

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DOMINICK LUZOLO VELOSO BONGO

A MATERNIDADE NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: uma análise dos referenciais
jurídico-políticos e dos desafios do Projeto Mulheres Livres

SÃO LUÍS

2022

DOMINICK LUZOLO VELOSO BONGO

A MATERNIDADE NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: uma análise dos referenciais
jurídico-políticos e dos desafios do Projeto Mulheres Livres

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Cláudia Maria da Costa
Gonçalves.

São Luís
2022

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Bongo, Dominick Luzolo Veloso.

A MATERNIDADE NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO : uma análise dos referenciais jurídico-políticos e dos desafios do Projeto Mulheres Livres / Dominick Luzolo Veloso Bongo. - 2022.

143 f.

Orientador(a): Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

1. Encarceramento Feminino. 2. Maternidade. 3. Políticas Públicas. 4. Projeto Mulheres Livres. I. Gonçalves, Cláudia Maria da Costa. II. Título.

DOMINICK LUZOLO VELOSO BONGO

A MATERNIDADE NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: uma análise dos referenciais
jurídico-políticos e dos desafios do Projeto Mulheres Livres

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Mônica Teresa Costa Sousa
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão

À Deus, por ter me dado forças para realizar os meus sonhos.

À minha amada mãe, coautora de todos os projetos da minha vida.

Ao meu amado pai, fonte inspiradora para os meus estudos.

À minha família e aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus por ter me concedido forças para chegar até aqui. À minha mãe Any Mary por sempre me acompanhar em tudo e ser coautora dos meus projetos. Ao meu pai Domingos Bongo por seu exemplo de luta e determinação nos estudos e por sempre me incentivar a estudar. Aos meus irmãos Natércia e Afonso, ao meu sobrinho Enzo Gabriel e a toda minha família.

Ao Prof. Dr. Thiago Allisson por ter me conduzido ao mundo da pesquisa, ter me incentivado a seguir o mundo acadêmico e ser esse grande e querido amigo de sempre. À Prof. Dr.^a Jaqueline Demétrio por sua generosidade, amizade e por sempre apoiar os alunos do curso Direito da UEMA.

À minha amiga Conceição Lima por ser um exemplo de fé, generosidade e caráter e por sempre está presente em minha vida. Ao meu querido amigo Darlilson Vale por ser esse ser humano generoso de um caráter íntegro e que sempre está ao meu lado; à minha amiga Bianca Lima e seus pais Moisés e Gardeny pela generosidade, por terem apoiado a mim e a minha família em um momento tão difícil; à Gilzanna Freire e toda sua família pelo apoio e amizade de sempre; à minha amiga Suévylly Byanca por ser sempre essa alegria em minha vida e a toda a sua família; à minha amiga Arícia Gomes pela amizade e por ser esse exemplo de mulher batalhadora; à minha amiga Julyene Melônio por ser esse exemplo de lealdade e companheirismo; à minha amiga Maria Aparecida por dar esse apoio no meu trabalho de Dissertação. Ao querido Prof. Me. Flávio Trindade pelo carinho e pelas lindas mensagens que tanto me incentivam e emocionam. À Universidade Estadual do Maranhão, ao curso de Direito e a todos os meus professores e amigos que fiz na instituição.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por ter me dado a oportunidade de ser bolsista durante os dois anos de mestrado. Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e a todos os professores do programa que me acompanharam nessa jornada e tiveram empatia e dedicação aos alunos nesse período tão difícil que foi a pandemia da Covid-19. À minha orientadora, Prof. Dr.^a Cláudia Gonçalves, por ter me guiado na construção da Dissertação. Aos meus queridos colegas do Mestrado e Doutorado de Políticas Públicas pelo companheirismo e apoio durante todo este período, em especial, aos amigos Rhayra Melo por ter me dado tanta força durante o Mestrado, à Gisele Nunes pela amizade e companheirismo durante todo o curso, ao José Ramiro por sempre lembrar de mim nas oportunidades de trabalho.

“Caminhos

*Os filhos que eu não pari fizeram-me de outra
forma existir*

Os filhos que eu nunca pari fizeram-me seguir

*Os filhos que não terei vão me levar aonde não
sei*

(...)

Parir é dor

Criar é produzir amor”

(Não vou mais lavar os pratos, de Cristiane Sobral).

RESUMO

Esta Dissertação tem como temática a maternidade no sistema penal brasileiro tendo como parâmetro empírico o Projeto Mulheres Livres, que foi criado em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN, e teve como objetivo fomentar políticas que abranjam mulheres privadas de liberdade que estão grávidas, ou que são mães de crianças na primeira infância, para atenuar os impactos sociais que o encarceramento resulta, priorizando o bem-estar da criança. Tem como objetivo geral analisar a fundamentação jurídica e política na formulação do Projeto Mulheres Livres como política pública voltada à diminuição da vulnerabilidade das famílias que possuem mães privadas de liberdade, considerando: o contexto sócio-histórico do processo de formulação do Projeto “Mulheres Livres”; os referenciais jurídicos e políticos que embasaram a formulação da política, e por fim, avaliar os elementos que constituem a política, e os desafios para concretizá-las. Com abordagem qualitativa, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, bem como, análise de dados secundários. Com base na sociologia reflexiva de Bourdieu, no qual se compreende que é necessário distinguir a rigidez do rigor científico, buscando utilizar os diversos recursos metodológicos disponíveis nos variados contextos correlatos, e também na análise de discurso amparada na literatura Foucaultiana, considera-se que as políticas públicas direcionadas a maternidade no sistema penal, são formuladas no contexto de distintas fundamentações e interesses políticos e jurídicos. Como resultado, observa-se que a ausência de sistematização de dados do público beneficiário, dificulta a avaliação das reais condições da maternidade no sistema penal, impedindo assim, o encaminhamento aos serviços de proteção social e ao mercado de trabalho, metas estabelecidas pelo Projeto para reinserção social com fulcro no melhor interesse da criança e na efetividade da política.

Palavras-chave: Encarceramento Feminino. Maternidade. Políticas Públicas. Projeto Mulheres Livres.

ABSTRACT

This Dissertation has as its main theme the maternity in the Brazilian penal system, having as an empirical parameter the Free Women Project (Projeto Mulheres Livres), which was created in 2017 by the National Penitentiary Department-DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), and aimed to promote policies that cover women deprived of liberty who are pregnant, or who are mothers of children in early childhood age, to mitigate the social impacts resulting from incarceration, prioritizing the well-being of the child. Its general objective is to analyze the legal and political foundations in the formulation of the “Free Women” Project as a public policy aimed at reducing the vulnerability of families who have mothers deprived of their liberty, considering: the socio-historical context of the process of formulating the “Free Women Project.”; the legal and political references that supported the formulation of the policy, and finally, to evaluate the elements that constitute the policy, and the challenges to implement them. With a qualitative approach, it was used a bibliographic and documentary research, as well as secondary data analysis. Based on Bourdieu's reflexive sociology, in which it is understood that it is necessary to distinguish rigidity from scientific rigor, seeking to use the various methodological resources available in the various related contexts, and also in the analysis of discourse supported by Foucaultian literature, it is considered that the public policies aimed at maternity in the penal system are formulated in the context of different political and legal grounds and interests. As a result, it is observed that the absence of systematization of data from the beneficiary public makes it difficult to assess the real conditions of maternity in the criminal system, thus preventing the referral to social protection services and the labor market, goals set by the Project for social reintegration based on the best interests of the child and the effectiveness of the policy.

Keywords: Female Incarceration. Maternity. Public Policies. Free Women Project.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Logotipo do Projeto Mulheres Livres	66
Figura 2 - Logotipo selo RESGATA	94
Figura 3 - Mapa de atuação do Projeto Mulheres Livres	113
Gráfico 1 - Proporção de Policiais Militares do sexo feminino, segundo às Unidades da Federação, 2014.....	23
Gráfico 2 - Variação da taxa de aprisionamento entre 2000 e 2016 nos 5 países com maior população prisional feminina do mundo	44
Gráfico 3 - Lugar de prestação da assistência médica à mulher grávida no pré-natal e pós-parto	45
Gráfico 4 - Estabelecimentos penais que asseguram o cumprimento da Lei nº 13.434/2017..	46
Gráfico 5 - Existência de seções de cuidado da gestante e do bebê.	46
Gráfico 6 - Maternidade: faixa etária dos filhos que estão nos estabelecimentos (jul. a dez. de 2021).....	47
Quadro 1 - Incidência de crimes por tipo penal.....	26
Quadro 2 - Estimativa de custo do Projeto Mulheres Livres.....	93
Quadro 3 - Estimativa de economia de recursos do desencarceramento de mulheres privadas de liberdade.	96
Quadro 4 - Metodologia de levantamento de dados do Projeto Mulheres Livres, 2017	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gestantes no sistema prisional	115
Tabela 2 - Lactantes no sistema prisional.....	116
Tabela 3 - Pessoas privadas de liberdade com dependentes, segundo o SISTAC.....	116

LISTA DE SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APECS – Atendimento à Pessoa Custodiada
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAPG – Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes
CIJ – Coordenadoria da Infância e da Juventude
CNIEP – Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNPCC – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CPP – Código de Processo Penal
CRAS – Centros de Referências de Assistência Social
CREAS – Centros Especializados de Assistência
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DMF/CNJ – Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional
GMF – Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
HC – Habeas Corpus
IES – Instituições de Ensino Superior
INFOPEN Mulheres – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
INPEC – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP – Lei de Execução Penal
LOA – Lei Orçamentária Anual
MPF – Ministério Público Federal
NUDEM – Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Famílias e Indivíduos
PNAISM – Política Nacional de Saúde da Mulher

PNAMPE – Política Nacional de Atenção à Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PSE – Proteção Social Especial

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

RE – Recurso Extraordinário

RESGATA – Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional

RICNJ – Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça

SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

SISTAC – Sistema de Audiência de Custódia

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TJ/MA – Tribunal de Justiça do Maranhão

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 UMA ANÁLISE HISTÓRICA E SOCIOPOLÍTICA DA MATERNIDADE NO ENCARCERAMENTO FEMININO.....	9
2.1 A construção da criminalidade feminina no Sistema Penal Brasileiro.....	9
2.2 Infância e cárcere: os direitos e garantias assegurados aos filhos das mulheres presas sob a égide do Princípio da Prioridade Absoluta	28
2.3 As Regras de Bangkok, a Lei da Primeira Infância e o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro	39
3 OS REFERENCIAIS ÉTICOS, POLÍTICOS E JURÍDICOS DO PROJETO MULHERES LIVRES	58
3.1 A participação do Poder Público na definição e construção da política.....	58
3.2 O <i>Habeas Corpus</i> Coletivo nº 143.641 e o Decreto Federal nº 9.370/2018: a influência da mídia na discussão da ampliação de direitos	69
4 A ESTRUTURA E OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO PROJETO MULHERES LIVRES	88
4.1 As estratégias adotadas pela política: a reinserção no mercado de trabalho e o papel da Defensoria Pública.....	88
4.2 A articulação da rede de proteção social e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional	96
4.3 Os desafios para concretização dos objetivos propostos pelo Projeto Mulheres Livres.....	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS	127
ANEXOS	132

1 INTRODUÇÃO

A temática da maternidade no Sistema Penal Brasileiro é estudada por mim desde 2017, como integrante do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPPC), e foi desenvolvida por meio de Iniciação Científica, em 2018-2019. Na ocasião, fui bolsista voluntária do Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica da Universidade Estadual do Maranhão (PIVIC/UEMA), sob a orientação do Prof. Dr. Thiago Allisson Cardoso de Jesus. A pesquisa em questão se tornou tema de Monografia em 2019, na referida Universidade. Além disso, a minha experiência como estagiária na 21ª Promotoria de Justiça Criminal – 3ª de Entorpecentes do Ministério Público do Maranhão, entre 2019-2020, permitiu uma análise aprofundada do tema, pois, conforme será discutido, o crime mais praticado entre as mulheres é o tráfico de drogas.

Vale destacar que adentrei no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em 9 de março de 2020, uma semana após a colação de grau do curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão, que ocorreu no dia 3 do referido mês. Na semana seguinte, ao início das aulas do Mestrado na UFMA, no dia 16 de março, a Universidade suspendeu as atividades acadêmicas, em razão da pandemia da Covid-19, ocasionada pela contaminação do vírus do gênero coronavírus, espécie SARS-Cov 2, que matou mais de 6 milhões de pessoas ao redor do mundo. Ressalta-se que a pandemia afetou também as obrigações acadêmicas, interferindo diretamente no avanço das pesquisas, visto que, no decorrer de 2 anos de curso de Mestrado, todas as atividades foram realizadas de forma remota, 6 meses após o previsto. Isto, de certo modo, impossibilitou as reuniões presenciais com grupos de pesquisas e orientadores, o que gerou dificuldades para discussões essenciais ao prosseguimento e finalização da Dissertação. Além disso, o acesso às bibliotecas e à Universidade ficou limitado em dias e horários específicos.

Todo esse contexto trouxe impasses ao desenvolvimento da Dissertação, promovendo, inclusive, a mudança do objeto de estudo, que antes era pautada na avaliação política da política, mas que agora se baseia nos referenciais jurídicos e políticos, assim como os desafios para a realização do Projeto Mulheres Livres.

Deste modo, a presente Dissertação tem como proposta uma análise da fundamentação jurídico-política do citado Projeto, bem como os desafios para concretizar seus objetivos. O Projeto Mulheres Livres foi criado em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e tem como

objetivo o desencarceramento de mulheres privadas de liberdade que estão gestantes ou que são mães de crianças na primeira infância. Neste sentido, o Projeto tem o intuito de fomentar políticas que abranjam estas mulheres e de quem delas dependam, atenuando os impactos sociais e as consequências devastadores que, muitas vezes, esse encarceramento resulta (BRASIL, 2017b).

Para efetivação do Projeto, o DEPEN conta com o apoio das Defensorias Públicas do país, das Secretarias Estaduais, além do Judiciário e empresários brasileiros que queiram ser parceiros do Projeto para implementação de estratégias que têm como meta a diminuição da vulnerabilidade das famílias que possuem mães privadas de liberdade, assim como, também, oferecer-lhes uma oportunidade de reinserção social (BRASIL, 2017b).

Observa-se que a criminalidade feminina, bem como seu encarceramento carrega, historicamente, uma série de estigmas e invisibilidades, o que resultou em destituições de direitos não só destas mulheres, mas também de seus filhos. O envolvimento cada vez mais assíduo das mulheres em crimes envolvendo tráfico de drogas, assim como o crescimento dessa população no cárcere e as péssimas condições do sistema prisional, trouxeram à tona a discussão acerca da efetivação de direitos deste público, sobretudo, dos seus filhos, visto que, conforme o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu art. 5º, inciso XLV, “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

Neste sentido, o intuito desta dissertação é tirar o tema da marginalidade acadêmica, conforme aduz Baratta (1999), mostrando seu caráter de relevância e urgência, sobretudo, em relação ao melhor interesse da criança e sua proteção, compreendendo-se que o encarceramento feminino possui particularidades em relação ao masculino, principalmente, levando-se em consideração a maternidade. Desta forma, toda e qualquer política pública que envolva crianças deve ter como prioridade o seu bem-estar, haja vista que o fato de possuírem pais ou responsáveis que cumpram pena, não as tornam menos merecedoras de direitos, muito pelo contrário, pois nesta situação se tornam mais vulneráveis, necessitando ainda mais de proteção.

Nestes termos, a presente Dissertação almeja analisar os seguintes problemas: a) em que contexto histórico, jurídico e político a política foi formulada? b) o arcabouço normativo do Projeto apresenta princípios e regras adequados ao melhor interesse da criança quanto ao convívio familiar? c) quais os possíveis impasses para a realização dos objetivos propostos pelo Projeto?

Diante disto, o objeto de estudo delimitado pela presente dissertação é a análise dos referenciais jurídicos e políticos que alicerçaram a construção da política, bem como os possíveis desafios para a sua concretização.

Portanto, a dissertação em questão se justifica como uma tentativa de consolidar uma contribuição acadêmica ao fenômeno aqui delimitado, no estudo do processo das políticas públicas, analisando o contexto político, histórico e jurídico em que o Projeto Mulheres Livres foi formulado, bem como o seu arcabouço normativo à luz do Ordenamento Jurídico Brasileiro e do Plano Internacional Humanitário, trazendo à tona uma questão historicamente silenciada.

O objetivo geral consiste em analisar a fundamentação jurídica e política na formulação do Projeto Mulheres Livres como política pública voltada à diminuição da vulnerabilidade das famílias que possuem mães privadas de liberdade. Os objetivos específicos consistem em: a) compreender o contexto sócio-histórico do processo de formulação do Projeto Mulheres Livres; b) analisar os referenciais éticos, políticos e jurídicos que embasaram a formulação da política; c) avaliar os elementos que constituem a política e os seus desafios

Além da introdução e das considerações finais, a Dissertação está dividida em três capítulos. No desenvolvimento, o capítulo 2 analisa o histórico do encarceramento feminino, assim como a construção sociopolítica da criminalidade nas mulheres e suas repercussões, sobretudo, na maternidade. Discute-se, também, o impacto do encarceramento no desenvolvimento das crianças, sob a perspectiva dos filhos das mulheres-mães que cumprem pena, enquanto sujeitos de direitos. Além disso, avalia-se o Estado de Coisas Inconstitucionais presente no sistema penitenciário brasileiro como espaço que ainda não cumpre todos os requisitos para a realização efetiva de direitos.

Já no capítulo 3, apresenta-se o Projeto Mulheres Livres como política pública voltada às mulheres-mães e seus filhos, sua caracterização, diretrizes e referenciais legais, assim como o papel do Poder Público na formulação do Projeto. Por fim, o capítulo 4 analisa o Projeto Mulheres Livres em sua consistência e coerência, no que diz respeito aos objetivos propostos para solucionar o problema. Avalia-se, também, os desafios para sua concretização.

A presente Dissertação se constitui como uma pesquisa avaliativa, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, com abordagem qualitativa. Na seara do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), está vinculada à área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais e à linha de pesquisa de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Nesse sentido, considera-se que a pesquisa avaliativa é uma forma de pesquisa social aplicada, consistindo em uma atividade sistemática, planejada e dirigida. Dessa forma, a pesquisa avaliativa possui como características, a identificação e a obtenção e viabilização de informações suficientemente válidas e aptas a fundamentarem um juízo acerca do mérito ou valor de um programa ou atividade específica (SILVA, M.O.S., 2013).

Com base na Sociologia Reflexiva de Bourdieu, compreende-se que é necessário se desvencilhar do senso comum, haja vista que a construção de um objeto científico é, sobretudo, relacionada a esse rompimento com ideias pré-constituídas e representações adulteradas da realidade. Assim sendo, a construção do objeto pressupõe uma postura ativa e sistemática perante os fatos. Deste modo, o que é relevante é a construção do objeto e a eficácia de um método que transforme em teoria científica objetos ditos empíricos. Assim, deve-se permitir mobilizar todas as técnicas que, de acordo com a definição do objeto, pareçam pertinentes, de tal maneira que eles funcionem como um programa de pesquisas que propõe questões sistemáticas para obter respostas sistemáticas (BOURDIEU, 2007).

Compreende-se, ainda, que é necessário distinguir a rigidez do rigor científico, buscando utilizar os diversos recursos metodológicos disponíveis nos variados contextos correlatos, tanto de cunho social, como econômico e político, cuja finalidade seja evitar opiniões maniqueístas que não possuam objetivação científica (BOURDIEU, 2007).

Ante o exposto, pretende-se desvendar os referenciais políticos e jurídicos que corroboraram com a ação motivada do poder público, em seus discursos e práticas na formulação do Projeto Mulheres Livres. Para isso, serão utilizadas diversas técnicas de pesquisa, a fim de investigar as políticas públicas que fomentam as condições de convívio da mulher-mãe em cumprimento de prisão domiciliar com seu filho.

Dentre estas técnicas, está a pesquisa bibliográfica, que consiste no desenvolvimento do material já elaborado, tais como, artigos, livros, dissertações, teses, dentre outros. A vantagem principal da pesquisa bibliográfica é que permite ao investigador o acesso a uma série de fenômenos muito mais ampla do que aquela pesquisada diretamente. Desta forma, para reduzir a possibilidade de erros na reprodução dos documentos analisados, convém que os pesquisadores se certifiquem das condições em que os dados foram obtidos e analisem minuciosamente cada informação para desvendar possíveis incoerências ou contradições e utilizar fontes diversas, aferindo de maneira cautelosa (GIL, 2008).

Já a pesquisa documental abrange os materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou ainda não podem ser reelaborados, conforme os objetivos da pesquisa.

Deve-se considerar também a exploração das fontes documentais e a diversidade dos materiais obtidos (GIL, 2008). Neste sentido, serão analisadas as diretrizes do Projeto Mulheres Livres, pronunciamentos da mídia, o Relatório Estatístico Visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade, as Regras de Bangkok, a Constituição Federal Brasileira, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Execução Penal, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN Mulheres), a Resolução nº 252, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e documentos oficiais correlatos.

Ademais, foi aplicada entrevista estruturada, via e-mail, com o sujeito atuante na formulação do Projeto, no caso o poder público, representado pela Coordenadora do DEPEN na época em que a política foi feita. O intuito foi compreender a sua participação, bem como suas racionalidades, interesses e concepções prévias.

Para a técnica de análise de discurso, compreende-se que todo discurso é decorrente das relações sócio-históricas de identificação, ao passo que se constitui como um efeito dessas relações e um trabalho mais ou menos consciente, no qual se observa que de todo modo, o discurso é influenciado pelas determinações inconscientes. Assim sendo, não há identificação discursiva sócio-histórica que não seja afetada por outro objeto de identificação discursiva (PECHEUX, 1990).

Com base na literatura foucaultiana, depreende-se que todo discurso possui alguma influência em sua concepção, mesmo que de maneira implícita. Neste contexto, observa-se que a nossa percepção de realidade é construída, através daquilo que nos é colocado (FOUCAULT, 2013).

Diante disto, utilizando métodos específicos de pesquisa social, amparada pelas discussões e leituras no percurso de construção da Dissertação que se realizou, serão demonstrados os referenciais éticos, políticos e jurídicos envolvidos na formulação do Projeto Mulheres Livres.

2 UMA ANÁLISE HISTÓRICA E SOCIOPOLÍTICA DA MATERNIDADE NO ENCARCERAMENTO FEMININO

No presente capítulo, analisa-se o histórico do encarceramento feminino, bem como a construção sociopolítica da criminalidade nas mulheres e suas repercussões sociais, sobretudo, na maternidade.

Para tanto, foram suscitadas discussões históricas, legislativas e os dados estatísticos para contextualizar o momento em que a política, objeto deste estudo, foi criada. Ademais, discute-se acerca dos filhos das mulheres presas enquanto sujeitos de direitos, a fim de perceber os impactos que o encarceramento provoca no desenvolvimento destas crianças. Por fim, aborda-se o Estado de Coisas Inconstitucional presente no âmbito carcerário, mormente, no que se refere a conjuntura do sistema prisional brasileiro.

2.1 A construção da criminalidade feminina no Sistema Penal Brasileiro

Dois dos primeiros autores a se dedicarem ao estudo da criminalidade feminina foram Cesare Lombroso e Guglielmo Ferrero. Seus estudos deram fruto à obra *A mulher delinquente, a prostituta e a mulher normal* (1893), que, além de se tornar uma das maiores referências acerca da temática, tem como base as teorias da Criminologia Positivista.

A Criminologia Positivista, preponderante no século XIX e início do século XX, consistia em teorias baseadas nas características psicológicas e biológicas que diferenciavam os sujeitos “criminosos” dos indivíduos “normais” mediante um rígido determinismo. Buscava-se, então, individualizar “sinais” antropológicos da criminalidade e observar estes indivíduos em locais circunscritos dentro do âmbito do universo social, como o cárcere e o manicômio judiciário (BARATTA, 2002).

Na supracitada obra, Lombroso e Ferrero (2017) classificaram as condutas femininas consideradas desviantes a partir de características relacionadas, principalmente, à sua sexualidade, colocando a prostituição e a criminalidade como comportamentos que se opõem ao que é tido como “normal” e “natural” para a mulher. Neste sentido, afirmavam que

[...] a mulher normal é, naturalmente, menos sensível à dor do que um homem, e que a compaixão é consequência direta de sua sensibilidade. Se uma delas falta, faltará também a outra. Nós também vimos que as mulheres têm muitos traços em comum com crianças; que seu sentido moral é deficiente; que são vingativas, ciumentas,

inclinadas a vinganças de refinada crueldade. Nos casos comuns, esses defeitos são neutralizados pela piedade, maternidade, falta de paixão, frigidez sexual, fraqueza e inteligência subdesenvolvida (LOMBROSO; FERRERO, 2017, p. 370).

Desta feita, Lombroso e Ferrero (2017) dividiram as mulheres que cometem crimes em três categorias, a saber:

- a) **Criminosas Natas:** São aquelas consideradas excessivamente eróticas, não dispendo de sentimento materno, voltadas ao hedonismo, amam atividades violentas e masculinas, possuindo uma inteligência fora do comum, apresentando as piores qualidades femininas como o excessivo desejo por vingança, amor às roupas, falsidade, resultando em um extraordinário tipo de maldade. Assim, possuem características criminais que chegam a ser piores que as dos homens pois, premedita o crime e sente prazer em torturar a vítima. Além disso, são duplamente excepcionais enquanto mulheres e enquanto criminosas, visto que os criminosos são uma exceção entre os indivíduos socializados e as mulheres são uma exceção entre os criminosos, pois o comportamento desviante natural da mulher seria a prostituição, não o crime.
- b) **Criminosas Ocasionais:** Representam a grande maioria das mulheres delinquentes e a origem de sua prática delituosa é a influência de um amante, ou do pai, ou irmão. Neste sentido, a criminosa é um produto artificial, oriundo de influência de terceiros e apesar de serem infratoras de fato, possuem somente algumas características da criminosa nata. Pode apresentar um sentimento materno deficiente, bem como facilidade para se apaixonar ou abandonar um antigo amor, assim como pode expressar remorso após a prática do delito.
- c) **Criminosas Passionais:** Ao contrário das mulheres “normais”, elas apresentam uma forma mais intensa de paixão, o que as leva a cometer crime por amor, sentindo prazer em se sacrificar em prol de seu amado e, em consequência disso, ultrapassando preconceitos, costumes morais e leis sociais. Essa intensidade em suas paixões amorosas é a razão pela qual vivem amores socialmente irregulares, entretanto, ainda estão presentes nelas sentimentos de afeto aos familiares, ausentes nas criminosas natas.

No que corresponde à maternidade, os autores afirmavam que as características degenerativas das mulheres criminosas, como apresentarem comportamentos violentos e masculinos, tornavam-nas menos mulheres e, conseqüentemente, inaptas ao exercício da maternidade. Sua sexualidade exagerada e a busca por uma vida repleta de prazeres,

absorveriam toda a sua atividade mental, tornando-as egoístas e, desta forma, opondo-se ao imprescindível espírito de abnegação e a necessidade de constantes sacrifícios exigidos pela maternidade. Assim, aduziram que para as mulheres consideradas “normais”, a sexualidade deve estar subordinada à maternidade (LOMBROSO; FERRERO, 2017).

Um dos principais defensores das ideias preconizadas pela Criminologia Positivista no Brasil, foi o médico legista maranhense Raimundo Nina Rodrigues, que era um grande entusiasta das obras de Lombroso, e acrescentou as questões raciais no debate sobre criminalidade no Brasil. Em 1894, o autor publicou a obra *As raças humanas e a responsabilidade penal*, na qual ele problematizou que as raças tidas como “inferiores”, tais como, a negra e a indígena, não poderiam ser regidas pelas mesmas leis que o homem branco, tendo em vista que este era considerado como superior.

Além disso, por meio do seu pensamento eugenista, asseverava que as raças “inferiores” jamais assimilariam os hábitos da raça branca “civilizada”, mesmo com a convivência. Ao contrário, resultaria em um empobrecimento sociorracial para a sociedade brasileira. Conforme dispunham as ideias alicerçadas pelo Darwinismo Social, em uma escala de evolução, negros e indígenas estariam atrasados em relação a raça branca (RODRIGUES, 2011). Deste modo, afirmava-se que

nos países regidos segundo as fórmulas das civilizações europeias, os negros conservam-se negativos ou atrasados, sempre em eminência de conflito. Não sentem e não compreendem a modo dos arianos, assim como anatomicamente não são constituídos a modo deles. Não podem absorver, assimilar, senão uma certa porção da ração *soi disant* regeneradora que se lhes oferece generosa... e ineptamente: o resto é muito indigesto para eles e provoca reações, que multiplicam o delito e o crime (RODRIGUES, 2011, p. 49).

Observa-se, então, a notória preocupação do autor com a miscigenação na sociedade brasileira, em especial, com o povo de origem africana que era mais populoso e que, para Nina Rodrigues, possuía maior predisposição à criminalidade, visto que fazia parte de sua “condição” a violência, a tendência à embriaguez, aos impulsos sexuais, bem como a não obediência das regras civilizatórias (RODRIGUES, 2011). Assim, o autor afirmava que

as suas impulsividades são tanto melhor e mais frequentemente frequentadas para o ato antissocial, quanto às obrigações da coletividade lhes aparecem mais vagas, quanto elas são, em uma palavra, menos adaptáveis às condições de sua moralidade e do seu psíquico. O negro crioulo conservou vivaz os instintos brutais do africano: é rixoso, violento nas suas impulsões sexuais, muito dado à embriaguez e esse fundo de caráter imprime o seu cunho na criminalidade colonial atual (RODRIGUES, 2011, p. 49).

Em *Os africanos no Brasil*, publicada postumamente em 1932, Nina Rodrigues enfatiza que a criminalidade seria uma herança que os negros possuem relacionadas à degeneração psíquica, à anormalidade orgânica e que propicia uma inadaptação às regras do convívio social. Diante disto, o autor alude, ainda, que a criminalidade observada nas pessoas negras e mestiças é oriunda das suas crenças religiosas e das ideias relacionadas a vingança (RODRIGUES, 2010). Neste sentido, acreditava-se que

a sobrevivência criminal é, ao contrário, um caso especial de criminalidade, aquele que se poderia chamar de criminalidade étnica, resultante da coexistência, numa mesma sociedade, de povos ou raças em fases diversas de evolução moral e jurídica, de sorte que aquilo que ainda não é imoral nem ante-jurídico(sic) para uns réus já deve sê-lo para outros. [...] no contingente que prestam à criminalidade brasileira muitos atos ante-jurídicos (sic) dos representantes das raças inferiores, negra e vermelha, os quais, contrários à ordem social estabelecida no país pelos brancos, são, todavia, perfeitamente lícitos, morais e jurídicos, considerados do ponto de vista a que pertencem os que os praticam (RODRIGUES, 2010, p. 300-301).

Ademais, em uma das passagens da retromencionada obra, Nina Rodrigues narra sobre um suposto delito cometido por uma mulher negra, atribuindo este ato à sua origem étnica. Veja:

Num dos distritos de Serrinha, há cerca de uns dez anos, houve o processo de uma mulher mulata, de certa posição, que puxou fora e deu largo talho na língua de uma menina, por ter esta cometido ligeira *indiscrição*. O conceito do direito de propriedade das sociedades africanas dá, ao meu ver, a justificação moral de grande número de crimes praticados pelos negros brasileiros (RODRIGUES, 2010, p. 302).

Além das características físicas e os ditos impulsos sexuais, atribuídos a mulher criminoso na ideologia positivista, enfatizou-se, também, no Brasil as questões étnico-raciais como fator que contribuiu para que a criminalidade fosse vista como algo intrínseco à população negra.

Observa-se, entretanto, que durante muitos anos a criminalidade feminina foi invisibilizada, visto que políticas públicas destinadas a lidar com o fenômeno eram negligenciadas no Brasil. Isso porque o ideal feminino construído socialmente, assim como o estereótipo da mulher dócil e submissa, dificultou as discussões acerca da mulher que comete delitos e suas singularidades no cárcere, que historicamente era feito por meio da ótica masculina.

Bruna Angotti, na obra *Entre as leis da ciência, do estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil*, aduz que, em relação a outros países, sobretudo, os latino-americanos, o Brasil apresentava atrasos na construção de estabelecimentos prisionais

femininos, haja vista que países como Chile, Peru e Argentina já possuíam casa de correção para mulheres desde a segunda metade do século XIX. Contudo, foi devido à realização de congressos de criminologia que se iniciou uma maior proximidade dos penitenciariistas brasileiros com seus pares latino-americanos, o que permitiu diversos intercâmbios de ideias sobre a temática, pressionando ainda mais o Estado brasileiro a estabelecer políticas criminais voltadas à realidade feminina (ANGOTI, 2011).

Todavia, convém salientar que somente na década de 1920, que o então penitenciariista José Gabriel de Lemos Brito, ordenado pelo Ministro da Justiça, desenvolveu uma extensa pesquisa acerca da realidade vivenciada pelo encarcerado no Brasil, publicando-a na Imprensa Oficial. Por conseguinte, em 1928, Cândido Mendes de Almeida Filho, que na ocasião era presidente do Conselho Penitenciário, publicou o relatório intitulado *As mulheres criminosas no centro mais populoso do Brasil*. Ressalta-se que em ambas as pesquisas foi constatado que as mulheres que cometiam algum crime cumpriam sua pena nas cadeias públicas ou em celas adaptadas nos presídios masculinos (SANTOS; SANTOS, 2014).

Outro dado evidenciado pelo relatório, diz respeito ao tratamento dado às mulheres encarceradas, que tinha como égide a grande relevância dada aos valores morais, distinguindo-as entre presas comuns, condenadas por crimes como infanticídio ou quando praticavam aborto, tidos como tipicamente femininos, daquelas relacionadas à prostituição, à embriaguez e à vadiagem (SANTA RITA, 2006).

Acerca disto, Michel Foucault, em *A sociedade punitiva*, assevera que a função do poder é definida através do confronto entre as classes, de modo que uma classe busca se proteger da outra. Assim, a ideia de regeneração da chamada “classe primitiva” pela intervenção do poder político e por intermédio da vigilância permanente possibilita estruturar a teoria do delinquente como inimigo social com a prática da correção (FOUCAULT, 2015).

Em sua obra intitulada *Microfísica do poder*, Foucault aduz que a sociedade está submetida a uma verdade em que ela é a lei e produz o discurso tido como verdadeiro, responsável por decidir, transmitir e reproduzir, pelo menos em parte, efeitos de poder. Assim, depreende-se que o indivíduo é julgado, condenado, classificado, obrigado a desempenhar tarefas e destinado a uma determinada maneira de viver ou morrer em função dos discursos tidos como verdadeiros que trazem consigo reflexos de quem detêm o poder (FOUCAULT, 2014).

Neste contexto, ressalta-se que os estudos relacionados à criminalidade feminina eram voltados à obtenção de meios que assegurassem a separação delas do mesmo ambiente

que os homens. Entretanto, tal medida não era para preservar os direitos das encarceradas, e sim porque a presença de mulheres nos mesmos estabelecimentos que os homens, provocava um sentimento de martírio a eles, pois, além de sentenciados, estavam sendo submetidos a uma abstinência forçada (SANTA RITA, 2006).

Em relação à legislação brasileira, diversos dispositivos legais foram criados na tentativa de delimitar o tema do encarceramento feminino. Dentre eles, o Código Criminal do Império de 1830, que estabelecia que deveria haver separação por sexo nos estabelecimentos prisionais e a vedação do julgamento de mulheres grávidas, bem como não permitia que trabalhassem nas galés. Por conseguinte, o Código Penal de 1890 extinguiu os castigos corporais, todavia, em nenhum de seus dispositivos houve menção acerca de um cárcere específico para as mulheres. Já em 1940, através do Decreto-Lei nº 2848, o Código Penal tornou obrigatório o cumprimento de penas em estabelecimentos específicos para mulheres infratoras e na ausência deste, uma seção apropriada na penitenciária masculina. Posteriormente, com a promulgação do Código de Processo Penal em 1941, ressaltou-se a obrigatoriedade de uma prisão destinada às mulheres, com vistas a cumprir a função de abrigo e ressocialização das presas, moldados por valores religiosos e morais (SANTOS; SANTOS, 2014).

Desta maneira, fica evidente que nas premissas que deram origem aos estabelecimentos prisionais femininos, havia o propósito, por parte da gestão prisional, de estabelecer a domesticação e a vigilância sexual, a fim de transformar mulheres “pecadoras e criminosas” em mulheres “perfeitas”. Desta feita, reproduziu-se uma ótica dominante da moral e dos bons costumes com a mulher, que sempre estava sendo vinculada ao universo doméstico, caridoso, pacífico e dócil (SANTA RITA, 2006).

A este respeito, Nana Queiroz, em sua obra *Presos que menstruam: a brutal vida das mulheres tratadas como homens nas prisões brasileiras*, cita a construção da Penitenciária Madre Pelletier, de Porto Alegre, fundada em 1937 por freiras da Igreja Católica. Coordenada pela Congregação de Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor, irmandade religiosa fundada em 1835 por Maria Eufrásia Pelletier, com sede em Angers na França. Este estabelecimento surgiu com o nome de Instituto Feminino de Readaptação Social e era destinado às criminosas, às prostitutas, às mulheres em situação de rua e mulheres “desajustadas”. Contudo, naquela época, o termo “desajustadas” poderia ter diversos significados, dentre os quais, mulheres “metidas a ter opinião”, moças que se recusavam a casar com pretendentes elegidos pelos pais ou até mesmo “encalhadas”, que, por ausência de habilidades com as tarefas domésticas, tinham dificuldade em arrumar marido (QUEIROZ, 2015).

Dentre as outras existentes, apenas a Penitenciária Feminina de Bangu, inaugurada em 1942, foi erguida com a estrutura similar a existente na masculina, sendo, contudo, construída em prédios adaptados para abrigar as detentas. A mesma engenharia também era observada no Instituto Feminino de Readaptação Social, em Porto Alegre, instituído sobre uma antiga casa senhorial, e no Presídio de Mulheres de São Paulo, instalado no terreno da residência dos diretores da Penitenciária do Estado, no bairro do Carandiru (ANGOTTI, 2011).

Outrossim, os primeiros estabelecimentos prisionais femininos possuíam mesmo formato, pautado no resgate de elementos que fossem típicos do universo feminino, visto que o fenômeno da criminalidade na mulher era concebido como um desvio a ser tratado pela religiosidade, visando buscar o resgate do ideal feminino.

Sobre esta vertente, Foucault, em *Vigiar e punir: nascimento da prisão*, assevera que a disciplina produz corpos submissos, corpos dóceis, oriundos de um processo de desarticulação e posterior recomposição aos moldes de uma “anatomia política” ou uma “mecânica do poder” que define a maneira pela qual se pode ter domínio sobre o corpo dos outros (FOUCAULT, 2007).

Isto posto, depreende-se que quem constrói o conceito de desvio é a sociedade por meio de determinados grupos sociais que, ao invés de buscar as causas do desvio na situação social e econômica em que os “desviantes” estão inseridos, criam regras que consideram que a infração é algo intrínseco aos indivíduos rotulados como *outsiders*. Assim, entende-se que o desvio não se constitui nas características do ato praticado, mas decorre de regras e sanções aplicadas ao indivíduo rotulado como infrator, constatando-se, assim, que o comportamento desviante é aquele que a sociedade rotula como tal (BECKER, 2008).

A sociedade reproduz, por meio do senso comum, a ideia de dividir os indivíduos entre *peessoas de bem* e *peessoas más*, sendo que às primeiras eram atribuídos valores e virtudes morais que deveriam ser seguidos por todos, já às segundas, seriam aquelas pessoas que representavam entraves à harmonia e bem-estar social. Neste sentido, o valor moral, por vezes, está mais atrelado ao *status* socioeconômico e racial que o indivíduo possui na sociedade do que propriamente o tipo de delito cometido (ANDRADE, 2003).

O tratamento diferenciado que é atribuído ao *inimigo* da boa conduta social, consiste em que lhe é negado pelo direito à sua condição de ser humano. Desta forma, ele só é caracterizado pelo aspecto prejudicial, socialmente perigoso. Embora a ideia não esteja exposta de maneira explícita, quando se propõe estabelecer a diferença entre cidadãos (pessoas) e inimigos (não-pessoas), faz-se referência aos indivíduos que são privados de determinados

direitos individuais e que, por isso, deixaram de ser considerados detentores de direitos (ZAFFARONI, 2007).

Os estabelecimentos penais femininos definiam quais atividades deveriam ser exercidas pelas mulheres na prisão, sendo que estas tarefas deveriam, necessariamente, ser aquelas consideradas tipicamente femininas, tais como: costura, bordado e artesanato. Em face disto, depreende-se que estas atividades, especialmente as tarefas manuais, eram consideradas mais como um passatempo do que propriamente um trabalho, razão pela qual poderiam ser desenvolvidas em um momento de lazer ou como uma atividade laboral. Tais diretrizes acerca do trabalho feminino estavam dispostas no primeiro volume dos Arquivos Penitenciários do Brasil, publicado em 1940, na Penitenciária Feminina de Bangu (ANGOTTI, 2011).

