



**REDES DE ATENÇÃO ÀS
PESSOAS EGRESSAS DO
SISTEMA PRISIONAL:
MAPEANDO ATORES-CHAVE
E SUAS DEMANDAS**



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

Sumário

Introdução	3
Principais desafios identificados	4
Breve histórico das redes nos sete estados	6
Recomendações de ação.....	9
Sugestões de temas para materiais do repositório e capacitações de redes	10
Anexo 1: Incidência de temas mais mencionados nas entrevistas (fevereiro a abril de 2021).....	11
Anexo 2: Lista de temas mencionados nas entrevistas como interesses para o repositório	11

REDES DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: MAPEANDO ATORES-CHAVE E SUAS DEMANDAS

Introdução¹

O presente documento tem como objetivo apresentar um mapeamento de atores-chave que atuam em redes de atenção às pessoas egressas do sistema prisional e os seus principais desafios, no âmbito do projeto “Quebrando ciclos de violência”, desenvolvido pelo Instituto Igarapé. Tais redes vêm sendo fortalecidas e expandidas nos últimos anos, na esteira da criação da Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, em dezembro de 2019.

A primeira Rede de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional foi criada no Rio de Janeiro, há 15 anos. Em 2019, uma das fundadoras da Raesp-RJ e posteriormente membro da equipe do programa Fazendo Justiça, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), replicou a experiência do Rio de Janeiro no Tocantins.

Esse movimento foi abraçado pelo CNJ, também no âmbito do Programa Fazendo Justiça. O fomento a redes de atenção ao egresso foi, então, incluído no eixo de Cidadania do programa. Esse eixo possui quatro focos: cidadania para pessoas privadas

de liberdade; atenção às pessoas egressas; qualificação do Judiciário na política prisional; e controle e participação social. A construção da metodologia de criação da Raesp e o incentivo à sua organização nos diferentes estados ocorreu de maneira simultânea à promoção dos Escritórios Sociais, um programa criado de forma pioneira no Espírito Santo e cujo fomento já estava previsto no eixo de Cidadania do Fazendo Justiça.

As redes são formadas por organizações, instituições e órgãos focados no atendimento e atenção a pessoas egressas. Seu objetivo é fortalecer o acesso desses indivíduos e de suas famílias a políticas públicas interdisciplinares de integração social. Suas estratégias incluem mobilização e articulação política. Elas também desempenham um papel no controle social dos serviços públicos. Assim, fortalecem a inserção social das pessoas libertadas do sistema prisional para que possam quebrar os ciclos de violência.

Há, no entanto, uma série de desafios para sua criação e sustentabilidade. Parte deles está relacionada às lacunas em conhecimentos

1 O Instituto Igarapé gostaria de agradecer aos/às entrevistado/as e ao programa Fazendo Justiça pelo apoio no projeto.

técnicos e ferramentas de comunicação. No sentido de identificar o estado atual das redes e quais as suas maiores urgências, realizamos este mapeamento. A sistematização de demandas das redes servirá de importante insumo para a criação de um portal voltado para os atores que compõem esses grupos a ser desenvolvido pelo Instituto Igarapé.

Para a elaboração deste documento, foram feitas 23 entrevistas com atores que integram ou são chave no processo de constituição das Redes de Atenção à Pessoa Egressa do sistema prisional. O levantamento contemplou sete estados: Tocantins (três entrevistas); Maranhão (uma entrevista); Ceará (cinco); Rio Grande do Norte (três); Minas Gerais (três); Mato Grosso (cinco); e São Paulo (três). Dos 23 entrevistados, oito eram membros do poder Judiciário, dois do Executivo estadual e 15 da sociedade civil. O retrato apresentado das redes reflete o período de fevereiro a abril de 2021, quando as entrevistas foram realizadas. A única exceção é a Raesp-TO, que estava sem coordenação nesse período, e, por isso, teve seus integrantes entrevistados no final de junho de 2021.

A seguir, apresentamos desafios gerais identificados e, em seguida, um breve histórico das redes dos sete estados focados nesta fase. Também trazemos uma lista de recomendações, com especial atenção ao que poderá ser contemplado pelo portal/plataforma e na formação oferecida posteriormente a membros das redes com base nos desafios identificados e no cenário observado.

Principais desafios identificados

1 Como lidar com questões relacionadas a pessoas presas.

“O preso de hoje é o egresso de amanhã”, conforme afirmou um dos entrevistados. Especialmente em estados com ecossistemas de sociedade civil mais enxutos, é comum que as organizações não se dediquem exclusivamente à pauta de pessoas egressas e busquem utilizar o espaço proporcionado pela rede para lidar também com questões relacionadas ao sistema prisional e a pessoas privadas de liberdade.

