “Mulheres Livres”, disponível em: <https://legado.justica.gov.br/mulheres-livres>. Acesso em: 9 jun. 2021.

<sup>6</sup> Verificar: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077166>. Acesso em: 9 jun. 2021.

<sup>7</sup> O caso em tela é de uma política institucionalizada pelas normas existentes, mas com dificuldades na sua implementação. Em outros casos, o uso do Quadro de Referências é considerado insuficiente nas situações quando os programas não estão bem estruturados, porque se encontram em processo de estruturação ou, porque não entraram na agenda política. E nestes casos, o Quadro de Problemas configura-se como hipótese ideal para ser testada nessas situações-problema (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1148).

<sup>8</sup> Conferir: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1828880-garota-que-ficou-presa-com-30-homens-no-para-levar-vida-desprotegida.shtml>. Acesso em: 11 maio 2021.

<sup>9</sup> Ver: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cursos-e-eventos/encontro-nacional-do-encarceramento-feminino/>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>10</sup> Zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; e VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta lei (BRASIL, 1984).