Neste sentido, compreende-se que as organizações muradas possuem a característica de moldar os sujeitos às atividades da organização, a qual estão submetidas, exigindo, desta maneira, uma mobilização de atenção e esforço. Assim, esta imersão às atividades da organização se torna um símbolo do compromisso e da adesão do indivíduo, indicando sua aceitação das consequências que sua participação produz para a própria definição de sua natureza (GOFFMAN, 2007).

Deste modo, como as atividades manuais e domésticas – consideradas tipicamente femininas –, eram vistas mais como uma ocupação do que propriamente um trabalho, as atividades laborais exercidas pelas mulheres também foram subestimadas. Cumpre salientar que as atividades desempenhadas por elas no presídio priorizavam o desenvolvimento de habilidades que seriam exercidas no mundo externo, principalmente aquelas atreladas ao trabalho doméstico, desvinculadas do lucro e direcionadas à ocupação do tempo ocioso e aprendizado das tarefas. Assim, dentro dessas possibilidades, as atividades eram divididas conforme a classe social das prisioneiras, atribuindo às mulheres mais pobres trabalhos mais pesados e braçais, enquanto as de classe mais alta eram destinadas aos trabalhos manuais mais leves (ANGOTTI, 2011).

Nos pressupostos publicados em 1942, pelo penitenciário Lemos Brito, na *Exposição de motivos do regimento da penitenciária de mulheres e do sanatório penal de tuberculosos de Bangu*, é estabelecida a ideia de que, de certa forma, seria temeroso que mulheres de origem social mais baixa aprendessem profissões incompatíveis com a sua condição econômica e social, visto que, dessa forma, ao saírem dos estabelecimentos prisionais, não mais aceitariam conviver no ambiente humilde de onde vieram (ANGOTTI, 2011).

Acreditava-se que poderiam se rebelar, não querendo mais se submeter às condições precárias de existência, originando desse repúdio outros problemas mais graves, tais como, a reincidência na delinquência. Diante disto, constata-se, ainda, que nas diretrizes apontadas pela Penitenciária Feminina de Bangu, estava previsto que as atividades na lavanderia seriam exercidas pelas mulheres por meio dos métodos empregados nas famílias, de modo que elas lavassem, engomassem e passassem roupas utilizando as mãos, sem o auxílio de aparelhos complexos, pois elas não poderiam usá-los quando fossem soltas (ANGOTTI, 2011).

Neste contexto, observa-se que as distintas classes estão constantemente envolvidas em uma luta propriamente simbólica para imporem sua visão de mundo social que mais se adequa aos seus próprios interesses, impondo-se, também, no campo das decisões ideológicas reproduzindo de maneira transformada o campo das posições sociais (BOURDIEU, 2012).

Ademais, ao contrário do que ocorria com os homens – que enquanto prisioneiros poderiam exercer trabalhos fora da prisão, pois era uma forma de garantir e estimular sua reinserção no mercado de trabalho –, as mulheres eram proibidas de trabalhar em ambiente externo, haja vista que era de suma importância manter as internas sob constante controle durante todo o tempo em que estivessem no cárcere, sendo submetidas a tratamentos morais em que eram indicados o silêncio, o trabalho, o recato e a dedicação. Isto porque, ao sair da prisão para exercer uma atividade laboral, a mulher poderia se contaminar com ideias do mundo externo que poderiam ser prejudiciais aos planos de reabilitação moral que estavam sujeitas por terem transgredidos sua essência feminina (ANGOTTI, 2011).

Observa-se, ainda, que o pensamento em questão foi reproduzido pelo legislador do Código Penal de 1940, que instituiu legalmente a supracitada distinção no §2º, do art. 29, do Código Penal, visto que se pregoava que o lugar da mulher era dentro de casa. Essa visão justificou a ressalva da lei sobre o trabalho feminino fora das prisões e guiou a estruturação das penitenciárias femininas durante anos. Contudo, convém salientar que essa distinção foi alterada somente em 1977, com a promulgação da Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977, que passou a prever o trabalho externo às mulheres encarceradas (ANGOTTI, 2011).

Acerca do discurso utilizado para legitimar o processo disciplinar nos estabelecimentos prisionais femininos, Foucault, na obra *A ordem do discurso*, assevera que a disciplina é um pressuposto de controle da produção do discurso. Desta feita, a disciplina determina os limites pelos quais a identidade se forma, reatualizando permanentemente as regras. Assim, as múltiplas ideias definidas pelo autor do desenvolvimento do processo disciplinar, dão origem a recursos infindáveis na criação de discursos, não deixando, porém, de

ser pressupostos de coerção, tendo em vista que ainda não é possível mensurar seu alcance e seu papel positivo e multiplicador se não se levar em conta sua função restritiva e coercitiva (FOUCAULT, 2019).

Na década de 1940, a Penitenciária de Bangu contava com uma área reservada às mães com filhos pequenos e com espaços para as visitas dos filhos maiores, de modo em que pudessem “brincar” com sua mãe sem que percebessem que estavam em um presídio. Observa-se, ainda, que a exposição de motivos do Regimento dos Estabelecimentos da Penitenciária de Bangu foi influenciada pelo Código Rocco, Código Penal da Itália Fascista, promulgado em 1930, e que dispunha sobre a garantia de proteção especial às mulheres encarceradas que estavam grávidas, bem como assegurava a permanência dos filhos de até dois anos de idade no cárcere junto com as mães. Esta medida garantiria o cuidado nos primeiros anos de vida, visto que este era de suma relevância para a sustentação do cárcere para as mulheres, destacando as diversas experiências desenvolvidas em países como Estados Unidos, Itália e França (ANGOTTI, 2011).

Entretanto, o processo de separação da mãe e da criança, por vezes, mostrava-se como uma experiência traumática, haja vista que a convivência intensa da mãe com a criança se tornava, muitas vezes, o único elo afetivo que a mulher mantinha com o mundo externo, pois criava laços emocionais muito profundos com o bebê. Portanto, a abrupta separação sem o preparo psicológico para a mãe e a criança, era (e ainda é) uma das situações mais dolorosas enfrentadas pelas mulheres em condição de cárcere.

Outrossim, o exercício da maternidade era compreendido através de um viés estatal, cuja proteção estava vinculada à ideia de família como célula social fundamental. Diante disto, houve uma substituição dos discursos de cunho meramente biológico para uma perspectiva mais sociológica, em que o meio era o principal responsável pela formação do caráter, tornando este um dos fundamentos que alicerçaram o objetivo de assegurar a maternidade para as detentas. Desta maneira, entendia-se que a maternidade poderia salvar a mulher da criminalidade, tendo em vista que despertaria nela sentimentos puros e divinos, inerentes a cada mulher e que estariam adormecidos na mulher criminosa (ANGOTTI, 2011). Tal ideia, conforme já exposto, tinha influência nos pressupostos de Lombroso e Ferrero que asseveravam que

[...] a maternidade desempenha – podemos dizer assim – uma espécie de função anti-criminosa; a ideia de correr o risco de perder os filhos, ou de ser afastada temporariamente deles por conta de um crime, abafa os ressentimentos de uma mãe; muitas mães, de fato, longe de se preocupar em se vingar de ofensas dirigidas aos próprios filhos, incitam-nos ao perdão, por puro receio de perdê-los. Além disso, a maternidade é fundamentalmente uma função fisiológica; enquanto a criminalidade,

mesmo induzida pela paixão, é patológica; e é raro que ambas se confundam (LOMBROSO; FERRERO, 2017, p. 418).

A prática de um crime por uma mulher dá origem a um rompimento dos papéis de gênero conferidos a ela pela sociedade. Por conseguinte, a mulher criminosa é colocada sob um dualismo: se por um lado, ao subverter a norma penal cometendo um delito, ela assume um papel que não se espera de uma mulher, por outro, ela tem a possibilidade de retornar as expectativas idealizadas pela sociedade, ao exercer a maternidade (BRAGA; FRANKLIN, 2016).

Compreende-se que o interior dos presídios femininos foi arquitetado e planejado para refletir as regras morais dispostas no mundo externo, onde o projeto de cárcere ressocializador era uma maneira de determinar que os estabelecimentos prisionais fossem uma espécie de treinamento para viver no lado de fora do presídio. Ademais, existiam regras que dispunham sobre expectativas sociais voltadas aos espaços em que as mulheres daquela época deveriam ocupar (ANGOTI, 2011).

Diante disto, a criminalidade feminina era considerada como um desvio degenerativo de conduta, atribuída a determinados tipos de mulheres que possuíam características determinantes, tanto físicas quanto biopsicológicas, que as deixavam suscetíveis à criminalidade. Nesta seara, foi sendo construído um processo de invisibilidade acerca da criminalidade feminina, destituindo-a de direitos relacionados às suas singularidades, em estruturas socialmente construídas pela ótica masculina.

A partir do momento em que as mulheres passaram a cometer delitos de maior periculosidade, tornou-se mais difícil manter a segurança. Em face disto, as freiras da Penitenciária Madre Pelletier tiveram que entregar o presídio à Secretaria de Justiça, continuando, todavia, na direção por alguns anos. Durante o período do regime militar, presas políticas foram, além de escondidas em um pavilhão com quatro celas ao fundo da penitenciária, constantemente torturadas, conforme dispõe o Comitê de Memória e Verdade do Rio Grande do Sul de 2012 (QUEIROZ, 2015). Apenas em 1984 foi promulgada uma norma legal que previa as medidas que deveriam ser aplicadas aos encarcerados, a saber, a Lei nº 7.210/1984, Lei de Execuções Penais (SANTOS; SANTOS, 2014).

Contudo, as penitenciárias femininas não apresentavam um ambiente salubre para a estadia de uma criança, tendo em vista que diversas demandas não eram atendidas, colocando em risco a saúde da criança e da mãe. Esta situação se estendeu durante décadas no país, que

negligenciou a situação da mulher encarcerada e, por consequência, transferiu aos seus filhos o mesmo espaço degradante e ausente de direitos que elas estavam fadadas.

Sobre esta questão, cumpre destacar que as autoras Ana Gabriela Mendes Braga e Bruna Angotti, na obra *Da hipermaternidade a hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro*, dedicaram-se a analisar os riscos da ruptura abrupta do vínculo entre mãe e bebê após permanência intensiva na prisão. Para tanto, realizaram visitas *in loco* a estabelecimentos prisionais femininos em 6 estados brasileiros e, na oportunidade, realizaram entrevistas e tiveram conversas informais com mais de 80 detentas. Em seus estudos, as autoras observaram que durante o período em que mães e bebês convivem na unidade prisional, as mulheres exercem uma *hipermaternidade*, ausentadas do trabalho e de outras atividades. Este afastamento do cotidiano prisional ocasiona não apenas o isolamento e a sensação de solidão, mas, também, acarreta o término de atividades laborais, a inviabilidade de remissão da pena e o seguimento das atividades escolares. O convívio contínuo com a criança é a regra no tempo de convivência permitido, sendo este período pautado pelo rigor disciplinar e tutela do exercício da maternidade (BRAGA; ANGOTTI, 2015). Ademais, as autoras aduziram que

as reiteradas falas sobre isolamento, disciplinamento e ruptura nos leva à conclusão de que a condição materna é um incremento da punição para a mulher presa, pois ainda que ela ocupe momentaneamente espaços com melhores condições físicas e estruturais (materno-infantis), ela fica ainda mais confinada, sob regime disciplinar mais rígido que as demais mulheres. [...] Avaliamos que o exercício da maternidade ocorre em espaços mais isolados e rigorosos nos quais há manifestação do poder disciplinar em relação à privação de liberdade e nos quais as tecnologias da disciplina são perceptíveis e operam a serviço do que chamamos de dupla punição. A pena juridicamente imposta somada ao enclausuramento ainda maior, com tutela mais rígida do cotidiano prisional, faz com que as mulheres puérperas estejam submetidas à situação de *hipermaternidade* (BRAGA; ANGOTTI, 2015, p. 235-236).

Quando a convivência com a criança termina, no caso em que são encaminhadas a um abrigo ou entregues a família, há a mudança da *hyper* para a *hipomaternidade*, que consiste na ruptura imediata, sem um processo de transição ou adaptação. As autoras denominam o processo de rompimento de *hipo* (diminuição) e não de *nula maternidade*, porque os sinais da maternagem interrompida ainda persistem no corpo e na mente da detenta. Neste caso, durante as visitas, as autoras ouviram inúmeros relatos de presas que precisaram utilizar remédios para secar o leite, que sentiram “febre emocional” e tiveram a sensação de desespero ao escutar o choro de outras crianças, o que mostra que a maternidade ainda permanecia no corpo (BRAGA; ANGOTTI, 2015).

Na obra *Prisão feminina*, a autora Ana Sousa relata o período em que foi inspetora na Penitenciária de Pedrinhas em São Luís/MA e discute, na ocasião, acerca das condições precárias em que viviam as internas grávidas com seus filhos pequenos, como, por exemplo, a falta de estrutura física apropriada para abrigar um bebê recém-nascido, bem como a convivência em ambientes insalubres, com fumaça de cigarros, som alto e tumultos, situação esta que perdurou até o início dos anos 2000 (SOUSA, 2014).

Diante deste cenário, pode-se perceber, conforme dispõe Bourdieu em *A dominação masculina*, que a prioridade concedida universalmente aos homens se mantém na objetividade de estruturas sociais e de atividades produtivas e reprodutivas, baseadas na divisão sexual do trabalho, em que a representação androcêntrica da reprodução biológica e social é alicerçada por meio da objetividade do senso comum. Assim, as mulheres se veem ligadas a pensamentos que são oriundos da incorporação dessas relações de poder e que se expressam nas oposições fundantes da ordem simbólica (BOURDIEU, 2002).

Por conseguinte, faz-se necessário uma reconstrução da ciência por meio de um modelo alternativo ao androcêntrico, a fim de que o tema da criminalidade feminina saia da marginalidade acadêmica, tendo em vista que os discursos utilizados sobre a temática ainda perpetuavam as condições e consequências das desigualdades sociais dos gêneros em que se subordinava um deles, conforme se condiciona determinadas qualidades e o acesso a determinados papéis vinculados apenas a um dos sexos biológicos (BARATTA, 1999).

Essa conexão ideológica e não natural entre os dois sexos estabelece uma separação rígida de posições que, por vezes, apresenta-se de maneira muito prejudicial às discussões sociais. Desta forma, a luta pela igualdade de gênero não se restringe somente a uma repartição mais igualitária de posições e recursos entre os dois sexos, e sim na reconstrução, principalmente social, dos papéis desempenhados pelos gêneros, que sobrepujasse as dicotomias que têm como base o modelo androcêntrico da ciência. Depreende-se, então, que foram os movimentos sociais que inicialmente fomentaram a objetividade na ciência e não as normas de caráter científico concretamente aplicadas ou racionalmente reformadas (BARATTA, 1999).

À vista disto, no que tange à residualidade face a esfera privada, o Sistema de Justiça Criminal deve ser estudado, principalmente, nos seus não conteúdos, ou seja, o que se chama de “seletividade negativa”, aquilo que não se criminaliza seja não prevendo (ou fazendo de forma limitada) na lei penal, determinados comportamentos, ou através da não aplicação sistematicamente da lei a determinados comportamentos. Assim sendo, em relação ao estudo

da seletividade negativa do direito penal, observa-se uma quantidade maior de pesquisas voltadas às mulheres vítimas de violência masculina do que da criminalidade feminina (BARATTA, 1999).

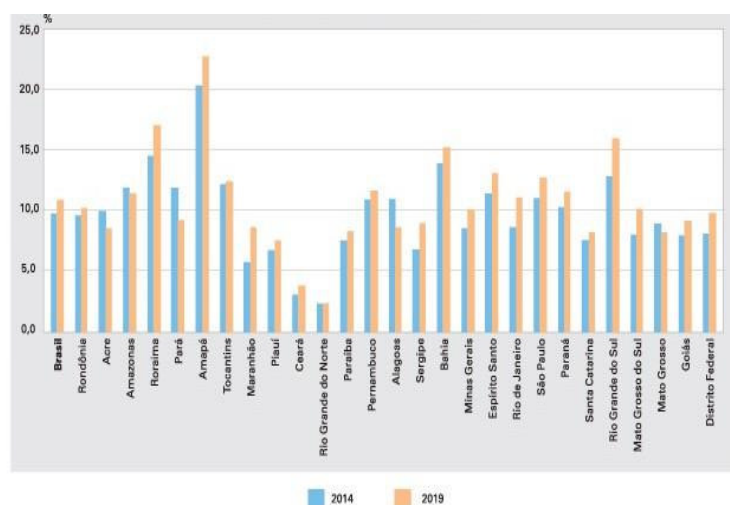
Compreende-se também que a criminalidade das mulheres está muito atrelada ao conceito de Cifras Negras¹, um fenômeno observado pela Criminologia, que consiste na distinção entre a criminalidade real e a criminalidade aparente, tendo em vista que existe uma grande quantidade de crimes invisíveis ao sistema punitivo. Embora este seja um fenômeno de características gerais, as chamadas Cifras Negras são observadas de maneira mais evidente na criminalidade feminina, visto que os delitos tidos como “tipicamente” femininos são de difícil percepção, tais como, pequenos furtos em lojas, envenenamento e abortos (SILVA, J.K.N., 2013).

Desta forma, considerando a hipótese de sub-representação da mulher nas estatísticas criminais, compreende-se que as mulheres seriam objeto de um tratamento distinto, não equânime, por parte da opinião pública e dos policiais enquanto agentes da seleção criminalizante secundária, que reagiriam à delinquência feminina com certa complacência, em comparação à delinquência masculina (SILVA, J.K.N., 2013).

Observa-se, ainda, que a imprensa ao noticiar crimes violentos cometidos por mulheres, o faz com muita veemência e estranheza, apresentando o delito como uma aberração, fora do padrão comportamental esperado de uma mulher. Desta feita, as notícias não só possuem o poder de retratar a realidade social como também detêm a capacidade de a reconstruir, visto que, no processo de descrever um acontecimento, a notícia, por vezes, dá forma a este acontecimento (SILVA, J.K.N., 2013). Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), 11% dos policiais militares são mulheres, sendo que a distribuição desses profissionais mostra que o maior percentual de policiais militares do sexo feminino, em 2019, foi registrado no Estado do Amapá (22,8%), e o menor no estado do Rio Grande do Norte (2,4%), vide gráfico a seguir (BRASIL, 2020c):

¹ Embora esta seja uma expressão comum na criminologia, compreende-se que, historicamente, foram acrescentados a determinadas expressões, palavras atreladas a cor negra para representarem algo negativo, vinculando quase que diretamente, a cor negra como sinônimo de negatividade ou maldade.

Gráfico 1 - Proporção de Policiais Militares do sexo feminino, segundo às Unidades da Federação, 2014.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014/2019.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, 2014/2019.

Ante o exposto, no gráfico acima, pode-se compreender que o baixo contingente militar feminino prejudica a operação policial, demonstrando que inúmeras ocorrências praticadas por mulheres não são registradas e, por isso, são invisibilizadas, criando a falsa ideia de que mulheres não cometem crimes ou que são cometidos com baixa incidência.

Ademais, é possível perceber que o crescimento da população feminina é um fenômeno recente e aponta a necessidade de desenvolver pesquisas que considerem a perspectiva de gênero no sistema penal. Isto, de certo modo, assegurar-se-ia a não invisibilidade das mulheres presas no que diz respeito às suas necessidades e direitos (FRANÇA, 2014).

Conforme os dados emitidos pelo DEPEN, dos crimes cometidos pelas mulheres, 57,13% são por tráfico de drogas (BRASIL, 2021f). Portanto, pode se compreender a estreita relação entre a economia doméstica e a renda adquirida pelo tráfico de droga, visto que geralmente são destinados às mulheres os cuidados com a casa e com os filhos, pois, muitas vezes, ela é a única responsável pelo sustento da prole (BRAGA; FRANKLIN, 2016).

A inserção da mulher no tráfico de drogas surge, principalmente, a partir da década de 1980, com a consolidação da política de guerra às drogas. Nesse período, houve um aumento da divisão do trabalho no comércio ilegal, dando origem a figuras conhecidas como “estica”, uma espécie de revendedor de entorpecentes considerado bandido de terceira classe. Outrossim, esse trabalhador autônomo, revendedor comissionado no comércio de drogas, é mais vulnerável

às ações punitivas, pois costuma oferecer a sua própria liberdade como caução em sua participação no negócio ilegal. Aos “esticas”, às “mulas” e aos “aviões” são destinados uma parcela ínfima dos lucros auferidos com a comercialização das drogas e sobre eles recai a atuação mais incisiva dos agentes de controle social formal responsáveis pela seleção criminalizante” (SILVA, J.K.N.,2013).

Após a sua promulgação, a Lei nº 11.343/2006, popularmente conhecida como Lei de Drogas, propiciou maior endurecimento nas sanções relacionadas ao tráfico de entorpecentes, que atrelada com a consequente política criminal denominada “Guerra às Drogas”, ocasionou em um aumento expressivo do encarceramento no Brasil. Além disso, observa-se que a intervenção estatal não conseguiu abranger os grandes chefes do narcotráfico, mas sim os de posição subalterna na hierarquia do tráfico, onde se encontra muitas mulheres (SILVA, E. B., 2020).

Observa-se nos presídios masculinos que, em muitos casos, as mulheres são usadas para levarem entorpecentes ou determinados objetos proibidos para os seus companheiros encarcerados. Essa situação se dá quer seja por ameaça de seus companheiros, quer seja pelo receio de que, caso não entregue a encomenda, ele possa sofrer algum tipo de violência na prisão.

Diante deste contexto, e com a finalidade de analisar o perfil socioeconômico das mulheres na atual conjuntura do sistema penitenciário brasileiro, serão utilizados dados os estatísticos do DEPEN, publicados em 2017 sob o título *Levantamento nacional de informações penitenciárias* (INFOPEN Mulheres), 2ª edição, em razão da referida publicação possuir os últimos dados disponíveis para determinados tópicos desta Dissertação. Ressalta-se, ainda, que o ano da publicação coincide com o período em que a política, objeto deste estudo, foi formulada sendo, portanto, importante para a compreensão do contexto em que estava inserida. Além disso, serão utilizadas informações mais atualizadas para os demais tópicos, coletadas no Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) de 2021.

No relatório INFOPEN Mulheres foi constatado que 50% da população prisional feminina é formada por jovens entre 18 e 29 anos e que 74% das mulheres privadas de liberdade têm filhos em comparação com 53% dos homens que se encontram no sistema prisional e declaram não ter filhos (BRASIL, 2017a).

Na obra *Prisioneiras*, o autor Drauzio Varella relata o período em que trabalhou como médico na Penitenciária Feminina da Capital em São Paulo. Na supracitada obra, Varella aborda sobre o sentimento de abandono e a sensação de solidão que as mulheres em situação

de cárcere sentem, sendo esta última uma das mazelas que mais as afligem, visto que, muitas cumprem penas esquecidas pelos familiares, amigos, maridos, namorados e até pelos filhos (VARELLA, 2017).

Nesse contexto, compreende-se que a sociedade é capaz de encarar com certa condescendência a prisão de um parente homem, contudo, a da mulher envergonha a família inteira. Durante o seu período na prisão, o homem contará com a visita de uma mulher, seja a mãe, a esposa, a namorada, a prima ou mesmo a vizinha, entretanto, o mesmo não ocorre com as mulheres (VARELLA, 2017). Não sem razão, o autor aduz, ainda, que

chova, faça frio ou calor, quem passa na frente de um presídio masculino nos fins de semana fica surpreso com o tamanho das filas, formadas basicamente por mulheres, crianças e um mar de sacolas plásticas abarrotadas de alimentos. Em onze anos de trabalho voluntário na Penitenciária Feminina, nunca vi nem soube de alguém que tivesse passado uma noite em vigília, à espera do horário de visita. As filas são pequenas, com o mesmo predomínio de mulheres e crianças; a minoria masculina é constituída por homens mais velhos, geralmente pais ou avôs (VARELLA, 2017, p. 27).

Vê-se que o relato do autor coincide com os últimos dados acerca da temática emitidos pelo DEPEN no INFOPEN Mulheres, onde se constatou que as visitas são muito mais frequentes aos homens do que às mulheres. Nos estabelecimentos prisionais masculinos, foram realizadas, em média, 7,8 visitas por pessoa ao longo do semestre, enquanto nos estabelecimentos femininos e mistos, essa média cai para 5,9 por pessoa privada de liberdade. Contudo, convém ressaltar que nos estados do Amazonas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte, a média de visitas realizadas nos estabelecimentos masculinos é mais de 5 vezes maior que a média nos estabelecimentos femininos (BRASIL, 2017a).

No que se refere às visitas íntimas, direito este estabelecido aos presos de ambos os sexos pela Lei de Execução Penal (LEP), o INFOPEN Mulheres mostra que 41% das unidades femininas possuíam local específico para realização da visita íntima e, no caso dos estabelecimentos mistos, somente 34% das unidades oferecem este espaço às pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2017a).

As visitas íntimas são fundamentais para a manutenção dos vínculos afetivos com os companheiros e para evitar a desagregação familiar. Sendo assim, submeter a mulher ao isolamento na prisão por anos consecutivos causa distúrbios de comportamento, transtornos psiquiátricos e dificulta a ressocialização (VARELLA, 2017). Em outras palavras,

maridos e namorados são os primeiros a ignorá-las. Não aparecem, não escrevem nem atendem telefonemas quando desconfiam que a ligação clandestina vem do presídio.

Não hesitam em abandonar mesmo aquelas que foram presas por ajudá-los, como no caso das que são flagradas com droga na portaria dos presídios masculinos em dia de visita. Quando são eles os presos, pobre da mulher que os abandone. Correm risco de morte se começam a namorar outro (VARELLA, 2017, p. 29).

Em relação ao perfil das mulheres que são presas no Brasil, conforme o SISDEPEN, 65% das mulheres presas são negras (BRASIL, 2021f). Há de se ressaltar, ainda, que com respeito à escolaridade, constatou-se que apenas 15% das mulheres encarceradas possuem Ensino Médio (BRASIL, 2017a).

Além disso, muito embora 15% da população feminina esteja condenada a penas inferiores a 4 anos, somente 7% das mulheres encarceradas no Brasil cumpre pena em regime aberto. Do mesmo modo, temos 41% da população condenada a penas entre 4 e 8 anos e somente 16% estão no regime semiaberto (BRASIL, 2017a).

Os crimes mais comumente praticados pelas mulheres podem ser vistos na tabela abaixo, elaborada com base nos dados publicados pelo SISDEPEN (2021a).

Quadro 1 - Incidência de crimes por tipo penal

Incidência por tipo penal
• Drogas (Leis nº 6.368/1976 e nº 11.346/2006) – 57,13%; • Contra o patrimônio – 22,75%; • Contra a pessoa – 11,61%; • Contra a paz pública – 1,37%; • Contra a fé pública – 0,49%; • Contra a dignidade sexual – 2,32%; • Particular contra a administração pública – 0,13%; • Contra a administração pública – 0,17%; • Legislação específica – 4,04%.

Fonte: SISDEPEN, 2021.

Verifica-se com isso, conforme assevera Baratta (2002), que o conceito de criminalidade está vinculado a um *status* conferido a determinados sujeitos por meio de uma dupla seleção, a saber, a dos bens penalmente protegidos no tipo penal e a dos indivíduos estigmatizados no processo de criminalização, visto que não são disponibilizadas alternativas ao sistema penal.

Dessa forma, compreender a natureza dos crimes, sejam eles tentados ou consumados, pelos quais os indivíduos privados de liberdade foram condenados ou ainda aguardam pelo julgamento, permite o surgimento de análises sobre os fluxos do Sistema de Justiça Criminal e seus padrões de seletividade, nos quais se evidenciam, através da predominância dos crimes praticados sem violência, crimes contra o patrimônio e crimes ligados ao tráfico de drogas entre os registro dos indivíduos privados de liberdade (BRASIL, 2017a).

Portanto, a seletividade penal pode ser compreendida a partir da pequena participação de outros tipos penais na repartição total de incidências, enunciando que o aparato punitivo do Estado se encontra propenso à repressão de determinados tipos de crimes, tais como, crimes patrimoniais e crimes ligados ao tráfico de drogas, além do encarceramento de determinados grupos sociais em detrimento de outros grupos sociais envolvidos em delitos e outros tipos penais (BRASIL, 2017a).

Ante o exposto, faz-se necessário compreender o conceito de interseccionalidade abordado pelas autoras Patricia Hill Collins e Sirma Bilge para se aprofundar na discussão acerca do encarceramento feminino. A interseccionalidade analisa a influência das relações de poder sobre as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, assim como as experiências individuais na vida. Desta forma, a interseccionalidade concebe a ideia de que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia, faixa etária, dentre outras, estão correlacionadas e se moldam mutuamente. Assim, a interseccionalidade é uma maneira de compreender e explicar a complexidade dos indivíduos e das experiências humanas (COLLINS; BILGE, 2020).

Assim, ao se discutir o encarceramento feminino, sobretudo, no Brasil, não se deve levar em consideração apenas as questões de gênero, que por si só, já são bastante excludentes. Deve-se também, considerar outras perspectivas que incidem neste fenômeno, como a seletividade penal pautada no racismo estrutural, na baixa escolaridade e na pobreza, oriundos de uma sociedade fundamentada na discriminação de determinados grupos sociais.

Desta feita, Loic Wacquant postula que a penalização está mais relacionada ao *status* social do que ao crime em si. Assim, neste sistema de segregação, atribui-se ao indivíduo a culpa pela própria pobreza, convertendo a prisão em um desdobramento das periferias, acentuando um processo de exclusão e desigualdade já existentes (WACQUANT, 2007).

Neste cenário, entende-se que a vivência da prisão para as mulheres, em especial àquelas que são mães, é completamente diferente da realidade vivida pelos homens, tendo em vista que quando eles são privados de liberdade possuem o consolo de saber que a mãe de seus filhos cuidará deles, mesmo que falte recursos materiais, pois sabem que seus filhos não serão abandonados. Entretanto, para a mulher a situação é completamente diferente, visto que ela sabe que é insubstituível e que a perda do convívio com as crianças, mesmo que temporária, será irreparável. Assim, a separação dos filhos é um martírio à parte pois, no caso da maioria, serão forçadas a vê-los espalhados por casas de parentes ou vizinhos e, na falta de ambos, em instituições públicas sob a responsabilidade do Conselho Tutelar, podendo passar anos sem vê-los ou até perdê-los permanentemente (VARELLA, 2017).

2.2 Infância e cárcere: os direitos e garantias assegurados aos filhos das mulheres presas sob a égide do Princípio da Prioridade Absoluta

Quando se discute a temática da gravidez no cárcere, muitas vezes, tem-se a impressão de que é feito um antagonismo de posições jurídicas e éticas, em que a mulher-mãe está de um lado e a criança de outro. Como já visto, boa parte do debate em geral é centralizado na perspectiva da sexualidade da mulher e de sua posição de grávida encarcerada, o que acaba negligenciando a proteção dos direitos da criança. Contudo, a perspectiva da gravidez no cárcere se submete ao paradigma da proteção prioritária dos direitos e interesses da criança (VIEIRA, 2013).

Na obra *Aprisionamento materno e escolarização dos filhos*, a Psicóloga Cláudia Stella afirma que os filhos de presidiários são uma parcela da população esquecida, não só pelos meios acadêmicos, como também, por toda a sociedade. Pouco se discute acerca das necessidades e das dificuldades enfrentadas por eles, o que evidencia o caráter excludente da sociedade, visto que os filhos dos presos também são tão estigmatizados como eles e sofrem com o rompimento de vínculos com seus pais. Ademais, isso reflete na histórica ausência de políticas públicas específicas para esse grupo, situação esta, que se perpetuou durante anos (STELLA, 2009a).

Até os anos de 1980, as políticas públicas no Brasil voltadas às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e sem amparo dos pais, giravam em torno da prevenção de uma possível criminalidade inerente às camadas mais pobres da

população. Assim, desconsiderava-se a visão desses indivíduos como cidadãos, com direito à proteção e ao não perecimento de sua dignidade. Neste sentido, de forma bastante estigmatizada, eram realizadas internações em instituições que tinham como objetivo padronizar o comportamento para evitar que crianças e adolescentes se tornassem possíveis criminosos.

Durante o início do século XX, foi sendo difundida de maneira preconceituosa a ideia de que a ausência de uma família estruturada e a pobreza gerariam criminosos. À vista disso, o Estado tomou para si a responsabilidade de realizar a integração dos indivíduos na sociedade desde a infância, por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e aos adolescentes provenientes das famílias mais pobres, com o intuito de diminuir a alegada delinquência e criminalidade latente nesse grupo social. O que antes era mantido por entidades religiosas e privadas, passou a ser de incumbência do Estado (PASSETTI, 2010).

Neste sentido, compreende-se que

sob a ótica da Doutrina da Situação Irregular, antigamente vivenciada pelo Brasil, verifica-se que esta foi produto de uma mentalidade privatista, segundo o qual, crianças e adolescentes eram de responsabilidade única e exclusiva da família. Ao Estado cabia apenas intervir nos casos em que as relações domésticas fossem consideradas graves, pois a intervenção estatal apresentava cunho repressivo com o fito único de corrigir problemas através de punições. Não cabia ao Estado realizar a prevenção desses problemas, o que explica a ausência de políticas públicas voltadas ao bem-estar da juventude durante aquela época. Sob esse conceito impreciso, estavam também jovens em igual situação irregular, pobres e miseráveis, vítimas de violência doméstica, que sofriam exploração econômica ou sexual, órfãos, jovens abandonados e autores de pequenos delitos. Todos recebiam o mesmo tratamento, indistintamente (CUCCI; CUCCI, 2011, p. 78).

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, comumente conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), trouxe uma série de melhorias a este público, dentre eles, a ampla proteção e assistência que se adequam com a sua condição de indivíduos em formação. Ressalta-se que o Melhor Interesse deve ser o princípio norteador de todas as políticas voltadas à infância e à adolescência, sendo considerado no processo de feitura de leis, assim como na sua execução e na formulação de políticas públicas. Ademais, este princípio também deve ser aplicado em casos de conflitos de interesses entre crianças e terceiros (COLUCCI, 2014).

Neste sentido, ao contrário do que era disposto antes do advento do ECA, foi instituída a Doutrina de Proteção Integral, que se configura como o compromisso assumido pela sociedade e pelo Estado em promover as garantias necessárias que todas as crianças e adolescentes possam usufruir amplamente dos seus direitos. Entretanto, ainda se observa muitos

entraves que dificultam a implementação de políticas voltadas a essa parcela da população que só tem acesso a serviços precarizados (AMORIM, 2017).

Outro princípio de grande relevância trazido pelo ECA, foi o da Paternidade Responsável, que consiste na obrigação que os pais têm de prover a assistência moral, afetiva, intelectual e material aos filhos. Neste contexto, compreende-se que a intenção do legislador foi salvaguardar os princípios fundamentais como a vida, a saúde, a dignidade da pessoa humana e a filiação, para saber se serão, de fato, respeitados (CARDIN, 2009).

Durante o primeiro ano de vida as preferências da mãe terão influência direta no desenvolvimento do bebê, e se sua atitude for maternal e carinhosa, praticamente todas as atividades do filho serão apreciadas e estimuladas mesmo que de maneira inconsciente. Outrossim, cumpre salientar que se a mãe apresentar comportamentos prejudiciais e negligentes poderá ter uma influência negativa e patogênica sobre o desenvolvimento dos filhos (SPITZ, 2004).

Nesta seara, os desejos da mãe possuem a capacidade de moldar a psiquê infantil, através de um canal de comunicação que é mutuamente alimentado por ambos, por intermédio de signos afetivos gerados pela mãe que são percebidos pelo filho. Mãe e filho percebem o sentimento do outro e, por sua vez, respondem com afeto, havendo uma troca contínua e recíproca. Essa experiência afetiva age no primeiro ano de vida como um percurso inicial para o desenvolvimento de todas as áreas. Por isso, é necessário que, a primeira relação do bebê seja com um parceiro humano que lhe inspire afeto e confiança, pois todas as futuras relações sociais serão baseadas nessa relação (SPITZ, 2004).

Os bebês estão sujeitos a sentimentos de ansiedade e abandono quando deixados a sós por muito tempo, sem nenhum contato humano ou familiar. Entretanto, com uma assistência satisfatória, esses sentimentos negativos podem se transformar em experiências positivas, acrescentando confiança ao bebê em sua relação com o mundo e com as pessoas. Dessa forma, a perda de esperança quanto aos relacionamentos ocasionados pelo sentimento de abandono, transformar-se-á em uma sensação de segurança, que mesmo quando estiver sozinho, possui alguém que se preocupa com ele e que vai alentá-lo (WINNICOTT, 1999).

É de suma importância para a saúde mental da criança, que ela experimente um relacionamento afetivo e íntimo com sua mãe ou quem possa desempenhar esse papel, a fim de que a criança se sinta objeto de amor e de orgulho, assim como também é importante para mãe se sentir identificada com seu filho. Desta feita, os cuidados maternos são oriundos de uma relação humana muito profunda que altera tanto a personalidade da mãe quanto do filho, e não

pode ser medida pela quantidade de horas dispostas por dia, mas sim ao prazer que a mãe e a criança sentem em desfrutar da companhia um do outro. Este prazer e intensa identificação de sentimentos entre os dois só são possíveis se ambos desenvolverem um relacionamento de forma contínua (BOWLBY, 2006).

Esta necessidade de continuidade dos cuidados maternos não só é importante para o desenvolvimento da personalidade da criança, como também o é para mãe, que assim como o bebê tem necessidade de sentir que pertence a seu filho e só quando esse sentimento é suprido, ela se torna capaz de se dedicar a ele. Assim, depreende-se que a experiência do amor materno para a criança, apesar de facilmente encontrado no seio familiar, é extremamente difícil de ser encontrado fora dela. Portanto, entende-se que os serviços prestados pelos pais são tão naturalizados, que, por vezes, não se recordam de sua grandeza, já que não há nenhum outro tipo de relacionamento em que o ser humano se dedique de maneira tão incondicional e constante em prol de alguém (BOWLBY, 2006).

Compreende-se, ainda, que as mães possuem a capacidade de se colocar no lugar dos seus filhos em um processo de identificação profunda com ele, de tal maneira que saibam exatamente aquilo que o bebê necessita naquele momento. Assim, a mãe, ou alguém que represente a figura materna, adapta sua forma de vida às necessidades do bebê até que elas sejam satisfeitas. Outrossim, deve-se considerar que as mães no estado de puerpério assumem a vulnerabilidade do bebê e também se tornam vulneráveis, necessitando de proteção (WINNICOTT, 1999).

Desse modo, depreende-se que a saúde e bem-estar do filho concebido está diretamente vinculado com a integridade da mãe e o que afeta a integridade física e psicológica da mãe, conseqüentemente, vai atingir a saúde da criança. A presença do Estado é muito frequente nesta relação quando a mãe cumpre pena, pois ela vivencia sua gravidez no contexto da execução penal da pena privativa de liberdade, mas, apesar de mãe e filho estarem inseridos em arcabouços jurídicos distintos, ressalta-se que a criança não cumpre pena e não está sujeito às diretrizes da Lei de Execução Penal. Portanto, mãe e filho estão sob a responsabilidade do Estado, o que exige uma análise jurídica que abranja as necessidades e os direitos de ambos (VIEIRA, 2013).

De acordo com o Ministério da Saúde, crianças não amamentadas têm um risco três vezes maior de se desidratarem e morrerem por diarreia, se comparadas as que recebem o aleitamento materno de maneira adequada. Além disso, constatou-se também que crianças amamentadas por menos tempo possuem um risco sete vezes maior de serem hospitalizadas por

bronquiolite do que as crianças que foram amamentadas no período correto. Outro dado importante que foi observado é o sobrepeso de crianças maiores de três anos, que está vinculado ao tipo de alimentação que é dado nos primeiros anos de vida (BRASIL, 2015b).

Embora o poder familiar seja oriundo do instituto de direito privado, este pressuposto vem ao longo dos anos sofrendo mudanças, tornando pública as funções dos pais, que antes eram concebidas como privados à família. Diante disto, constata-se que ao impor aos pais o poder de assistir, criar e educar seus filhos, torna pública as funções deles incumbindo ao Estado o poder de suspender ou retirar este poder nas hipóteses de abuso dos seus titulares. Esse rol de competências dadas pelo Estado aos pais, para serem exercidas em favor dos interesses da criança e do adolescente, requer espaço de liberdade para sua execução, o que não quer dizer que o Estado perca a sua função de fiscalizar a sua condução nos casos de abuso, mas sim que leva em consideração as complexas ações essenciais para o integral desenvolvimento da criança e do adolescente, bem como o meio sociocultural em que está inserido (VIEIRA, 2013).

Não sem razão, a Constituição Brasileira de 1988 determina que:

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (BRASIL, 2020a).

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2020a).

Do mesmo modo, o art. 22, do ECA, bem como o art. 1.634, do Código Civil de 2002, com redação dada pela Lei nº 13.058/2014, estabelecem que:

Art. 22. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

Parágrafo único. A mãe e o pai, ou os responsáveis, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, assegurados os direitos da criança estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 2021d).

Art. 1.634. Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos:

I - dirigir-lhes a criação e a educação [...] (BRASIL, 2021c).