2 Participação do poder público.

A existência de um espaço em que se pretende construir um diálogo horizontal entre sociedade civil e poder público nessa temática tem grande potencial de impacto positivo para melhoria de serviços prestados a pessoas egressas. Contudo, uma vez que as redes também têm um papel de controle social, a participação de representantes de órgãos/instituições que serão objeto desse mesmo controle pode gerar tensões.

3 Esvaziamento com mudança de gestão.

Tanto para membros do poder público quanto da sociedade civil, há a preocupação de trocas internas nas organizações gerarem perda de engajamento e lacunas de memória institucional de participação na rede.

4 **Engajamento dos membros na rede.**

Este ponto diz respeito ao desafio de continuidade da participação e interação entre os membros. Redes se propõem a ter estruturas porosas e horizontais. Para além da sua maleabilidade, isso também significa que os membros precisam ser mantidos engajados em sua respectiva organização para que a rede se mantenha um espaço relevante.

5 **Como construir uma pauta e uma identidade da rede como entidade, e não como grupo de organizações.**

As redes são formadas por organizações que trabalham em temas com sobreposição com a atenção a pessoas presas e pessoas egressas, mas que não necessariamente têm esse público como seu foco principal de atuação. Exemplos disso são organizações focadas nos direitos de pessoas negras, população LGBTQ+ e mulheres. Nesse sentido, para que a rede funcione e atue de forma eficiente, é preciso que esteja claro e bem delineado o objetivo comum e a contribuição de cada organização para esse propósito.

6 **Financiamento da rede e suas atividades.**

Para muitos membros, a participação na rede é um trabalho voluntário dentro de um trabalho voluntário. Por sua estrutura horizontal, redes precisam de coordenações proativas e capazes de manter o engajamento entre os membros. Essa atuação é dificultada pela ausência de financiamento direcionado ao funcionamento da rede.

7 **Como criar conhecimento acumulado/memória institucional.**

Há uma preocupação com as trocas de representantes das organizações e de coordenações no médio prazo. As redes precisam produzir material institucional de memória para que a sua atuação fique registrada, e não à mercê da existência de participantes que se mantenham na rede por muito tempo.

8 **Como medir o impacto da rede/organização-membro.**

Um ponto presente em todas as entrevistas foi a ausência de métricas e técnicas de mensuração de impacto do trabalho realizado. Essa ausência dificulta a comunicação do trabalho das redes e dos seus membros individuais, assim como a elaboração de propostas de financiamento.

9 **Como comunicar questões relacionadas à rede e ao tema.**

A comunicação das redes enfrenta desafios em duas frentes: capacidade técnica e financeira para desenvolver materiais, e conhecimento para produzir uma comunicação externa adequada à sensibilidade que o tema requer.

Breve histórico das redes nos sete estados

Ceará

As conversas iniciais para criação da Raesp-CE foram conduzidas com cinco membros, entre representantes do poder público e da sociedade civil. Eles buscaram, inicialmente, fazer um diagnóstico da política para pessoas egressas no estado. Em um segundo momento, prepararam um questionário para entender como cada organização trabalhava com egressos e quais deveriam ser as prioridades de atuação para entender como as pessoas entendiam as fragilidades das políticas da área e seus principais desafios. Esse método tinha como objetivo amplificar a compreensão do que deveria ser uma organização em rede através da identificação dos serviços existentes e das lacunas. Dessa maneira, permitir que a concepção da cooperação necessária surgisse de forma conjunta, e não com uma proposta a partir das outras experiências. Houve, ainda, um esforço em entender as Raesp já constituídas e sua atuação.

A Raesp-CE foi formalizada em dezembro de 2020 com a presença de mais de 70 pessoas, representando cerca de 30 organizações. Há uma percepção de que já existia no Ceará uma boa interlocução entre as organizações que trabalham com pessoas egressas, tanto entre organizações do poder público quanto da sociedade civil, o que contribuiu para a formação da rede. Nas entrevistas do estado, o ponto mais frequentemente trazido como desafio foi a compreensão do que é uma rede e o que significa trabalhar em rede, e, conseqüentemente, o engajamento das organizações que aderiram à iniciativa. A rede foi constituída com cinco Grupos de Trabalho temáticos, mas muitas organizações ainda

não aderiram a nenhum deles e, dentre as que aderiram, essa adesão foi muito desigual — com a concentração da maior parte dos representantes no eixo de Trabalho e Renda. Os membros estão buscando uma forma de equilibrar melhor essa distribuição para que o acesso a outras políticas públicas também seja contemplado pela rede.