Assim sendo, compreende-se que a experiência é ainda mais dramática, quando a presa em questão é mãe, tendo em vista que historicamente a sociedade atribui o cuidado com as crianças às mulheres. A prisão materna dá origem a diversos efeitos na vida das crianças, tais como: mudança de seu cuidador primário, perda de apoio emocional e financeiro, podendo, ainda, atingir o seu desempenho escolar, pois a sociedade também incumbe às mulheres a responsabilidade do acompanhamento escolar de seus filhos. Desta feita, a separação mãe-filho pelo encarceramento possui consequências muito diferentes de uma separação ocasionada pelo divórcio ou morte, visto que além da mudança social da mãe, há a influência social da instituição prisional (STELLA, 2009a).

A prisão parental, sobretudo, a materna, promove a crença social de que a má conduta da mãe será transmitida aos seus filhos. Esta crença pode ser um fator que irá regular as relações estabelecidas por essas crianças, dificultando a sua socialização e o desenvolvimento de sua individualidade, tornando-as um alvo fácil para atos discriminatórios e preconceito. Deste modo, a interferência da prisão materna pode ser refletida sob diversos aspectos em relação ao desenvolvimento escolar, por exemplo: a criança estar tão emocionalmente envolvida com questões familiares que apresenta pouca energia e disponibilidade para o seu processo de aprendizagem, bem como o fato de não possuir um adulto que o acompanhe e estimule o seu desenvolvimento escolar (STELLA, 2009a).

Assim, crianças que foram expostas a experiências socioemocionais inadequadas e inapropriadas em seu ambiente primário, podem apresentar comprometimentos em seus sistemas neurais, que são os responsáveis por transmitir as informações necessárias para que o indivíduo se desenvolva no meio em que vive e apresente reações socialmente aceitas (YOUNG, 2010).

Portanto, o estresse também desempenha um papel importante no desenvolvimento cerebral primário, tendo em vista que a qualidade de estímulo sensorial na primeira infância ajuda a moldar as vias endocrinológicas e imunológicas do cérebro. Adultos que tiveram deficiência nutricional em seus primeiros anos de vida possuem uma maior tendência a manterem níveis elevados de hormônio de estresse por muito tempo depois das situações que ocasionaram o seu surgimento. Depreende-se, ainda, que o desenvolvimento cerebral nos primeiros anos afeta a saúde física e mental, a aprendizagem e o comportamento durante toda a vida. Deste modo, as competências sociais e emocionais, bem como as habilidades cognitivas desenvolvidas em seus primeiros anos de vida, determinam situações sobre, por exemplo, o quê, como e o quanto estas crianças vão aprender posteriormente na escola (YOUNG, 2010).

Em relação ao desenvolvimento emocional, compreende-se que os processos de maturação do indivíduo necessitam de um ambiente que o facilite. Desta feita, a construção de um ambiente que propicie o desenvolvimento do bebê é de suma importância, mas também complexo, pois somente um cuidador, seja este representado pela figura materna, paterna ou um outro responsável, é capaz de conhecê-lo e possibilitar uma maior adaptação ao ambiente social em que está inserido, de forma graduada e conforme as necessidades do bebê (WINNICOTT, 1999).

O desenvolvimento do cérebro de uma criança pequena depende de estímulos e da qualidade e da interação que ela recebe. Os cuidados incluem: a nutrição, a assistência à saúde e o estímulo durante os primeiros anos de vida, que podem gerar um efeito duradouro no desenvolvimento cerebral. Assim, na medida em que essas necessidades básicas são supridas, as crianças apresentam um aumento em suas habilidades mentais, autoconfiança, capacidade de resolução de problemas e cooperação com os outros (YOUNG, 2010).

Observa-se que as crianças que têm um início de socialização deficitário, possuem maiores chances de desenvolverem comportamentos antissociais e apresentarem potenciais condutas violentas. E isto pode impactar no desempenho socioeconômico da comunidade, visto que, ao não se investir no desenvolvimento da primeira infância, cria-se uma ausência de indivíduos capazes de colaborar com a sociedade tanto como cidadãos quanto economicamente (MUSTARD, 2010).

Desta forma, a permanência da criança no seio de uma família que não lhe oferece condições de saúde física e mental é prejudicial à sua formação. Nesses casos, o Estado deve dispor de meios necessários para que a família busque superar seus problemas, haja vista que a convivência familiar também é uma das prioridades estabelecidas pelo ECA e somente pode ser suspensa diante de situações extremas que coloquem em risco a integridade da criança e do adolescente, desde que observados os requisitos legais. Depreende-se, ainda, que tais situações de vulnerabilidade não se restringem às condições financeiras, pois a pobreza não é motivo para o afastamento entre pais e filhos, devendo o Estado incluir a família em programas sociais que garantam uma vida digna às crianças e aos adolescentes, sem abdicar de seus direitos (CUCCI; CUCCI, 2011).

Em outra obra, intitulada *Filhos de mulheres presas: o papel materno na socialização dos indivíduos*, a autora Cláudia Stella realizou entrevistas com filhos de mulheres que foram presas, ocasião em que constatou que a imagem da mãe encarcerada se apresenta de forma antagonizada entre a figura imaculada e a delinquência. Ademais, os filhos costumam

manifestar sentimento de culpa pela criminalidade materna, como se esta fosse uma consequência da responsabilidade de sustentar os filhos. Por outro lado, há, também, a culpabilização da ação criminosa da mãe pela desagregação familiar, visto que a mãe é declarada socialmente incompetente ao não passar os valores morais esperados no processo de socialização (STELLA, 2009b).

Ressalta-se que esse sentimento de culpa que os filhos apresentam é oriundo da realidade socioeconômica em que boa parte das mulheres encarceradas estão inseridas, pois muitas se envolvem em atividades ilegais para obterem o sustento financeiro dos filhos, já que, em muitos casos, ela é a única responsável em prover recursos para família (STELLA, 2009b).

Nesta seara, compreende-se que a irrenunciabilidade do poder familiar significa que deveres fundamentais não podem ser abdicados, pois se direcionam a sujeitos detentores de direitos e não meros receptores de benefícios do poder familiar como as crianças e os adolescentes eram vistos outrora. Todavia, a irrenunciabilidade do poder familiar não inviabiliza a possibilidade de extingui-lo ou suspendê-lo. Salienta-se que a suspensão e a destituição do poder familiar são as sanções mais graves impostas aos pais, devendo ser decretadas por sentença, em procedimento judicial próprio, o qual está previsto nos arts. 155 a 163, do ECA (VIEIRA, 2013).

Dentre as possibilidades de intervenção estatal, está a prevista no parágrafo único, do art. 1.637, do Código Civil, que estabelece o se segue:

Art. 1.637. Se o pai, ou a mãe, abusar de sua autoridade, faltando aos deveres a eles inerentes ou arruinando os bens dos filhos, cabe ao juiz, requerendo algum parente, ou o Ministério Público, adotar a medida que lhe pareça reclamada pela segurança do menor e seus haveres, até suspendendo o poder familiar, quando convenha.

Parágrafo único. Suspende-se igualmente o exercício do poder familiar ao pai ou à mãe condenados por sentença irrecorrível, em virtude de crime cuja pena exceda a dois anos de prisão (BRASIL, 2021c).

Ante o exposto, entende-se que a determinação da perda ou suspensão do poder familiar não pode ser norteadada exclusivamente no sentido de ser mais uma pena ao pai ou a mãe que sofreram condenação criminal, haja vista que deverá se considerar os direitos e interesses da criança e do adolescente. Desta forma, observa-se que ao trazer esse arcabouço normativo para o interior do estabelecimento penal, constatou-se que a criança que nasceu durante o encarceramento de sua mãe e que está no presídio em sua companhia, continua sob o seu poder familiar e, conseqüentemente, sob sua guarda. Nesse liame, considera-se, então, que a submissão da mãe ao Estado, que desempenha o seu poder jurisdicional de executar a sentença

condenatória que aplicou a pena privativa de liberdade, não retira dessa criança, que está no estabelecimento penal, o direito à proteção para seu desenvolvimento integral, proteção que lhe devem o Estado, a sociedade e a sua mãe encarcerada, que a tem sob seu poder familiar e guarda (VIEIRA, 2013). Diante disto, o Código Penal determina que:

Art. 92. São também efeitos da condenação:

[...]

II - a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente ou contra tutelado ou curatelado [...] (BRASIL, 2020b).

Art. 93 - A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação.

Parágrafo único - A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo (BRASIL, 2020b).

Vale destacar que o Estado, mediante a execução penal feminina, não assume os poderes de pai e de guardião da criança que está no presídio em companhia de sua mãe, tendo em vista que o encarceramento da mãe, por sua vez, não a isenta dos deveres de proteção de seu filho. Há a preservação do poder familiar da mãe que deverá desempenhá-lo no interesse da criança que não está subordinada às diretrizes e limites legais da execução penal de sua mãe. Ademais, depreende-se que, embora a criança desfrute do contato materno e dos benefícios da amamentação, ela também sofre com as múltiplas deficiências da estrutura carcerária brasileira, o que põe em risco a sua integridade física. Desta forma, o art. 10, do ECA dispõe de um rol de medidas essenciais para o acompanhamento pós-natal impostos aos hospitais e estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, seja estes estabelecimentos públicos ou privados (VIEIRA, 2013). Veja:

Art. 10. Os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares, são obrigados a:

I - manter registro das atividades desenvolvidas, através de prontuários individuais, pelo prazo de dezoito anos;

II - identificar o recém-nascido mediante o registro de sua impressão plantar e digital e da impressão digital da mãe, sem prejuízo de outras formas normatizadas pela autoridade administrativa competente;

III - proceder a exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, bem como prestar orientação aos pais;

IV - fornecer declaração de nascimento onde constem necessariamente as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato;

V - manter alojamento conjunto, possibilitando ao neonato a permanência junto à mãe.

VI - acompanhar a prática do processo de amamentação, prestando orientações quanto à técnica adequada, enquanto a mãe permanecer na unidade hospitalar, utilizando o corpo técnico já existente (BRASIL, 2021d).

Portanto, o não cumprimento das obrigações previstas no referido artigo constitui ilícito penal sujeito a sanções, conforme dispõe os arts. 228 e 229, do ECA, transcritos abaixo.

Art. 228. Deixar o encarregado de serviço ou o dirigente de estabelecimento de atenção à saúde de gestante de manter registro das atividades desenvolvidas, na forma e prazo referidos no art. 10 desta Lei, bem como de fornecer à parturiente ou a seu responsável, por ocasião da alta médica, declaração de nascimento, onde constem as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato:

Pena - detenção de seis meses a dois anos.

Parágrafo único. Se o crime é culposo:

Pena - detenção de dois a seis meses, ou multa (BRASIL, 2021d).

Art. 229. Deixar o médico, enfermeiro ou dirigente de estabelecimento de atenção à saúde de gestante de identificar corretamente o neonato e a parturiente, por ocasião do parto, bem como deixar de proceder aos exames referidos no art. 10 desta Lei:

Pena - detenção de seis meses a dois anos.

Parágrafo único. Se o crime é culposo:

Pena - detenção de dois a seis meses, ou multa (BRASIL, 2021d).

Ademais, o parágrafo 4º, do art. 8º, do ECA, dispõe que o Poder Público é obrigado a propiciar assistência psicológica à gestante, até mesmo no período pós-natal, como uma forma de prevenir ou atenuar as consequências do estado puerperal (BRASIL, 2021d).

A proximidade com a mãe facilitaria a amamentação nos primeiros dias do bebê, o que traz inúmeros benefícios para sua saúde e ajuda no fortalecimento de vínculos afetivos entre mãe e filho. A importância da amamentação para a saúde e bem-estar da criança, bem como a necessidade de conscientizar a mãe acerca disso, encontram-se definidas no art. 24, item 2, alínea “e”, da Convenção dos Direitos da Criança, cabendo aos Estados signatários da referida Convenção informar os pais acerca dos múltiplos benefícios do aleitamento materno no que diz respeito à saúde e à alimentação da criança e ao seu pleno desenvolvimento emocional (VIEIRA, 2013).

Compreende-se, também, que crianças que sofreram algum tipo de privação afetiva, tendem a se tornar pais incapazes de cuidar de seus filhos, assim como os pais foram indivíduos que sofreram privação durante a infância, criando-se desta maneira um preocupante ciclo vicioso. Contudo, retirar a criança de seu lar pode não ser a solução para muitos dos problemas de ordem familiar, sobretudo, quando não há um planejamento acerca do futuro da criança (BOWLBY, 2006).

A legislação brasileira dispõe que a transferência da criança ou do adolescente para uma família substituta adotiva, deve ser considerada a última alternativa dentre as políticas públicas voltadas aos seus interesses. Portanto, a prioridade é a permanência da criança, filho

de mãe encarcerada, com os familiares próximos. Porém, o Estado deve prestar assistência a esta família, caso seja necessário, incluindo-a em programas sociais que venham atender as suas necessidades, visto que, conforme o art. 23, do ECA, não é permitido a suspensão do poder familiar em casos fundamentados apenas na falta de recursos materiais (VIEIRA, 2013).

Torna-se necessário entender que é importante que se desenvolva métodos que proporcionem as melhorias das condições do lar para que as famílias permaneçam unidas. Por óbvio, existem situações extremas em que as crianças devem ser retiradas do seu núcleo familiar primário, todavia, estas providências devem ser consideradas com um último recurso a ser utilizado somente quando for completamente impossível tornar o lar adequado à criança (BOWLBY, 2006).

Outrossim, a socialização primária advinda da família, com seus valores culturais, não é apenas alicerçada pela presença da mãe, seja ela substituta ou biológica, mas sim por uma rede de apoio com outras figuras. Neste contexto, observa-se que na experiência familiar dos filhos das mulheres presas existe a ausência da figura paterna e uma família ancorada em figuras femininas. Assim, entende-se que o processo de socialização familiar e, por conseguinte, sua individuação, geralmente começam com a individuação que é feita sobre si em relação aos outros componentes de sua esfera familiar. Todavia, para os filhos de mulheres encarceradas, essa diferenciação pode ocorrer pelo limite da criminalidade (STELLA, 2009b).

Outro ponto relevante da pesquisa da autora Cláudia Stella está atrelado ao fato de que os filhos de mulheres presas que foram entrevistados apresentaram outras figuras familiares que serviram como referência no desenvolvimento de sua personalidade. Em face disto, é possível perceber que apesar dos filhos destas mulheres poderem, de certo modo, serem influenciados pela criminalidade e prisão materna, essa influência poderá autora ser atenuada se o indivíduo tiver a oportunidade de vivenciar a experiência da maternidade com outro cuidador (STELLA, 2009b).

Isto posto, percebe-se que é necessário que haja políticas públicas que atendam às necessidades dos filhos das mulheres encarceradas, tendo em vista que, diante deste contexto, sua relação familiar é diretamente regulada pelo Estado. Outrossim, deve se deixar claro que toda e qualquer política deve ser pensada no melhor interesse da criança e a pena cumprida pela mãe não deve ser passada aos seus filhos. Os princípios dispostos na legislação brasileira priorizam a manutenção da família natural representada pelos pais e irmãos. Entretanto, a realidade social de muitas dessas famílias é tendo a mãe como a única responsável pelo cuidado e sustento dos filhos, por isso deve ser pensado a melhor maneira de adequação familiar que

não prejudique o desenvolvimento da criança. Assim, caso a presença da mãe não seja a melhor escolha para a criança o Estado poderá intervir e colocá-la em um ambiente familiar saudável para o seu desenvolvimento.

2.3 As Regras de Bangkok, a Lei da Primeira Infância e o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro

A Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), em seu art. 5º, inciso L, garante à mulher encarcerada o direito ao exercício pleno da maternidade em condições que assegurem a saúde e o bem-estar dela e do bebê durante todo o período da amamentação (BRASIL, 2020a). Neste sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reitera, em seu art. 9º, que o Poder Público deverá propiciar condições adequadas ao aleitamento materno, incluindo, também, os filhos de mães que cumprem penas privativas de liberdade (BRASIL, 2021d). Nesta seara, a LEP, em seus arts. 83, §2º, e 89, dispõe que os estabelecimentos penais destinados às mulheres devem ser dotados, além de uma seção para a gestante e a parturiente, de berçários e creches para crianças menores de 7 anos em condição de desamparo (BRASIL, 2020b).

Diante disto, verifica-se que a não efetivação do direito ao exercício pleno a maternidade, seria de certa maneira, uma forma de transferir à criança a pena de sua mãe, visto que a punição aplicada à mulher é estendida aos seus filhos, privando-os de um vínculo de afeto com a mãe, contrariando assim, o disposto no inciso XLV, do art, 5º, da CRFB/88, que afirma que nenhuma pena deve passar da pessoa do condenado (VENTURA; SIMAS; LAROUZÉ, 2015).

No que se refere ao sistema penitenciário brasileiro, com relação ao encarceramento feminino, objeto de estudo desta pesquisa, observa-se que houve um crescimento da população prisional feminina, pois de 2000-2021 o número de encarceradas foi de 5.600 para 31.038 (BRASIL, 2021f). Vale destacar que a invisibilidade do encarceramento feminino por muito tempo também impediu a análise acerca de suas especificidades, como a maternidade, a desigualdade de gênero e a vulnerabilidade socioeconômica que muitas estavam inseridas. Assim, a última década foi marcada pelo surgimento de diversas normas nacionais e internacionais sobre o tema.

Nesse sentido, as Regras de Bangkok, Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, aprovadas

no ano de 2010 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, são o principal marco legal a discutir a temática da prisão feminina e suas particularidades (BRASIL, 2016a). Dentre as diretrizes apontadas para saúde das mulheres que cumprem pena e dos filhos pequenos que se encontram com a mãe no estabelecimento penal, estão:

Regra 48

1. Mulheres gestantes ou lactantes deverão receber orientação sobre dieta e saúde dentro de um programa a ser elaborado e supervisionado por um profissional da saúde qualificado. Deverão ser oferecidos gratuitamente alimentação adequada e pontual, um ambiente saudável e oportunidades regulares de exercícios físicos para gestantes, lactantes, bebês e crianças.
2. Mulheres presas não deverão ser desestimuladas a amamentar seus filhos/as, salvo se houver razões de saúde específicas para tal (BRASIL, 2016a, p. 34).

Regra 16

A elaboração e aplicação de estratégias, em consulta com os serviços de atenção à saúde mental e de assistência social, para prevenir o suicídio e as lesões auto infligidas entre as presas, e a prestação de apoio adequado, especializado e com perspectiva de gênero para aquelas mulheres em situação de risco, deverão ser parte de uma política abrangente de atenção à saúde mental nas penitenciárias femininas (BRASIL, 2016a, p. 25).

A regra número 41 das Regras de Bangkok (BRASIL, 2016a), ressalta que a avaliação e a classificação das reclusas devem, dentre outros aspectos:

Regra 41

[...]

- (b) Possibilitar que informações essenciais sobre seus antecedentes, como situações de violência que tenham sofrido, histórico de transtorno mental e consumo de drogas, assim como responsabilidades maternas e outras formas de cuidados com crianças, sejam tomados em consideração na distribuição das presas e na individualização da pena [...] (BRASIL, 2016a, p. 32).

Já a regra 52 dispõe sobre os procedimentos que devem ser adotados no processo de separação da mãe e da criança no estabelecimento prisional. Veja:

Regra 52

1. A decisão do momento de separação da mãe de seu filho deverá ser feita caso a caso e fundada no melhor interesse da criança, no âmbito da legislação nacional pertinente.
2. A remoção da criança da prisão deverá ser conduzida com delicadeza, e apenas quando alternativas de cuidado da criança tenham sido identificadas e, no caso de presas estrangeiras, com consulta aos funcionários/as consulares.
3. Uma vez separadas as crianças de suas mães e colocadas com familiares ou parentes, ou sob outras formas de cuidado, serão oferecidas às mulheres presas o

máximo de oportunidades e condições para encontrar-se com seus filhos e filhas, quando estiver sendo atendido o melhor interesse das crianças e a segurança pública não for comprometida (BRASIL, 2016a, p. 35).

Portanto, essas regras trouxeram uma nova ótica sobre as especificidades de gênero no que tange ao encarceramento feminino, tanto em relação à execução penal quanto na priorização de medidas privativas de liberdade. Assim, de acordo com as regras de Bangkok (BRASIL, 2016a), devem ser priorizadas nas soluções judiciais a utilização de alternativas penais ao encarceramento para as situações em que ainda não haja decisão condenatória transitada em julgado:

Regra 64

Penas não privativas de liberdade para as mulheres gestantes e mulheres com filhos/as dependentes serão preferidas sempre que for possível e apropriado, sendo a pena de prisão considerada apenas quando o crime for grave ou violento ou a mulher representar ameaça contínua, sempre velando pelo melhor interesse do/a filho/a ou filhos/as e assegurando as diligências adequadas para seu cuidado (BRASIL, 2016a, p. 37).

Convém destacar, também, nas Regras de Bangkok, as orientações acerca da necessidade de se fazer pesquisas sobre os perfis socioeconômicos e os tipos de delitos cometidos pelas detentas, bem como sobre o impacto do encarceramento em seus filhos, com a finalidade de desenvolver programas e formular políticas que promovam a reintegração das mulheres infratoras e que considerem o melhor interesse das crianças:

Regra 67

Serão envidados esforços para organizar e promover pesquisa ampla e orientada a resultados sobre delitos cometidos por mulheres, as razões que as levam a entrar em conflito com o sistema de justiça criminal, o impacto da criminalização secundária e o encarceramento de mulheres, as características das mulheres infratoras, assim como, os programas estruturados para reduzir a reincidência criminal feminina, como uma base para planejamento efetivo, desenvolvimento de programas e formulação de políticas para atender às necessidades de reintegração social das mulheres infratoras (BRASIL, 2016a, p. 38).

Regra 68

Serão envidados esforços para organizar e promover pesquisa sobre o número de crianças afetadas pelo conflito de suas mães com o sistema de justiça criminal, e o encarceramento em particular, e o impacto disso nas crianças, com o intuito de contribuir para a formulação de políticas e a elaboração de programas, considerando o melhor interesse das crianças (BRASIL, 2016a, p. 38).

Regra 69

Serão envidados esforços para revisar, avaliar e tornar públicas periodicamente as tendências, os problemas e os fatores associados ao comportamento infrator em mulheres e a efetividade das respostas às necessidades de reintegração social das mulheres infratoras, assim como, de seus filhos/as, com o intuito de reduzir a estigmatização e o impacto negativo do conflito das mulheres com o Sistema de Justiça Criminal nas mulheres e em seus filhos/as (BRASIL, 2016a, p. 38).

Contudo, o sistema de dados acerca da estrutura das prisões femininas, sobretudo, para aquelas que são mães, bem como a situação processual em que elas se encontravam, sempre foram deficitárias, razão pela qual se faz necessário sistematizar dados e publicizá-los para melhor aplicação das norma e posteriormente formulação de políticas públicas. Diante disto, o DEPEN lançou de forma inédita, a primeira versão do INFOPEN Mulheres em 2015. A publicação tinha como objetivo identificar perfis específicos das mulheres encarceradas para a melhoria das práticas institucionais, assim como para as pesquisas e formulação de políticas públicas de proteção a este público (BRASIL, 2015a).

Além disso, o intuito desta primeira versão do INFOPEN Mulheres foi a interação com outros bancos de dados para garantir a visibilidade do contexto do encarceramento feminino, bem como produzir impactos no processo de reformulações das práticas da justiça criminal e penitenciária em relação às prisões de mulheres no Brasil. O relatório teve como referência o mês de junho de 2014, e acessou registros fornecidos por 1424 unidades prisionais em todo sistema penitenciário do Brasil. Desta forma, o relatório buscou contribuir para sanar as lacunas existentes da disponibilidade de dados e indicadores acerca do perfil de mulheres em privação de liberdade nos bancos de dados oficiais dos governos, que, por muito tempo, contribuiu para a invisibilidade das detentas, (BRASIL, 2015a).

Nesse ínterim, foi criada a Lei nº 13.257/2016, denominada Lei da Primeira Infância, que trouxe uma inovação acerca dos direitos à maternidade no cárcere, visto que o art. 318, do Código de Processo Penal, passou a prever a possibilidade de o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando a agente for gestante, mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos, ou homem caso este seja o único responsável pelos cuidados de até 12 anos de idade incompletos (SPÍNDOLA, 2016). Veja:

Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: (Redação dada pela Lei nº 12.403, de 2011).

I- maior de 80 (oitenta) anos; (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011).

II - extremamente debilitado por motivo de doença grave; (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011).

III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência; (Incluído pela Lei nº 12.403, de 2011).

IV- gestante (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016).

V- mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016).

VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

Observa-se que a Lei da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) introduziu mudanças no Código de Processo Penal para se alinhar às necessidades sociais e evitar a perda dos vínculos de crianças com sua mãe, e demais membros familiares, por motivos de privação de liberdade (BRASIL, 2020b). Neste sentido, as alterações no Código de Processo Penal foram assim estabelecidas:

Art. 6º. Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

[...]

X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

Art. 185, §10: do interrogatório deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

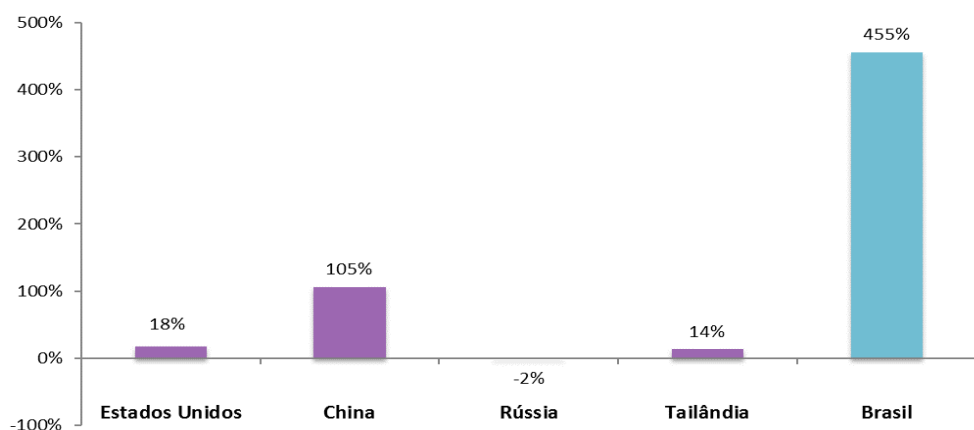
Art. 304, §4º: da lavratura do auto de prisão em flagrante deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa (BRASIL, 2020b).

Assim, compreende-se que no Sistema Jurídico, o processo de legislação se configura como o lugar da integração social. Por esse motivo, depreende-se que os participantes do processo de legislação deixam de ser sujeitos privados do direito no papel e assumem, por intermédio de seu papel de cidadãos, a concepção de membros de uma comunidade jurídica associada livremente, em que já está assegurado por meio da tradição ou através de uma compreensão conforme regras conhecidas normativamente, um acordo acerca dos princípios normativos da regulamentação da convivência (HABERMAS, 2003).

Já na sua 2ª edição, o INFOPEN Mulheres passou a abranger uma gama mais ampla de dados sobre as mulheres encarceradas no Brasil e os estabelecimentos prisionais onde estavam, com uma nova seção acerca da “Infraestrutura e a garantia de direitos”, que mostravam dados inéditos sobre os estabelecimentos femininos e mistos, além de uma análise acerca da evolução histórica da distribuição de tipos penais pelos quais as mulheres foram condenadas ou aguardam julgamento (BRASIL, 2017a).

Em relação a 1ª edição do INFOPEN Mulheres, observa-se que, apesar dos avanços na análise dos dados coletados, não houve um aprimoramento na validação dos dados junto aos estados através de um relatório aprofundado de análise de consistência das informações que pudesse oferecer ao gestor estadual um instrumento de fácil compreensão que indicasse as lacunas por unidade prisional e por questão do formulário. Desta maneira, na 2ª edição, ao longo do mês de outubro de 2016, a equipe do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a consultoria contratada, atuaram simultaneamente em duas áreas de trabalho: i) validação de lista de unidades prisionais que participaram do levantamento; ii) Programação do formulário online. Observou-se naquela ocasião que entre os países com maior população prisional feminina, o Brasil foi o que teve o maior crescimento (BRASIL, 2017a):

Gráfico 2 - Variação da taxa de aprisionamento entre 2000 e 2016 nos 5 países com maior população prisional feminina do mundo.



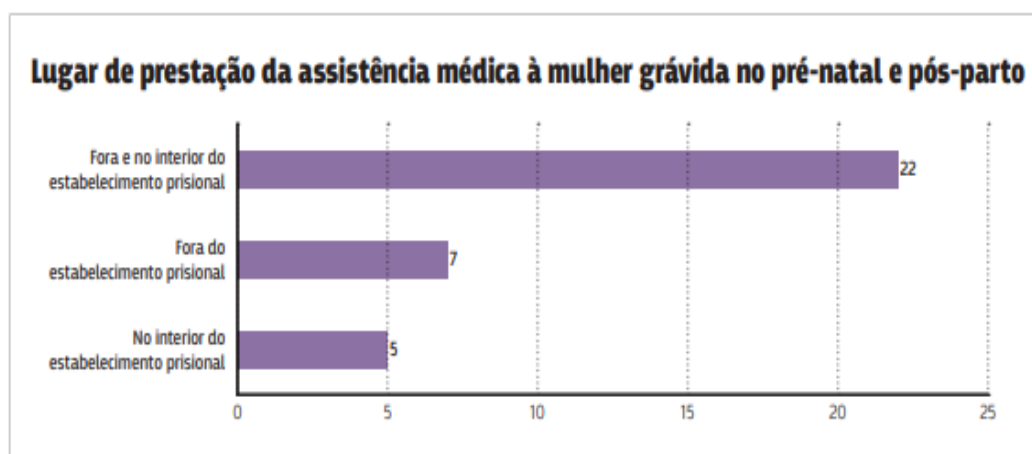
Fonte:

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN Mulheres), 2ª edição, 2017.

Por conseguinte, entre os meses de janeiro e maio de 2018, a equipe do CNJ visitou 34 estabelecimentos prisionais em 26 estados do país, a fim de averiguar as condições oferecidas aos bebês que, para serem amamentados, ficam com as mães em presídios, e a situação dos locais que abrigam mulheres privadas de liberdade grávidas ou lactantes. Apenas o Amapá não foi incluído, visto que na época não possuía mulheres nesta condição durante o levantamento de dados. Desta feita, constatou-se que as mães e as crianças se encontravam em situação precária e com alimentação inadequada e em algumas unidades faltava acesso ao ginecologista (BRASIL, 2018b).

Os dados que foram coletados durante a visita do CNJ nos meses de janeiro e maio de 2018 deram origem ao Relatório Estatístico Visita às Mulheres Gestantes e Lactantes Privadas de Liberdade. O Levantamento, que foi o primeiro do país especificamente voltado a mulheres nessas condições, aponta que mais de 75% dos estabelecimentos penais apresentavam condições inadequadas. Em relação ao acompanhamento médico das presas durante a gestação e no pós-parto, 64,71% das unidades ofereciam assistência dentro e fora do sistema carcerário, enquanto 20,58% exclusivamente fora do presídio e 14,71% apenas nos próprios estabelecimentos penais (BRASIL, 2018b), conforme se verifica no gráfico abaixo.

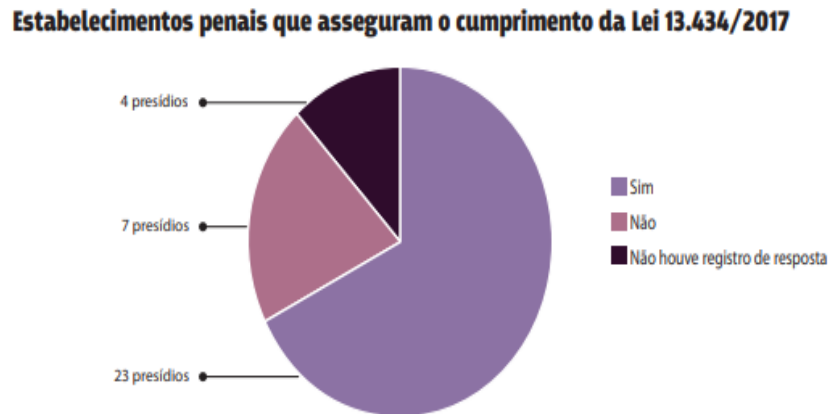
Gráfico 3 - Lugar de prestação da assistência médica à mulher grávida no pré-natal e pós-parto.



Fonte: Relatório Estatístico. Visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade (CNJ, 2018).

Cerca de 20% dos estabelecimentos declararam não assegurar o estabelecido na Lei nº 13.434/2017, que veda o uso de algemas em mulheres durante o trabalho e parto e na fase de puerpério imediato, dentre os quais, pode-se citar: Cadeia Pública Feminina de Boa Vista, Centro de Ressocialização Suely Maria Mendonça (RO), Complexo Médico Penal (PR), Conjunto Penal Feminino Consuelo Nasser (GO), Penitenciária Feminina do Distrito Federal, Unidade Penitenciária Feminina de Rio Branco (AC) e Unidade Prisional Feminino de Tocantins (BRASIL, 2018).

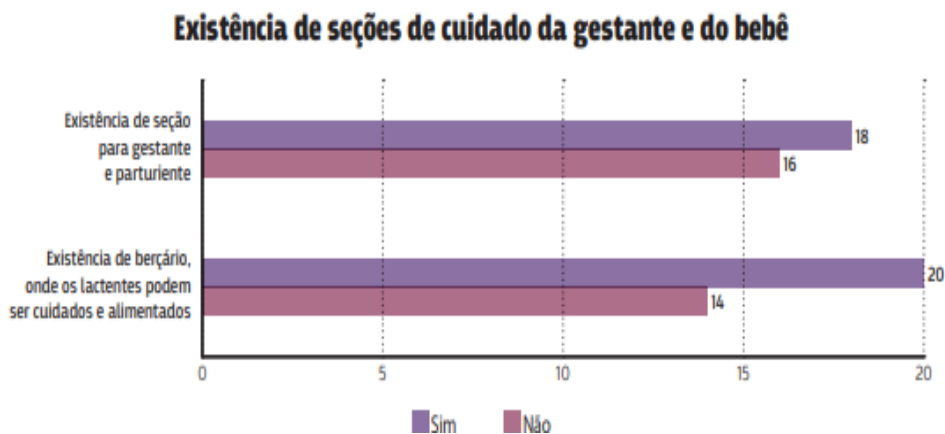
Gráfico 4 - Estabelecimentos penais que asseguram o cumprimento da Lei nº 13.434/2017.



Fonte: Relatório Estatístico. Visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade (CNJ, 2018).

Em relação à estrutura para os recém-nascidos, 58,82% dos locais visitados continham berçários. Todavia, apenas 5 presídios tinham pediatras para prestar atendimento às crianças. No que diz respeito ao tempo e permanência dos bebês nas unidades prisionais, constatou-se que 50% permitem a presença de recém-nascidos até os 6 meses e idade, enquanto em 11% das unidades as crianças ficam com as mães até 2 anos (BRASIL, 2018b):

Gráfico 5 - Existência de seções de cuidado da gestante e do bebê.



Fonte: Relatório Estatístico. Visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade (CNJ, 2018).

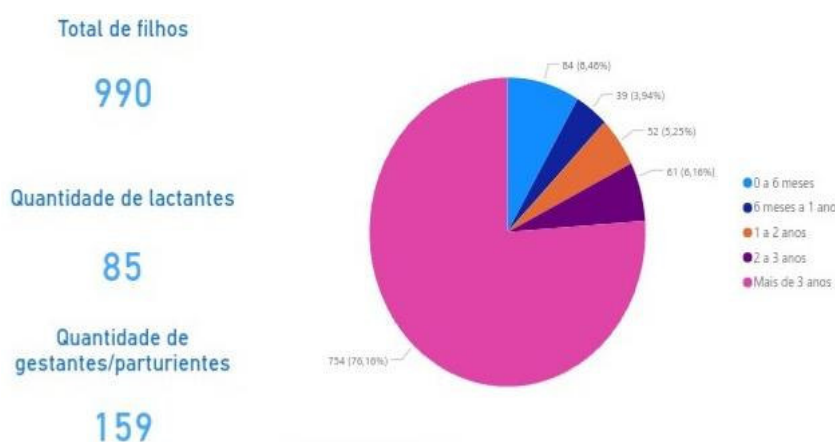
Durante as visitas, encontraram 33 crianças sem Registro de Nascimento e 10 sem a vacinação adequada, 92% das crianças após o período de permanência com as mães no presídio foram encaminhadas à família de um dos genitores (BRASIL, 2018b). Diante deste cenário, observa-se que há uma violação ao disposto pela Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros

Públicos Brasileiro), que estabelece que todo nascimento que ocorre em território nacional deve ser registrado. Ante o exposto, compreende-se que o sub-registro ou déficit de registro é um problema enfrentado no país que impede a promoção e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. Ademais, convém salientar que nos estabelecimentos prisionais poucos são os pais presentes para se responsabilizarem pelo ato do registro, o que impossibilita em muitos casos, o nome do pai na certidão de nascimento (VIEIRA, 2013).

Assim, compreende-se que o sistema penitenciário não cumpria com o disposto na Constituição Federal, nas normas internacionais e infraconstitucionais, deixando evidente a clara violação de direitos existente nos estabelecimentos prisionais brasileiros.

Atualmente, conforme os dados do SISDEPEN de 2021, há no sistema prisional 85 mulheres lactantes, 159 gestantes/parturientes e um total de 990 filhos de mulheres que cumprem pena. Das que estão em prisão domiciliar 10 são lactantes e 5 são gestantes/parturientes (BRASIL, 2021f):

Gráfico 6 – Maternidade: faixa etária dos filhos que estão nos estabelecimentos (jul. a dez, 2021).



Fonte: Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, 2021.

Neste sentido, para se compreender o conceito do Estado de Coisas Inconstitucional, no que diz respeito ao seu papel como instrumento legítimo de acesso à justiça para as minorias sociais, e como técnica decisória estrutural, é necessário entender o ambiente carcerário enquanto um mecanismo de expressão do poder punitivo do Estado. A visão do poder punitivo estatal, no que corresponde à segregação dos indivíduos transgressores ao cárcere, distanciou a execução penal dos preceitos basilares da Constituição Brasileira e, apesar da concretização da Constituição Federal de 1988 ser um desafio inerente ao sistema constitucional

em sua totalidade. Cumpre salientar que no âmbito do sistema penitenciário tal missão se torna mais árdua quanto a superação de obstáculos fáticos, não somente pelos complexos entraves naturais de uma sociedade, como também pelo estigma social que o indivíduo transgressor carrega consigo (SOARES, 2018).

Assim, apesar do Processo Penal ser o ramo jurídico voltado à aplicação de sanções em desfavor do indivíduo desviante por intermédio da jurisdição penal, o poder punitivo não pode ser materializado de qualquer maneira. Deste modo, enquanto o Direito Penal trata da previsão legal das condutas tidas como desviante, com suas respectivas sanções penais, a processualística penal deve funcionar como controle à aplicação irrestrita destas sanções. Portanto, o exercício constitucional do poder punitivo que se configura como as diretrizes jurídicas capazes de instrumentalizar a intervenção estatal de maneira legítima, sem desconsiderar os direitos fundamentais, atinge essa atual concepção à luz da histórica evolução das penas e em virtude do próprio amadurecimento do Direito Constitucional como ramo do Direito que orienta todo o Ordenamento Jurídico (SOARES, 2018).

Dentre os quesitos necessários para declarar o Estado de Coisas Inconstitucional está a incompatibilidade entre o programa e o âmbito normativo, o que significa que há uma incongruência entre a norma posta e a realidade, como no caso dos direitos submetidos ao sistema penitenciário brasileiro. Neste contexto, considera-se que não é só a superlotação que viola as condições de dignidade da pessoa humana nos estabelecimentos prisionais, como também o desrespeito a outros direitos como a alimentação básica, um ambiente salubre e condições para o exercício do trabalho. Deste modo, a omissão reiterada por parte do Estado aumenta a dimensão do problema, extrapolando a competência de apenas um ente. Assim, observa-se que é de suma importância a adoção de uma solução intersetorial que resulte em uma ação estruturante (NÔGA, 2020).

Portanto, para que uma situação seja considerada como um Estado de Coisas Inconstitucional é necessário que haja violação reiterada de direitos constitucionalmente assegurados, resultando em um panorama que precisa de intervenções para se tornar compatível com o sistema normativo pátrio. Por meio deste argumento, depreende-se que o Estado de Coisas Inconstitucional deveria ser usado nos casos em envolvam violações a Direitos Fundamentais e que pudesse atingir um grande número de indivíduos. O principal objetivo desta definição seria evitar a propagação de demandas semelhantes que tratassem da mesma matéria, assim como em casos de omissão do Estado. Entretanto, a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional não tem a finalidade de suprir uma omissão legislativa, mas sim uma omissão

de implementação de políticas públicas e política positiva do exercício estatal em prol da garantia dos Direitos Fundamentais (NÔGA, 2020).

Para Soares (2018), o Estado de Coisas Inconstitucional se materializa a partir da desorganização estatal no que se refere ao seu papel de superação de situações de crise profunda e, no campo da jurisdição constitucional, apresenta-se como uma técnica decisória baseada no ativismo judicial estrutural, frente ao propósito de integração intersetorial de diversos órgãos públicos.

O primeiro caso referente ao Estado de Coisa Inconstitucional na América Latina, no âmbito do sistema penitenciário, foi o Processo nº T-137.001 da Colômbia, ajuizado por Manuel José Duque Arcila, que, na época, estava detido no Cárcel Nacional de Bellavista, localizado em Medellín, em desfavor do Ministério da Justiça e do INPEC - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (órgão equivalente ao DEPEN), por meio do qual pleiteou a observância a seus direitos fundamentais por parte do Estado, haja vista que a superlotação carcerária, assim como o ambiente insalubre, com calor excessivo no interior da unidade prisional, resultava dentre outros fatores, sérias dificuldades de ventilação e acomodação dos internos para o repouso noturno (SOARES, 2018).

Em 2 de maio de 1997, a Sala Civil do Tribunal Superior do Distrito Judicial de Medellín aprovou a tutela e requisitou providências acerca do assunto perante autoridades públicas específicas, sobretudo, ao diretor do INPEC, ao diretor da unidade prisional em que o postulante estava detido (Cárcel Nacional de Bellavista) e ao Ministério da Justiça colombiano. O órgão ministerial, na ocasião, respondeu que a responsabilidade da situação carcerária era do INPEC, aduzindo que o referido órgão, apesar de estar vinculado ao mencionado Ministério, seria autônomo e com personalidade jurídica própria e, por isso, a missão de zelar pelo sistema penitenciário seria de exclusiva atribuição do INPEC (SOARES, 2018).

Ao analisar os precedentes, é primordial debater no Brasil acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, considerada o marco temporal que judicializou o Estado de Coisas Inconstitucional no país. De acordo com o art. 1º, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, a ADPF “será proposta perante o Supremo Tribunal Federal e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (BRASIL, 2021b, p. 1). Observa-se que esta demanda apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se fez uso da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, tem o objeto relacionado à execução penal, sobretudo, acerca da crise do sistema penitenciário brasileiro. Assim, a ADPF nº 347 teve como influência em sua concepção histórica, na

perspectiva do sistema prisional, a Corte Constitucional da Colômbia, um órgão judicial equivalente ao STF. No âmbito do Direito Penal, especialmente, na Execução Penal há diversas situações em que pode se constatar a contrariedade aos preceitos constitucionais (NÔGA, 2020).

Nôga (2020) aduz, ainda, que a inicial protocolada em maio de 2015, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) pleiteou a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, devido as irregularidades do sistema penitenciário brasileiro. O objetivo era fazer com que o Judiciário fosse o sujeito capaz de concretizar uma obrigação que o Executivo falhou em cumprir, mas que não deixa de ser responsabilidade do Estado, e, desse modo, visava garantir os Direitos Fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Assim, o autor da inicial pugnou que fosse determinado que a União e os Estados-membros tomasse providências para solucionar os problemas de violação aos direitos dos apenados.

O STF concedeu, em setembro de 2015, parcialmente a liminar solicitada, decidindo pela implementação das audiências de custódia pelos Juízes e Tribunais – em observância ao art. 9.3, do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, e art. 7.5, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos –, de tal forma que fosse oportunizado o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária num prazo de até 24 horas, a contar a partir do momento da prisão. O STF também ordenou a liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para que fosse usado conforme a sua finalidade primordial, proibindo a realização de novos contingenciamentos (NÔGA, 2020).

Neste sentido, tem-se que “analisar a possibilidade de se reivindicar Direitos Fundamentais Sociais, diretamente a partir da dicção ou da normatividade constitucional, é matéria que desafia uma série de obstáculos” (GONÇALVES, 2011, p. 218), dentre eles,

o Judiciário não é o gestor do orçamento geral das entidades federadas e, por conseguinte, em um só processo, não se pode discutir e ter a visão global dos quadros de receitas e despesas públicas; por outro lado, o Judiciário, considerando-se o regime constitucional democrático – pluralista, não pode, em igual medida, ser o idealizador solitário das políticas sociais. A isso cabe agregar, em suma, que a função judicante não tem competência para, de maneira ampla, definir o conjunto das políticas públicas (GONÇALVES, 2011, p. 218).

Além da ADPF nº 347, o STF dispôs novamente acerca do Estado de Coisas Inconstitucional no Recurso Extraordinário (RE) nº 580.252. Neste contexto, a Corte constatou que estaria configurada, no sistema carcerário brasileiro, uma situação que se caracterizava como um Estado de Coisas Inconstitucional, considerando a significativa violação dos Direitos Fundamentais constitucionalmente assegurados e internacionalmente protegidos pelos Tratados

de Direitos Humanos adotados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto de São José da Costa Rica e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (NÔGA, 2020).

A compatibilização da segurança e do respeito aos Direitos Fundamentais dos transgressores como vertentes constitucionais devem ser abarcadas sob o enfoque da cidadania e da dignidade humana, preceitos inafastáveis do Estado Democrático de Direito, cuja dissociação é inadmissível para qualquer cidadão, inclusive os que tenham cometido delito. Deste modo, a falta de correspondência normativa entre a Constituição Federal e a realidade social se agravou tanto que o Ordenamento Jurídico parece não ter força impositiva suficiente para intervir nos desdobramentos fáticos, sobretudo, diante de uma sociedade com tantos problemas sociais, com o Estado ineficiente na prestação de políticas públicas (SOARES, 2018).

O Estado não existe abstratamente, pois é historicamente situado, isto é, a posição do Estado no universo social está vinculada às especificidades assumidas por essa organização em realidades concretas distintas. A construção de uma sociedade igualitária está fundamentada em um ideal de justiça distributiva orientada por princípios de solidariedade, expressando-se na luta pela adequação de uma esfera pública inclusiva, onde as demandas coletivas possam ser atendidas sem serem limitadas por motivos individuais. Nesse novo contexto, as políticas públicas para serem capazes de resolverem aos velhos e aos novos problemas sociais, devem ter como referência uma ideia de parceria baseada pela igualdade de condições e resultados (SOUSA, 1995).

Desta maneira, Bourdieu (2012) aduz que o Estado produz princípios de classificação, as chamadas “estruturas estruturantes”, que são aplicadas de maneira geral em todas as coisas do mundo, principalmente em coisas sociais. Portanto, o Estado se configura como uma instituição que detém o poder extraordinário de produzir um mundo social ordenado sem impreterivelmente dar ordens ou exercer coerção permanente (BOURDIEU, 2012). Segundo o autor,

de facto (sic), os esquemas de percepção e de apreciação que estão na origem da nossa construção do mundo social são produzidos por um trabalho histórico colectivo (sic), mas a partir das próprias estruturas deste mundo: estruturas estruturadas, historicamente construídas, as nossas categorias de pensamento contribuem para produzir o mundo, mais dentro dos limites da sua correspondência com estruturas preexistente (BOURDIEU, 2002, p 237).

Em o *Nascimento da biopolítica*, Foucault alude que a arte de governar consiste em estabelecer regras e racionalizá-las, propondo como objetivo fazer o dever-ser do Estado tornar-se ser. O Estado antes de mais nada é uma prática que se situa entre um Estado pré-constituído e um Estado a se edificar (FOUCAULT, 2008).

Para Durkheim (2012), os principais deveres morais e cívicos são aqueles voltados do cidadão ao Estado e reciprocamente, deste para com os cidadãos. Desta forma, para compreender quais são esses deveres é necessário determinar, também, a natureza e função do Estado. No decorrer da história foi possível perceber que as funções estatais se multiplicaram e se tornaram mais importantes, o que, por conseguinte, ocasionou em um desenvolvimento do Estado (DURKHEIM, 2012).

Logo, um Estado Democrático se configura como um campo de luta profícuo para as manifestações dos distintos paradoxos, dissensos, conflitos de ideologias e matrizes fundantes que mantêm os diversos discursos e práticas contemporâneos. Nesse liame, percebe-se que o Estado Democrático de Direito no Brasil possui base pluralista, caracterizado especialmente pela independência dos poderes. Com o surgimento e fortalecimento das instituições democráticas e participativas, houve, também, uma maior possibilidade de criar mecanismos de controle dos atos através da inserção de diversos sujeitos por meio da promoção das capacidades políticas (JESUS, 2020).

Deste modo, o papel da Corte Constitucional não termina na disponibilização de um ambiente propício para a compreensão entre as partes, devido a obediência ao Princípio da Inafastabilidade de Jurisdição e ao cumprimento do papel de guarda da Constituição que a Corte Constitucional possui, devendo zelar pela sua aplicabilidade. Por fim, vale destacar a necessidade de um diálogo entre Estados que compactuam do Estado de Coisas Inconstitucional, em busca da melhoria do aperfeiçoamento do instrumento. Este entendimento acerca do diálogo institucional é essencial para fomentar o debate, de tal maneira que as partes reúnam informações importantes que são colocadas à disposição do intérprete constitucional, para que este leve em consideração quando for tomar decisões, dando assim maior legitimidade (NÔGA, 2020).

A concretização das normas constitucionais ocorre sob a perspectiva da proteção que se pretende conferir, assim como a reivindicação nas demandas judiciais interfere na interpretação do julgador, que necessita realizar a avaliação dos impactos de sua decisão e a natureza e extensão dos direitos reivindicados. Sendo assim, toda a dinâmica legislativa dessa estrutura processual está relacionada à Constituição Federal e faz parte do processo

interpretativo, configurando-se a interpretação como um processo aberto, livre, vinculado à realidade que o sustenta (FREITAS, 2014).

De acordo com Haberle (2022, p. 14),

a utilização de um conceito de interpretação delimitado também faz sentido: a pergunta sobre o método, por exemplo, apenas se pode fazer quando se tem uma interpretação intencional ou consciente. Para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, pode ser exigível um conceito mais amplo de hermenêutica: cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública [...] subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação (com a ressalva da força normatizadora do voto minoritário). Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas.

Compreende-se, então, que se trata de um recurso de interpretação, sem, no entanto, ser requisito essencial para a declaração da omissão do Estado, bem como pode se considerar a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional como plenamente eficiente e capaz de por si só corrigir a situação inconstitucional. Observa-se que as experiências anteriores já demonstraram que de nada adianta a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional sem antes existir um diálogo entre as instituições que serão afetadas pela decisão de mérito. Neste sentido, tem-se que esta declaração possui natureza de método interpretativo que serve para constatar que o Estado foi omissor no exercício de sua obrigação. Além disso, a mera declaração não tem funcionalidade para modificar o próprio Estado de Coisas Inconstitucional que ela reconhece, sem que seja acompanhada de disposições estabelecidas após um diálogo entre as instituições envolvidas na busca pela efetividade (NÔGA, 2020).

Assim, a Teoria Constitucional do Processo Penal é oriunda da compreensão macrossistêmica do Processo Penal, enquanto parte integrante de um âmbito normativo superior que é a Constituição. Depreende-se, então, que existem diversos fatores que impedem a concretização do aparato normativo-constitucional na realidade social, como, exemplo, a ausência de políticas públicas intersetoriais, a escassez de investimentos em várias áreas do desenvolvimento humano, a desvalorização de profissionais das áreas públicas de saúde, educação, segurança, assistência social, dentre outros (SOARES, 2018).

Apesar de todo o aparato legal da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, é fato notório, seja através da exposição da mídia ou pelo conhecimento empírico, que os estabelecimentos prisionais brasileiros apresentam um grande número de custodiados em condições subumanas, com problemas sistemáticos de superlotação, falta de

higiene e atos rotineiros de degradação humana, panorama este que se revela conforme já discutido como um desrespeito aos direitos constitucionais do processo executório e em muito se afasta das disposições legais de infraestrutura e da perspectiva humanitária presentes na LEP (SOARES, 2018).

Observa-se que, em muitos casos, os preceitos acerca da ressocialização do condenado não são aplicados na prática, visto que a pena passa a ser compreendida como um caráter retributivo, uma espécie de prevenção especial negativa, do que a reintegração social que se configuraria como uma prevenção especial positiva. Ressalta-se que a importância temática da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional tem como um dos principais motivos o fato de que no Brasil o debate já extrapolou o âmbito doutrinário. Assim, para se ter uma real compreensão de como essa teoria tem sido incorporada pelos Tribunais Pátrios, faz-se necessário analisar os posicionamentos adotados pela Corte Constitucional em casos de repercussão geral, notadamente, na ADPF nº 347, bem como no RE nº 580.252 (NÔGA, 2020).

Desta forma, o respeito à dignidade da pessoa humana, a proibição da tortura e do tratamento desumano ou degradante, a vedação de punições cruéis, o direito de acesso à Justiça, o devido processo legal, a presunção de inocência e os Direitos Sociais à saúde, educação, trabalho e segurança – direitos os quais se encontram dispostos respectivamente nos arts. 1º, III, 5º, incisos III, XLVII, alínea e, XXV, LIV, LV, LVII, e 6º, da Constituição Federal de 1988, evidenciam a clara preocupação normativa e humanística do texto constitucional com a garantia cidadã do processo penal executório (SOARES, 2018).

Outrossim, o direito social à segurança pública (art. 6º, caput, CRFB/88) e o dever prestacional positivo do Estado (art. 144, caput, CRFB/88) não devem ser priorizados em detrimento da cidadania ou a dignidade da pessoa humana, elementos que formam os fundamentos essenciais da República Federativa (art. 1º, incisos II e III), uma vez que um pensamento diferente deste resultaria em ofensa aos preceitos do Estado Democrático de Direito (SOARES, 2018).

Deve ser observado um referencial axiológico e ele se encontra nos Direitos Fundamentais inserido em princípios (FREITAS, 2014). Neste sentido,

o ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (ALEXY, 2008, p. 90).

A Constituição Federal de 1988 se destaca por ser a única em integrar diversos campos sociais para contemplar suas reivindicações em um conjunto extenso e analítico. Assim sendo, os Direitos Fundamentais foram catalogados em um amplo número de dispositivos que se revelam plurais, visto que o Constituinte não acolheu posição teórica unívoca e por ter condensado no meio das mais variadas pressões sociais e políticas, a diversidade de direitos em suas múltiplas dimensões, sendo contemplados em novos direitos (FREITAS, 2014).

Desta forma, o conteúdo programático e dirigente desses direitos é oriundo das disposições que dependem da regulamentação legislativa e de programas a serem implementados pelo Estado. Portanto, a omissão ou a não realização desses programas, bem como a sua efetivação deficitária, dará ensejo a intervenção do julgador, seja em 1º grau ou em 2º grau, por meio de controle concentrado de constitucionalidade feito pelo STF, ou ainda pela estruturação de políticas, realizada, por exemplo, pelo CNJ (FREITAS, 2014). Portanto,

o direito consagra a ordem estabelecida ao consagrar uma visão desta ordem que é uma visão do Estado, garantida pelo Estado. Ele atribui aos agentes uma identidade garantida, um estado civil, e sobretudo poderes (ou capacidades) socialmente reconhecidos, portanto, produtivos mediante a distribuição dos direitos de utilizar esses poderes, títulos (escolares, profissionais, etc.), certificados (de aptidão, de doença, de invalidez, etc.), e sanciona todos os processos ligados à aquisição, ao aumento, à transferência ou à retirada desses poderes. [...] O direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas. O direito é a forma por excelência do discurso actuante (sic), capaz, por sua própria força, de produzir efeitos. Não é demais dizer que ele faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que ele é feito por este (BOURDIEU, 2007, p. 236).

Em relação à formulação da política pública, entende-se que o Judiciário não pode ser responsável por suas metas, diretrizes e objetivos, visto que o Estado só atuará sobre os discursos de políticas públicas por intermédio do Poder Legislativo ou Executivo (BITENCOURT, 2013). Contudo, cumpre salientar que, conforme o disposto na ADPF nº 45, de 4 de maio de 2004, julgada pelo STF, o Judiciário possui legitimidade para controlar e intervir no que diz respeito à implementação de políticas públicas em hipótese de abusividade governamental:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

(STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191).

Neste sentido, com a expansão do exercício da cidadania pós Constituição de 1988, assim como a participação de técnicos para melhor entendimento de questões específicas e, principalmente, com o maior debate público acerca da forma como o Judiciário atua na efetivação de direitos, têm-se ressaltado a importância da democratização da jurisdição, onde se busca uma melhor solução a um determinado conflito que coadune com os princípios democrático (BITENCOURT, 2013).

O Judiciário não aprecia a qualidade ou adequação de determinada política pública, no que diz respeito as opções ou escolhas política e administrativa do governo. A sua função é tutelar as políticas públicas com base nos direitos feitos por elas, haja vista que o foco da Constituição Federal é a proteção ao direito e este é o elemento de conexão a ser destacado (BUCCI, 2006).

É imprescindível propiciar um diálogo dos interessados, opiniões de instituições que estejam adequados ao assunto que será apreciado para que, dessa forma, a decisão seja devidamente fundamentada. Analisa-se, ainda, que a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional coaduna com o Sistema Normativo Brasileiro e que se deve observar os limites da interferência do Judiciário em políticas públicas, competência tipicamente do Executivo, bem como considerar a legitimidade da Corte Constitucional em determinar que o gestor aja de acordo com os preceitos constitucionais que representam a vontade do povo (NÔGA, 2020).

Compreende-se então que é necessário a articulação entre os sujeitos envolvidos, para que a fundamentação da decisão judiciária esteja em consonância com a realidade social enfrentada por este público, com o intuito de exigir que o gestor público cumpra com o previsto na Constituição no que tange as políticas públicas.

Assim sendo, observa-se a clara necessidade de se discutir políticas públicas relacionadas ao encarceramento feminino, pois é nítido as disparidades existentes no ambiente

carcerário se comparado com o previsto na Constituição Federal de 1988. Outrossim, inicialmente, a discussão do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro era pautada em temas generalizados, sem levar em consideração algumas particularidades vinculadas a prisão feminina, tais como, a maternidade. Diante disto, posteriormente, novas discussões foram surgindo no âmbito do Executivo e do Judiciário, priorizando a temática da maternidade no cárcere conforme será abordado a seguir.

3 OS REFERENCIAIS ÉTICOS, POLÍTICOS E JURÍDICOS DO PROJETO MULHERES LIVRES

O presente capítulo aborda sobre o processo de formulação do Projeto Mulheres Livres e todo o contexto sociopolítico que colaborou para a construção desta política. Assim, será abordada a caracterização do Projeto, suas diretrizes e referências legais, bem como a função do Poder Público na construção da política.

3.1 A participação do Poder Público na definição e construção da política

A questão de gênero passou a fazer parte da agenda governamental brasileira devido a diversas atuações dos movimentos feministas e de organizações internacionais. No entanto, observa-se que esse processo não se deu de forma linear, visto que acarretou a gradativa reivindicação pela criação de mecanismos institucionais de políticas para as mulheres, nos níveis nacionais, estaduais e municipais (BANDEIRA; VIEIRA, 2005; PAPA, 2012).

Os estudos de gênero se consolidaram no Brasil no final dos anos 1970, em consonância com o fortalecimento do movimento feminista no país. Os movimentos de mulheres, além de participarem denunciando as desigualdades de classe, passaram também a reivindicar temas específicos que atingiam à mulher naquela época, como o direito a creche, a saúde da mulher, a sexualidade, a contracepção e a violência de gênero. Deste modo, as problemáticas ligadas às particularidades da mulher convergiram com os ideais do movimento feminista. O feminismo, diferente dos “movimentos sociais com participação das mulheres”, tinha como objetivo central a mudança da condição da mulher na sociedade, de maneira a superar a desigualdade nas relações entre homens e mulheres. Sendo assim, o movimento feminista contribuiu para a inserção da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um Regime Democrático (FARAH, 2004).

Portanto, a discussão acerca de questões diretamente vinculadas às mulheres abrangeu, por sua vez, tanto uma crítica à atuação do Estado como à formulação de propostas de políticas públicas que abordassem a questão de gênero. Assim sendo, a agenda de gênero constituída nos anos 1970, que fazia parte de uma temática social mais abrangente, em torno da democratização e dos direitos como um todo, passa, a partir dos anos 1980, a apresentar suas particularidades em um movimento que já não era mais unitário. Desta forma, a agenda de

reforma da ação do Estado pós 1988, reorganizou-se, tornando-se mais complexa em relação aos vínculos com a agenda de gênero (FARAH, 2004).

Para Bourdieu (2002), os chamados sistemas simbólicos seriam instrumentos de conhecimento e comunicação que podem exercer poder, tendo em vista que estão estruturados. Desta maneira, o poder simbólico representa um poder que constrói a realidade e que tende a definir o mundo social, e os símbolos seriam os instrumentos com a função de integração social, como instrumentos de conhecimento e de comunicação, pois eles proporcionam o consenso geral acerca do mundo social, o que contribui substancialmente para a reprodução da ordem social. Deste modo, observa-se que a integração lógica é imprescindível para a integração moral (BOURDIEU, 2002).

A política pública deve buscar respaldo em uma “ação conjunta”, no qual não se pode delegar a difícil tarefa de formulação das prioridades em um único gestor, como se o mesmo tivesse o poder de compreender completamente o interesse público. Por essa razão, depreende-se que as políticas devem ser um espaço de contínua interlocução, de formulação conjunta por meio de uma ação comunicativa que envolva e privilegie o máximo de sujeitos, buscando uma elaboração comunicativa da coletividade voltada ao interesse público. Assim, dizer que as políticas públicas estão relacionadas ao Estado Democrático de Direito não significa apenas um discurso de intenções, pois existe um conteúdo relacionado a esse dever de concretização voltado a uma esfera significativa de sujeitos envolvidos e de direitos garantidos (BITENCOURT, 2013).

As políticas públicas direcionadas às mulheres no Brasil, em geral, não consideram necessariamente, a perspectiva de gênero, visto que políticas públicas de gênero são distintas de políticas públicas para as mulheres. As políticas públicas de gênero levam em consideração a diversidade dos processos de socialização para homens e para as mulheres, e, por conseguinte, permanecem durante a vida nas relações individual e coletiva. As políticas públicas de gênero acarretam não só na distinção dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, como, também, a natureza dos conflitos e das negociações produzidos nas relações interpessoais que são estabelecidas entre homens e mulheres. Envolvem também a dimensão da subjetividade feminina que perpassa pela construção da condição de sujeito (BANDEIRA; VIEIRA, 2005).

Já as políticas públicas para as mulheres se centralizam no feminino como parte da reprodução social. Isso significa que o foco desse tipo de política é na mulher-família, reafirmando a visão meramente simplista de que a distinção de gênero se dá tão somente pela reprodução e sexualidade. Portanto, configura-se em uma política voltada a responsabilidade

feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela reivindicação por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção da família, mas que não garantam, necessariamente, sua autonomia e empoderamento. Ressalta-se que as políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, entretanto, possuem uma perspectiva mais restrita de menor abrangência, contemplando as demandas das mulheres sem, contudo, criar uma possibilidade de ruptura das “visões tradicionais do feminino” (BANDEIRA; VIEIRA, 2005).

Com o processo de democratização do país, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos dos diversos grupos sociais, antes sufocados pela elite política e econômica que dominavam o país, ganharam força e voz transformando o Estado brasileiro em prol do cumprimento de seus deveres perante a população. Assim, gradualmente, foram sendo substituídas as ideias de um Estado paternalista, cuja população dependia de tudo, para um Estado que, de fato, representasse as vontades do povo. Para tanto, foram criados diversos mecanismos para a emancipação e conscientização desta população sobre seus direitos e os problemas enfrentados, e, a partir disto, transformar estas questões sociais em pautas da agenda pública dos governos, exigindo assim políticas públicas que atendessem a essas demandas.

A este respeito Ozanira Silva (2013) aduz que toda política pública é um mecanismo de transformação social orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, sobretudo, os mais vulneráveis, devendo ser também um meio de distribuição de renda e igualdade social, mas que possui contradições. A autora ressalta, ainda, que detectar um problema de cunho social não é tão simples, visto que é necessário que sujeitos políticos disponham de determinadas estratégias de ação que possam influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas e precipuamente, a mídia (SILVA, M.O.S., 2013).

Diante disto, observa-se que este movimento é composto por uma série de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, devido a força da pressão social, ganhar visibilidade e se transformar em questão social relevante o suficiente para ter a atenção do Poder Público e, posteriormente, converter-se em política pública. Em geral, os temas escolhidos para se tornarem uma política são problemas que atingem indivíduos ou grupos, mas que para se transformar em uma questão social e ser parte da agenda pública necessitam obter reconhecimento da sociedade, apresentar viabilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a

mídia e os grupos de pressão. Assim, é constituído a situação problema, a questão social e a agenda pública (SILVA, M.O.S., 2013).

Em relação aos países capitalistas de industrialização tardia, como o Brasil e demais países da América Latina, a formulação de políticas públicas possui outras especificidades. No Estado brasileiro, onde o processo de acumulação foi intenso, demandou a intervenção do Estado em quase todos os setores da sociedade, o que resultou em uma dubiedade (LOBATO, 2007). Isto é,

por um lado, a ausência quase total, com breves interregnos, de sistemas representativos legítimos; a exclusão de amplos setores sociais do processo político; e um tratamento variante entre a cooptação dominadora e a coerção estrita sobre os setores populares indicariam uma fácil identificação dos setores dirigentes e dominantes do Estado, apontando para uma certa restringência desse. Por outro lado, as mesmas características da acumulação induziram a uma complexidade na dinâmica social, através da convivência *pari passu* de padrões diferenciados de relacionamento entre diferentes segmentos sociais e desses com o Estado, com o acúmulo de formas pré-capitalistas ou marginais ao processo dominante, junto com formas típicas do capitalismo avançado. A diversidade implicou a fragilidade dos setores envolvidos para a articulação do consenso necessário à acumulação, via industrialização, papel reconhecidamente assumido pelo Estado (LOBATO, 2007, p. 298).

Desta forma, no Brasil, a presença absoluta do Estado sobre a sociedade ocasionou em uma centralização das demandas. Entretanto, a transição democrática explicitou a inabilidade do Estado em conviver com as diversas necessidades oriundas de formas distintas daquelas tradicionalmente estabelecidas que surgiram da dinâmica social, determinadas formas plurais de representação de interesses. Assim, tem-se, como exemplo, os movimentos populares, a criação de partidos de base e a diminuição da atuação do Estado nas negociações. Embora inicialmente existisse resistência por parte do Estado em abrir espaços para esses setores, isso não impediu de que suas demandas fossem consideradas (LOBATO, 2007).

Em relação ao plano de formulação de políticas públicas, há uma necessidade de que outras condições que estão em um nível de maior peculiaridade e são dadas pela organização sociopolítica específica onde se formula a política pública, sejam ressaltadas. Neste sentido, são de suma importância para o sucesso na formulação de políticas públicas, as organizações sociais e políticas vigentes, as condições econômicas culturais e tecnológicas (LOBATO, 2007).

Além dos movimentos de mulheres no Brasil, houve também, pressões internacionais oriundas de Tratados e Conferências, como a IV Conferência Internacional sobre a Mulher, em Beijing. Assim, para atender estas demandas foi criada, em 2003, a Secretaria

Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), vinculada à Presidência da República, possuindo *status* de Ministério (PAPA, 2012).

No que diz respeito ao impacto da atuação dos sujeitos no processo da política, considera-se que o campo de estudos de políticas públicas para as mulheres tem fundamental interesse no envolvimento dos sujeitos. Isto ocorre porque estas políticas devem ser construídas por valores bem definidos, norteadas pela perspectiva da autonomia e de superação de desigualdades de gênero. Nesta perspectiva, compreende-se que são necessários muitos esforços para que as mulheres tenham voz e possam, de fato, impactar na definição e no processo de mudança das políticas com a incorporação da perspectiva da igualdade. Assim, utilizando a estratégia da transversalidade, buscou-se estabelecer políticas públicas integradas com ações articuladas, de forma a contribuir com a construção da perspectiva de gênero em distintas políticas setoriais. Nesse contexto, a aludida Secretaria seria um dos principais sujeitos a buscar a concretização do alcance de sua intervenção como organismo que fomenta políticas públicas (PAPA, 2012).

Desde a criação da SPM, observa-se que as políticas para as mulheres têm progredido sob a perspectiva do diálogo e da construção coletiva, interligada com os movimentos de mulheres, feministas e os demais movimentos sociais, alterando as desigualdades que há séculos perpetuavam na sociedade. Em 2004, fomentada pela SPM, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a participação de 1.787 delegadas e 120 mil mulheres de todo as regiões do país que discutiram as agendas e elaboraram o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Em 2007, ocorreu a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a participação de mais de 200 mil mulheres, dentre as quais 2.800 constituíram a delegação da etapa nacional, que foi responsável por sistematizar um conjunto de propostas e reivindicações ao Estado brasileiro. Salienta-se que a partir das resoluções desta Conferência foi elaborado o II PNPM (BRASIL, 2013).

O mandato de Dilma Rousseff, primeira mulher presidente do Brasil, trouxe relevância para o plano de políticas para as mulheres que se tornou um instrumento de maior destaque, visto que, em seu governo, a SPM ganhou maior protagonismo e liderança, conforme afirmado pela Presidenta durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: “Eu tenho o compromisso inabalável – e reafirmo aqui – de aprofundar as políticas de igualdade de gênero no nosso país” (BRASIL, 2013).

Em 2012, a titular da Pasta da SPM, Eleonora Menicucci de Oliveira, ganhou *status* de Ministra de Estado. Neste mesmo período, foram feitas alterações na estrutura e nos cargos

que integram a Secretaria, de modo a contribuir para o fortalecimento institucional do organismo responsável pelas políticas direcionadas às mulheres no Governo Federal. Diante deste cenário político, reivindicações históricas, como o enfrentamento massivo à violência contra as mulheres e a construção de creches, se fortalecem e se tornam cada vez mais concretas (BRASIL, 2013).

Portanto, as políticas para as mulheres passam a ter significados diversos, ora em um campo de atividade, ora um propósito político, executando programas de ação com resultados mais específicos. Neste sentido, entende-se que as políticas norteiam as ações estatais com a finalidade de combater problemas oriundos de práticas historicamente desiguais, que impossibilitam o processo de participação social entre homens e mulheres de maneira igualitária e democrática (BRASIL, 2013).

Bourdieu (2002) considera que as diversas classes estão envolvidas em uma espécie de luta simbólica para imporem a definição do mundo social, de acordo com os seus interesses, e instituir o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo de maneira transfigurada o âmbito das posições sociais. Essa luta pode ser direta, através dos conflitos simbólicos da vida cotidiana, ou por intermédio dos chamados especialistas da produção simbólica, que são aqueles que detêm o poder de impor e de estabelecer instrumentos de conhecimento e de expressão arbitrários, apesar de não serem reconhecidos como tais pela realidade social. Assim, o âmbito de produção simbólica é um microcosmos da luta simbólica entre as classes, visto que, ao servirem os seus interesses internos, os detentores da produção simbólica servem também a interesses externos a própria produção simbólica (BOURDIEU, 2002).

Portanto, constata-se ainda, que as políticas públicas possuem um conceito de múltiplos significados, em termos jurídicos e doutrinários. Já em sentido amplo, consiste em todos os instrumentos de ação de um governo, por meio dos quais há realização de direitos e os preceitos constitucionais se transformam em benefícios aos governados (BITENCOURT, 2013).

Para Bucci (2006), constituem-se Políticas de Estado as políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas, já as Políticas de Governo se realizam com partes de um programa maior. Desta forma, as políticas públicas poderiam ser caracterizadas no plano jurídico como as diretrizes, normas de um tipo especial, na medida em que romperiam com os atributos de generalidade e abstração, que formalizam as normas dos atos jurídicos sempre concretos, para dispor sobre matérias contingentes (BUCCI, 2006).

A necessidade de compreender as políticas públicas enquanto categoria jurídica surge à medida que se buscam maneiras de concretização dos Direitos Humanos, principalmente os Direitos Sociais. Ao longo da história, o conceito de Direitos Humanos foi se modificando e se adequando ao período político em que se encontravam. A lei, enquanto categoria jurídica, configura-se pela generalidade e abstração, embora possua uma dimensão teleológica, ou seja, visa atingir uma finalidade, e isso não lhe confere necessariamente um alvo certo. Diferente das leis, as políticas não são gerais e abstratas, no entanto, são criadas para a realização de objetivos determinados (BUCCI, 2006).

Assim, compreende-se que a formação de políticas é um processo que abrange uma solução aplicada a determinados problemas. Neste sentido,

utilizando uma metáfora da solução de problemas, o processamento das políticas pode ser quebrado em etapas discretas em que um problema é identificado pelo governo, soluções são propostas, alguma solução é escolhida e depois implementada, e os resultados são monitorados para assegurar que o problema foi corrigido ou resolvido (HOWLETT, 2000, p. 173).

A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, ocorreu em 2011, contou com a participação de 200 mil participantes em todo o país e 2.125 delegadas na etapa nacional. Como resultado da 3ª Conferência foi criado o PNPM, 2013-2015, constando as determinações presentes nas resoluções de caráter geral, bem como as outras resoluções aprovadas. Foi a partir desta Conferência, que surgiram propostas que abrangessem a garantia de direitos das mulheres encarceradas.

Dentre as resoluções aprovadas para esta população estão: a) implantar o sistema educacional prisional, para garantir o acesso à educação durante a permanência nas unidades prisionais; b) promover a reinserção no mercado de trabalho das mulheres egressas do sistema prisional; c) colaborar para a humanização dos equipamentos prisionais e a garantia dos espaços físicos adequados para as mulheres encarceradas fomentar cultura e lazer dentro do sistema prisional; d) qualificar as equipes de saúde que atuam no sistema prisional, no que corresponde a saúde sexual e reprodutiva, sob a perspectiva dos direitos das mulheres; e) proporcionar o acompanhamento sociofamiliar das famílias das mulheres encarceradas e egressas do sistema prisional nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) e nos Centros Especializados de Assistência (CREAS) (BRASIL, 2013).

Na 4ª edição da Conferência, em 2016, as mulheres em regime semiaberto e egressas no sistema prisional foram incluídas em propostas no âmbito da construção de autonomia econômica. Dentre as propostas, estão a instituição de um sistema de formação e

qualificação profissional para internas, reeducandas e egressas do sistema prisional, além do monitoramento da diretriz de atenção às mulheres presas e a inserção no mercado de trabalho das mulheres em regimes semiabertos e egressas do sistema prisional. Ademais, na ocasião, estabeleceu-se o comprometimento em garantir no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), previsão orçamentária da SPM, com vistas ao desenvolvimento de políticas e ações para as egressas do sistema prisional. Outra proposta consistiu na inserção das mulheres encarceradas no atendimento humanizado e qualificado no sistema de saúde através do aprimoramento da Política Nacional de Saúde da Mulher (PNAISM), estruturando unidades hospitalares e de especialidades da saúde da mulher da rede pública (Sistema Único de Saúde – SUS) (BRASIL, 2016b).

Neste cenário, o Projeto Mulheres Livres foi criado em agosto de 2017, pelo DEPEN, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e tem como objetivo desencarcerar as mulheres privadas de liberdade que estão gestantes ou que são mães de crianças na primeira infância. O Programa tem o intuito de fomentar políticas públicas que abranjam essas mulheres e de quem delas dependam, diminuindo os impactos sociais e as consequências devastadoras que muitas vezes esse encarceramento causa (BRASIL, 2017c).

Em sua justificativa, o Projeto ressalta o crescimento da população carcerária feminina e, principalmente, o seu envolvimento com o tráfico de drogas, que é o delito mais praticado pelas mulheres encarceradas. Ademais, destaca-se, ainda, o perfil dessas mulheres que em sua maioria são mães, jovens, com baixa escolaridade e baixa renda, o que torna mais evidente ainda sua vulnerabilidade. O Projeto Mulheres Livres tem como referência a LEP, o Marco Legal da Primeira Infância, o ECA, a Política Nacional de Atenção à Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) e o Decreto de 12 de abril de 2017, que estabelece critérios objetivos para as concessões de indultos e comutação de penas às mulheres presas, nacionais ou estrangeiras, por ocasião do Dia das Mães do ano de 2017 (BRASIL, 2017c).

Vale destacar que ao se analisar a imagem do logotipo da referida política (Vide figura 1), é possível observar que ela pouco informa, é abstrata, assim como o próprio título do Projeto que não deixa claro sobre o que se trata, dando margens a diversas interpretações. Sendo assim, pode-se inferir que, de certo modo, o logotipo do Projeto reflete a situação das mulheres encarceradas e de seus filhos, que, por muito tempo, foram invisibilizados.

Figura 1 - Logotipo do Projeto Mulheres Livres.



Fonte: Ministério da Justiça.

Importa mencionar que o Projeto teve como colaboradoras, 3 servidoras, que, inclusive, participaram da 2ª edição do INFOPEN Mulheres, são elas: Mara Fregapani Barreto, que desempenhava a função de Coordenadora-Geral de Promoção da Cidadania, Susana Inês de Almeida e Silva, que era Coordenadora de Políticas para Mulheres e Promoção das Diversidades, e Maria Gabriela Viana Peixoto, que exercia a atividade de Ouvidora Nacional dos Serviços Penais.

Em entrevista concedida, via e-mail, à autora desta Dissertação, em 8 de fevereiro de 2022, Mara Fregapani Barreto respondeu alguns questionamentos sobre quais discussões fizeram o governo optar por este modelo de política, se os beneficiários, no caso mulheres presas e seus filhos participaram da formulação e quem concebeu a ideia (Vide anexos). Em resposta, a servidora explicou que

foi um modelo desenvolvido pelo Depen, com suporte de uma coordenação específica para desenvolver e implementar políticas para mulheres e de uma consultoria, fruto de um acordo com o PNUD que nos deu as diretrizes necessárias. Foram realizadas diversas visitas às unidades prisionais femininas para a escuta das necessidades das beneficiárias. Foram realizados encontros e seminários com gestores das políticas para mulheres dos Departamentos Penitenciários Estaduais. Depois disso, fizemos várias rodadas de pactuação em nível nacional: com a Secretaria de Política para Mulheres, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e com a Arpen (cartórios de registro civil) com objetivo de identificar políticas já existentes e priorizando o atendimento dessas mulheres. Os estados, em contrapartida, definiram unidades prisionais femininas em que o projeto pudesse rodar, e formaram equipes de servidores para acompanhar e assumir a política. Na fase de execução, eram realizadas ações de promoção da cidadania nas unidades femininas. Essas ações eram como uma grande ação social, em que cada uma das mulheres, de forma individual era ouvida pela assistente social (tinha um questionário para avaliar entre outros itens, o nível de escolaridade e as habilidades e experiências de trabalho), caso não tivesse documentação, a equipe da Arpen pegava os dados para a emissão da 2ª via da certidão de nascimento, logo após tinha o contato com a equipe básica de saúde (com vacinação, testes e demais indicações e orientações necessárias), finalizando com o contato com a Defensoria Pública que igualmente via a situação de cada uma delas. O atendimento era para 100% da unidade. Em unidades menores, era

possível fazer em 2 ou 3 dias, mas em unidades como o Presídio Feminino em SP, levou quase duas semanas. Com os pedidos de liberdade, principalmente, com base na Lei do Marco da Primeira Infância, essas mulheres eram acompanhadas e indicadas para vagas de capacitação e trabalho, além de orientação de creches para os filhos. Até onde acompanhei, as melhores execuções do projeto foram em Santa Catarina e no Paraná (Vide anexos).

Vê-se, portanto, que, de acordo com a declaração de Mara Fregapani, o Projeto é oriundo de diversas articulações dos entes públicos, momento em que houve a escuta acerca das necessidades das beneficiárias.

Para realização do Projeto, o DEPEN conta com o apoio das Defensorias Públicas do país, órgãos federais e estaduais, além do Judiciário e empresários brasileiros para implementação de estratégias que visam a diminuição da vulnerabilidade das famílias que têm mães privadas de liberdade. Ademais, intencionam lhes oferecer uma oportunidade de reinserção social por meio da inclusão social das mulheres e suas famílias em situação de vulnerabilidade social nas políticas de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, será realizado uma ação de levantamento de dados de mulheres privadas de liberdade (condenadas ou provisórias), gestantes e/ou com filhos na primeira infância dentro e fora das unidades prisionais (BRASIL, 2017c).

Observa-se, então, que o objetivo a ser alcançado com a adoção da categoria das políticas públicas em direito é a compreensão da ação do Poder Público em sua totalidade, contemplando-se, portanto, a Coordenação a qual tem como finalidade ser um instrumento de indução à ação. Isto é, à obtenção de resultados desejados e não somente um elemento ou conjunto de elementos na lógica dos direitos em conflito. Ao se pensar em políticas públicas, deve-se buscar a Coordenação, seja na forma de atuação dos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja entre os níveis federativos, ou dentro do Governo, entre as diversas pastas, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado (BUCCI, 2006).

Ademais, convém pontuar que a estruturação do Projeto Mulheres Livres consiste em 4 etapas. A primeira delas consiste na coleta de informações acerca das mulheres privadas de liberdade que estejam com os filhos nas unidades prisionais, de mulheres com filhos na primeira infância e de presas provisórias (BRASIL, 2017c).

Por conseguinte, após a obtenção de dados individualizados das mulheres privadas de liberdade custodiadas no sistema penal, dá-se início à segunda etapa, que consiste em encaminhá-los para as respectivas Defensorias Públicas Estaduais para análise processual, com

o intuito de peticionar os pedidos de benefícios, indulto e cominação da pena, prisão domiciliar, progressão da pena e ainda, a conversão em alternativas penais (BRASIL, 2017c).

Portanto, verifica-se que é de suma importância a realização de tratativas com o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais para atuação no que tange à análise dos processos por intermédio da Defensoria sem Fronteira. Ademais, a análise jurídica dos requisitos pode ser auxiliada pelos Núcleos de Práticas Jurídicas das Instituições de Ensino Superior (IES). Salienta-se, que em todos esses casos não haverá custos pelo Governo Federal (BRASIL, 2017c).

Ante o exposto, sugere-se que a análise processual comece pelos seguintes grupos: a) mulheres privadas de liberdade gestantes ou com filhos no cárcere; b) mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, e c) mulheres privadas de liberdade em prisão provisória (BRASIL, 2017c).

A terceira etapa consiste na articulação com o Poder Judiciário, a fim de que haja a realização da análise dos processos encaminhados pela Defensoria Pública e que, posterior, seja proferida decisão desencarceradora, nos casos cabíveis, por meio de prisão domiciliar, indulto de pena ou penas alternativas. Cumpre salientar, a necessidade de envolver também, o CNJ nesta etapa (BRASIL, 2017c).

Por fim, será feito o encaminhamento destas mulheres para uma rede de proteção social do SUAS, referenciada pelo território por intermédio dos CRAS e dos CREAS, para que haja reintegração social através de inclusão ou regularização do cadastro de programas de transferência de rendas, realização de cursos de qualificação profissional ou ainda para o cuidado e acolhimento das usuárias de entorpecentes. Nesse ínterim, as diretrizes do Projeto apresentaram a necessidade de articulação com o então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que atualmente faz parte do Ministério da Cidadania, com o intuito de alinhar o fluxo de atendimento das mulheres. O Projeto predispôs ainda, que não há custo adicional para o Governo Federal, apenas uma priorização do grupo vulnerável a ser assistido (BRASIL, 2017c).

No que se refere ao processo de constituição e formulação de uma política pública, considera-se que este seja um processo de negociação, de troca e de concessão, seja por intermédio de troca de favores, votos ou de apoio público para ações futuras. Assim, o tipo de ação dependerá dos sujeitos políticos que estão envolvidos e das possibilidades e oportunidades proporcionadas pelo ambiente institucional (BITENCOURT, 2013).

Isto posto, em *Arqueologia do saber*, Foucault assevera que o emprego de conceitos como descontinuidade, ruptura, limiar, limite, série ou transformação, põe em qualquer análise

histórica, não apenas questões de procedimento, como também problemas teóricos. Verifica-se, assim, que é necessário repensar a dispersão da história na forma desse conjunto de fenômenos que, por vezes, apresentam uma origem indefinida (FOUCAULT, 2008a).

Neste sentido, Bourdieu (2007) aduz que

a ciência social está sempre exposta a receber do mundo social que ela estuda os problemas que levanta a respeito dele: cada sociedade, em cada momento, elabora um corpo de *problemas sociais* tidos por legítimos, dignos de serem discutidos, público, por vezes oficializados e, de certo modo, *garantidos pelo Estado* (BOURDIEU, 2007, p. 35).

Com o aumento da população feminina no sistema prisional brasileiro surgiram novas demandas a serem apreciadas, visto que a sociedade impõe para as mulheres a função de principais cuidadoras de sua família e sua ausência causa a desestruturação de todo o núcleo familiar. A formulação de políticas públicas voltadas às mulheres-mães e seus filhos demandaram uma vasta produção acadêmica, bem como uma maior interlocução entre os diversos campos do conhecimento, tais como, Medicina, Psicologia, Assistência Social, Jornalismo, e o próprio Direito. Todo esse movimento teve como intuito chamar a atenção do Poder Legislativo e Executivo brasileiro, às necessidades dessa parcela da população prisional.

3.2 O *Habeas Corpus* Coletivo nº 143.641 e o Decreto Federal nº 9.370/2018: a influência da mídia na discussão da ampliação de direitos

A mídia se apresenta como um dos principais sujeitos no processo das políticas públicas, assumindo relevante papel em relação a visibilidade dos problemas sociais (SILVA, M.O.S., 2013). No que concerne à temática da maternidade no Sistema Penal Brasileiro, pauta historicamente invisibilizada, pode-se inferir que a mídia, especialmente a internet, trouxe grande repercussão sobre o assunto no caso envolvendo a substituição da prisão preventiva pela domiciliar em 2017 de Adriana Ancelmo, esposa de Sérgio Cabral, ex-governador do Rio de Janeiro.

A ex-primeira-dama foi presa preventivamente pela decisão da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, nos autos da Ação Penal nº 0509503-57. 2016.4.02.5101. Contra esta decisão, a defesa impetrou *Habeas Corpus* (HC) perante o Tribunal Regional Federal (TRF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), resultando na decisão do juízo de primeira

instância, que determinou a conversão do cumprimento da prisão preventiva em domiciliar (BRASIL, 2017d).

O caso trouxe à tona o disposto no Código de Processo Penal (CPP), no qual prevê que mulheres que tenham filhos com menos de 12 anos façam essa substituição. O referido enunciado tinha sido recentemente acrescentado ao CPP pela Lei da Primeira Infância de 2016 e, até então, era um direito pouco reconhecido. A ex-primeira-dama fluminense foi acusada de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa e na época tinha dois filhos, ambos entre 11 e 14 anos de idade (NEITSCH, 2017).

Em primeiro grau, o pedido da defesa havia sido deferido, contudo, o Ministério Público Federal (MPF) interpôs o Recurso em Sentido Estrito nº 0503011-15.2017.4.02.5101 acerca de decisão, alegando que o filho da advogada não ficaria desamparado devido a sua condição financeira, e que Adriana poderia supostamente ocultar bens obtidos com recursos ilícitos. Nesse ínterim, o TRF da 2ª Região acolheu o recurso, sob o argumento de que existiam muitas mulheres em situação similar, com maridos presos, ou até mais vulneráveis com filhos em tenra idade em fase de amamentação, que não tinham sido contempladas com o benefício. Para o desembargador Abel Gomes, agir de forma diferente do habitual e conceder à ex-primeira-dama o benefício, seria uma forma de romper com a isonomia (BRASIL, 2017d).

Na ocasião, o STF, por meio do Ministro Gilmar Mendes, concedeu em parte, o pedido de HC para restabelecer o cumprimento da prisão domiciliar, nos termos da decisão do juízo da primeira instância. Como argumento, o Ministro aduziu que

no presente caso, a condição financeira privilegiada da paciente não pode ser usada em seu desfavor. Observo que o crime supostamente praticado pela paciente, muito embora grave, não envolve violência ou grave ameaça à pessoa. A paciente esteve por meses em prisão domiciliar, sem violar as regras estabelecidas pelo Juízo. A sentença reconheceu a desnecessidade de um regime mais rigoroso. Enquanto esteve em prisão domiciliar, o Juízo já providenciara para que o cumprimento fosse feito sob fiscalização, assegurando a atenção à família e o isolamento quanto a meios de comunicação. Nesse contexto, tenho que a paciente tem condições de aguardar o julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça em prisão domiciliar, salvo fato superveniente (BRASIL, 2017d, p. 12).

A alteração de regime concedida pela Justiça gerou comoção e protestos em frente à casa da família Cabral, no Rio de Janeiro em 2017.

Em entrevista ao site de notícias Gaúcha ZH em 2017, Cintia Luzzatto, Defensora Pública do estado do Rio Grande do Sul, afirmou que a determinação não era inédita, contudo, poucos casos eram difundidos, pois não se tratava de pessoas “famosas”. A Defensora ressaltou, ainda, que a visibilidade e repercussão do caso, viabilizava a habitualidade da concessão do

benefício. Ademais, aduziu que a liberação destas mulheres, por vezes, era condicionada a outros elementos do processo, tais como, o fato da presa ser primária e que a lei, naquele momento, ainda não era suficiente para a conversão da prisão, visto que não vinculava o juiz pois, era compreendido como uma possibilidade, não obrigação. Assim, a difusão desse caso repercutiu diretamente em decisões similares da demais apenadas (ELY, 2017).

Já a juíza da Vara de Execuções Criminais do Rio Grande do Sul, a Senhora Patrícia Fraga Martins, relatou ao supramencionado site de notícias que

essa medida tem repercutido nas penitenciárias femininas, onde houve uma redução no número de mulheres grávidas, porque começa a se ter a visão de que a mãe ou a gestante deve ser presa exclusivamente em casos efetivamente necessários. Não é algo totalmente estranho (o caso de Adriana) e também tem atingido mulheres de baixa renda, mas geralmente aquelas que são primárias ou cometeram crime sem violência (ELY, 2017, s/p.).

Arlanza Rebello, que à época era Defensora Pública e Coordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem), da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, declarou ao site Gazeta do Povo em 2017 que é normal a decisão gerar debate na sociedade, visto que contempla uma pessoa conhecida envolvida em um escândalo de milhões de reais de dinheiro público e a quem foi concedido um benefício que, até então, era pouco conhecido. A então Defensora Pública, esclareceu, ainda, que o caso evidencia a seletividade do Judiciário brasileiro, nos seguintes termos:

O questionamento em torno da liberdade dela é pertinente porque o nosso sistema é muito seletivo. O fato de ser uma mulher muito conhecida traz, de certa maneira, esse olhar muito assimétrico do nosso sistema de defesa. No Brasil, quem está presa são mulheres pobres e negras (NEITSCH, 2017, s/p.).

Essa decisão sem dúvida influenciou não só as futuras decisões, haja vista que o benefício se tornou mais usual, como também ocasionou em um debate maior da mídia, dos movimentos de mulheres e dos representantes políticos acerca das detentas que cumpriam pena e que possuíam filhos pequenos. Ademais, chamou a atenção ainda o fato de existirem inúmeras mulheres que estavam na mesma situação da ex-primeira-dama do Rio de Janeiro, mas que não possuíam a mesma condição socioeconômica. Sendo assim, além da mera decisão judicial, necessitavam também de políticas públicas que atendessem as suas demandas socioeconômicas, assim como a dos seus filhos, resultando em inúmeras medidas, dentre estas, a formulação do Projeto Mulheres Livres.

Apesar da formulação da agenda se tratar de um processo que envolve diversos fatores, deve-se considerar a opinião pública como um destes fatores. A mídia, por meio da difusão da informação, mobiliza a sociedade e passa a ter relevância considerando o poder de influência dos meios de comunicação em incorporar a opinião pública (MENEZES, 2018).

Para Bourdieu, todo exercício de força é acompanhado de um discurso que tem como objetivo legitimar a força de quem o exerce. Assim, há opiniões que são constituídas e mobilizadas por grupos de pressão direcionados a um sistema de interesses formulados explicitamente (BOURDIEU, 1973).

A opinião pública tem como uma das áreas de discurso o ambiente midiático, em que a mídia se configura como um conjunto de meios de comunicação que se constituem, ao mesmo tempo, no campo discursivo e como instrumento de publicização do discurso de grupos de interesse. Neste sentido, a mídia está à disposição da sociedade no processo de difusão e recepção de informações em seus diversos meios de comunicação (MENEZES, 2018).

Pecheux (1990) assevera que todo discurso é oriundo de relações socio-históricas que por vezes são inconscientes e, nesse sentido, não há discurso que não seja influenciado por outra identidade discursiva pré-existente.

Diante disto, pode-se compreender que o principal impacto da opinião pública na formação de políticas é na construção da agenda, sobretudo no estilo desta, adotado em certos setores ou jurisdições, do que propriamente em seu conteúdo. Isto ocorre porque boa parte da população não possui a formação científica e a educação especializada da maioria dos burocratas e funcionários. Desta forma, a participação na formulação de política requer que os participantes do público que suscitam uma questão, sejam capazes de construir esta questão como problemática e possuam informações suficientes para buscar soluções adequadas ao problema (HOWLETT, 2000).

Sobre esta vertente, Howlett (2000) postula que

a natureza do problema considerado também afeta o envolvimento legislativo na avaliação de políticas. Questões técnicas e puramente legais dificilmente envolverão os legisladores, seja porque podem não compreender inteiramente os problemas ou soluções, seja porque podem ver benefícios políticos insuficientes na questão. Além disso, algumas áreas de políticas, como a segurança nacional e a política externa são usualmente tratadas numa teia de segredos, e fora do legislativo. De modo similar, políticas que dizem respeito a um problema percebido como crítico dificilmente envolvem muito o legislativo, por causa do tempo que toma a revisão de uma política. Tudo isso enfraquece as ligações que poderiam existir entre a opinião pública e a avaliação de políticas (HOWLETT, 2000, p. 182).

Ante o exposto, percebe-se que por intermédio das discussões propiciadas pela mídia, a população ficou mais sensibilizada com a situação vivenciada pelas mulheres privadas de liberdade e seus filhos. Contudo, esta discussão estava inserida no contexto das investigações sobre corrupção na Administração Pública do estado do Rio de Janeiro, o que passou a ideia de que a substituição de prisão preventiva para domiciliar, um direito que já era garantido por lei, fosse sinônimo de impunidade.

Para Sousa (1995), a esfera pública se constitui em sua capacidade de absorver o conjunto de problemas gerados no mundo social. Portanto, ela se organiza no espaço onde se disputam recursos e atenção dos tomadores de decisões. Nesse contexto, a opinião pública, apesar de não ser a soma dos interesses de todos, representa, de certo modo, uma síntese de consensos públicos amplos.

A representação deste consenso público é construída através de 3 movimentos, a saber: a) discussão da questão-problema em espaços específicos (grupos, partidos, associações etc.); b) sensibilização da opinião pública devido a própria natureza da questão, pela capacidade de convencimento dos sujeitos sociais e força da mídia; e c) alcance da agenda pública (SOUSA, 1995).

Assim, a influência dos meios de comunicação é determinante na definição da agenda, visto que a pauta de questões relevantes, colocadas para a deliberação pública é, em boa parte, condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação. Desta maneira, observa-se que a mídia possui a capacidade de formular as preocupações públicas, haja vista que o impacto da definição da agenda através dos meios de comunicação é perceptível não somente ao cidadão comum, que está predisposto a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também influencia a conduta de líderes político e de funcionários públicos que se veem na obrigação de atender àquelas questões (MIGUEL, 2002). Ademais,

a mídia é, nas sociedades contemporâneas, o principal instrumento de difusão das visões de mundo e dos projetos políticos; dito de outra forma, é o local em que estão expostas as diversas representações do mundo social, associadas aos diversos grupos e interesses presentes na sociedade. O problema é que os discursos que ela veicula não esgotam a pluralidade de perspectivas e interesses presente na sociedade. As vozes que se fazem ouvir na mídia são *representantes* das vozes da sociedade, mas esta representação possui um viés. O resultado é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta consequências significativas para o exercício da democracia (MIGUEL, 2002, p. 162).

A mídia fornece os elementos narrativos que permitem interpretar os acontecimentos, privilegiando alguns destes em detrimento de outros. Considera-se, ainda, que o discurso político se modifica conforme o contexto histórico em que está inserido e com as possibilidades técnicas de difusão de que dispõe (MIGUEL, 2002). Deste modo,

o controle sobre a agenda e sobre a visibilidade dos diversos enquadramentos alicerça a centralidade dos meios de comunicação no processo político contemporâneo. Tal fato não passa despercebido dos agentes políticos, que hoje, em grande medida, orientam suas ações para o impacto presumível na mídia (MIGUEL, 2002, p. 171).

Walter Benjamin (1987) entende que a informação só tem valor quando se apresenta como novidade, repercutindo apenas naquele momento, diferente do que ocorre com a narrativa que conserva sua força mesmo após o acontecimento, sendo ainda capaz de se desenvolver e influenciar.

Em *A ordem do discurso*, Foucault assevera que na sociedade é possível observar aquilo que ele chama de *interdição*, ou seja, nem tudo pode ser dito em qualquer circunstância ou sobre qualquer coisa. Existem, neste caso, pessoas que tem o direito privilegiado sobre o discurso, bem como tem ocasiões e coisas que podem ou não serem ditas. Assim, embora um determinado discurso possa parecer irrelevante, suas interdições, por vezes, podem revelar uma ligação com o poder. Sob esta perspectiva, o discurso não é meramente a tradução das lutas ou dos sistemas de dominação e sim o que enseja, aquilo por que, e pelo que se luta, o poder pelo qual almeja-se apropriar-se (FOUCAULT, 2013).

Dessa forma, pode-se inferir que a disciplina tem o poder de controlar o discurso, na medida em que fixa os seus limites e regras. Portanto, nem todos os âmbitos dos discursos são passíveis de serem abordados, haja vista que alguns são altamente proibidos enquanto outros não possuem uma restrição prévia que esteja à disposição de cada sujeito que se comunica. Mas, mesmo naqueles discursos que não possuem restrição aparente há maneiras de se controlar, como por exemplo, quando os procedimentos de disciplina tomam a forma e estatuto de discurso científico, ou no interior de uma formação discursiva, como a Crítica Literária, representando o discurso constitutivo do autor. Sendo assim, toda tarefa científica ao questionar instâncias de controle deve analisar as regularidades discursivas nas quais são formadas (FOUCAULT, 2013).

Desta forma, é possível perceber que a mídia foi de fundamental importância para a discussão acerca da necessidade de políticas públicas voltadas para a maternidade das mulheres encarceradas e suas peculiaridades, influenciando o Legislativo e o Judiciário a

debaterem sobre a problemática, tendo em vista que este era um tema negligenciado e pouco difundido.

Em 28 de fevereiro de 2018, foi concedida pela Segunda Turma do STF, a ordem no Habeas Corpus Coletivo nº 143.641, que determinou a substituição da prisão preventiva pela domiciliar, sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319, do CPP, de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas, mães e responsáveis por crianças e deficientes, enquanto permanecerem nesta condição, assim como às adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em situação igual. De tal maneira, a substituição autorizada, não deveria incidir nos seguintes casos:

- I – de presas que estivessem nesta condição pela prática de crimes cometidos mediante violência ou grave ameaça;
- II – de presas que estivessem nesta condição pela prática de crimes praticados contra seus descendentes; ou
- III – em **“situações excepcionalíssimas”**, as quais deviam ser devidamente fundamentadas pelos Juízos que denegassem o benefício (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

A decisão considerou o arcabouço constitucional, internacional e legal, assim como os efeitos causados pelo encarceramento de gestantes, lactantes e mães, inclusive no que corresponde ao desenvolvimento e proteção dos filhos crianças ou com deficiência (BRASIL, 2021b).

No que diz respeito ao mérito favorável da decisão, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator do caso, alegou que a situação precária dos presídios brasileiros, condição esta que já havia sido discutida pelo STF no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 347. Assim sendo, o Relator citou, ainda, dados do INFOPEN que indicam as múltiplas disparidades e situações degradantes no qual a mulher presa e seu filho estão sujeitos. O Ministro destacou, também, que o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988, prevê que nenhuma pena passará para terceiro, o que para o Ministro é inequívoco que ocorra nessa situação entre mães e filhos (BRASIL, 2018c).

Nesse liame, entende-se que foi reconhecido que as unidades prisionais femininas formavam um Estado de Coisas Inconstitucional, onde é possível observar problemas ainda mais complexos do que aqueles enfrentados pelos homens, haja vista que repercutiam em outros sujeitos de direitos que são as crianças. Assim, depreende-se que a prioridade do HC foi salvaguardar os direitos dos filhos das mulheres presas, preocupando-se em seu melhor interesse.

Ademais, Lewandovski argumentou sobre a relevância da preservação do disposto no art. 227, da Constituição Federal de 1988, que estabelece prioridade absoluta na proteção às crianças, visto que os cuidados com a presa também são direcionados aos seus filhos. Discutiu também, sobre a evolução da legislação brasileira acerca do tema, que nos últimos anos tem se mostrado mais sensível a essa realidade (BRASIL, 2018).

O Ministro destacou que o tratamento dado às gestantes, lactantes e mães no sistema penitenciário resulta em desrespeito às normas nacionais e internacionais voltadas à proteção da infância e juventude, estando em desacordo com as Regras de Bangkok. Diante disto, o Acórdão determinou aos magistrados a reanálise dos casos concretos de mulheres possivelmente atingidas pela decisão, estatuinto parâmetros a serem observados para o cumprimento da ordem. Dentre eles, está o fato de que caso a detida seja reincidente, o juiz deverá proceder em atenção às situações do caso concreto, tendo sempre como referência os princípios e diretrizes enunciados nas Regras de Bangkok e no Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2021b).

Além disso, o magistrado que entender que a prisão domiciliar se mostra incompatível ou inapropriada em determinadas situações, poderá substituí-las por medidas alternativas descritas no art. 319, do CPP. Contudo, para verificar a situação de guardião dos filhos da mulher presa, deve-se dar credibilidade à palavra da mãe. Por outro lado, cabe ao juiz, sem prejuízo de cumprir de imediato, a presente deliberação, solicitar a elaboração do laudo social para eventual reanálise. No caso em que seja observada a suspensão ou destituição do poder familiar por outros motivos, que não seja a prisão, a presente ordem não será aplicada (BRASIL, 2021b).

Os juízes incumbidos em realizar as audiências de custódia, assim como aqueles que são responsáveis pelas ações penais em que há mulheres presas preventivamente, deverão proceder à análise do cabimento da prisão, conforme as diretrizes ora firmadas, de ofício. Apesar da provocação por intermédio de advogado não ser vedada para o cumprimento desta decisão, ela é dispensável, pois o que se pretende é justamente suprir falhas estruturais de acesso à justiça da população prisional. Portanto, cabe ao Judiciário aderir uma postura ativa ao dar pleno cumprimento a esta ordem judicial (BRASIL, 2021b).

Em decisão proferida em 9 de abril de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski determinou que a ausência de Certidão de Nascimento dos filhos não poderia ser utilizada para fundamentar a negativa de conversão em prisão domiciliar, e que a lei prevê a indispensabilidade dos cuidados maternos, bem como a inadequação das unidades prisionais

para a gestação e o exercício da maternidade. Além disso, solicitou ao CNJ a adoção de providências para garantir uma maior transparência à situação prisional da mulher e adolescente privadas de liberdade, e determinar a instalação de instância permanente de monitoramento do HC Coletivo. Por fim, o Ministro ressaltou as alterações no art. 318, no CPP, promovida pelas Leis nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância) e nº 13.769/2018, as quais refletem a manifestação da Suprema Corte (BRASIL, 2021b).

Com o advento da Lei nº 13.769/2018, foi criado no Sistema Normativo Brasileiro um novo critério objetivo para uma determinada parcela da população carcerária, estabelecendo a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e disciplinando o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação (BRASIL, 2019a).

A mencionada Lei acrescentou o art. 318-A, no CPP, o qual dispõe:

Art. 318-A. A prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que:

I - não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa;

II - não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente (BRASIL, 2019a).

Observa-se que, diferentemente do art. 318, do CPP, que estabelecer que “poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar”, o art. 318-A dispõe que, no caso de mulher gestante, mãe ou responsável por criança ou pessoa com deficiência, a prisão preventiva “será substituída por prisão domiciliar”, exceptuando somente às situações previstas nos incisos I e II. Conforme observado pelo Ministro Lewandowski, a alteração legal foi oriunda de diálogo institucional entre os Poderes e terminou por ampliar o propósito da ordem concedida naquele HC (BRASIL, 2021b).

Desta forma, é possível entender que o legislador, de certa forma, buscou ratificar os fundamentos proferidos no HC Coletivo. Todavia, surge o questionamento sobre a não inclusão da terceira exceção mencionada no HC Coletivo, no art. 318-A, do CPP, a saber, **“em situações excepcionalíssimas, as quais deviam ser devidamente fundamentadas pelos Juízos que denegassem o benefício”** (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

Contudo, apesar da ausência desse fundamento, o juízo tem a possibilidade de indeferir qualquer medida cautelar, constituindo-se assim como uma consequência lógica da própria configuração que rege a aplicação das cautelares, visto que estão sujeitas à Cláusula de Reserva da Jurisdição. Assim, depreende-se que não é possível generalizar a medida, pois em

cada caso concreto deverá ser verificada a pertinência de sua concessão ou não (BRASIL, 2019a).

Deste modo, o STJ também assumiu esta posição em recentes decisões, em um cenário posterior à alteração legislativa, conforme salientado pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, em seu voto de vista no HC nº 426.526, de 12.02.2019. Neste sentido, o Ministro ressaltou que, embora a nova lei tenha silenciado acerca da terceira hipótese então referida pelo STF no HC Coletivo nº 143.641, existem precedentes que apontam situações excepcionalíssimas, tais como: praticar o tráfico de drogas na residência, com a presença ou mesmo participação das crianças; reincidir em crimes graves, onde mesmo após prisões anteriores ou cumprimento de penas, não abandonaram o mundo do crime; integrar perigosas organizações criminosas, profundamente envolvidas com a criminalidade, notadamente quando exercem papel relevante, com ligações com facções perigosas, criando um ambiente de constante risco e insegurança que afeta toda a família, apenas para exemplificar (BRASIL, 2019a).

Diante disto, observa-se que nessas situações a presença física da mãe ou responsável pode caracterizar violação de direitos que atinge diretamente as crianças menores ou dependentes. Compreende-se, então, que o propósito da lei não é conferir um salvo-conduto às mulheres que cometem crime sem violência ou grave ameaça, independente do risco que a sua liberdade possa oferecer aos filhos, à pessoa com deficiência pela qual é responsável, ou mesmo à sociedade. Ao contrário disto, o principal objetivo da lei, editada após a decisão do STF, é a proteção da criança (BRASIL, 2019a).

Portanto, para o Ministro, a normatização de apenas duas exceções já previstas no HC Coletivo não afasta a efetividade do que foi decidido pelo STF nos pontos não alcançados pela norma. Assim, muito embora o legislador não tenha inserido outras exceções na lei, isso não significa que o magistrado esteja proibido de negar o benefício quando estiver diante de casos excepcionais. Ou seja, naquilo que a lei não regulou, deve continuar sendo aplicado o precedente da Suprema Corte, visto que uma interpretação restritiva da norma pode representar, em determinados casos, risco direto e indireto à criança, cuja proteção deve ser integral e prioritária, conforme o art. 227, da Constituição Federal de 1988, assim como à pessoa deficiente (BRASIL, 2019a).

No que diz respeito ao art. 318-B, do CPP, o dispositivo prevê que a substituição poderá ser efetuada sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas dispostas no art. 319, do mesmo comando legal. Vale destacar que a Lei nº 13.769/2018 também incluiu

o §3º, no art. 112, da LEP, de maneira a prever requisitos diferenciados para a progressão de regime de mulher gestante, mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência (BRASIL, 2019a). Veja:

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos:

[...]

§ 3º No caso de mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, os requisitos para progressão de regime são, cumulativamente:

I - não ter cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa;

II - não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente;

III - ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior;

IV - ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento;

V - não ter integrado organização criminosa.

§ 4º O cometimento de novo crime doloso ou falta grave implicará a revogação do benefício previsto no § 3º deste artigo (BRASIL, 2019a).

Já o inciso VII, do art. 72, da mesma Lei, estabelece que a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o §3º, do art. 112, deverá ser acompanhado, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, seja essa específica ou não por intermédio de realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais. Deste modo, de acordo com o §2º, do art. 72, os resultados obtidos por intermédio do monitoramento e as avaliações previstas no inciso VII, do *caput*, serão utilizados em função da efetividade da progressão especial para a ressocialização das mulheres de que trata o §3º, do art. 112, desta Lei, e para verificar uma eventual desnecessidade do regime fechado de cumprimento de pena para essas mulheres nos casos de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça (BRASIL, 2019a).

Em relação ao art. 117, incisos III e IV, da LEP, dispõe-se que há possibilidade da extensão da prisão domiciliar à presa condenada nos crimes de regime prisional aberto, desde que seja condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental ou que seja condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental ou nos casos em que a condenada esteja gestante (BRASIL, 2019a). Veja:

Art. 117. Somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de:

[...]

III - condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental;

IV - condenada gestante [...] (BRASIL, 2019a).

Nesta conjuntura, outra inovação de grande relevância acerca do tema é a ampliação das atribuições do DEPEN, que se tornou responsável pelo acompanhamento da execução da pena de todas as mulheres beneficiadas pela progressão especial, monitorando sua integração social, bem como os índices reincidência no crime, por meio da realização de avaliações periódicas e estatísticas criminais (BRASIL, 2019a).

Tal previsão se deu com a inclusão do art. 74, da LEP, que dispõe que o Departamento Penitenciário local, ou órgão similar, realizará o acompanhamento da execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o §3º, do art. 112, da referida Lei, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais, conforme disposto no inciso VII, do *caput*, do art. 72, Lei em comento (BRASIL, 2019a), assim assentado:

Art. 74. O Departamento Penitenciário local, ou órgão similar, tem por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer.

Parágrafo único. Os órgãos referidos no caput deste artigo realizarão o acompanhamento de que trata o inciso VII do caput do art. 72 desta Lei e encaminharão ao Departamento Penitenciário Nacional os resultados obtidos (BRASIL, 2021).

Conforme o Relatório *Mulheres em privação de liberdade e adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei*, publicado em março 2020 pelo Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), o Poder Judiciário maranhense tem aplicado o HC nº 143.641/SP, sendo que tiveram 6 decisões favoráveis somente à prisão domiciliar, 5 decisões desfavoráveis e 53 se mantiveram na prisão preventiva (MARANHÃO, 2020).

Após a decisão no HC nº 143.641/SP, surgiram diversas dificuldades acerca da concretização da ordem ali concedida, bem como a necessidade de extensão de seus objetivos para alcançar as adolescentes gestantes ou mães internadas no sistema socioeducativo e, também, os pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. A questão voltou a ser discutida no STF devido ao HC nº 165.704/DF, proposto com a finalidade de aplicar o benefício para todos os presos que estejam na mesma situação, pelos mesmos motivos e fundamentos, com o objetivo de resguardar de forma igualitária as crianças e pessoas com deficiência que não estejam sob os cuidados maternos (BRASIL, 2021b).

No que diz respeito ao contexto da pandemia da Covid-19, o Relator Ministro Gilmar Mendes, em 20 de outubro de 2020, acatou o pedido do HC nº 165.704/DF e concedeu

a ordem em caráter coletivo, no que foi seguido pelos outros integrantes da Segunda Turma que, por unanimidade, determinou a substituição da prisão cautelar dos pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. O Ministro, em sua fundamentação, destacou a existência de constrangimento ilegal e de violação do previsto nos arts. 5º, XLV, e 227 da Constituição Federal de 1988, assim como a necessidade de preservar o melhor interesse de nascituros, crianças e pessoas com deficiência que, em detrimento da proteção integral e da prioridade absoluta conferida pela ordem jurídica brasileira e internacional, são distanciados do convívio de seus pais ou entes queridos em uma fase da vida em que estão se desenvolvendo. Conforme salientado pela Defensoria Pública da União durante o julgamento do HC nº 165.704/DF, a ordem tinha como escopo garantir a permanência das crianças com seus responsáveis durante o período social, a atenuação dos riscos sanitários com a diminuição da população carcerária, levando em consideração também o fechamento das escolas públicas no Brasil e as proibições de visitas de familiares, como razões do aumento da vulnerabilidade para as crianças, pessoas com deficiência e seus respectivos responsáveis (BRASIL, 2021b).

Assim, observa-se que houve uma série de mudanças legislativas e jurisprudenciais nos últimos anos acerca da temática, que muito contribui para o sucesso da implementação de políticas públicas, que há anos foi negligenciada no que tange a maternidade no sistema penitenciário brasileiro.

Outra norma a qual o Projeto Mulheres Livres se baseia, é o Decreto Federal de 12 de abril de 2017, com fulcro no art. 84, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei (BRASIL, 2018f).

O referido Decreto foi promulgado por ocasião do Dia das Mães, do ano de 2017, e estabelece critérios objetivos para as concessões de indultos e comutação de penas às mulheres presas, nacionais ou estrangeiras, que até o dia 14 de maio de 2017 atendam de forma cumulativa os seguintes requisitos (BRASIL, 2018f):

- não estejam respondendo ou tenham sido condenadas pela prática de crime cometido mediante violência ou grave ameaça, que não tenham sido penalizadas com a prática de falta grave;

- que sejam mães ou avós de crianças de até 12 anos ou de qualquer idade se for pessoa com deficiência que comprovadamente necessite de seus cuidados e esteja sob sua responsabilidade desde que cumprido 1/6 da pena;
- que tenham completado 60 anos ou que tenham menos de 21 anos completos desde que cumprido 1/6 da pena;
- que sejam pessoas com deficiência;
- gestantes condenadas com gravidez considerada de alto risco;
- mulheres condenadas à pena privativa de liberdade não superior a 8 anos, pela prática do crime previsto no art. 33, da Lei nº 11.343/2006, Lei de drogas, e se a sentença houver reconhecida a primariedade da agente, os seus bons antecedentes, a não dedicação às atividades criminosas e não integração de organização criminosa;
- mulheres que tenham sido condenadas à pena privativa de liberdade não superior a 8 anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido 1/4 da pena caso não sejam reincidentes; ou
- mulheres condenadas à pena privativa de liberdade não superior a 8 anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido 1/3 da pena, se forem reincidentes (BRASIL, 2018f).

Assim como em 2017, no dia 11 de maio de 2018, a Presidência da República promulgou o Decreto nº 9370/2018, que concede indulto especial e comutação de penas, às mulheres presas devido ao Dia das Mães. No entanto, embora o citado Decreto tenha esta referência implícita ao Dia das Mães, ressalta-se que sua incidência também atingirá mulheres que não ostentam essa condição, e, apesar de não haver grandes alterações normativas em comparação com o Decreto de 2017, no atual Decreto é maior a abrangência da população feminina carcerária que poderá ser contemplada com tais benesses (BRASIL, 2018f). Deste modo, passaram a ser incluídas também:

- **gestantes, independente da gravidez ser de alto risco**, devendo ter apenas a comprovação de gestação;
- **ex-gestantes que tenham sofrido aborto natural dentro da unidade prisional**, condenadas a pena privativa de liberdade, contanto que esteja comprovada a sua condição mediante laudo médico emitido por profissional designado pelo juízo competente;

- que sejam **pessoas com deficiência ou diagnosticadas com doenças crônicas graves ou com doenças terminais**
- **indígenas** que tenham sido condenadas por crime cometido sem violência ou grave ameaça, desde que tenham cumprido 1/5 da pena, caso não sejam reincidentes ou 1/3 da pena se forem reincidentes. Ademais, é necessário que possuam Registro Administrativo de Indígenas;
- **mulheres em medida de segurança** independentemente da cessão de periculosidade, e que tenham passado pela privação de liberdade, internação ou tratamento ambulatorial por período igual ou superior ao máximo da pena cominada ao delito correspondente à conduta praticada; ou no caso de substituição da pena disposta no art. 183, da LEP, por igual período ao remanescente da condenação cominada. Ressalta-se ainda que, a decisão que extinguir a medida de segurança, estabelecerá os encaminhamentos necessários à reinserção psicossocial (BRASIL, 2018f);
- **transexuais** que tenham obtido alteração de gênero nos registros civis.

Cumprido salientar, que a comutação da pena privativa de liberdade será concedida às mulheres, nacionais ou estrangeiras, sob as seguintes proporções (BRASIL, 2018f):

I- em um quarto da pena, se reincidentes, quando se tratar de condenadas à sanção privativa de liberdade não superior a oito anos de reclusão por crime cometido sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um terço da pena até 13 de maio de 2018;

II- em dois terços da pena, se não reincidentes, quando se tratar de condenadas por crime cometido sem violência ou grave ameaça e que tenham filho menor de dezesseis anos de idade ou de qualquer idade se considerado pessoa com deficiência ou portador de doença crônica grave e que comprovadamente necessite de seus cuidados, desde que cumprido um quinto da pena até 13 de maio de 2018; e

III- à metade da pena, se reincidentes, quando se tratar de condenadas por crime cometido sem violência ou grave ameaça e que tenham filho menor de dezesseis anos de idade ou de qualquer idade se considerado pessoa com deficiência ou portador de doença crônica grave e que comprovadamente necessite de seus cuidados, desde que cumprido um quinto da pena até 13 de maio de 2018.

Parágrafo único. Caberá ao juiz competente ajustar a execução aos termos e aos limites deste Decreto, conforme o disposto no art. 192 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984- Lei de Execução Penal, e proceder à conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos, quando cabível (BRASIL, 2018f).

A ampliação de mulheres beneficiárias do indulto reflete as más condições do sistema carcerário, bem como a invisibilidade de diversos grupos sociais que não eram reconhecidos em sua diversidade. Deste modo, compreende-se que dentro da exclusão e discriminação de gênero sofrida no sistema penitenciário, há também outras formas de exclusão

relacionadas a faixa etária, origem étnica, deficiência, doenças mentais, e de orientação e identificação de gênero.

Diante disto, embora o Projeto Mulheres Livres seja voltado para às mães, ele tem como base o indulto de 2017. Vale destacar a importância destas discussões sobre a situação dos presídios femininos, que acabaram trazendo luz ao debate acerca de outros sujeitos, presentes no sistema penitenciário feminino que também necessitam de políticas públicas que atuem em prol de suas particularidades.

O indulto de 2017 trouxe, como regra geral, o benefício às mulheres que não tenham sido condenadas mediante violência ou grave ameaça, bem como mães de crianças até 12 anos ou de qualquer idade com deficiência. Neste sentido, ressalta-se a presença das avós que têm como responsabilidade o cuidado dos seus netos crianças ou de qualquer idade se pessoa com deficiência, no rol das beneficiárias. Atualmente os estabelecimentos penitenciários contam com 404 mulheres com mais de 60 anos (BRASIL, 2021).

Observa-se que em muitas configurações de família, a avó é uma das principais responsáveis pelo sustento e pelo cuidado das crianças, ou dos netos com deficiência, sendo, por vezes, na ausência dos pais a única responsável. Desta forma, fez-se necessário pensar também nessas famílias que têm na figura da avó seu principal alicerce, visto que a sua prisão traria repercussões diretas às crianças que estão sob seus cuidados.

Embora a sociedade, negativamente, enxergue as mulheres mais velhas como pessoas que não têm mais capacidade produtiva e reprodutiva, elas continuam reproduzindo reais ou potencialmente, a força laboral no cotidiano, em graus variados. Compreende-se, ainda, que a sociedade destina às mulheres independentemente da idade, o papel clássico e persistente de cuidadoras, sendo elas, as responsáveis por cuidarem de seus maridos na velhice estejam eles sadios ou incapacitados, dos filhos, dos netos e da casa. Assim, socialmente, cria-se a figura ambígua em torno da avó que se por um lado é vista como um membro que “pesa” na família devido a idade, é também aquela que é destinada a ajudar a família (MOTA, 2011).

Ressalta-se, também, que enquanto na chefia masculina dos lares, há a existência quase que frequente da partilha de responsabilidades econômicas, sociais e domésticas com outro adulto, como a esposa, o mesmo não ocorre quando é a mulher que chefia a família, visto que esta situação expressa majoritariamente a solidão geracional e afetiva e consequentemente o empobrecimento e queda do nível econômico. Percebe-se, ademais, que é possível encontrar mulheres que tiveram menos oportunidades de participação no mercado de trabalho do que os

homens de sua geração e, por isso, possuem rendimentos mais baixos e escassos que eles (MOTA, 2011).

Portanto, é neste cenário que as mulheres, sobretudo as das classes mais pobres, têm que exercer inúmeras tarefas para poder render seu baixo provento. Além disso, é cada vez mais comum que haja alguma forma de dependência econômica por parte dos filhos e netos, inclusive adultos, em que muitas vezes a avó exerce o papel materno diretamente na ausência das mães de seus netos (MOTA, 2011).

Desta maneira, depreende-se que devido as divisões de trabalho pautados no gênero feitas pela sociedade, à mulher ficou destinado o papel de cuidadora, independentemente de sua faixa etária, tirando muitas vezes dos homens a responsabilidade dos trabalhos domésticos e dos cuidados com a prole. Por isso, a desestruturação da família também ocorre nos casos em que a avó é presa, pois ela substitui por vezes os pais e se tornam o principal suporte dos netos, nos casos de ausência de seus genitores.

O indulto de 2017 trazia também como um dos requisitos, ser gestante de alto risco, todavia, no Decreto Federal de 2018 essa configuração foi ampliada, aderindo-se também toda e qualquer gestante independente do risco da gravidez, além de ex-gestantes que sofreram aborto natural durante o período que estavam presas. Compreende-se, então, que o legislador entendeu que toda e qualquer gravidez no sistema penitenciário, devido as suas condições, torna-se uma gravidez de risco.

Conforme já exposto, as prisões femininas ainda carecem do mais básico para manutenção de um ser humano, com estruturas que se opõem ao que é exigido tanto pela Constituição Federal, como pelas legislações infraconstitucionais e os tratados internacionais. Desta forma, compreende-se que o dano causado às mulheres grávidas e aos seus filhos pelo encarceramento justifica a inclusão destas mulheres no rol de beneficiárias, pois, como já discutido, a pena não pode ser passada ao seu filho e desde que elas possuam os demais requisitos previstos em lei é muito mais benéfico ao bebê que haja a comutação de penas.