Maranhão

Até o momento da entrevista, a rede não estava formalmente constituída. Segundo atores-chave entrevistados, um dos pontos de dificuldade de formalização é o número restrito de organizações da sociedade civil no estado engajadas com o tema. Nesse sentido, a sociedade civil local identificou a necessidade de a rede do estado ter um olhar de conscientização das próprias instituições sobre a importância de trabalhar com o público de pessoas egressas, aproximando-as do tema. Nesse processo, foram mapeadas dez instituições de sociedade civil convidadas a fazer parte da rede, das quais apenas três tinham as pessoas egressas como foco principal do seu trabalho. Com isso, foi possível gerar uma paridade quantitativa entre membros do poder público e da sociedade civil, apesar de o engajamento inicial ter sido do primeiro grupo. Uma fala que apareceu apenas na entrevista do Maranhão foi de que é um desafio convencer a sociedade civil de que é preciso “cobrar mais” do poder público.

Mato Grosso

A rede do Mato Grosso foi a que colocou de forma mais frequente a preocupação em construir uma organização que fosse liderada pela sociedade civil, considerando a presença de um número relevante de representantes do poder público. Essa atenção, no entanto, não teve impacto no tempo do processo de formação da rede. Ela foi constituída após nove reuniões realizadas em um espaço de

pouco mais de dois meses, e, no momento da entrevista, contava com 30 membros entre organizações da sociedade civil, poder público e membros individuais. Entre os entrevistados, há a percepção de que, como muitos atores que se envolveram na rede já se conheciam, a integração entre os membros foi mais rápida.

Há também no Mato Grosso a perspectiva de que a rede se interiorize, talvez vindo a criar células menores para dar conta da dimensão territorial do estado e das diferentes demandas que surgem em cada região, o que seria uma inovação no formato.

Minas Gerais

Assim como nos outros estados, compreender o papel da rede, sua importância e a atuação que seu espaço permite é um desafio. Nesse sentido, os membros da rede de Minas Gerais fizeram uma escolha diferente dos outros estados no processo de constituição e busca por uma identidade da rede. Foram criados grupos temáticos de trabalho para facilitar o processo de discussão do que a rede deveria ser, e não após o início dos trabalhos com a formalização. Esse movimento foi associado à busca por desenvolver um planejamento estratégico do que deveria ser a rede. Os atores entrevistados entendem que essa divisão foi fundamental para caminhar no entendimento do que seria a rede, já que as reuniões com todos os futuros participantes (e seus diversos focos de atenção) tiveram dificuldade para chegar a um entendimento comum sobre o formato da Raesp-MG. A rede foi constituída em março de 2021. No período de condução das entrevistas, foi possível acompanhar a finalização do processo de constituição e formalização da rede.

Rio Grande do Norte

As conversas para criação da Raesp-RN foram iniciadas em abril de 2020, a partir das ações de fomento do programa Fazendo Justiça. O processo para criação da rede foi rápido: em agosto o estatuto foi finalizado, e em setembro a rede foi formalmente instituída. A constituição da Raesp-RN foi profundamente afetada pela história recente do sistema prisional do estado. Na esteira dos massacres de 2017,² foi criado o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. Ainda que, inicialmente, ele só contasse com membros do Estado, foi, aos poucos, dialogando cada vez mais com a sociedade civil. De acordo com entrevistas, esse processo iniciou, se não uma aproximação concreta, ao menos um reconhecimento entre os atores do campo e do tipo de trabalho que eles desempenhavam, dentro e fora do aparato público. Essa articulação contribuiu para a estruturação da Raesp quando atores-chave locais foram, de fato, apresentados ao projeto, em dezembro de 2019.

Os massacres em 2017 e escândalos subsequentes são um marco para a sociedade civil local, que não quis deixar o atendimento a pessoas privadas de liberdade de fora da rede, ou somente marginalmente associado a ela. A rede foi, então, formalizada como Rede de Atenção à Pessoa Privada de Liberdade e Egressa do Sistema Prisional. No momento em que as entrevistas foram conduzidas, a rede também pretendia adotar um esquema de cores diferente do padrão das demais Raesps. Esse é um exemplo de situação na qual a sociedade civil que compõe a rede se apropriou da ideia proposta, tendo, de certa maneira, extrapolado o escopo inicial proposto, ao decidir pela identidade visual que fazia mais sentido para o grupo e por incluir as pessoas privadas de liberdade no foco de atendimento da rede.

2 Em 14 de janeiro de 2017, 26 presos foram assassinados em uma rebelião na Penitenciária de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte.

São Paulo

A Raesp-SP ainda não havia sido constituída formalmente no momento em que as entrevistas foram realizadas. São Paulo escolheu fazer as primeiras reuniões de articulação apenas com organizações da sociedade civil, chegar a um grupo estruturado mais coeso e só depois trazer órgãos de Estado. Essa decisão disse respeito inclusive a representações do próprio Fazendo Justiça, algo único entre as redes observadas. Ao descrever o racional por trás dessa decisão, um dos entrevistados explicou que “um membro do Estado chegar nesse ponto [de constituição da rede] gera um incentivo de que as pessoas se adequem a ele, porque a parte mais difícil é justamente criar os processos [que no poder público já estão estruturados]”.

A situação de São Paulo é muito peculiar em relação aos outros estados incluídos nessa pesquisa, pois o estado conta com um ecossistema de sociedade civil mais amplo, organizado e com mais recursos financeiros, o que possibilitou esse tipo de decisão. Ao mesmo tempo, a Raesp local significou a formalização de uma cooperação que, em grande medida, já acontecia informalmente, o que exige uma boa compreensão da atuação em rede para que as vantagens de institucionalizar o grupo fiquem claras. Enquanto em alguns estados os principais atores engajados sentiram que seria importante avançar na formalização da rede para manter os participantes ativos, em São Paulo, os entrevistados perceberam que havia a demanda pelo movimento inverso, de amadurecer profundamente a proposta de Raesp antes da constituição formal.

Tocantins

A situação da rede no Tocantins é particular. Primeira rede idealizada fora do Rio de Janeiro, ela foi iniciada por incentivo de uma das fundadoras da Raesp-RJ, então coordenadora do programa Justiça Presente no estado. As primeiras reuniões ocorreram a partir de junho de 2019 — uma vantagem em relação às outras redes, que já se estruturaram em meio à pandemia e sem encontros presenciais.

A rede foi formalmente constituída em fevereiro de 2020, em um lançamento no Tribunal de Justiça do estado, concomitantemente ao lançamento do Escritório Social do Tocantins. Nesse sentido, a rede nasce forte, com respaldo do poder público e reconhecimento do seu espaço dentro do ecossistema de políticas para pessoas egressas.

Nos primeiros meses de desenvolvimento desta pesquisa, não foi possível entrevistar membro algum da primeira coordenação instituída da Raesp-TO. Os três coordenadores eleitos haviam precisado deixar seus cargos por motivos variados, de ordem pessoal e profissional. A rede havia, assim, decidido antecipar em um ano a eleição da nova coordenação para poder retomar os trabalhos e sair do vácuo organizacional no qual se encontrava.

O status da Raesp-TO no momento do desenvolvimento desta pesquisa é um exemplo do quanto a organização em rede é desafiadora. Apesar do respaldo institucional que a formação da rede recebeu, o status voluntário do trabalho de coordenação das atividades e a porosidade inerente às redes contribuíram para que, um ano depois da criação, a rede estivesse sem coordenadores.

Após alguns meses, a pesquisa retomou o contato para conversar com a nova coordenação da Raesp-TO. De acordo com as entrevistas, o processo de nova mobilização da rede para eleição de uma nova coordenação e retomada dos trabalhos não foi simples

— foram necessárias algumas convocações até se chegar a uma reunião com quórum suficiente para a eleição. No entanto, segundo os relatos, neste segundo momento a rede voltou a atuar de forma mais constante, ainda que o engajamento nas atividades tenha seguido sendo um desafio. Dado esse cenário, a nova coordenação pretendia, no período das conversas, incorporar um olhar particularmente atento às ações de fortalecimento institucional para os membros da Raesp, entendendo que esse movimento é importante para fortalecer a sua atuação. A Raesp-TO também parecia, no momento das entrevistas, a que estava atuando de forma mais próxima ao Escritório Social.

Recomendações de ação

Vários dos desafios identificados nesta fase da pesquisa podem ser contemplados no repositório que será criado e disponibilizado ao público, com foco nos membros das redes, nas próximas fases do projeto do Instituto Igarapé.³ A criação de um portal focado na pessoa egressa vai auxiliar na visibilidade e atenção a esse público em suas necessidades, demandas e possibilidades próprias.