Além dos seus filhos, o Decreto Federal de 2018, buscou pensar também na dignidade das mulheres de portadoras de doenças crônicas, além daquelas que possuem deficiência, sob o mesmo argumento exposto outrora, pois as unidades prisionais apresentam ambientes degradantes que expõem ao perecimento sua dignidade e integridade física

Uma outra inovação trazida pelo Decreto Federal de 2018, foi a inclusão de mulheres indígenas entre as beneficiárias. Observa-se que esse é mais um grupo invisibilizado

no que corresponde suas origens étnicas e suas particularidades no sistema carcerário brasileiro, sendo uma parcela da população excluída, mas que necessita de atenção.

A autora maranhense Maria Judite da Silva Ballerio Guajajara, pertencente a etnia indígena Guajajara, assevera em sua Dissertação intitulada *Mulheres indígenas: gênero, etnia e cárcere* (2020), que, por vezes, a barreira linguística é uma das principais problemáticas quanto a comunicação das detentas indígenas com as autoridades policiais e com o sistema penitenciário. Além da dificuldade em se fazer entender e dessa forma pleitear seus direitos, muitas vezes também há divergência cultural. Para muitos povos, por exemplo, a utilização da *cannabis*, gênero de planta do qual se extrai a maconha, é utilizada de forma medicinal para doenças crônicas, assim como para rituais de passagem, sendo a planta símbolo de muitos povos que mantêm as suas relações físicas e espirituais nos territórios em que habitam (GUAJAJARA, 2020).

Deste modo, observa-se a importância de observar as especificidades étnicas e culturais das detentas, e, para isso, é necessário que os profissionais que atuam no sistema penitenciário, bem como os profissionais do direito tenham uma formação multidisciplinar que compreenda a diversidade étnica de um país de dimensões continentais como o Brasil.

A autora assevera, ainda, que muito comumente é possível observar que a participação em cultos ecumênicos no presídio é uma etapa no processo de ressocialização, e por conseguinte, uma forma mais célere de obter a liberdade. Neste sentido, o bom comportamento é diretamente associado à adesão ao cristianismo, o que se distancia da preservação identitária da presa, aproximando-se de uma ideologia assimilacionista. Essa lógica dificulta a própria subsistência no interior do sistema carcerário, haja vista a imposição ao distanciamento cultural indígena, além das já conhecidas dificuldades enfrentadas no sistema prisional, como a falta de acesso a roupas íntimas ou produtos de higiene pessoal. Assim, as mulheres indígenas se tornam mais vulneráveis a cooptação de facções criminosas que se aproveitam dessa situação de isolamento sociocultural que elas vivem (GUAJAJARA, 2020).

Além disso, compreende-se que o Estado reconhece a diversidade, no entanto, julga fundamentado em preceitos alheios que afetam a existência das identidades. Desta maneira, ser presa e processada sob regras que, muitas vezes, desconhecem, bem como a ausência de intérpretes, dificulta ainda mais a compreensão do já complexo Sistema Jurídico. Neste contexto, durante as entrevistas realizadas com duas indígenas no presídio feminino de São Luís no Maranhão em 2016, a autora auferiu, ainda, que uma das maiores apreensões de uma das detentas entrevistadas, era sobre o fato de que o advogado constituído dominava tão somente a

parte técnica do Direito e não levava em consideração as especificidades culturais do caso, haja vista que ainda não havia a visitado para se informar acerca de sua condição legal (GUAJAJARA, 2020).

Neste sentido, cumpre salientar, que o problema de insuficiência de dados fidedignos acerca de indígenas no sistema penal e, sobretudo, nas unidades prisionais e socioeducativas, foi enfatizado nos trabalhos de elaboração da Resolução CNJ nº 287/2019, visto que as estatísticas oficiais produzem impacto sobre o planejamento e a implementação de todas as demais políticas de proteção de direitos a esses grupos específicos (BRASIL, 2019b).

Assim, observa-se que o contexto sociopolítico em que estava inserido o Projeto Mulheres Livres, no processo de sua formulação, era o de discussão acerca da situação da mulher no cárcere, o que resultou em diversos textos normativos abordando sobre o tema. As particularidades que cada mulher enfrenta no sistema penitenciário traz a necessidade de se pensar em políticas públicas que as atenda, para que assim possam preservar os seus direitos.

A construção social em torno da figura da mulher fez com que ela assumisse diversas tarefas distintas das exercidas pelos homens, sendo ela muitas vezes a única responsável no âmbito doméstico e no sustento econômico dos filhos, dessa forma, sua prisão atinge muito mais pessoas no núcleo familiar. Ademais, a discussão acerca da maternidade e o encarceramento feminino não se faz de forma isolada, visto que dentro da exclusão existente no sistema penitenciário há outras formas de exclusão que se correlacionam, tais como: orientação sexual, classe, raça, capacidade mental, etnia, como já abordado no primeiro capítulo quando se discutiu sobre interseccionalidade.

4 A ESTRUTURA E OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO PROJETO MULHERES LIVRES

O capítulo em comento aborda sobre a estrutura do Projeto Mulheres Livres, suas metas, e as estratégias utilizadas para cumprir os objetivos propostos e alcançar o público no qual a política pretende beneficiar. Assim, analisa-se a articulação do Projeto Mulheres Livres com as Defensorias Públicas, o Judiciário e os sistemas de proteção social para o sucesso da política. Apresenta-se, ainda, os entraves existentes para a concretização plena do Projeto.

4.1 As estratégias adotadas pela política: a reinserção no mercado de trabalho e o papel da Defensoria Pública

Conforme já exposto, o aprisionamento feminino apresenta proporções e peculiaridades diferentes da prisão masculina. Além disso, muitas dessas mulheres são chefes de famílias monoparentais, o que agrava ainda mais as consequências do cárcere às mulheres reclusas. Em muitos casos a mulher não tem tempo o suficiente para organizar o amparo de seus filhos entre a rede de parentesco ampliada, sendo o destino destes decididos conforme as condições dos familiares, ou, na falta destes, seguindo os parâmetros de medidas protetivas previstas no ECA. Neste contexto, há situações em que esta rede ampliada de parentesco não se encontra disponível ou até mesmo não existe, o que acarreta uma situação de maior desproteção de seus filhos, exigindo, dessa forma, que a mãe, mesmo encarcerada, encontre outras maneiras de organizar e garantir o amparo e acolhimento dos filhos menores de idade (SILVA, A.D.,2015).

O fato de ser minoria dentro do universo do sistema prisional faz com que haja uma certa invisibilidade das necessidades destas mulheres, reproduzindo o (não) lugar social ocupado por elas. A situação se agrava ainda mais nos casos em que há mulheres grávidas, lactantes e provedoras de cuidados de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência de qualquer idade e pessoas idosas (BRASIL, 2017a).

Diante disto, os critérios de elegibilidade acerca da população beneficiária do Projeto Mulheres Livres levaram em consideração este contexto no qual as mulheres encarceradas e seus filhos estavam inseridos, bem como a priorização do convívio familiar.

Desta forma, devido a política pública ser uma garantidora das seguranças de sobrevivência, renda e autonomia, de acolhida e de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, é de suma importância compreender o contexto e a complexidade que envolve as vivências das mulheres em situação de privação de liberdade e de seus familiares, bem como é fundamental desconstruir concepções oriundas do senso comum que marginaliza mulheres presas e seus familiares (BRASIL, 2018a).

Cumprido salientar, que entre os direitos das crianças filhas/os de mulheres em situação de privação de liberdade, está o da manutenção do vínculo com suas mães, o que pressupõe, desta feita, ações e intervenções articuladas entre os profissionais de diversas políticas públicas e do sistema prisional para garantir o acesso a serviços e direitos. Deste modo, busca-se atenuar o sofrimento vivenciado pelas mães e pelos familiares, filho/as, causados pela separação, bem como impedir a fragilização ou até a ruptura do vínculo entre mãe e filho (BRASIL, 2018a).

Deste modo, as metas estabelecidas pelo Projeto Mulheres Livres são:

- a) levantar dados de mulheres privadas de liberdade, gestantes ou com filhos em unidades prisionais, mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, no interior ou fora do estabelecimento penitenciário, e mulheres em situação de prisão provisória em todas as Unidades da Federação;
- b) analisar, por meio das Defensorias Públicas dos Estados e dos Núcleos de Práticas Jurídicas das Instituições de Ensino Superior, os processos das mulheres privadas de liberdade com filhos em unidades prisionais, mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora dos estabelecimentos prisionais, e mulheres em situação de prisão provisória em todas as Unidades da Federação;
- c) desencarcerar mulheres que tenham direito ao cumprimento de pena alternativa ou domiciliar, ou mesmo ao perdão da pena;
- d) inserção das mulheres e suas famílias na rede de proteção social evitando a reincidência criminal (BRASIL, 2017c).

Os termos de acordo de cooperação técnica celebrados pelos estados e o DEPEN para implementação do Projeto Mulheres Livres, apresentam as seguintes obrigações para as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária:

- a) efetuar o levantamento de dados de mulheres privadas de liberdade, egressas, monitoradas e em cumprimento de penas alternativas do Estado do Maranhão, separadas por modalidade conforme os moldes dados pelo DEPEN;
- b) envolver a Secretaria Estadual, órgãos e instituições municipais para efetiva colaboração na execução do objeto do Projeto;
- c) agir como facilitador junto às Federações e Associações de Indústria, Comércio e Serviços;
- d) direcionar as mulheres privadas de liberdade, egressas, monitoradas e em cumprimento de penas alternativas do Estado do Maranhão, para os serviços de regularização da documentação básica; realização de cursos de qualificação profissional e aumento da escolaridade; acesso à serviços de cuidado e acolhimento das dependentes de entorpecentes; manutenção e fortalecimento do vínculo familiar; acesso à assistência religiosa, dentre outros;
- e) monitorar as fases de contratação e desenvolvimento das atividades de trabalho pelas mulheres privadas de liberdade orientadas pelo Projeto;
- f) acompanhar os resultados do Projeto, consolidando em relatórios parciais e final;
- g) participar de ações conjuntas que tenham a finalidade de zelar pelo objeto do Projeto;
- h) realizar quaisquer outras atividades, no âmbito da própria competência, que sejam necessárias ao bom atendimento das diretrizes do Projeto (BRASIL, 2017c).

Para tanto, devido aos anos de invisibilidade que o encarceramento feminino e suas particularidades passaram, faz-se necessário levantar dados acerca da condição dessas mulheres, bem como seu perfil, a fim de possibilitar uma maior assistência aos seus filhos e as demandas que eles necessitarem.

Desta forma, levando-se em consideração esta problemática, o Projeto Mulheres Livres dispõe que, ao se obter os dados individualizados das mulheres privadas de liberdade custodiadas no sistema prisional, tem-se a oportunidade de encaminhá-las para as respectivas Defensorias Públicas Estaduais e da União para análise processual, com o objetivo de solicitar benefícios, indulto, comutação da pena, prisão domiciliar, progressão de pena e também conversão em alternativas penais. Neste sentido, o Projeto estabelece, ainda, que a análise jurídica dos requisitos pode ter auxílio dos Núcleos de Práticas das IES. Em ambos os casos, o Governo Federal não terá custos. É sugerido também que análise processual comece em grupos como: mulheres privadas de liberdade gestantes ou com filhos no cárcere, mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância e mulheres privadas de liberdade em prisão provisória (BRASIL, 2017c).

Em relação à representação processual a Defensoria Pública apresenta um importante papel na análise para regularização da situação das mulheres que cumprem pena. A Defensoria Pública surgiu com o processo de democratização do Brasil para atender os anseios da população, sobretudo, a hipossuficiente que tinha dificuldades em buscar seus direitos, primeiro por desconhecê-los e depois por não ter condição financeira o suficiente para arcar com os custos de um processo.

Assim sendo, foi instituída, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, que assim estabelece:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (BRASIL, 2021).

Verifica-se, portanto, que a Defensoria Pública exerce um importante papel no desenho do Projeto Mulheres Livres ao possibilitar a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Desta feita, percebe-se que a sua aplicabilidade busca ser coerente com a realidade do encarceramento feminino no Brasil.

Cappelletti e Garth (1988) asseveram que o acesso à justiça deve ser encarado como um elemento fundamental, visto que é o mais básico dos Direitos Humanos, de um Sistema Jurídico moderno que preze pela igualdade e que pretenda assegurar os direitos de todos, não só de maneira abstrata mais efetiva. Os autores definem acesso à justiça como

[...] o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Entretanto, cumpre salientar que além da representação judicial, é também papel da Defensoria a promoção da educação em direitos, promovendo, assim, a emancipação da população na medida em que é necessário compreender quais são os seus direitos para poder lutar por eles. Desta maneira, as diversas alternativas ao litígio só serão eficientes quando houver uma população consciente dos seus direitos e que saiba assim resolvê-los, sem uma dependência estatal. Contudo, isso não quer dizer que a população não deva buscar suporte jurisdicional sempre que tiver um direito lesado, vide o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição previsto na Constituição Federal de 1988. Significa que promover uma educação em direitos e incentivar a solução dos seus próprios conflitos, é uma forma de romper com o paternalismo estatal tão presente na história do Estado Brasileiro, que subjugava a população às vontades de quem estivesse no Poder.

À vista disto, vê-se que o Sistema Jurídico não está imune às críticas, tendo em vista que é de suma importância compreender para quem estes sistemas de fato funcionam. Ademais, é necessário que os juristas aceitem que as técnicas processuais devem ter como objetivo primordial às funções sociais e que os Tribunais não são a única forma de solucionar conflitos. Diante disso, observa-se que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou fomento de alternativas ao sistema judiciário formal, possui efeito significativo sob a forma como se aplica a lei, com que frequência ela é executada, bem como em benefício de quem e qual impacto social é gerado por ela (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Desta forma, em relação ao encarceramento feminino, sobretudo, o das mulheres que já possuem filhos, compreende-se que é essencial que a Defensoria Pública ao realizar a análise processual leve em consideração além dos marcos legais, todo o contexto social que esta mulher e seus filhos estão inseridos para que assim possa solicitar medidas que melhor se adequem a situação em que vivenciam.

Portanto, é fundamental que os atuais processualistas exponham o impacto significativo dos distintos mecanismos de processamento de litígios. Deste modo, deve ser ampliadas as pesquisas acerca do tema para que não se restrinjam ao âmbito dos Tribunais, utilizando-se de métodos de análise sociológica, política, psicológica, econômica e, além disso, aprender com novas culturas. O acesso à justiça não é apenas um Direito Social Fundamental que tem sido reconhecido, é também o eixo primordial da processualística moderna, o que

pressupõe uma ampliação dos objetivos e métodos utilizados pela atual ciência jurídica (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o acesso à justiça como um Direito Fundamental da cidadania, configurando-se como um dever-poder do Estado que possui instrumentos que permitem democratizá-los, tais como, a gratuidade no pagamento de custas e honorários advocatícios, bem como a existência da Defensoria Pública. Desta forma, a concretização de Direitos Humanos se tornou o principal objetivo a mobilizar a atuação jurisdicional em demandas como, por exemplo, o Direito Fundamental à convivência familiar e à boa administração pública (FREITAS, 2014).

Neste sentido, no que tange à viabilidade entre os objetivos e os meios para atingi-los, assim como o financiamento e os recursos empregados para alcançá-los, observa-se que o Projeto Mulheres Livres estabeleceu estratégias para que as metas fossem cumpridas, conforme as necessidades apresentadas pela temática em questão.

Assim, vale destacar como uma das estratégias iniciais, a realização de visitas *in loco* pelo DEPEN nos estados que não possuíam um sistema de banco de dados estruturado, visto que havia dificuldades para obtenção à distância das informações junto às Unidades da Federação, assim como é uma maneira de viabilizar um diálogo mais próximo dos estados com o Governo Federal. Para isso, foram planejadas visitas por equipes de dois servidores do DEPEN para cada Unidade da Federação, durante 5 dias. No que diz respeito à estimativa de custos, levou-se em consideração, no momento da formulação da política em 2017, o valor de R\$ 2.240,00, por visita *in loco* em uma previsão de 5 dias por estado, e os gastos obtidos pelas visitas foram os seguintes (BRASIL, 2017c):

Quadro 2 - Estimativa de custo do Projeto Mulheres Livres.

Item de custo	Valor
Visitas <i>in loco</i> em 3 UFs que não possuem sistemas próprios de banco de dados, para levantamento dos dados de Mulheres Privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora do cárcere.	R\$ 12.720,00 (doze mil, setecentos e vinte reais)
Visitas <i>in loco</i> em 19 UFs que não possuem sistemas próprios de banco de dados, para levantamento dos dados de Mulheres em situação de prisão provisória.	R\$ 80.560,00 (oitenta mil, quinhentos e sessenta reais)

*R\$ 2.240,00 por visita *in loco* – previsão de 05 dias por Unidade da Federação.

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

Conforme disposto no Projeto Mulheres Livres, o Ministério da Justiça tem como um de seus objetivos encaminhar estas mulheres para o mercado de trabalho. Para isso, além do investimento em educação e qualificação profissional, os gestores do Projeto buscaram o apoio de empresas que pudessem empregá-las. Com isso, esperava-se que tivesse uma diminuição dos índices de reincidência de criminalidade, e a redução das vulnerabilidades sociais de mães e filhos. Assim, entende-se que o trabalho é considerado um dos principais eixos da ressocialização e exerce um papel de relevância no senso de identidade e autonomia, além de colaborar com o desenvolvimento pessoal e coletivo. Por conseguinte, o trabalho também traz de volta a dignidade, recupera a autoestima e possibilita a subsistência pessoal e de sua família (BRASIL, 2017c).

Estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, como um Direito Social, o trabalho possui finalidade educativa e produtiva, conforme a Lei nº 7.210/1984 (LEP). Salienta-se, ainda, que o trabalho é importante na promoção de redução da população prisional na medida em que atividades laborais estão vinculadas à remição da pena (BRASIL, 2017c).

Não sem razão, o Ministério da Justiça e Segurança Pública buscou parcerias com empresários brasileiros para o Projeto Mulheres Livres. O referido Ministério, por meio do DEPEN, é o responsável pelo desenvolvimento da Política de Promoção e Acesso ao Trabalho na seara do Sistema Prisional. Dentre as ações desenvolvidas, ressalta-se a criação do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional (RESGATA) (BRASIL, 2017c).

Figura 2 - Logotipo selo RESGATA.



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O Selo RESGATA lançado em 2017, certificou em seu 1º ciclo 112 instituições nas esferas privada e pública. No ano seguinte, foram 198 empresas contempladas. No 3º ciclo de concessão, aumentaram o número de inscrições, sendo 373 empresas certificadas. O 4º ciclo, que teve sua abertura em 6 de dezembro de 2021, por meio da Portaria GAB DEPEN nº 485, de 8 de novembro de 2021, buscou inovar suas propostas, tendo na certificação do Selo RESGATA o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esta parceria surgiu através do Projeto de Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, criado por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o DEPEN e o PNUD (BRASIL, 2021g).

Dentre os critérios para a concessão do selo RESGATA está a comprovação de contratação de pessoas em privação de liberdade, internados, cumpridores de penas alternativas ou egressos do sistema prisional, sendo: 3% das vagas, quando a instituição possuir 200 ou menos funcionários; 4% das vagas, quando a instituição possuir 201 a 500 funcionários; 5% das vagas, quando a instituição possuir 501 a 1.000 funcionários; 6% das vagas, quando a instituição possuir mais de 1.000 funcionários (BRASIL, 2021e).

Além disso, a empresa deve estimular a formação escolar ou profissional dos presos trabalhadores, realizar ações para que o trabalho tenha caráter educativo e produtivo, incentivar a contribuição à previdência social e não estar respondendo ou ter sido condenada judicialmente por trabalho escravo (BRASIL, 2021e).

Convém salientar, que há uma economicidade na ação de desencarceramento feminino, pois, conforme o Relatório *Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários*, emitido em 2021 pelo CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Departamento Penitenciário, o custo médio para manutenção de uma pessoa no sistema prisional brasileiro é de R\$ 1.800,00 (BRASIL, 2021a).

Desta maneira, de acordo com os dados de 2021 do SISDEPEN (BRASIL, 2021f), considerando que todas essas mulheres obteriam decisão judicial de prisão domiciliar, pena alternativa ou indulto, tem-se a previsão da seguinte economia de recursos:

Quadro 3 - Estimativa de economia de recursos do desencarceramento de mulheres privadas de liberdade.

Público (mulheres)	Qtd. estimada de beneficiárias	Custo médio para manutenção de pessoa privada de liberdade no sistema prisional	Economia (nº de mulheres privadas de liberdade x custo médio)
privadas de liberdade, gestantes, parturientes e lactantes no cárcere.	275	R\$ 1.800, 00	R\$ 495.000,00
privadas de liberdade em prisão provisória.	14.079	R\$ 1.800,00	R\$ 25.342.200,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste sentido, depreende-se que, além da manutenção de vínculos entre mãe e filho, o Projeto Mulheres Livres também se preocupou com a reinserção social da mulher encarcerada no mercado de trabalho, pois, além de cuidadoras, muitas fazem parte de famílias monoparentais, onde a responsabilidade do sustento, por vezes, é exclusivamente delas. Vale destacar que além da função social a idealização do Projeto salientou, ainda, a economicidade que o desencarceramento traz, levando-se em conta os requisitos e o seu devido processo legal, causa aos cofres públicos, pois, conforme demonstrado, resultaria em uma economia nos custos para manutenção de um preso, e que, caso haja o enquadramento nos dispositivos legais previstos, deve-se optar por meios alternativos a prisão.

4.2 A articulação da rede de proteção social e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional

Dentre os programas que inspiraram o Projeto Mulheres Livres está a Política Nacional de Atenção à Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, instituída pela Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014, pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. A PNAMPE possui como objetivos:

- a) promover a elaboração das políticas estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional;
- b) incentivar o aperfeiçoamento e humanização do sistema prisional feminino, sobretudo, no que corresponde à arquitetura prisional e execução de atividades e rotinas carcerárias, com foco nas diversidades e capacitação periódica de servidores;

- c) promover e desenvolver pesquisas e estudos sobre encarceramento feminino;
- d) fomentar, estimular e realizar acordos acerca de ações integradas e intersetoriais, visando à complementação e ao acesso aos direitos fundamentais, preconizados na Constituição Federal de 1988 e na LEP, voltadas às mulheres privadas de liberdade e seus núcleos familiares, além aperfeiçoar a qualidade dos dados presentes nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, contemplando a perspectiva de gênero (BRASIL, 2014).

Como metas, a PNAMEPE visa criar e reformular os bancos de dados do âmbito estadual e nacional, a fim de colher informações sobre:

- a) a quantidade de mulheres gestantes, lactantes e parturientes;
- b) a quantidade e idade dos filhos em ambiente interno e externo ao sistema prisional, assim como pessoas ou órgão responsáveis pelos seus cuidados;
- c) designação do perfil da mulher privada de liberdade, levando em conta seu estado civil, faixa etária, cor ou etnia, deficiência, nacionalidade, grau de instrução, profissão, rendas mensais da família anterior ao aprisionamento e atual, documentação civil, tempo total das penas, tipos de crimes, procedência de área rural ou urbana, regime prisional e reiteração criminal;
- d) quantidade de mulheres inseridas em atividades laborais internas e externas, assim como atividades educacionais formais e profissionalizantes;
- e) quantidade de mulheres que recebem assistência jurídica regular, seja da Defensoria Pública ou outro órgão ou advogado particular, e frequência desses procedimentos na unidade prisional como também a quantidade de mulheres inseridas em programas de atenção à saúde mental e dependência química (BRASIL, 2014).

Salienta-se que atrelado à primeira meta da PNAMEPE, foi lançado, em 2014, o já mencionado INFOPEN Mulheres, com os dados estatísticos dos estabelecimentos prisionais femininos (BRASIL, 2014).

Em consonância com o disposto na PNAMEPE, com o Marco Legal da Primeira Infância e com o ECA, a Secretaria Nacional de Assistência Social em conjunto com os Departamentos de Proteção Social Básica e Especial, e em articulação com o DEPEN, publicou o documento técnico intitulado *Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com*

filhos/as até 12 anos incompletos ou com deficiência privadas de liberdade, com a finalidade de orientar a rede do SUAS para o adequado atendimento e acompanhamento das famílias das mulheres que cumprem pena, respeitando a lógica já existente dos serviços em seus distintos níveis de complexidade. (BRASIL, 2018a).

As diretrizes dispostas no referido Relatório também se aplicam ao disposto no Projeto Mulheres Livres, visto que uma de suas referências é a PNAME, sobretudo, no que se refere o modelo de articulação socioassistencial.

Neste contexto, parte-se da premissa que a privação da liberdade de um membro familiar gera, inevitavelmente, uma maior exposição a situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social ou ao agravamento de situação já existentes, aos demais membros da família. Desta forma, a rede socioassistencial deve buscar um olhar sensível e qualificado para avaliar e efetivar a oferta de serviços assistenciais adequados para cada família e cada caso, oferecendo ferramentas para um atendimento qualificado e articulado, no que diz respeito aos diversos níveis de proteção social, bem como as demais políticas, levando-se em consideração as atribuições e competências já estabelecidas no âmbito do SUAS (BRASIL, 2018a).

Ademais, deve-se ressaltar a importância da articulação do conjunto de ofertas no campo das políticas sociais para que estas mulheres e seus filhos possam ter garantido seus direitos, como, entre outros, o direito à convivência familiar e o acesso a serviços públicos de qualidade, de acordo com suas demandas. O principal foco é a proteção integral de crianças e adolescentes disposta no ECA e na Constituição Federal de 1988, assim como os direitos das pessoas com deficiência previstos na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e na Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência). Desta forma, a publicação do supracitado Relatório teve como finalidade preparar as equipes técnicas para o fluxo de trabalho integrado entre a rede socioassistencial, as demais políticas públicas e o Sistema de Garantia e Defesa de Direitos para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social que as famílias estão expostas com o afastamento das mães dos seus lares (BRASIL, 2018a).

O referido tema passou pela aferição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que editou a Resolução nº 02/2017, recomendando que no momento da prisão em flagrante de mulheres com filhos, fosse feito o encaminhamento de uma cópia do auto de prisão ou boletim de ocorrência ao CRAS mais próximo da residência da pessoa custodiada, com a indicação do responsável pelo cuidado de sua prole, para posterior análise de vulnerabilidade e oferta de serviços pela Proteção Social Básica. A identificação da situação da

criança é feita quando o CRAS é comunicado da existência de família da mãe presa em flagrante delito, e constata que a mulher presa em flagrante não possui nenhuma pessoa de referência para cuidar de seus filhos no período em que aguarda a audiência de custódia (BRASIL, 2018a).

No caso de prisão em flagrante, é possível que eles sejam acolhidos emergencialmente, desde que respeitando o que dispõe o art. 93, do ECA:

Art. 93. As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade (BRASIL, 2018a).

A audiência de custódia é a ocasião em que se identifica o público beneficiário da política, assim como é o momento para a tomada de decisão referente à substituição ou não da prisão. Para auxiliar a autoridade judicial quanto a isto, há a possibilidade de realizar a consulta de sistemas eletrônicos de registro civil e ao serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APECS), bem como as diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, apontadas pela Resolução nº 369/2021, do CNJ (BRASIL, 2021b).

No que se refere aos sistemas eletrônicos, a Resolução prevê que o juiz ou juíza, deve consultar, caso necessário, os sistemas eletrônicos disponibilizados pelos Tribunais locais para a consulta de documentos como certidões de nascimento, casamento, óbito, etc., de responsabilidade dos cartórios de registro civil. Tal medida é importante para se documentar o grau de parentesco, relações de dependência e inexistência de pessoas aptas a realizar o cuidado dos dependentes conforme as hipóteses elencadas pelos HC nº 146.642 e HC nº 165.704. Cumpre salientar, que na impossibilidade de acesso ao sistema, a Resolução nº 369/2021, do CNJ, dispõe acerca da necessidade de credibilizar a palavra do(a) interrogando(a), sobretudo, nas situações envolvendo guarda de crianças, em que reiteradamente é realizada de maneira verbal inexistindo definição formal do Poder Judiciário (BRASIL, 2021b).

Deste modo, observa-se a importância de buscar informações e registros acerca da situação familiar da mulher presa, a fim de encaminhar a criança de imediato a um lugar onde possa ser acolhida no caso de prisão da mãe. A identificação de existência de possíveis cuidadores dos filhos das mulheres é ato fundamental para a aplicação de medidas que busquem o melhor interesse da criança e do adolescente, reconhecendo-os como sujeitos de direitos que precisam de proteção do Estado e de uma rede de apoio familiar para o seu desenvolvimento apropriado.

Além disso, o serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada disposto na Resolução nº 288/2019, dispõe sobre a política institucional do Poder Judiciário para a aplicação de alternativas penais. Este serviço é formado por equipe multidisciplinar com Assistente Social e Psicóloga, cuja função é acolher o público-alvo das audiências de custódia antes e depois desta (BRASIL, 2021b). Desta forma,

no momento pré-audiência, são coletadas voluntariamente informações para identificação de necessidades imediatas da pessoa custodiada, bem como é produzido um relatório contendo informações sobre moradia, família, documentação, renda, trabalho e acesso a benefícios sociais. Tal relatório é entregue à autoridade judicial, para embasá-la em sua decisão, bem como à defesa e ao ministério público. Já o momento pós-audiência visa auxiliar a pessoa custodiada nos encaminhamentos, por exemplo, oferecendo explicação sobre os procedimentos relativos às medidas cautelares determinadas em audiência (BRASIL, 2021b, p. 46).

Assim, cabe ao judiciário a observância da proteção aos direitos, de modo que as alternativas penais abordadas pela política, são direcionadas, implicitamente, por 3 categorias de princípios, quais sejam:

a) **Intervenção Penal Mínima:** privilegia soluções fora do Sistema de Justiça Criminal para boa parte das condutas e desencarceradoras para situações consideradas crime. Neste sentido, a criminalização de condutas deve ser feita somente após se esgotarem todas as outras possibilidades, em que o Estado deve focar em respostas não penais. No caso em que a intervenção penal for necessária, o uso de medidas cautelares diversas da prisão durante o trâmite processual deve ser feito somente nos casos no quais não for possível a aplicação de liberdade condicional. Além deste princípio, há também o da **Individuação das Alternativas Penais**, que consiste em privilegiar a situação fática de modo a adequar as soluções às pessoas envolvida, evitando, desta maneira, marginalizações, exclusões e opressões que soluções não adaptadas podem gerar (BRASIL, 2021b).

Por isso, a relevância de se considerarem as questões de gênero no momento da aplicação de alternativas penais, visto que a imputação de uma medida alternativa deve se dar somente à pessoa autora da infração penal e não pode ultrapassá-la. Diante disso, é de suma importância que seja verificado se a medida afeta de forma negativa outras pessoas, como seus filhos, por exemplo. Ademais, em relação aos casos de medidas cautelares diversas da prisão, deve ser avaliada a provisoriedade da medida, visto que a morosidade processual pode estender a sua aplicação por tempo além do razoável (BRASIL, 2021b).

b) Dignidade, Liberdade e Protagonismo das Pessoas em Alternativas Penais:

neste segundo conjunto de princípios, privilegia-se o respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades dos sujeitos, utilizando medidas que não sejam retributivas, mas que tenham caráter emancipatório. Além disso, o respeito e promoção das diversidades é outro princípio fundamental das alternativas penais, que tem o intuito de garantir os direitos humanos de quem cumpre as medidas, respeitando as diferenças referente à gênero, etnia, raça e geração. Esta previsão dialoga diretamente com a individuação das medidas, haja vista que respeitar as particularidades de cada indivíduo é essencial para a aplicação da pena correta. Portanto, é importante ouvir as pessoas que cumprem medidas para que possam expressar suas necessidades e demandas, pois, alternativas penais não devem possuir caráter expiatório ou de castigo, e sim de responsabilização dos indivíduos envolvidos (BRASIL, 2021b).

c) Ação Integrada entre Entes Federativos, Sistema de Justiça e Comunidade para o Desencarceramento: em relação ao terceiro conjunto de princípios, compreende-se que para a efetividade das medidas, é imprescindível a ação integrada entre instituições que compõe o sistema penal e socioeducativo. Para isso, é necessário a construção de fluxos que envolvam o Poder Executivo, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as Polícias e as instituições da sociedade civil, que acolhem a execução das penas e medidas em meio aberto. Em relação aos princípios que regem as alternativas penais, deve haver atenção especial na individuação da aplicação das cautelares alternativas à prisão, pois algumas são inadequadas e impossibilitam determinadas tarefas de cuidados com a prole. No que tange ao caso específico de mães e cuidadoras principais de crianças ou pessoas com deficiência, é essencial priorizar as medidas alternativas ou as medidas socioeducativas em meio aberto, pois, o trabalho de cuidado requer presença, atenção e participação (BRASIL, 2021b).

Deste modo, o objetivo é que a criança, cuja mãe está cumprindo pena, não fique desassistida até o desfecho de sua situação perante a justiça (BRASIL, 2018a). Assim, tem-se que

diante desse quadro, o apoio por meio da rede de políticas sociais no território ofertado aos familiares das mulheres presas, incluindo às crianças, pessoas com deficiência e àqueles/as que cuidam delas, pode ampliar as possibilidades de proteção e promoção de seus direitos, em especial no fortalecimento dos vínculos comunitários e familiares e na manutenção dos vínculos entre filhos/as e mãe. O olhar deve ser humanizado e voltado para a desconstrução dos padrões de desigualdade entre os gêneros presentes na sociedade, o que vai auxiliar no enfrentamento dos estigmas sociais, promovendo maior empoderamento e autonomia para esses indivíduos e famílias, a fim de lidarem

com as questões concretas que a situação vivenciada já lhes impõe (BRASIL, 2018a, p. 8).

No que tange à Política de Assistência Social, considerando as finalidades presentes na legislação que a institui, a atuação da rede de serviços em todos os níveis de proteção deve estar preparada para atender essas famílias considerando a situação de vulnerabilidade, riscos, e/ou violações de direitos a que estejam submetidas. Ante o exposto, deve-se considerar o contexto histórico e social no qual a mulher está inserida, onde ela quase que comumente, é a base da família e responsável pelo cuidado das crianças e pessoas com deficiência, sendo este mais um fator que aumenta vulnerabilidade do núcleo familiar, necessitando de um atendimento que foque em aspectos como: o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a preservação dos vínculos entre as mães presas com seus filhos, a identificação das potencialidades dessas famílias e comunidades, a mediação do acesso a direitos, o acesso à renda e fortalecimento da autonomia e cidadania, o incentivo ao protagonismo e a participação social (BRASIL, 2018a).

Nesta perspectiva, o atendimento integral às demandas das famílias, nas situações em que um de seus membros está encarcerado, deve ter como pressuposto o direito à provisão socioassistencial da família, independente da condição de quaisquer de seus membros, que constitui os princípios da Política Nacional de Assistência. Ampliar o olhar e a compreensão acerca do contexto familiar e territorial, excluir possíveis estigmas, preconceitos e julgamentos sobre a conduta da mulher presa é fundamental para começar a compreender quem é essa família, como ela vive, quais suas reais necessidades, como acessam e usufruem as políticas públicas, bem como qualquer outra já atendida dentro da rede do SUAS (BRASIL, 2018a).

Diante disto, à luz do Marco Legal da Primeira Infância, o CRAS é a unidade responsável pela organização e a oferta de um conjunto integrado de benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais, com a finalidade de atuar de forma proativa e protetiva dos direitos de cidadania. Suas ações também se fundamentam na resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e na decisão do STF sobre a substituição da prisão preventiva pela domiciliar sempre que se tratar de responsável legal de criança menor de 12 anos ou pessoa com deficiência, para assim acrescentar melhorias ao atendimento às famílias cujas mulheres tiveram a prisão convertida em domiciliar (BRASIL, 2018a).

A partir da identificação feita pelo CRAS, deverá ser feito o encaminhamento aos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, acionando o CREAS que dará continuidade aos fluxos já estabelecidos entre o Poder Judiciário, os serviços socioassistenciais

e os demais integrantes do sistema de garantia de direitos, observando a excepcionalidade desta medida, além de priorizar a modalidade de Família Acolhedora, levando-se em consideração o melhor interesse da criança (BRASIL, 2018a).

Vale destacar, ainda, que se, após a audiência de custódia, for determinada a prisão preventiva pela autoridade judicial da mulher-mãe presa em flagrante delito e for constatado que ela não possui ninguém que possa ser responsável pelos seus filhos, ou no caso da pessoa indicada não deseje manter a guarda da criança em questão, será necessário o encaminhamento aos Serviços de Acolhimento (BRASIL, 2018a).

Portanto, infere-se que o afastamento familiar causa diversas consequências para as crianças. Deve-se sempre ressaltar a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar e priorizar a busca pela família extensa, visando assim atenuar ao máximo a possibilidade de perda de vínculos familiares e comunitários, considerando também a não separação de grupos de irmão. Conforme disposto no art. 25, do ECA, a “família extensa ou ampliada é aquela que se estende para além da unidade pais e filho ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculo de afinidade ou afetividade”.

Quando não houver nenhuma determinação que contrarie a representação do melhor interesse do acolhido, é necessário a garantia do convívio da criança incluída nos serviços de acolhimento com sua mãe que se encontra privada de liberdade, mesmo que temporariamente, para que assim haja preservação de vínculos familiares entre a mãe e a criança. Cumpre salientar a importância do acompanhamento do processo de separação da criança de sua mãe e garantir que o convívio e o exercício da maternidade sejam mantidos após o cumprimento da pena (BRASIL, 2018a).

Neste contexto, observa-se que o foco da articulação da proteção social é a preservação da família e o vínculo com a mãe que cumpre pena, relação esta que, historicamente, sempre foi negligenciada pelo Estado, que não se responsabilizava com o acompanhamento da família do qual a presa pertencia, sobretudo, seus filhos. Conforme já amplamente discutido, o fato de não associarem a criminalidade à mulher e, além de que muitas dessas mulheres sejam oriundas de lares pobres, acarretou em um processo de invisibilização que destituiu tanto ela quanto seus filhos de serem detentores de direitos.

Ademais, o Sistema de Justiça Criminal possuía um viés muito mais punitivista que desconsiderava todo o meio social em que a mulher e seu filho estava inserido e se importava

mais em reprimir pessoas que para eles possuíam um potencial de criminalidade, do que assegurar seus direitos.

No que concerne ao atendimento aos familiares as recomendações dispostas pelo Relatório da Secretaria Nacional de Assistência Social estão:

- a) sensibilizar e orientar os familiares de referência da mulher presa em flagrante para que tenham conhecimento sobre a importância de se manter o vínculo de apoio à mulher promovendo uma escuta constante para acompanhar os desdobramentos da situação;
- b) orientar a mulher gestante sobre as particularidades do período da gravidez e sobre os seus direitos, para garantir a sua saúde e a do seu bebê, bem como para prevenir que nasça com alguma deficiência, fomentando assim o acompanhamento pela política de Saúde.
- c) promover o atendimento através do benefício eventual disposto na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 7.842/1993), para atender as necessidades do bebê quando nascer;
- d) no caso de o bebê nascer com alguma deficiência, ou desenvolva alguma deficiência posteriormente, propiciar o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a outros direitos sociais;
- e) identificar as necessidades existentes do núcleo familiar e encaminhar para o acesso aos direitos na rede socioassistencial e as outras políticas públicas (BRASIL, 2018a).

Já em relação ao atendimento viabilizado à mulher é proposto que se deve manter diálogo com a equipe de saúde e do sistema prisional (delegacias e penitenciárias) no que diz respeito à integração de iniciativas e ações de promoção e proteção dos direitos da gestante e da criança que vai nascer – no caso da mulher gestante que esteja cumprindo prisão domiciliar –, deve-se dar orientações sobre direitos da criança desde a fase uterina e de sua família no âmbito dos cuidados pessoais, afetivos e interrelacionais necessários à proteção à gestante e ao desenvolvimento da criança.

Outro ponto importante é orientar as mulheres sobre a existência da Resolução nº 4, de 15 de julho de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que dispõe acerca da garantia do direito ao aleitamento materno que para além da nutrição da criança, supre às necessidades emocionais tanto da criança como da mãe, e mantém o vínculo entre ambos (BRASIL, 2018a).

Depreende-se que a prática da amamentação é muito influenciada pelo meio onde a mãe está inserida e para que seja bem-sucedida é necessário constante incentivo e suporte, não só dos profissionais de saúde, como também da sua família e da comunidade. Outrossim, deve-se levar em conta que o desmame natural propicia uma transição mais tranquila e menos estressante para a mãe e a criança, suprimindo as necessidades da criança tanto fisiológicas, quanto imunológica e psicológicas, até o seu processo de maturação, fortalecendo também a relação mãe-filho.

Ademais, o desmame abrupto deve ser desencorajado, visto que se a criança não se sentir pronta, ela pode se sentir rejeitada pela mãe, gerando insegurança e, muitas vezes, rebeldia. Já para a mãe, o desmame abrupto pode causar ingurgitamento mamário, estase do leite e mastite, além de causar sentimentos de tristeza ou depressão, e luto pela sensação de perda da amamentação ou por mudanças hormonais (BRASIL, 2015b).

Desta forma, vale destacar o papel do CRAS, que além de oferecer ações e serviços socioassistenciais, atua na gestão territorial através da mobilização e articulação direcionada a favorecer o acesso das famílias ao conjunto de políticas sociais ali existentes, por intermédio de encaminhamentos (BRASIL, 2018a). Neste sentido, quando o CRAS recebe a comunicação da prisão da mulher que tenha filhos, ele irá:

- I. Identificar e contatar imediatamente a pessoa indicada, lançando mão dos expedientes já comumente adotados:
 - a) Busca ativa: telefonema, ida a residência ou a articulação com agentes comunitários de saúde.
 - b) Quando existir pactuação de fluxos com as delegacias, estas podem realizar o contato prévio com os familiares indicados, orientando o comparecimento ao CRAS mais próximo.
 - c) Levantar informações sobre onde estão as crianças. Se estiverem na escola, quem irá buscá-las e leva-las para casa? Pode ser necessária a comunicação com o estabelecimento de ensino, informando a situação.
- II. Realizar a Acolhida, preferencialmente particularizada, da pessoa indicada/família, por meio do PAIF, visando identificar o contexto familiar, as possíveis estratégias familiares para a reorganização da rotina e as necessidades e as singularidades das demandas trazidas. É também o espaço para informar e/ou esclarecer dúvidas sobre as ações, benefícios e serviços da rede socioassistencial disponibilizados à família. Já na acolhida é essencial uma atuação profissional que não reforce estigmas e preconceitos junto às crianças e responsáveis pelo seu cuidado), à luz do que já foi exposto no documento.
 - a) É importante verificar se a família está inscrita no CadÚnico, se possui Bolsa Família ou se tem alguma criança com deficiência ou idoso para possível recebimento do BPC ou, ainda, se a família possui algum tipo de benefício ou programa de transferência de renda estadual ou municipal, a fim de desenhar as estratégias específicas para a manutenção desses aportes financeiros.
 - b) As famílias que não estejam incluídas no CadÚnico ou aquelas que precisam de atualização Cadastral deverão ser cadastradas ou recadastradas. Cabe lembrar que no campo do formulário do CadÚnico há a possibilidade de identificação de criança como filha/o de mulher em situação de privação de liberdade.

III. A partir da acolhida dos familiares são identificadas as demandas de inserção nas demais ações do PAIF, nos grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, no Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, e a necessidade de encaminhar a família para a Proteção Social Especial e para os serviços da rede intersetorial, sempre na ótica da promoção e da proteção dos direitos humanos das famílias. (BRASIL, 2018a, p.18-19).

Neste caso, conforme o exposto, é importante ainda, que o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Famílias e Indivíduos (PAIF) contribua no âmbito do atendimento, com a sensibilização e a preparação da pessoa de referência indicada pela mulher encarcerada, ou família extensa/ampliada para acolher e ser responsável das crianças até que a mulher presa cumpra sua pena. O ECA, em seu art. 19, §4º, prevê que filhos tem o direito de visitar os pais em situação de privação de liberdade, com o intuito de manter os vínculos afetivos. É a partir deste direito, que se torna fundamental o papel da equipe do PAIF na conscientização da família ou da responsável pela criança, sobre a importância das visitas periódicas a mãe, e de que o contato entre mãe e filho traz benefícios para ambos (BRASIL, 2018a).

Além disso, em hipótese alguma, cabe a equipe induzir a adoção da criança pelo responsável por seus cuidados. Diante disto, ressalta-se que, todo o trabalho da equipe do PAIF é direcionado à garantia dos Direitos Humanos das crianças, sobretudo juntando-se à rede intersetorial, com o objetivo de evitar, ao máximo, a separação das crianças de suas famílias de origem. Portanto, é necessário se manter articulado com o Conselho Tutelar e com as Varas de Infância para que a privação de liberdade dos pais não resulte na destituição do poder familiar (BRASIL, 2018a).

Neste contexto, o Princípio da Responsabilidade Primária e Solidária do Poder Público, entre as 3 esferas governamentais para a efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes, sem prejuízo da municipalização do atendimento e possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais, está atrelado ao compromisso assumido pelo Brasil quando subscreveu a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e tem previsão no art. 100 parágrafo único, inciso III, do ECA. Isso significa que, caso haja vulnerabilidade socioeconômica, o Estado não deve retirar a criança ou adolescente da sua família, mas assegurar a efetivação dos Direitos Fundamentais, por intermédio de políticas públicas cujo atendimento seja municipalizado, porém, envolvido no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente para que o financiamento e o apoio sejam feitos pelas três esferas de governo e através da sociedade civil de maneira igualitária (RIBEIRO; VERONESE, 2021).

Vale destacar que a família e a sociedade fazem parte do tripé, em conjunto com o Estado, na responsabilidade de cuidado e proteção das crianças e dos adolescentes, contudo, a

responsabilidade primária e solidária é do Poder Público, que tem o dever de oferecer a realização dos Direitos Fundamentais, como o acesso à educação e saúde gratuitos, assim como aos serviços socioassistenciais necessários (RIBEIRO; VERONESE, 2021).

A Proteção Social Especial oferece um conjunto de serviços, programas e projetos de caráter especializado, destinado a família e indivíduos que estejam em situação de risco pessoal e social, de violação de direitos e de violência. Desta maneira, tem como objetivo a prevenção de agravamentos e o enfrentamento dessas situações, desenvolvendo um trabalho social direcionado para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos e o fortalecimento das potencialidades das famílias e indivíduos. Por conseguinte, quando identificada a necessidade de referenciamento, pelo CRAS, aos Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, é necessário que os profissionais garantam o acesso aos direitos socioassistenciais, às outras políticas públicas, aos órgãos de defesa de direitos e do Sistema de Justiça e aos demais órgãos que constituem a rede local (BRASIL, 2018a).

Tendo em vista o princípio da intersetorialidade e o fato de nenhuma instituição conseguir abranger sozinha todas as demandas devido à complexidade das situações de risco e violação de direitos, bem como, o papel de cada órgão do Estado e da sociedade envolvidos na proteção dos indivíduos e famílias, os serviços de Proteção Social Especial (PSE) devem ser desenvolvidos de maneira articulada com a Proteção Social Básica, com as demais políticas públicas, com os órgãos de defesa de direitos e do Sistema de Justiça, com as redes comunitárias, os movimentos sociais, dentre outros (BRASIL, 2018a).

Neste sentido, é necessário que os profissionais que atuem na execução de programas destinadas à crianças e aos adolescentes sejam preferencialmente qualificados e requalificados, para que haja a efetivação da estratégia da intersetorialidade na promoção integral e na prevenção e proteção contra qualquer tipo de violência, dentre as quais inclui-se também a violência institucional, pela separação da criança de sua família, pela ausência de conhecimentos indispensáveis à compreensão da importância da convivência familiar e comunitária e aos métodos apropriados de garantir este direito fundamental (RIBEIRO; VERONESE, 2021).

Como já discutido, é imprescindível que ao se tratar de crianças e adolescentes, haja um trabalho conjunto entre Conselho Tutelar e as Varas da Infância do Poder Judiciário. Esta articulação no território, institucionalizada através de fluxos, protocolos e instâncias de diálogo, é fundamental para o fortalecimento de possibilidades de inclusão da família em uma

organização de proteção que possa colaborar para a prevenção de agravamentos e novos riscos, assim como o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 2018a).

Quando uma família é encaminhada ao CREAS, a equipe deve realizar a acolhida inicial, como é feito no PAIF, tendo, em especial, uma maior atenção para a escuta qualificada, observando as razões do encaminhamento e identificando as situações de risco pessoal e social e/ou violação de direitos que um ou mais membros podem estar sofrendo. Neste sentido, o foco está voltado para demandas de atendimentos, busca ativa, visitas domiciliares, mobilização da família extensa ou a pessoa de referência indicada pela mulher, encaminhamentos, acompanhamentos pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), acionamento da rede socioassistencial e as demais políticas públicas, do Sistema de Garantia de Direitos dentre os demais sujeitos (BRASIL, 2018a).

Vale destacar que o art. 19, do ECA, que dispõe sobre o princípio da Convivência Familiar e Comunitária, foi alterado pela Lei nº 13.257/2016, conhecida como Lei da Primeira Infância, que modificou a parte final do referido artigo que previa que era direito da criança e do adolescente estar em “ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”, substituindo por “em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (RAMOS, 2017).

Observa-se, assim, a preocupação do legislador em não restringir os ambientes prejudiciais às crianças apenas a lugares onde tenha dependentes químicos, visto que existem outras situações que colocam em risco a integridade e o bem-estar das crianças, assim como a dependência química é uma doença passível de tratamento que não pode ser estigmatizada.

Compreende-se, ainda, que há diversos motivos que levam mulheres presas ou egressas do sistema prisional, ao serviço de Proteção e Atendimento Especializado, tais como: violência física, psicológica e negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), distanciamento do convívio familiar em decorrência da aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância, abandono, trabalho infantil, discriminação resultante da identidade de gênero, orientação sexual e/ou raça/etnia, dentre outras formas de violação de direitos oriundas de discriminações/submissões a situações que causam prejuízos e agravos a sua condição de vida, impedindo-as de usufruir de sua autonomia e bem-estar (BRASIL, 2018a).

Diante disto, o trabalho especializado é composto por atenções e orientações voltadas para a promoção de direitos e inserção das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, de acordo com as necessidades, tais como: restauração de vínculos

familiares, comunitários e sociais; reconstrução e preservação da integridade e autonomia dos usuários; rompimento com o ciclo de violência no interior das famílias, por meio de intervenções nas relações familiares e afetivas; estímulo à função de defesa de direitos, a partir de uma reflexão crítica acerca da realidade por meio do empoderamento dos usuários para que possam conhecer seus direitos e com isso reivindicá-los (BRASIL, 2018a).

O Brasil se comprometeu com as diretrizes dispostas na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, que determinam que é obrigação do Estado qualificar seus agentes e melhorar seus serviços com a finalidade de cumprir as políticas públicas necessárias para que nenhuma criança, sobretudo pequena, sofra violência. Além disso, é necessário qualificar as famílias aos devidos cuidados com a criança, realizando deste modo, visitas domiciliares, programas de paternidade e da maternidade responsável, em articulação com as diversas áreas de atuação do Estado e da sociedade organizada, para que possam promover o fortalecimento da família nas funções de cuidados e educação dos filhos (RIBEIRO; VERONESE, 2021).

Assim, a equipe socioassistencial deve avaliar se é necessário realizar acompanhamento especializado familiar ou a inclusão de membros da família nas outras atividades oferecidas pelo serviço. Poderão ser desenvolvidas atividades coletivas em grupos, oficinas programadas sobre distintos assuntos para a reflexão das situações de risco e violação de direitos, ações específicas, como: palestras e campanhas, com a participação dos demais sujeitos da rede intersetorial. É necessário que haja a mobilização da comunidade no que se refere a sua participação nas atividades, colaborando para o fortalecimento da convivência comunitária e de redes sociais de apoio. Portanto, a consulta às famílias acerca dos assuntos a serem abordados são de suma importância para garantir sua participação em todo o processo do trabalho social e vinculação ao serviço (BRASIL, 2018a).

Observa-se que a ausência de investimento nas crianças e em suas mães, sobretudo, aquelas das famílias mais pobres e com menos educação é um dos principais motivos para uma crescente desigualdade social. Compreende-se, então, que o investimento na primeira infância é fundamental para a busca de erradicação da pobreza em massa. Assim, busca-se também, o enfrentamento dos múltiplos e difíceis obstáculos atrelados à pobreza, dentre os quais a evasão escolar, a má nutrição. Além disso, é necessário um maior acompanhamento a crianças que sejam vítimas de algum tipo de abuso, negligência ou possua alguma doença (IGLESIAS; SHALALA, 2010).

A Proteção Social de Alta Complexidade, consiste nos serviços ofertados às pessoas que estão sob medida de proteção conforme o art. 98, do ECA, e em situação de risco pessoal

e social, cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de exercer sua função de cuidado e proteção. Salienta-se, ainda, a importância da comunicação ao Conselho Tutelar, nos termos do art. 13, do ECA (BRASIL, 2018). Veja:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta (BRASIL, 2018).

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais (BRASIL, 2018).

Dentre as modalidades de serviços de acolhimento estão (BRASIL, 2018):

- **Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes** que oferece acolhimento provisório e excepcional para criança e adolescentes, com ou sem deficiência, na modalidade Casa Lar e Abrigo Institucional.

- **Serviço de Acolhimento em família acolhedora**, é o responsável por organizar o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados por medida de proteção em residência de famílias acolhedoras cadastradas, com a finalidade de retornar à família de origem ou sua preparação para a adoção. Todos estes serviços podem ser identificados como essenciais para a proteção dos filhos e filhas de mulheres presas em flagrante delito.

Já o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias, oferece atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos que tenham algum grau de dependência, levando-se em conta possíveis violações de direito como: exploração de imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias no interior da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da capacidade da pessoa, dentre outras situações que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia. Neste sentido, este serviço é oferecido pelo Centro-Dia, no domicílio do/a usuário/a, no CREAS ou em Entidade Social referenciada ao CREAS (BRASIL, 2018a).

Desta forma, ao identificarem membro na família da mulher que cumpre regime domiciliar ou com restrição de liberdade que tenham este perfil deve-se realizar a sua inclusão, facilitando ainda o processo de reintegração social e fortalecimento da autonomia,

principalmente quando estas se tornam a principal responsável pelos cuidados com a pessoa com deficiência ou idosa. O Centro-dia de Referência consiste em uma unidade especializada em serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas famílias, esta unidade pode ser estatal ou não, na ocasião em que são ofertados em parceria com Entidades Sociais (BRASIL, 2018a).

A autora Amanda Daniele Silva, em sua obra intitulada *Mãe/mulher atrás das grades: a realidade imposta pelo cárcere à família monoparental feminina*, realizou uma vasta pesquisa com entrevistas com mulheres que cumpriam pena, e constatou que muitas delas têm o desejo de não retornar à criminalidade, bem como têm a necessidade de proporcionarem uma vida melhor com condições sociais mais dignas aos seus filhos e assim reassumirem as responsabilidades, o respeito e a admiração deles (SILVA, A.D., 2015).

Desta forma, a autora observou que ao se sentirem substituídas em algumas ocasiões, as mulheres encarceradas desenvolvem um sentimento de repensar suas condutas e buscarem alternativas lícitas de subsistência, mesmo que tenham dificuldades e não garantam grandes proventos. Por outro lado, também, ter a certeza de que pode contar com pessoas dispostas a cuidar da sua família na sua ausência, atenua o sentimento de culpa por serem as únicas referências para seus filhos, e não poderem dispor de cuidados para sua prole durante o encarceramento (SILVA, A.D., 2015).

Neste sentido, além de alterar a rotina da família, a prisão resulta em novos arranjos nas relações familiares e comunitárias, expandindo as consequências à família extensa ou ampliada. Portanto, a família extensa ao ser comunicada e acionada para acolher e cuidar das crianças na ausência da mãe, também necessita reorganizar suas rotinas e criar estratégias para substituir o papel de provedora que antes era executada pela mulher que se encontra presa (BRASIL, 2018).

Além disso, há o já mencionado suporte a mulher presa através de apoio jurídico a sua defesa, bem como o incentivo à visita na prisão para manutenção dos vínculos afetivos. Desta forma, compreende-se que as famílias das mulheres presas convivem com preconceitos e estigmas, o que colabora para dificultar ou limitar o acesso das crianças à escola, a outras atividades ligadas a oportunidades culturais, de esporte, lazer e convivência social, e, ainda, caso o filho(a) tenha deficiência, aos serviços de saúde, de habilitação e reabilitação. Contudo, vale destacar que a prisão das mulheres não deve acarretar a estigmatização dos familiares, principalmente das crianças, que, antes de tudo, são sujeitos, cidadãos com identidade e

trajetória própria, mesmo fazendo parte de um contexto familiar marcado pela prisão (BRASIL, 2018a).

Diante disto, é necessário saber o perfil da mulher que cumpre pena para saber se ela apresenta condições emocionais de cuidar do seu filho, se ela possui algum histórico de agressão contra o mesmo que coloque em risco a permanência da criança sob seus cuidados. Ademais, é importante averiguar se possui algum histórico de transtorno mental ou consumo de entorpecentes, bem como a condição socioeconômica que ela possui para que, desta maneira, possa encaminhá-la para serviços de acolhimento de usuários de drogas ou no outro caso, a inclusão e regularização em programas de transferência de rendas e participação em cursos de qualificação profissional para posterior reinserção no mercado de trabalho. Todas essas medidas são para salvaguardar os direitos de seus filhos em prol do melhor interesse da criança.

4.3 Os desafios para concretização dos objetivos propostos pelo Projeto Mulheres Livres

Como já discutido, a primeira meta do Projeto Mulheres Livres é colher informações sobre mulheres privadas de liberdade, gestantes ou que possuam filhos em unidades prisionais, de mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, no interior ou fora do estabelecimento penitenciário, e de mulheres em situação de prisão provisória em todos os estados do Brasil (BRASIL, 2017c). Entretanto, no processo de formulação da política foi apresentado uma dificuldade em articular e sistematizar os dados obtidos pelo sistema prisional de cada estado, o que, de certa forma, impossibilita o alcance das medidas propostas, visto que ainda há desconhecimento da realidade total vivenciada por este público.

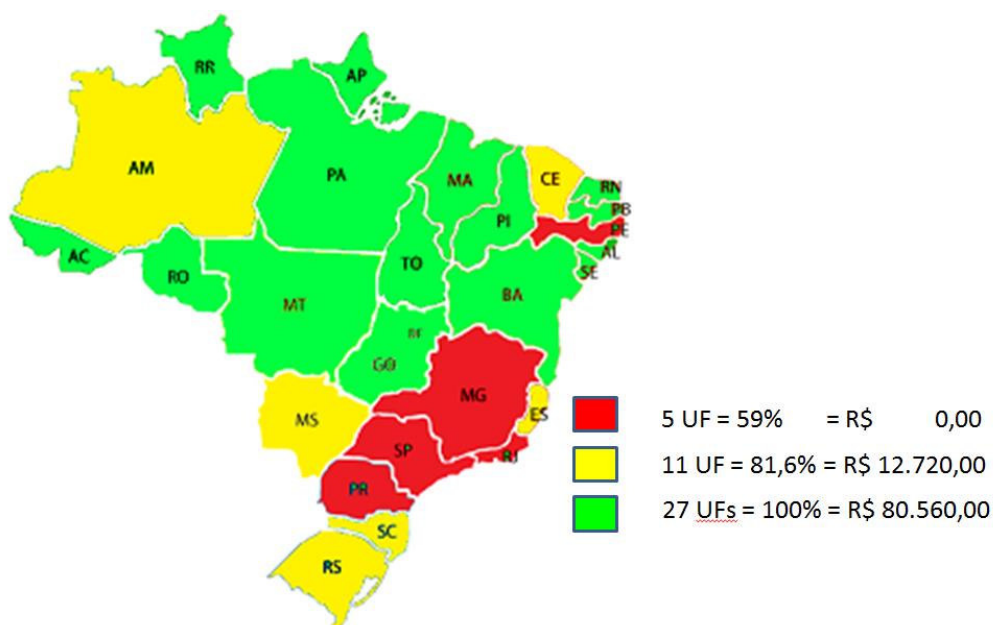
Conforme disposto no Projeto Mulheres Livres, o SISDEPEN, durante o processo de formulação da política, ainda não estava em plena execução. Diante das dificuldades para realização do levantamento dos dados supracitados, levou-se em consideração na época, 3 possibilidades de atuação, visto que muitas unidades da Federação não possuíam sistemas próprios de bancos de dados da população prisional (BRASIL, 2017c).

A primeira metodologia seria voltada para o levantamento de dados com base nos sistemas dos próprios estados. Vale destacar, ainda, que uma das metodologias consistia em utilizar dados obtidos por intermédio do mutirão realizado pela equipe do Programa Defensoria sem Fronteiras em maio de 2017, no estado do Amazonas. Uma outra forma de metodologia

foi a realização de visitas *in loco* nos estados que não possuíam um sistema estruturado de banco de dados, haja vista que existiam dificuldades para auferir às informações das Unidades Federativas à distância. Desta maneira, buscou-se estabelecer um diálogo mais próximos dos estados com o Governo Federal, tendo em vista que as visitas foram realizadas por equipes de 2 servidores do DEPEN, durante 5 dias em cada estado da Federação (BRASIL, 2017c).

Observa-se também que no que corresponde às formas de atuação, o planejamento foi pautado no ano de 2017 em três etapas: a primeira analisando os dados dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Rio de Janeiro que já contavam com um sistema próprio de informações do sistema penitenciário, e que continham 59% da população prisional o que, nesse caso, trouxe um custo zero ao Governo Federal, conforme destacado em vermelho no mapa a seguir; a segunda etapa foi com 11 estados brasileiros, que juntos contabilizavam 81,6% da população prisional feminina, utilizando-se as três metodologias já citadas com um custo de R\$ 12.720,00, de acordo com o quadro e o mapa abaixo. Por último foi a atuação em todas as 27 Unidades Federativas que trouxe um custo de R\$ 80.560,00 (BRASIL, 2017c).

Figura 3 - Mapa de atuação do Projeto Mulheres Livres.



Fonte: Projeto Mulheres Livres, 2017.

Quadro 4 - Metodologia de levantamento de dados do Projeto Mulheres Livres, 2017.

ABRANGÊNCIA	METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO DE DADOS	PREVISÃO DE CUSTO
05 Unidades da Federação SP, MG, PR, RJ e PE (59% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por meio dos sistemas dos próprios estados;	Sem custo
11 Unidades da Federação SP, MG, PR, RJ, PE, AM, RS, MS, CE, SC e ES (81,6% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por 3 metodologias: • 07 UF's (SP, MG, PR, RJ, PE, MS e SC), por meio dos sistemas dos próprios estados; • 01 UF (AM), por meio do mutirão realizado em maio de 2017; • 03 UF's (RS, CE e ES), por meio de visitas in loco de equipe do Depen (02 servidores por UF, durante 5 dias);	Custo Total R\$ 12.720,00 Memória de cálculo: Custo, 30 Diárias R\$ 6.720,00 Custo 6 Passagens R\$ 6.000,00
27 Unidades da Federação (100% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por 3 metodologias: • 07 UF's (SP, MG, PR, RJ, PE, MS e SC), por meio dos sistemas dos próprios estados; • 01 UF (AM), por meio da equipe do Programa Defensoria sem Fronteiras, que realizou mutirão no referido Estado em maio de 2017; • 19 UF's, por meio de visitas in loco de equipe do Depen (02 servidores por UF, por 5 dias);	Custo Total R\$ 80.560,00 Memória de cálculo: Custo Diárias R\$ 42.560,00 Custo Passagens R\$ 38.000,00

Fonte: Projeto Mulheres Livres, 2017.

Neste sentido, a ideia inicial do Projeto no ano de 2017 era que com a implementação completa do SISDEPEN, as informações processuais e de perfil das presas fossem disponibilizadas de forma imediata. No momento de sua formulação, somente 4 estados haviam inseridos os dados individualizados, quais sejam: Bahia, Paraíba, Rondônia e Tocantins.

Portanto, embora o SISDEPEN tenha sido uma importante ferramenta desde que o Projeto foi criado, bem como tenha melhorado em termos de apresentação e sistematização de dados, ainda há alguns entraves em comparação a outros sistemas de informação, no que tange o acesso a dados fidedignos acerca do sistema carcerário.

Diante disto, em 2021, o CNJ publicou o Relatório intitulado *Cumprimento das ordens concedidas nos Habeas Corpus nº 143.641/SP e Habeas Corpus nº 165.704/DF e o Estado de Coisas Inconstitucional*, no qual buscou traçar um panorama a respeito do cumprimento das ordens coletivas dos HCs determinadas pela Segunda Turma do STF no âmbito dos HC nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e HC nº 165.704 (Rel. Min. Gilmar Mendes) com a finalidade de subsidiar a Audiência Pública realizada no dia 14 de junho de 2021, que discutiu formas de fiscalização do sistema penitenciário brasileiro, de acompanhamento da ordem coletiva e de enfrentamento à questão da superlotação carcerária (BRASIL, 2021b).

Desta forma, observou-se que no âmbito do Poder Judiciário a multiplicidade de sistemas informatizados, a falta de uniformidade, assim como a descontinuidade nas ações de incentivo à coleta e tratamento de dados, impossibilita o planejamento de políticas públicas e o cumprimento de decisões judiciais. Assim, foi citado como exemplo, o levantamento de informações relativas ao monitoramento do cumprimento das medidas previstas nos HC nº 143.641/SP e HC nº 165.704/DF, concedidos pela Segunda Turma do STF. Uma parcela dessas informações pertinentes aos citados HCs, referem-se ao grupo de mulheres grávidas e lactantes que estão cumprindo penas em estabelecimentos prisionais (BRASIL, 2021b).

Dentre as fontes principais de dados disponíveis para essas informações estão quatro sistemas diferentes, quais sejam: o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes (CAPG), o Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais (CNIEP) e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), todos do CNJ, que possuem o quantitativo desagregado para “gestantes”, e do SISDEPEN, que possui o quantitativo para “gestantes/parturientes” em conjunto (BRASIL, 2021b).

As tabelas a seguir, elaboradas pelo CNJ, apresentam o quantitativo para cada fonte, assim como as datas relacionadas às informações. Depreende-se que há divergências importantes entre as fontes: os dados do CNIEP diferem 32,5% dos dados do DEPEN; 16,3% do CAPG para o DEPEN; e as 5 gestantes que constam dos dados do SEEU colocam os dados desse sistema significativamente distantes dos demais. As divergências entre o CNIEP e o CAPG, por sua vez, são de 54% (BRASIL, 2021b).

Tabela 1 - Gestantes no sistema prisional.

Gestantes no Sistema Prisional

	Infopen - Gestantes	Cniep - Gestantes	CAPG - Gestantes	SEEU - Gestantes
Data	ago/20	Dados da última inspeção realizada	jun/20	mai/21
N	163	216	140	5

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Em relação às lactantes, as fontes disponíveis foram o CAPG e o INFOPEN Mulheres. Diante disto, observa-se também uma diferença significativa: os dados do INFOPEN Mulheres são 34% maiores que os do CAPG (BRASIL, 2021b), conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 - Lactantes no sistema prisional.

Lactantes no Sistema Prisional

	CAPG - Lactantes	Infopen - Lactantes
Data	jun/20	jun/20
N	79	106

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

As distinções apresentadas nessas questões, assim como também ocorrem em relação aos diferentes sistemas direcionados à aferição da realidade do sistema prisional, demonstram as dificuldades existentes para se conhecer melhor a realidade do sistema penitenciário brasileiro e assim agir de maneira efetiva sobre os problemas. Ademais, as informações disponíveis também mostram grande distinção em relação aos quantitativos de pessoas com filhos dependentes. As informações do Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC), do Conselho Nacional de Justiça, apontam que pelo sistema passaram 39.096 pessoas com filhos ou pessoas com deficiência dependentes nos últimos seis anos, distribuídos por gênero e dependente conforme a tabela a seguir (BRASIL, 2021b).

Tabela 3 - Pessoas privadas de liberdade com dependentes, segundo o SISTAC.

Pessoas privadas de liberdade com dependentes

Presas com filho portador de deficiência	169
Presos com filho portador de deficiência	862
Presas com filho dependente	3897
Presos com filho dependente	34168

Fonte: SISTAC

Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

Dessas 39.096 pessoas com filhos ou pessoas com deficiência dependentes nos últimos seis anos, distribuídos por gênero e dependente conforme a tabela a seguir, apenas uma parte efetivamente ficará no sistema, contudo, não se tem esse dado. Uma outra fonte para essa informação são os dados do SEEU, que contabilizam 83 pessoas com filhos dependentes, todavia, 13 dessas pessoas listadas aparecem no sistema com zero filhos (BRASIL, 2021b).

Por fim, os dados do DEPEN apresentam, por sua vez, um total de 11.997 presas que são mães de crianças com até 12 anos, o que destoa dos dados do SISTAC, que deveriam

ser mais altos por se tratar de audiências de custódia e não de encarceramentos (BRASIL, 2021b).

Em relação às decisões proferidas pelo STF na ADPF nº 347 (Rel. Min. Marco Aurélio) e nos citados HC nº 143.641/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e HC nº 165.704 (Rel. Min. Gilmar Mendes), direcionadas à tutela coletiva de graves violações de Direitos Fundamentais, resultantes de falhas e omissões estatais, compreende-se que a identificação do público que necessita ser alcançado pelas determinações judiciais é condição fundamental para sua efetividade (BRASIL, 2021b).

Weber aduz que todo direito, por meio de pacto ou imposição, pode ser instituído de forma racional, referente a fins ou a valores, ou a ambos, com o objetivo de ser respeitados pelos membros que fazem parte do seu âmbito de poder. Diante disto, compreende-se que todo direito é composto de regras abstratas estabelecidas por determinadas intenções. Assim, o Judiciário tem o papel de aplicar as regras ao caso particular e a administração deve apresentar o cuidado racional aos interesses do grupo dentro do limite das normas jurídicas e conforme os princípios pactuados. Outrossim, o “senhor legal” somente ordena de forma impessoal, dentro da competência objetiva, racionalmente limitada que lhe foi concedida por estas ordens (WEBER, 2015).

Por isso, desde 2017 o CNJ buscou instaurar mecanismos para acompanhar e fiscalizar a situação das mulheres gestantes e lactantes privadas de liberdade, entretanto, ainda há muito a ser aprimorado em relação aos diversos problemas identificados nesse monitoramento. O Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, criado pela então presidente do CNJ, Ministra Carmen Lúcia, após mutirões de inspeção em estabelecimentos prisionais femininos, foi uma das primeiras tentativas de sistematizar os dados nacionalmente no âmbito do Judiciário. Na época, além do cadastro, o CNJ determinou a elaboração de um protocolo de recomendações ao sistema prisional para cuidados à saúde tanto das detentas gestantes e lactantes como dos recém-nascidos nas unidades prisionais, de forma padronizada (BRASIL, 2021b).

Durante o período de 4 anos de vigência, a utilização do Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes como fonte para políticas direcionadas à proteção da maternidade no sistema prisional esbarrou em dificuldades referentes à maneira de coleta dos dados, bem como a inconsistência no envio de informações pelos Tribunais, passíveis a períodos de intermitência. Ressalta-se, ainda, que o fato de o sistema ser alimentado a partir de informações

coletadas e encaminhadas ao CNJ, e não por um mecanismo de extração direta de dados dos sistemas processuais, colabora para a existência desses problemas (BRASIL, 2021b).

No que diz respeito as perspectivas e lógicas assumidas pelos diversos sujeitos e racionalidades do processo das políticas públicas, depreende-se que estas, por vezes, direcionam a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se tem diferentes interesses, competências e papéis, produzindo a distinção da perspectiva de tempo que conduz cada racionalidade, tornando difícil o estabelecimento de limites e consenso. Outrossim, para que seja possível o desenvolvimento do processo das políticas públicas, faz-se necessário a compreensão e compatibilização de papéis e funções, sendo indispensável a construção de consenso em aspectos centrais desse processo, sobretudo no que diz respeito à aceitação das prioridades estabelecidas no plano político (SILVA, M.O.S., 2013).

Desta maneira, ao ser solicitado para atuar novamente nessa matéria pelo STF, devido aos HCs Coletivos das mães, pais e responsáveis, o CNJ elaborou a Resolução nº 369, de 19 de janeiro de 2021, com a finalidade de estabelecer procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, conforme disposto nos arts. 318 e 318-A, do CPP, e em cumprimento às ordens de HC nº 143.641/SP e HC nº 165.704/DF (BRASIL, 2021b).

Essa Resolução também traz expressa previsão de aplicabilidade aos adolescentes e jovens apreendidos, levando-se em consideração a extensão da ordem concedida no HC nº 143.641/SP, além dos preceitos presentes no art. 35, I, da Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, bem como do item 54 das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil-Diretrizes de Riad. Ambos estabelecem que os adolescentes e jovens não podem receber tratamento infracional ou socioeducativo mais gravoso que adultos (BRASIL, 2021b).

Desta forma, a supracitada Resolução dispõe sobre o aprimoramento de todos os sistemas e cadastros que são utilizados na inspeção de estabelecimentos penais e socioeducativos, e na tramitação e gestão de dados dos processos, incluídas as fases pré-processual e de execução, para que abranjam as informações necessárias à análise judicial, inclusive com o uso de alerta automático. Compreende-se, ainda, que este dispositivo parte do pressuposto de que é importante que os sistemas informatizados do Poder Judiciário forneçam suporte à prestação jurisdicional, com a finalidade de assegurar objetividade, eficiência e

isonomia às análises processuais, para além do planeamento das políticas judiciais (BRASIL, 2021b).

Assim, para tentar resolver o problema das falhas e dúvidas de preenchimento, o CNJ elaborou um manual para a orientação dos Tribunais e Magistrados, intitulado *Manual Resolução nº 369/2021: substituição da privação de liberdade de gestantes, mães pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência*. Além disso, recomendou que Tribunais e Escolas da Magistratura fomentem estudos, pesquisas e cursos de formação na matéria. Neste sentido, a Resolução nº 369/2021, do CNJ, delimita de maneira precisa os moldes em que deve ser feita a monitoração, prevendo a atuação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) e da Coordenadoria da Infância e da Juventude (CIJ) dos Tribunais, e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), considerando o estabelecido na Lei nº 12.106/2009, que criou no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e no art. 40-A, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), que dispõe sobre o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (BRASIL, 2021b).

Diante disto, compreende-se que o manual e o formulário preenchido pelos estabelecimentos prisionais são de suma importância para orientação dos magistrados de todo país e para garantir o monitoramento do cumprimento das ordens do Supremo com o apoio da Resolução nº 369/2021, do CNJ, que se apresenta como um grande avanço nas reflexões de gênero e dos direitos infantis dentro da atual conjuntura da política carcerária brasileira. Neste contexto, o tema também é discutido no âmbito de pesquisa coordenada pelo Departamento de Pesquisas Judiciais do CNJ, viabilizada por intermédio de parceria com o PNUD e intitulada *Diagnóstico da situação de atenção às crianças na primeira infância no Sistema de Justiça brasileiro*. Esta pesquisa se insere no projeto *Justiça começa na Infância: fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral*, e foi criada para oferecer ferramentas e desenvolver estratégias com o objetivo de fortalecer a produção e gestão de conhecimentos para o Poder Judiciário, demais sujeitos do Poder Público e para a sociedade, visando a identificação e o diagnóstico da situação de atenção às crianças na primeira infância (BRASIL, 2021b).

Assim, para cumprir seus objetivos e mostrar um quadro extenso da proteção oferecida às crianças na primeira infância, a pesquisa atua simultaneamente em duas frentes, quantitativa e qualitativa, que foram desenhadas para abarcar os debates acerca das diversas experiências que a criança poderia ter com a justiça, resolvendo questões como adoção, acolhimento e, enfatizando na temática deste documento, a proteção e priorização da criança nas circunstância em que as mulheres presas estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade (BRASIL, 2021b). As linhas de atuação são:

- 1) investigação e análise quantitativa dos registros de identificação e de atendimento oferecidos às crianças e às suas famílias registrados em bancos de dados do Sistema de Justiça e da Rede de Proteção;
- 2) investigação qualitativa com o objetivo de conhecer em maior profundidade as atuações dos sujeitos envolvidos no atendimento direto às crianças e suas famílias, por meio de entrevistas, de grupos focais e de análise documental (BRASIL, 2021b).

Neste sentido, o Programa se configura como o conteúdo propriamente dito de uma política pública. Faz-se necessária a definição prévia desse conteúdo não apenas quando se delimitam as alternativas, mas, também, quando se é tomada a decisão que dá origem à implementação da política. Neste contexto, a fase de avaliação necessita de contornos precisos dos resultados propostos na fase inicial. O Programa, então, corresponde ao delineamento geral da política e, portanto, contém os dados extrajurídicos da política pública. Os instrumentos de formalização jurídica podem deixar explícito de forma mais ou menos evidente os termos do Programa, todavia, é certo que quanto mais próximo ambos estiverem, maior é a condição de efetivação jurídica da política denominada de “modelagem jurídica” (BUCCI, 2006).

Depreende-se que o maior desafio da pesquisa é criar instrumentos para identificar quem são e quantas são as mulheres presas que estão grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade. Constata-se, então, que o ineditismo do Diagnóstico da Primeira Infância está justamente em propor o uso de dezenas de registros que se encontram dispersos, atendendo às suas necessidades específicas, para que, ao serem reunidos, auxiliem na qualidade da ação governamental e apoiem a sugestão de caminhos para a melhoria do serviço ofertado à criança (BRASIL, 2021b).

Deste modo, o estudo está sendo desenvolvido com o objetivo de construir uma metodologia de geração de dados que possa, no futuro próximo, averiguar quantas/quais as mulheres que estiveram presas e gestantes e caracterizar suas condições sociais e as condições em que vivem na prisão, a partir dos dados auferidos pelo SUAS e do Sistema de Justiça, para:

- a) avaliar se o Sistema de Justiça tem gerado informações suficientes e consistentes sobre as mulheres presas que estejam gestantes;
- b) avaliar em que medida o Sistema de Justiça tem relacionado a gestação e a gravidade do crime, ofertando o regime domiciliar a essa mulher – e dessa forma priorizando e garantindo proteção integral à criança (BRASIL, 2021b).

Portanto, é evidente que a construção de um histórico quantitativo de mulheres que estiveram presas durante sua gestação viabiliza a avaliação das unidades prisionais, para observar se estas ofereciam os serviços voltados à proteção da convivência familiar para essa criança, sobretudo, a estrutura destinada ao aleitamento e ao desenvolvimento intelectual e emocional dessa criança. Esse histórico, junto às novas metodologias de registro da gestação nos sistemas informacionais já disponíveis, colabora para mapear e entregar as estruturas exigidas pelo Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2021b).

Neste sentido, o objetivo do CNJ é disponibilizar um novo painel público de monitoramento em sua página na internet com o cumprimento dos HCs, bem como reunir em um único local dados coletados de diversos sistemas como o Sistema de Audiência de Custódia, Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais, Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos, Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei, Sistema Eletrônico de Execução Unificado, além das informações fornecidas pela administração penitenciária (BRASIL, 2021b).

Ressalta-se, ainda, que o cumprimento dos HCs, por exemplo, depende da identificação de público que não é estático nem possui determinação temporal, haja vista que está sujeito a alterações em curto período de meses, como é o caso das gestantes, puérperas e lactantes, ou condições de dependência supervenientes, como aquelas que determinam a aplicabilidade da ordem direcionadas aos pais e responsáveis (BRASIL, 2021b).

Desse modo, observa-se o quão importante é assegurar mecanismos de acesso, em tempo real ou com a máxima prontidão possível, as informações constantes dos mais diversos sistemas utilizados na Administração Penitenciária ou no Poder Judiciário, bem como garantir que esses dados estejam disponíveis à autoridade judicial, ao Ministério Público e à defesa das pessoas que podem ser beneficiadas pelas ordens de habeas corpus, sobretudo no próprio sistema de tramitação processual. Portanto, há necessidade de aprimorar os mecanismos de coleta e a transparência dos dados, para que produzam estatísticas confiáveis que possam servir de base para a elaboração de políticas públicas direcionadas a esse contingente de pessoas privadas de liberdade que estão em notória situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2021b).

Observa-se que o contexto em que está inserido as questões-problema exerce influência no desenho da política. Esta dinâmica abrange a definição e redefinição destas questões que impacta na construção da agenda e nos problemas considerados prioritários. Desta forma, o processo do desenho enquanto atividade operacional está vinculado à reprodução e aprimoramento de práticas já existentes, como também uma possibilidade de inovação. Esses elementos auxiliam na compreensão do desenho para os quais são essenciais não apenas os instrumentos, como também os sujeitos, as estruturas de implementação, objetivos, regras, ferramentas, racionalidades e pressuposições (CAPELLA, 2018).

Portanto, o desenho da política surge do contexto de questões que, por sua vez, advém de um contexto mais geral da sociedade. Contudo, o desenho também produz consequências na sociedade. Assim, compreende-se que as consequências do desenho não dependem apenas da escolha ou combinação de instrumentos, e, sim, dos estudos ligados à política. Conforme a centralização da atenção e o processo de priorização de problemas passam a ser percebidos como elementos fundamentais do conflito e da disputa política, os estudos de agenda contribuem para distintas perspectivas para a compreensão do exercício do poder político (CAPELLA, 2018).

Compreende-se, também, que é imprescindível delimitar os indivíduos cujos processos judiciais precisam ser apreciados à luz da jurisprudência do STF e das normas nacionais e internacionais que tutelam os direitos de mães, pais e responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência. Além disso, uma medida de suma importância é o estabelecimento de metas voltadas à gradativa superação dos problemas ligados à superlotação e descumprimento das ordens coletivas dos HCs, a serem atribuídos aos distintos sujeitos políticos no âmbito de suas respectivas esferas de competência (BRASIL, 2021b).

Portanto, levando-se em consideração todo o exposto, o desafio é garantir efetividade às diretrizes e metas determinadas, de tal forma que seja possível realizar registros confiáveis e sistemáticos no sistema prisional e socioeducativo relacionados à ocorrência de gestação, idade gestacional, risco de gestação, filiação, idade dos filhos, condição de deficiência e de responsabilidade financeiro-familiar. Assim, pretende-se gerar engajamento de todos os sujeitos envolvidos, para diminuir as desigualdades, vulnerabilidades e violações de direitos, sobretudo em relação às mulheres, criança e adolescentes (BRASIL, 2021b).

Desta feita, compreende-se que com a organização e estruturação dos dados e informações das condições do sistema penitenciários e das mulheres privadas de liberdade que possuam filhos é possível concretizar todas as metas estabelecidas pelo Projeto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a criminalidade feminina estava associada à anormalidade e à degeneração, visto que era atribuído à mulher características como docilidade, submissão, fragilidade, e o comportamento que destoasse disto era tido como incomum e passível de exclusão social. Ao contrário do que ocorria com os homens, a criminalidade da mulher, para os cientistas da época, não era tão somente ligada a traços físicos, e sim à sua sexualidade, pois acreditava-se que mulheres que possuíam desejos sexuais próprios sem ser aqueles relacionados a procriação, estavam sujeitas ao cometimento de delitos. No Brasil, soma-se a isso, as ideias eugenistas, que relacionavam a criminalidade às questões raciais, socioeconômicas e religiosas, principalmente as oriundas da vasta população negra e mestiça presentes no país.

Cumprir salientar que o conceito de crime até o início do século XX, sobretudo, para as mulheres, era bastante amplo, podendo ser encarcerada desde mulheres que não se submetiam às vontades da família até aquelas que possuíam um comportamento sexual tido como “inadequado”. Diante disto, os estabelecimentos prisionais foram pensados e estruturados para adequarem a mulheres que cometiam crimes à sua “natureza feminina”, desconsiderando-as como sujeitos, e não observando as suas especificidades. No que diz respeito à maternidade, observa-se que os filhos dessas mulheres acabavam por cumprir juntos, as penas a elas impostas, e vivenciavam com elas as mazelas do sistema prisional.

Assim, é necessário que se compreenda todo o contexto social e histórico que influem na invisibilização do tema, tais como, a discriminação racial e a discriminação de gênero, antes de se discutir a criminalidade das mulheres. Além disso, as crianças e adolescentes são outros sujeitos que passaram anos sem ter seus direitos reconhecidos, especialmente as mais pobres, tornando-se mais vulneráveis nos casos em que suas mães estavam encarceradas. Assim, é de suma importância que se considere todas essas problemáticas e a forma de atuação do Estado para a resolução desses conflitos.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA, em 1990, os direitos das crianças que possuem pais cumprindo penas, passou a ser discutido, reivindicando direitos que estavam invisibilizados. Vale destacar que antes das referidas normas, as crianças pertencentes à classe sociais mais baixas, principalmente aquelas que não estavam acompanhadas de seus responsáveis, eram tratadas como “menores”, e não eram vistas como sujeitos de direitos. Desta forma, as crianças cujas mães estavam encarceradas ficavam com

elas, em especial durante o período de amamentação. Após, ficavam à mercê da sorte ou eram acolhidas pelos familiares ou iam para as ruas, uma vez que o Estado não se responsabilizava.

Neste sentido, embora a Constituição Federal de 1988 disponha sobre como devem ser os estabelecimentos penitenciários para mulheres com filhos, ainda há muitas deficiências nas unidades prisionais, não alcançando todas as medidas estabelecidas. Além disso, o ECA prevê que após a permanência das crianças junto com as mães nas penitenciárias, deve ser estimulado a convivência de mães e filhos, haja vista que é de suma importância para o desenvolvimento da criança ter o contato com a mãe. Contudo, poucas políticas foram feitas ao longo do tempo para que isso fosse efetivado. Assim, a psicologia infantil assevera que a falta da convivência materna durante a primeira infância é extremamente prejudicial, no desenvolvimento intelectual e socioafetivo.

Diante disto, é notório que no Brasil sistema carcerário ainda está bem longe dos preceitos constitucionais e do Estado Democrático de Direito. Neste contexto, a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional feita pelo Judiciário pressupõe que haja reiterada violação de direitos, e desse modo uma necessidade de cobrança ao Executivo para que ele cumpra com a efetivação de políticas públicas. Ressalta-se que o papel do Judiciário nestes casos é apenas apontar a omissão estatal, não cabendo a ele efetivar políticas públicas nesse sentido.

Portanto, deve-se compreender o sistema penitenciário brasileiro à luz dos princípios humanitários, visto que mesmo como normas internacionais, a exemplo das Regras de Bangkok, ou infraconstitucionais, como a Lei da Primeira Infância, tais preceitos ainda não se adequam à realidade brasileira. Assim, para além da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, confirmado pelos dados estatísticos do DEPEN e do CNJ, é necessário que haja um diálogo intersetorial que promova a formulação de políticas públicas que solucionem o problema.

Neste ínterim, surge o Projeto Mulheres Livres, criado em 2017 pelo DEPEN, que tem como objetivo oferecer assistências jurídica e social para mulheres encarceradas que são mães. O Projeto em questão é constituído a partir do levantamento de dados para identificar as possíveis beneficiárias. Em seguida, a avaliação de sua situação no sistema penal, para, posteriormente, julgá-la de forma adequada e encaminhá-la à Assistência Social e capacitação profissional, a fim de que possa trabalhar e propiciar uma vida digna aos filhos que estão sob sua dependência.

Observa-se que a realização de conferências relacionadas à temática de gênero, com a participação de diversos grupos de mulheres oriundos de distintas camadas sociais, foi de

extrema relevância para construir a agenda pública, além de colocar em pauta o assunto do encarceramento feminino e suas repercussões, que por muito tempo foi negligenciado. Ressalta-se, ainda, a contribuição da mídia ao tornar público a temática e promover um debate do grande público, fazendo com que a problemática se tornasse um dos focos das autoridades públicas.

Neste sentido, o Projeto Mulheres Livres buscou atender as principais demandas desse público, baseados nos dados oriundos do sistema penitenciário brasileiro que apontam que o perfil socioeconômico das detentas é o de mulheres pobres, negras, mães solo com baixa educação e por isso mais suscetíveis a serem captadas pelo tráfico de entorpecentes. Diante disto, o Projeto teve como objetivo a reinserção social por meio da busca de qualificação profissional e posterior inclusão no mercado de trabalho. Outrossim, ressalta-se, ainda, que a principal preocupação do Projeto foi salvaguardar a integridade dos filhos das mulheres presas, que, conforme já discutido, não podem arcar com os ônus da prisão da mãe, visto que isso desrespeita diversos princípios legais e humanitários direcionados aos direitos das crianças.

Por conseguinte, com o HC Coletivo nº 143.641, as mulheres que não tinham cometido crimes alta periculosidade e que possuíam filhos menores de até 12 anos, puderam ter a sua prisão preventiva convertida em domiciliar, em consonância com as normativas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que prezam pelo cumprimento de penas alternativas de prisão, sempre que for possível e quando tenha preenchido todos os requisitos. Compreende-se que esta medida teve como influência os dados estatísticos do sistema penitenciário brasileiro e o melhor interesse dos filhos destas mulheres, evitando que com o encarceramento da mãe, eles ficassem mais vulneráveis do ponto de vista afetivo e socioeconômico.

Já o Decreto Federal nº 9370/2018, que concede o indulto e comutação de penas às mulheres presas, por ocasião do Dia das Mães, trouxe para o debate além dos direitos das mulheres que são mães, outras particularidades do encarceramento feminino, inserindo grupos historicamente excluídos como indígenas, idosas, transexuais, deficientes e portadores de doença mental.

No que diz respeito às estratégias utilizadas para atingir os objetivos propostos, observa-se que o Projeto buscou abarcar todas as questões da problemática, ao propiciar diálogos intersetoriais com as Defensorias Públicas do país responsáveis pela assistência jurídica. Além disso, é de suma importância a articulação dos Sistemas de Proteção Social, como os CRAS e CREAS, que serão incumbidos de prestar assistência social observando, por exemplo, se a mulher e a família fazem parte de algum programa de transferência de renda, se

existem problemas na família relacionados a dependência química, se as crianças estão na escola, e assistência de saúde no caso de filhos com deficiência.

Contudo, um dos maiores entraves para a concretização plena do Projeto, são as divergências dos sistemas de dados estatísticos, visto que se não há identificação do público beneficiário, bem como a sua situação processual. A falta de informações coerentes inclusive, dificulta a avaliação da real situação da maternidade no sistema penal, impedindo que haja o encaminhamento para os serviços de proteção social e ao mercado de trabalho, metas estabelecidas pelo Projeto Mulheres Livres em prol do melhor interesse da criança e da reinserção social da mulher que cumpre pena. Desta forma, é necessário articular as informações dos sistemas penitenciários de cada estado da federação com a análise processual das mulheres que cumprem penas e tenham filhos para que assim haja a efetividade da política.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- AMORIM, Deborah Cristina. **A Doutrina de Proteção Integral de crianças e adolescentes nas políticas sociais**: a realidade de Chapecó. Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ANGOTTI, Bruna. **Entre as leis da ciência, do estado e de Deus**: o surgimento dos presídios femininos no Brasil. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social. São Paulo, 2011.
- BANDEIRA, Lourdes; VIEIRA, Fernanda B. **Brasil**: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília. Relatório de Pesquisa. SPM/Cepal, 2005.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à Sociologia do Direito Penal. 3ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARATTA, Alessandro. O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana. In.: **Criminologia e Feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999.
- BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política**. Ensaios sobre Literatura e História da Cultura. 3ª ed., Brasília: Editora Brasiliense: 1987.
- BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013.
- BORDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In.: **Les Temps Modernes**. Noroit, nº 318, jan, p. 1292-1304. Trad. de Ruth Joffily Dias, 1973.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

BOWLBY, John. **Cuidados maternos e saúde mental – com a colaboração de Mary D. Salter Ainsworth**. Trad. Vera Lúcia Baptista de Souza e Irene Rizzini. 5ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes. ANGOTTI, Bruna. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. In.: **Revista SUR 22**, v.12, n. 22-229-239, 2015.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; FRANKLIN, Naila Ingrid Chaves. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães após a Lei nº 12403/2011. In.: **Quaestio Iuris**, vol. 9, nº 1, p. 349-375, Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. **4º Ciclo do Selo Resgata**. Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2021g. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/4o-ciclo-do-selo-resgata-selo-nacional-de-responsabilidade-social-pelo-trabalho-no-sistema-prisional>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com filhos/as até 12 incompletos ou com deficiência privadas de liberdade**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018a.

BRASIL. **Código Civil e normas correlatas**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021c.

BRASIL. **Código Penal e de Processo Penal**. (Org.). Marcia Maria Bianchi Prates. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Calculando custos prisionais [recurso eletrônico]: panorama nacional e avanços necessários**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. **Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras**. 1ª ed., Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual Resolução nº 369/2021 [recurso eletrônico]: substituição da privação de liberdade de gestantes, mães pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência** / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório estatístico visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade**. 1ª ed., Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 252, de 4 de setembro de 2018**. Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes

privadas de liberdade e dá outras providências. 2018g. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3546>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 287, de 25 de junho de 2019**. 2019b. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020a.

BRASIL. **Habeas Corpus nº 143.641, São Paulo**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 2018c. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/HC-143641-Ementa.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.769/2018, de 19 de dezembro de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), 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, 2018d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13769.htm. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. In.: **Código Penal e de Processo Penal**. (Org.). Marcia Maria Bianchi Prates. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020b.

BRASIL. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2021d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres**. 2ª ed., Brasília, 2017a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Programa Mulheres Livres**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/mulheres-livres>. Brasília, 2017b. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Cartilha Especial Indulto Dia das Mães**, 2018e.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres**. Brasília, 2015a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Saúde da criança: aleitamento materno e alimentação complementar**. 2ªed., Brasília: Ministério da Saúde, 2015b.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Paraná. **Indulto do Dia das Mães**. Iniciais considerações sobre o Decreto nº 9.370/2018. Curitiba, 2018f.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Paraná. **Maternidade no Cárcere e Lei nº 13.769/2018**. Apontamentos sobre a prisão domiciliar como substituto da prisão preventiva e do regime de cumprimento de pena e como instrumento da progressão especial de regime-fevereiro, 2019a.

BRASIL. **Perfil dos estados brasileiros**: 2019. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014**. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. 2014. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/documento-portaria-interm-mj-mspm-210-160114.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 485, de 8 de novembro de 2021**. Torna pública a abertura do 4º Ciclo de Concessão do Selo Nacional de Responsabilidade Social pelo Trabalho no Sistema Prisional - Selo Resgata. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2021e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-485-de-8-de-novembro-de-2021-359083406>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Relatório da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**, 2016b. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/conferencias/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Projeto Mulheres Livres**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017c.

BRASIL. **Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº45-DF**, Relator: Min. Celso de Mello, Brasília, 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>. Acesso: em 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 151.057**. Distrito Federal. Relator Ministro Gilmar Mendes. 2017d. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/hc-adriana-ancelmo.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** (Org.). Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Santo Antônio Fabris Editor, 1988.

CARDIN, Valéria Silva Galdino. Do planejamento familiar, da paternidade responsável e das políticas públicas. In: **VII Congresso Brasileiro de Direito de Família**, 2009, Belo Horizonte-MG. Família e Responsabilidade. V.1.p. 1-25, São Paulo/SP: IOB Thomson, 2009.

COLLINS, Patricia Hill Collins; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade.** Trad. de Rane Souza, 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2020.

COLUCCI, Camila Fernanda Pinsinato. **Princípio do melhor interesse da criança:** construção teórica e aplicação prática do Direito Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Direito Civil apresentada a Faculdade de Direito da Universidade e São Paulo-USP. São Paulo, 2014.

CUCCI, Gisele Paschoal; CUCCI, Fábio Augusto. A Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Como Dever Social da Família, da Sociedade e do Estado. In.: **UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres.**, v. 12, n. 2, p. 77-84, Londrina, 2011.

DURKHEIM, Emile. **Lições de Sociologia.** São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ELY, Débora. **Conversão de detenção de Adriana Ancelmo pode facilitar benefício para presas com filhos.** Portal Gaúcha ZH, 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/03/conversao-de-detencao-de-adriana-ancelmo-pode-facilitar-beneficio-para-presas-com-filhos-pequenos-9758581.html>. Acesso em: 26 mar 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. In.: **Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 47-71, janeiro-abril/2004.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** São Paulo: Loyola, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso:** aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 2019.

FOUCAULT, Michel. **A sociedade punitiva:** curso no Collège de France (1972-1973). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica.** Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 2007.

FRANÇA, Marlene Helena de Oliveira. Criminalidade e Prisão Feminina: Uma análise da questão de gênero. In.: **Revista Ártemis**, Vol. XVIII, n. 1, p. 212-227, jul-dez, 2014.

FREITAS, Ana Teresa Silva de. **Acesso à adoção no Brasil: uma avaliação política da política pública de adoção de crianças e adolescentes**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito à obtenção do título de Doutor. São Luís, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7ª ed., Trad. de Dante Moreira Leite. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais: releitura de uma constituição dirigente**. 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2011.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição. Contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I, 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOWLETT, Michael. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. In.: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. VI, n. 2, p. 167-186, 2000.

IGLESIAS, Enrique V.; SHALALA, Donna E. Reduzindo as Diferenças para as Crianças Pobres. In.: **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano – investindo no futuro de nossas crianças**. (Org.). Maria Eming Young. Trad. de Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

JESUS, Thiago Allisson Cardoso de. **A (des)ordem do discurso em matéria de segurança pública no Brasil: uma análise da formulação do programa nacional de segurança pública como cidadania no contexto pós-1988**. 1ª ed., 250 p. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In.: **Políticas públicas**. (Org.). Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Coletânea, vol 1. Brasília: ENAP, 2006.

LOMBROSO, Cesare. FERRERO, Guglielmo. **A mulher delinquente, a prostituta e a mulher normal**. Trad. de Antônio Fontoura Júnior. Curitiba: Editora Antônio Fontoura, 2017.

MARANHÃO. Relatório Mulheres em Privação de liberdade e adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei - março, 2020. Unidade de Monitoramento Carcerário do Tribunal de Justiça do Maranhão. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/porta/web/24_relatorio_umf_mulheres_presas_mar_2020_18052020_1438.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

MENEZES, Vinícius Pereira. **A influência da mídia no processo de formação da agenda de políticas públicas na área de saúde:** Um enfoque sobre o Programa Mais Médicos. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Pelotas, 2018.

MIGUEL, L. Os meios de comunicação e a prática política. In.: **Lua Nova**. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/5Gcb9c7zydHkDNxNHsR8mPF/abstrac=pt>. Acesso em 17 jan. 2022.

MOTA, Alda Brito. Feminismo, Gerontologia E Mulheres Idosas. In.: **Gênero, mulheres e feminismos**. (Org.). Alinne Bonneti e Ângela Maria Freire de Lima e Souza. Salvador: EDUFBA: NEIM, 2011.

MUSTARD, J. Fraser. O desenvolvimento da primeira Infância e o cérebro – a base para a saúde, o aprendizado e o comportamento durante a vida. In.: **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano – investindo no futuro de nossas crianças**. (Org.). Maria Eming Young. Trad. de Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

NEITSCH, Joana. Prisão domiciliar de mulher de Cabral chama atenção para direito de mães detentas. In.: **Gazeta do Povo**, 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/prisao-domiciliar-de-mulher-de-cabral-chama-atencao-para-direito-de-maes-detentas-acvcaom6wflh9o8hx68xm9rfo/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

NÔGA, Sophia Fátima Morquecho. **O Estado de coisas inconstitucional no Brasil:** um novo método interpretativo do Supremo Tribunal Federal. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional. Natal, 2020.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2012.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In.: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7ª ed., São Paulo: Contexto, 2010.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso:** estrutura ou acontecimento. Trad. de Eni P. Orlandi. Campinas, SP: Pontes Editores, 1990.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam:** A brutal Vida das mulheres tratadas como homens nas prisões brasileiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

RAMOS, Alice Maria Santos. **Cárcere e infância:** o direito das crianças de mães encarceradas. 272f. Dissertação de Mestrado apresentada à Coordenação do Núcleo de Cidadania, Políticas Públicas e Direitos Humanos - NCDH da Universidade Federal da Paraíba – UFPB para a obtenção do título de Mestre em Cidadania, Políticas Públicas e Direitos Humanos ao Programa de Pós- Graduação em Direitos Humanos – PPGDH. João Pessoa, 2017.

RIBEIRO, Joana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Princípios do Direito da Criança e do Adolescente e Guarda Compartilhada: estudos de casos com a Família ampliada ou Extensa.** Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

RODRIGUES, Raimundo Nina. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011.

RODRIGUES, Raimundo Nina. **Os africanos no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANTA RITA, Rosângela Peixoto. **Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana.** Dissertação de Mestrado em Política Social apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília-UNB. Brasília, 2006.

SANTOS, Jahyra Helena P. dos; SANTOS, Ivanna Pequeno dos. Prisões: um aporte sobre a origem do encarceramento feminino no Brasil. **CONPEDI**, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c76fe1d8e0846243>. Acesso em: 13 jan. 2019.

SILVA, Amanda Daniele. **Mãe/mulher atrás das grades: a realidade imposta pelo cárcere à família monoparental feminina.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

SILVA, Emeline Bandeira da. **Prisão domiciliar à luz do Habeas Corpus nº 143.641 do Supremo Tribunal Federal e o direito da mulher encarcerada à convivência familiar com os filhos crianças.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas - PPGDH. João Pessoa, 2020.

SILVA, Joyce Keli do Nascimento. **Mulheres no tráfico de drogas: um estudo sobre a resposta do Sistema de Justiça Penal à criminalidade feminina.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos.** São Paulo: Veras, 2013.

SOARES, Renata Araújo. **O Estado de coisas inconstitucional e a calamidade do sistema penitenciário: diretrizes constitucionais para uma política transversal de segurança pública.** Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional. Natal, 2018.

SOUSA, Ana Sílvia Rodrigues de. **Prisão feminina.** 1ª ed., São Luís: Gráfica Gênese, 2014.

SOUSA, Salviana Pastor Santos. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. In.: **Revista de Políticas Públicas.** São Luís: UFMA, v. 1, n. 1, jul./dez., p. 173- 193, 1995.

SPITZ, René A. **O primeiro ano de vida.** Trad. de Erothildes Millan Barros da Rocha. 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2004.

STELLA, Cláudia. Aprisionamento materno e escolarização dos filhos In.: **Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE)**. Vol. 13, n. 1, p. 21-28. Janeiro/Junho de 2009.

STELLA, Cláudia. Filhos de mulheres presas: o papel materno na socialização dos indivíduos. In.: **Estudos e pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 9, n. 2, p. 292-306, 2º, semestre de 2009.

VARELLA, Dráuzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; LAROUZÉ, Bernard. Maternidade atrás das grades: em busca da cidadania e da saúde. Um estudo sobre a legislação brasileira. In.: **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 3, p. 607-619, mar, 2015.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral. **Crianças encarceradas**. A proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade. Tese submetida à defesa pública do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Programa de Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito. Florianópolis, 2013.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn, 4ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WINNICOTT, D.W. **Os bebês e suas mães**. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999.

YOUNG, Mary Eming. Introdução e Visão Geral. In.: **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano**. Investindo no futuro de nossas crianças. Maria Eming Young (Org.). Trad. de Magda Lopes. p. 1-24. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ANEXOS



5060165



08016.013750/2017-31

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA****PROJETO****MULHERES LIVRES**

Objetivo Estratégico do DEPEN		
<i>Promoção da Cidadania no Sistema Prisional Brasileiro</i>		
Título do Projeto	Data de Início	Líder do Projeto
<i>Mulheres Livres</i>	<i>01/08/2017</i>	

1. OBJETIVO DO PROJETO

O **desencarceramento das mulheres privadas de liberdade**, através de ação de levantamento de dados de mulheres privadas de liberdade (condenadas ou provisórias), gestantes e/ou com filhos na primeira infância dentro e fora das unidades prisionais.

1.1. Objetivo Específico

- **Inclusão social** das mulheres e suas famílias em situação de vulnerabilidade social nas políticas de proteção social do Sistema Único de Assistência Social;

2. DESCRIÇÃO DAS ENTREGAS DO PROJETO

O projeto deverá ser executado em 4 Etapas:

1. **Levantamento de Dados:** Coleta de informações de mulheres privadas de liberdade que estejam com os filhos nas unidades prisionais, de mulheres com filhos na primeira infância e de presas provisórias;
2. **Assistência Jurídica:** Atendimento das mulheres privadas de liberdade que tenham filhos em unidades prisionais, para análise processual. Nessa etapa será importante realizar tratativas com o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais, para atuação no que se refere à análise dos processos, via Defensoria sem Fronteiras, além do envolvimento das instituições de ensino superior;
3. **Decisão Judicial:** Encaminhamento dos processos ao Poder Judiciário, visando o desencarceramento dessas mulheres, por meio de decisões prisão domiciliar, indulto da pena ou penas alternativas. Nesta etapa será importante envolver o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.
4. **Rede de Proteção Social:** Encaminhamento das mulheres beneficiadas pelas decisões judiciais para a rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social - SUAS referenciada pelo território, pelos equipamentos CRAS e CREAS, contribuindo para a reintegração social. Nesta etapa será importante envolver o MDSA.



3. JUSTIFICATIVA

O Brasil está em quinto lugar quando se trata de número absoluto de mulheres encarceradas, atrás apenas dos Estados Unidos, China, Rússia e Tailândia, com população de 37.829 (trinta e sete mil, oitocentos e vinte e nove) mulheres em situação de prisão. A maior parte dessa população (60%) encontra-se no cárcere por crimes relacionados ao tráfico de drogas, é jovem (até 29 anos), negra e possui baixa escolaridade. Destaca-se ainda que 42,6% dessa população é de mulheres presas a mais de 90 dias sem condenação.

As condições da população feminina privada de liberdade vêm piorando na medida em que o número de mulheres aumenta (foram 567% de crescimento nos últimos 15 anos), bem como diante das discriminações diretamente relacionadas ao gênero (papel social da mulher) e ainda diante das especificidades do sexo feminino. Temos um sistema prisional em que prevalece a ótica masculina e ainda questões como o excesso de prisão provisória e o tempo de aprisionamento maior que a pena culminada.

O fato de o Judiciário lidar com drogas com extremo rigor punitivo, independentemente da quantidade traficada e das circunstâncias do crime, interpretando a Lei n. 11.343/2006 de maneira subjetiva, seletiva e, portanto, desigual, é um importante elemento no encarceramento em massa de pessoas enquadradas como traficantes, o que afeta diretamente as mulheres. Como o artigo 33 da referida lei não especifica quantidade para que se configure tráfico, tal interpretação fica a critério do sistema de justiça criminal (desde a abordagem policial até a sentença final do juiz), promovendo uma espiral de encarceramento por tráfico daqueles que estão no alvo da seletividade do sistema de justiça criminal.

A situação das mulheres que possuem filhos, dentro ou fora do cárcere é ainda pior, seja pelas dificuldades ao acesso à saúde para gestantes e parturientes, os inconvenientes relacionados ao convívio das crianças no ambiente de prisão e de seu processo de institucionalização, e ainda pelas dificuldades para o desenvolvimento dos laços mães-filhos. Apenas 20% das mulheres custodiadas no sistema prisional brasileiro não possuem filhos, sendo que 80% das mulheres encarceradas possuem entre 1 e 4 filhos, dentro ou fora das unidades prisionais.

Existem 107 unidades femininas e 235 mistas, dentre as 1.415 unidades prisionais brasileiras. As unidades femininas, em geral, são adaptações das antigas unidades masculinas e, por isso, não apresentam espaços adequados para atender as especificidades das mulheres. As unidades mistas são ainda piores e possuem diversas configurações: vão desde unidades com divisões de alas (femininas e masculinas), até unidades masculinas, mas que abrigam mulheres em pequenos espaços, por falta de estabelecimento próprio. As unidades mistas comprometem ainda mais o tratamento penal dessas mulheres, pois, em geral, os espaços de educação, saúde e trabalho são utilizados apenas pelos homens.

Em contrapartida, legislações e normativos nacionais e internacionais determinam situações diferentes da realidade. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7210/1984), em seu Artigo 117, **admite o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de condenada com filho menor ou deficiente, condenadas gestantes**, dentre outros casos. A Lei nº 13.257/2016, intitulada Marco Legal da Primeira Infância, em seu Artigo 318, dispõe que o Juiz poderá **substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante ou mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos**. Ainda, o Tratado Internacional Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, conhecido como regras de Bangkok, afirma que **antes do ingresso no sistema prisional, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças tomar providências necessárias em relação a essas crianças, incluindo a possibilidade de suspensão da medida privativa de liberdade, para atender ao melhor**

interesse da criança. As Diretrizes para Convivência Mãe-Filho/a no Sistema Prisional, documento produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional, dispõe que se deve **dar preferência às penas não privativas de liberdade ou à prisão domiciliar às mulheres gestantes e com filho/as menores.** O Estatuto da Infância e do Adolescente (Lei nº 8069/1990), afirma ser dever do poder público, dentre outros, assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

Ressalta-se que a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMEPE, estabelece como algumas de suas diretrizes a humanização das condições do cumprimento da pena, garantindo os direitos à maternidade e à infância, e à assistência jurídica.

Por fim, é importante destacar o Decreto publicado em 12 de abril de 2017, e que estabelece critérios objetivos para as **concessões de indultos e comutação de penas às mulheres presas, nacionais e estrangeiras, por ocasião do Dias das Mães do ano de 2017**, com o intuito de promover melhores condições de vida e da reinserção social às mulheres em situação de privação de liberdade e implementar melhorias no sistema penitenciário brasileiro. O referido decreto apresenta os seguintes critérios para os benefícios: **mulheres que não estejam respondendo ou tenham sido condenadas pela prática de outro crime cometido mediante violência ou grave ameaça, que não tenham sido punidas com a prática de falta grave e que sejam mães ou avós de crianças de até 12 anos ou de qualquer idade se pessoa com deficiência, que tenham completado sessenta anos ou que tenham menos que 21 anos completos, que sejam pessoas com deficiência, gestantes condenadas com gravidez considerada de alto risco, mulheres condenadas à pena não superior, sendo primárias, com bons antecedentes, mulheres condenadas à pena não superior a oito anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um quarto da pena e não reincidentes, ou mulheres condenadas à pena não superior a oito anos por crime praticado sem violência ou grave ameaça, desde que cumprido um terço da pena, se reincidentes.**

4. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO

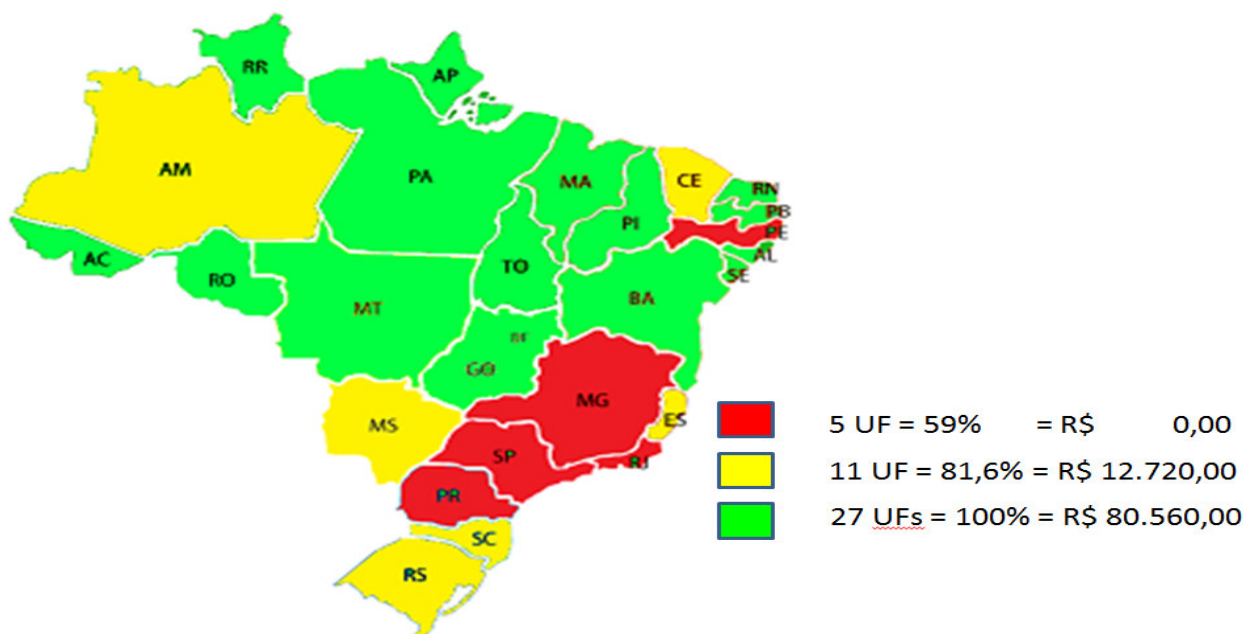
4.1. Descrição

O Projeto visa o desencarceramento de mulheres privadas de liberdade, cujo primeiro passo é o **levantamento de dados** dos seguintes grupos de mulheres privadas de liberdade: as que possuem filhos em unidades prisionais; as que possuem filhos de até 12 anos incompletos – primeira infância, e as mulheres em situação de prisão provisória, para posterior planejamento, junto ao Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais e dos Núcleos de Práticas Jurídicas de Instituição de Ensino Superior, para a **oferta de assistência jurídica** a essas mulheres, e consequentemente envio dos processos ao Poder Judiciário, visando **encaminhamentos para prisão domiciliar, progressão de pena ou mesmo indulto, ou estabelecimento de penas alternativas**, em virtude da condição de mães com filhos na primeira infância, dentro e fora do cárcere, atendendo ao disposto no Marco Legal da Primeira Infância e no Decreto de Indulto Feminino, bem como às Regras de Bangkok, à Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional e ao estatuto da infância e do adolescente. Pretende-se que conste na decisão judicial o **encaminhamento das mulheres para a rede de proteção social** do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. É preciso destacar que a exclusão social dessas mulheres ocorreu mesmo antes do seu encarceramento. Assim, persistem nas camadas periféricas a exclusão social e a desigualdade econômica, somadas a questões sociais estruturais mais amplas, como violência e opressão de gênero.

4.1.1. Do levantamento de dados

Em virtude das dificuldades para levantamento dos supracitados dados, desenhou-se os 3 cenários de possibilidades de atuação abaixo detalhados, considerando que muitas Unidades da Federação não possuem sistemas próprios de bancos de dados da população prisional, bem como que o Sisdepen–Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional ainda não está em plena execução.

ABRANGÊNCIA	METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO DE DADOS	PREVISÃO DE CUSTO
05 Unidades da Federação SP, MG, PR, RJ e PE (59% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por meio dos sistemas dos próprios estados;	Sem custo
11 Unidades da Federação SP, MG, PR, RJ, PE, AM, RS, MS, CE, SC e ES (81,6% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por 3 metodologias: 07 UF's (SP, MG, PR, RJ, PE, MS e SC), por meio dos sistemas dos próprios estados; 01 UF (AM), por meio do mutirão realizado em maio de 2017; 03 UF's (RS, CE e ES), por meio de visitas in loco de equipe do Depen (02 servidores por UF, durante 5 dias);	Custo Total R\$ 12.720,00 Memória de cálculo: Custo 30 Diárias R\$ 6.720,00 Custo 6 Passagens R\$ 6.000,00
27 Unidades da Federação (100% da população prisional feminina do Brasil)	1. Levantamento de dados por 3 metodologias: 07 UF's (SP, MG, PR, RJ, PE, MS e SC), por meio dos sistemas dos próprios estados; 01 UF (AM), por meio da equipe do Programa Defensoria sem Fronteiras, que realizou mutirão no referido Estado em maio de 2017; 19 UF's, por meio de visitas in loco de equipe do Depen (02 servidores por UF, por 5 dias);	Custo Total R\$ 80.560,00 Memória de cálculo: Custo Diárias R\$ 42.560,00 Custo Passagens R\$ 38.000,00



O Sisdepen, assim que estiver totalmente implementado, disponibilizará as informações processuais e de perfil de forma imediata. Atualmente apenas 04 Estados já inseriram os dados individualizados, quais sejam: Bahia, Paraíba, Rondônia e Tocantins, no entanto, constatou-se que ainda há deficiência na alimentação dos dados, conforme demonstrado no quadro abaixo:

	Quantidade de mulheres custodiadas por UF (fonte INFOPEN 2015)	Quantidade de mulheres custodiadas por UF (fonte SISDEPEN)
Bahia	623	433
Paraíba	578	187
Rondônia	640	103
Tocantins	209	130

Neste sentido, ressalta-se a importância de realização de visitas *in loco* nos Estados que não possuem sistema de banco de dados estruturado, considerando as dificuldades para obtenção (à distância) das informações Junto às Unidades da Federação, bem como visando estabelecer um diálogo mais próximo dos Estados com o Governo Federal. As visitas seriam realizadas por equipes de 02 servidores para cada Unidade da Federação, durante 5 dias.

4.1.2. Da assistência Jurídica

Uma vez que possuímos os dados individualizados das mulheres privadas de liberdade custodiadas no sistema prisional, serão encaminhadas para as respectivas Defensorias Públicas Estaduais e da União para análise processual, visando a petição dos pedidos de benefícios, indulto e comutação da pena, prisão domiciliar, progressão da pena e ainda a conversão em alternativas penais. A análise jurídica dos requisitos pode ser auxiliada pelos Núcleos de Práticas Jurídicas das Instituições de Ensino Superior – IES. Em ambos os casos não haverá custos pelo Governo Federal.

Sugere-se ainda que a análise parte processual inicie em grupos:

- **Mulheres Privadas de liberdade gestantes ou com filhos no cárcere;**
- **Mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, e**
- **Mulheres privadas de liberdade em prisão provisória.**

4.1.3. Da decisão judicial

Ainda, para consecução completa da ação, além do esforço para o levantamento dos dados das mulheres privadas de liberdade e do atendimento jurídico, há preponderante necessidade de articulação com o Poder Judiciário, para análise dos processos encaminhados feitos pela Defensoria Pública e proferição de decisão desencarceradora nos casos cabíveis.

4.1.4. Da proteção social

Uma vez que as mulheres sejam beneficiadas com a liberdade, será necessário o encaminhamento para uma rede de proteção social, seja para a inclusão ou regularização do cadastro do bolsa família, seja para a realização de cursos de qualificação profissional ou ainda para cuidado e acolhimento das usuárias de drogas.

Essa ação demandará uma articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário visando alinhamento do fluxo de atendimento das mulheres liberadas. Não haverá custo adicional para o Governo Federal, mas tão-somente uma priorização do grupo vulnerável a ser assistido.

As mulheres também podem ser encaminhadas para as Centrais de Alternativas Penais que já se encontram em funcionamento (SP, AM, CE) ou ainda para os serviços de egressos (MG, PR, ES).

5. METAS

5.1. Levantar dados das mulheres privadas de liberdade, gestantes ou com filhos em unidades prisionais, mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora do cárcere, e mulheres em situação de prisão provisória, em 05, 11 ou em todas as Unidades da Federação;

5.2. Analisar, pelas Defensorias Públicas dos Estados e dos Núcleos de Práticas Jurídicas das Instituições de Ensino Superior, os processos das mulheres privadas de liberdade com filhos em unidades prisionais, mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora do cárcere, e mulheres em situação de prisão provisória, em 05, 11 ou em todas as Unidades da Federação;

5.3. Desencarcerar do número máximo de mulheres que tenham direito ao cumprimento de pena alternativa ou domiciliar, ou mesmo ao perdão da pena;

5.4. Incluir as mulheres e suas famílias na rede de proteção social, evitando a reincidência criminal.

6. RESTRIÇÕES

- Inexecução do Sisdepen, o que dificulta o levantamento de dados de todo o país;
- Insuficiência de recursos para as visitas *in loco*, para viabilizar o levantamento dos dados em Unidades da Federação que não possuam sistema próprio de banco de dados;
- Dificuldade de diálogo com o Poder Judiciário.

7. PREMISSAS

- Envolvimento do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – Condege;
- Envolvimento do Poder Judiciário;
- Envolvimento do Sistema Único de Assistência Social;

- Envolvimento dos governos estaduais;
- Liberação de orçamento para visitas in loco.

8. NÃO-ESCOPO

- Repasse de recursos

9. ESTIMATIVA DE CUSTOS

Item de custo	Valor
Visitas in loco em 3 UFs que não possuem sistemas próprios de banco de dados, para levantamento dos dados de Mulheres Privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora do cárcere.	R\$ 12.720,00 (doze mil, setecentos e vinte reais)
Visitas in loco em 19 UFs que não possuem sistemas próprios de banco de dados, para levantamento dos dados de Mulheres em situação de prisão provisória.	R\$ 80.560,00 (oitenta mil, quinhentos e sessenta reais)

*R\$ 2.240,00 por visita in loco – previsão de 05 dias por Unidade da Federação.

Por fim, destaca-se a economicidade empreendida em uma ação positiva de desencarceramento de mulheres privadas de liberdade. Considerando que o custo médio para manutenção de uma pessoa no sistema prisional brasileiro é de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), bem como considerando que todas essas mulheres obteriam decisão judicial de prisão domiciliar, pena alternativa ou indulto, tem-se a previsão de economia de recursos:

Público	Quantidade estimada de beneficiárias	Custo médio para manutenção de pessoa privada de liberdade no sistema prisional	Economia (número de mulheres PPL x custo médio)
Mulheres Privadas de liberdade gestantes ou com filhos no cárcere	400	R\$ 2.400,00	R\$ 960.000,00
Mulheres privadas de liberdade com filhos na primeira infância, dentro ou fora do cárcere	4.000	R\$ 2.400,00	R\$ 9.600.000,00
Mulheres privadas de liberdade em prisão provisória	16.129	R\$ 2.400,00	R\$ 38.709.600,00

10. CRONOGRAMA DE ENTREGAS

Data	Entrega
Agosto/2017	Visitas in loco
Agosto/2017	Levantamento e compilação dos dados
Setembro/2017	Atendimento pelas Defensorias Públicas e Núcleos de Práticas Jurídicas das IES
Outubro/2017	Encaminhamento dos processos ao Poder Judiciário
Novembro/2017	Análise e decisões pelo Poder Judiciário

11. APROVAÇÕES

Nome	Cargo	Data	Assinatura
[REDACTED]	Coordenadora de Políticas para Mulheres e Promoção da Diversidade – COPMD/CGPC/DIRPP/DEPEN		
[REDACTED]	Coordenadora-Geral de Promoção da Cidadania – CGPC/DIRPP/DEPEN		
[REDACTED]	Diretor de Políticas Penitenciárias – DIRPP/DEPEN		
[REDACTED]	Ouvidora Nacional do Sistema Prisional – OSPEN/DEPEN		
[REDACTED]	Diretor-Geral do Depen		
[REDACTED]	Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública		

Os dados estatísticos apresentados neste projeto foram obtidos no Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de Dezembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARA FREGAPANI BARRETO, Coordenador(a)-Geral de Promoção da Cidadania**, em 27/09/2017, às 12:25, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA, Coordenador de Políticas para Mulheres e Promoção das Diversidades**, em 03/10/2017, às 12:20, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Gabriela Viana Peixoto, Ouvidor(a) Nacional dos Serviços Penais**, em 03/10/2017, às 16:20, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **5060165** e o código CRC **9486E141**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.