O portal reunirá também materiais sobre atuação e organização em rede para auxiliar no desenvolvimento de fluxos de informação e atuação. Espera-se que esses materiais contribuam para a adoção de práticas que garantam a sustentabilidade dos trabalhos e evitem, por exemplo, a interrupção dos trabalhos em trocas não previstas de coordenação e de representantes das organizações-parte. Esses materiais serão também importantes para que os benefícios e

as possibilidades da atuação em rede fiquem mais claros para potenciais integrantes, assim como para as organizações que já fazem parte das iniciativas.

Outra preocupação recorrente das entrevistas (e associada ao ponto anterior) foi a dificuldade das redes em manter os membros interessados na participação. Nesse sentido, consideramos que dois caminhos interessantes são a promoção de cursos, palestras e capacitações para os membros, e a organização, por parte da coordenação, de pautas temáticas para as reuniões periódicas.

A capacidade de obtenção de financiamento direcionado às redes é uma preocupação frequentemente mencionada pelos entrevistados. Para abordar essa questão, dois temas importantes precisam ser colocados. A existência de personalidade jurídica para as redes facilita a entrada em editais e outros processos de obtenção de fundos, mas poucas redes constituídas seguiram por esse caminho.

Outro ponto que fragiliza a busca das redes por financiamento direto e por uma comunicação mais eficiente sobre a situação de pessoas egressas é a ausência de dados e análises de impacto das ações promovidas pela rede e seus membros. Para atender a essa demanda, incluiremos no repositório guias que auxiliem nessa produção de indicadores.

Por fim, a comunicação foi um tema frequentemente mencionado tanto como desafio, considerando a sensibilidade do tema, quanto como uma habilidade interna a ser desenvolvida, considerando as ferramentas disponíveis e conhecimento dos membros para utilizá-las. O repositório contará com materiais de comunicação já produzidos pelas redes e que sirvam de apoio e modelo para outras. Produziremos também templates que as redes possam adaptar às suas informações.

3 A previsão é que o repositório seja levado ao ar no segundo semestre de 2021.

Sugestões de temas para materiais do repositório e capacitações de redes:

1. Comunicação (materiais disponibilizados e guias sobre como fazer);
2. Advocacy;
3. Insumos específicos sobre o tema de pessoas egressas;
4. Legislações;
5. Questões específicas dos estados/lista de serviços disponíveis por estado;
6. Georreferenciamento de serviços;
7. Métodos para avaliação de resultados, não apenas quantitativo, mas também qualitativo. Tanto para as organizações integrantes quanto para a rede é fundamental ter alguma mensuração de impacto e de resultados para apresentar para financiadores, por exemplo.
8. Material de apoio para desenvolvimento de pedidos de financiamento/entrada em editais;
9. Modelos de requerimentos básicos (por exemplo: como pedir inclusão em programas sociais, como programas de transferência de renda);
10. Materiais sobre como trabalhar em rede.

Anexo 1: Incidência de temas mais mencionados nas entrevistas (fevereiro a abril de 2021)

Tema	Número de menções
Dificuldade em compreender aspectos da organização em rede - estrutura, funcionamento e/ou vantagens	11/21
Dificuldade com o engajamento das organizações na rede	11/21
Ausência de fluxos de trabalho e entregas claras	10/21
Carência de ferramentas para comunicação	10/21
Participação do poder público como algo positivo	9/21
Dificuldade de separação entre temas de pessoas presas e pessoas egressas na rede	8/21
Capacidade das redes de potencializar o trabalho das organizações parte	8/21
Participação do poder público como um risco	7/21

*O quadro comparativo leva em conta as 21 entrevistas realizadas entre fevereiro a março e não incorpora duas outras entrevistas feitas após esse período.

Anexo 2: Lista de temas mencionados nas entrevistas como interesses para o repositório

1. Destaques de informações do Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias;
2. Documentos sobre criação e desenvolvimento de projetos;
3. Materiais de comunicação;
4. Leis estaduais e federais;
5. Materiais de apoio para organização em rede;
6. Orientação sobre captação de recursos;
7. Boas práticas de políticas nos estados;
8. Apoio para produção de Indicadores e dados;
9. Perguntas e respostas sobre o público — alvo das redes e sobre as rede — quem é o egresso, quais são seus direitos, o que a rede faz etc;
10. Georreferenciamento de serviços;
11. Literatura acadêmica;
12. Dados sobre reentrada no sistema prisional;
13. Aplicação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT);
14. Informações sobre os direitos da pessoa egressa.



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank