

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**NATÁLIA ARAÚJO BARBOSA**

**O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS  
CARCERÁRIAS: A EXECUÇÃO DA MATERNIDADE INSERIDA NO  
SISTEMA PRISIONAL FEMININO.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Gestão Pública no departamento de Ciência Política da Faculdade Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Área de concentração: monografia, movimentos sociais. Sob orientação do Professor Dr. Eduardo Moreira da Silva.

**Belo Horizonte**

**2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pela minha vida e aos meus pais por terem investido em minha educação para que eu tivesse a oportunidade de ingressar na Universidade Federal de Minas Gerais, aos professores do Departamento de Ciência Política- DCP/UFMG pela honra em tê-los como mestres ao longo desses últimos anos, aos meus colegas de classe e às minhas amigas Juliana e Sophia por todo o apoio que me deram tanto no auxílio em buscar referências bibliográficas como também a me dar inspiração nos momentos de dificuldade para estruturar esta monografia, agradeço também ao meu orientador Professor Eduardo por toda a paciência e zelo ao sanar minhas dúvidas e a me orientar a buscar informações em excelentes literaturas.

*“O problema do exercício dos direitos relacionados à maternidade no sistema prisional não é, na maioria das vezes, criar leis, mas fazer valer as que já existem.”*

Profª. Ana Gabriela Braga  
(UNESP)

## RESUMO

Uma vez reconhecida a responsabilidade estatal em promover a manutenção das condições em que vivem os cidadãos privados de liberdade, a realidade a ser retratada por esse estudo visa assumir uma perspectiva sob a ótica do Estado como provedor da humanização no ambiente carcerário brasileiro, como é previsto por lei na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 5º e no artigo 3º da Lei 7.210/84- Lei de Execução Penal- LEP.

Diante disso, serão apresentados indicadores do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen e Infopen Mulheres, do Atlas da Violência (2017) e outras fontes estatísticas, com o que é previsto pela legislação penal.

Sendo assim, é por meio de tal embate entre realidade e direitos garantidos por lei, que o presente trabalho visa ressaltar a importância dessas discussões para o engrandecimento da gestão pública quanto a sua capacidade de garantir o bom andamento da implementação de políticas públicas eficazes.

Por meio do acervo literário que aborda as questões da segurança pública brasileira, pode-se inferir que muitas das dificuldades encontradas não estão diretamente ligadas à falta de recursos da União e sim à falta de atenção do Estado em utilizá-los através de mecanismos de gestão.

Em busca de maior contextualização a respeito do público que será estudado, serão apresentadas informações acerca das mulheres privadas de liberdade que cumprem pena em instituições prisionais, com base nos dados obtidos por meio de análise documental.

**PALAVRAS- CHAVE:** Mulheres; Carcerário; Políticas Públicas; Gestão; Direitos.

## ABSTRACT

Once the state's responsibility to promote the maintenance of the conditions in which citizens are deprived of their liberty is recognized, the reality to be portrayed by this study is to assume a perspective from the point of view of the State as provider of humanization in the Brazilian prison environment, as envisaged by law in the Constituição da República Federativa do Brasil of 1988, in article 5 and in article 3 of Law 7.210 / 84 – Lei - LEP.

Thus, indicators of the Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen and Infopen Women, the Atlas of Violence (2017) and other statistical sources will be presented, which is provided for by criminal legislation.

Therefore, it is through such a clash between reality and rights guaranteed by law, that the present work aims to emphasize the importance of these discussions for the aggrandizement of public management as to its ability to ensure the proper progress of the implementation of effective public policies.

Through the literary collection that addresses the issues of Brazilian public security, it can be inferred that many of the difficulties encountered are not directly related to the lack of resources of the Union, but to the State's lack of attention in using them through management mechanisms.

In search of greater contextualization regarding the public that will be studied, information will be presented about women deprived of their liberty who serve their sentence in prisons, based on data obtained through documentary analysis

**KEYWORDS:** Women; Prisoners; Public policy; Management; Rights.

## LISTA DE FIGURAS:

FLUXOGRAMA I – Modelo dos Múltiplos	
Fluxos .....	19
TABELA II- Estrutura Metodológica.....	31
QUADRO III- Quadro de apontamentos e propostas por eixo temático.....	34-35
GRÁFICO IV – Destinação do estabelecimento por gênero. Brasil. Junho de 2014. ....	41
GRÁFICO V – Destinação do estabelecimento por gênero. Brasil. Junho de 2014.....	42
FIGURA VI – Mulheres em unidades femininas por situação de lotação. Brasil. Junho de 2014. ....	43

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciário.
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CRGPL	Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
INFOPEN	Levantamento Nacional De Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça

MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSENG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais



## SUMÁRIO

Introdução.....	10
O sistema prisional brasileiro e a maternidade no cárcere:.....	12
1.1 Políticas públicas e a política pública no Brasil. ....	10
1.2 O Modelo de Múltiplos Fluxos ( <i>multiple streams model</i> ) .....	10
1.3 O contexto da segurança pública brasileira.....	10
1.4 Considerações finais .....	10
Apresentação do tema e metodologia de pesquisa.....	10
2.1 As políticas de segurança pública específicas para as mulheres:.....	15
2.2 O sistema prisional sob a ótica da desigualdade de gênero .....	37
2.3. O Levantamento Nacional de Informações penitenciárias (Infopen/ Mulheres) .....	39
2.4 Dados sobre o sistema carcerário feminino no Brasil (Infopen Mulheres. 2014) .....	35
2.5 Considerações finais .....	35
Referencial teórico e os indicadores do sistema penitenciário brasileiro: .....	35
3.1 O contexto das políticas de maternidade carcerária na realidade das unidades prisionais brasileiras. ....	35
3.2 A maternidade no cárcere: “mulheres encarceradas: Laços com o crime, desenlace familiar (Projeto CNPq, (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar), FIP.2014)” ..	35
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: .....	45
Conclusão .....	35
Referências .....	38

## INTRODUÇÃO

O tema a ser trabalhado no presente estudo concentra-se no cenário do sistema prisional brasileiro com vistas a aprofundar-se em dados que retratem a realidade da qualidade de vida dentro do ambiente penitenciário feminino.

Em um país cujo índice de encarceramento está entre os maiores do planeta, a necessidade de se constatar como se dão os mecanismos de gestão em relação a uma parcela da população cujas atenções tendem a não ser voltadas para sua qualidade de vida como um meio de preparo para a reinserção na sociedade. É válido trazer esse debate para a gestão pública como um caminho a se pensar em novas soluções no que se diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas.

Como problema de pesquisa, foi definida a busca por informações que enriqueçam o conhecimento acerca das políticas carcerárias e se essas acentuam a desigualdade de gênero no sistema penitenciário. Para tal, a metodologia utilizada foi a análise documental e a transcrição das entrevistas com profundidade com funcionários do Centro de Referência à gestante privada de liberdade e com as próprias detentas, além dos procedimentos de análise de conteúdo e análise descritiva dessas fontes.

A proposta da monografia é a de averiguar se as políticas públicas para o exercício da maternidade quando aplicado no sistema prisional brasileiro são, de fato, executadas de acordo com o planejado na legislação e se há maior ênfase na desigualdade de gênero quando introduzida nesse meio.

Serão identificadas quais as políticas públicas de maternidade no cárcere existentes e se essas realçam a desvantagem do gênero feminino em relação ao gênero oposto no cenário do sistema prisional. Além disso, será apresentada a legislação relacionada ao tema, os dados do Levantamento Nacional de Informação Penitenciárias – Infopen Mulheres para traçar o perfil das mulheres que estão cumprindo pena nas penitenciárias do país e, todas essas informações a serem obtidas irão balizar uma análise articulada junto à revisão bibliográfica.

O primeiro capítulo apresenta a teoria relacionada ao tema estudado e ao problema de pesquisa, além de inseri-lo como assunto relevante para o campo da gestão pública frente às políticas de segurança pública no Brasil e a necessidade de se ampliar a discussão sobre elas no âmbito acadêmico.

Já no segundo capítulo, desenvolve-se o desenho de pesquisa e o caminho que esta seguirá através dos instrumentos utilizados para definir os resultados e alcançar os objetivos delineados.

Por último, o terceiro capítulo expõe dados estatísticos sobre as mulheres encarceradas e apresenta uma realidade parcial do problema, visto que não há documentação suficiente dos dados específicos para o tema e ao final destaca trechos interessantes de transcrições de entrevistas realizadas com o público alvo.

## **Capítulo 1: O sistema prisional brasileiro e a maternidade no cárcere:**

A maternidade no cárcere é um tema diretamente relacionado às políticas de segurança pública. Essa afirmação parte do pressuposto de que todas as mulheres presidiárias, que se encontram gestantes ou lactantes, têm seus cuidados específicos submetidos ao andamento da implementação da política direcionada a elas dentro das instituições em que estão lotadas.

Dessa forma, por tratar-se de uma política pública cujo foco da presente discussão é pautado no âmbito dos gestores públicos, cria-se uma supremacia da gestão pública sobre os anseios dessas mulheres em um processo no qual estão envolvidos vários fatores como: a saúde feminina; os cuidados de pré-natal; o período de pós-parto e a saúde perinatal.

Uma vez identificados esses diferenciais presentes na vida de uma mulher em fase adulta, pode-se inferir que as mulheres encarceradas necessitam de uma gama de cuidados específicos, que não se aplicam da mesma maneira aos homens detentos.

Dentre tantas outras diferenças entre gêneros a que mais pronuncia como influente na vida das mulheres é a cultura sexista na qual se insere a dominância do sexo masculino sobre o sexo feminino.

Tanto no cenário público quanto no cenário privado é predominante a existência de uma predominância do sexo masculino sobre o feminino, estabelecida por um contrato sexual e social (PATEMAN, 1988), fato este sempre ignorado nas discussões teóricas ao longo dos anos e, conseqüentemente, também abafado na temática das políticas públicas.

No caso do sistema penitenciário, além de estarem submetidas a viverem sob tal cultura, as mulheres que cumprem pena nas unidades prisionais tornam-se ainda mais invisíveis diante dos olhos da sociedade. Isto dificulta a garantia de pleno atendimento de suas necessidades específicas do gênero e fortalece uma diferença em relação ao sexo oposto, não apenas no sentido cultural de sobreposição do masculino sobre o feminino, como também de suas diferenças na biologia.

Com o exercício da maternidade carcerária condicionado ao poder estatal, torna-se necessário compreender a relevância do empenho da gestão pública quanto ao andamento das políticas de segurança pública no sistema penitenciário.

Através da busca de informações acerca da realidade prisional, os gestores podem promover melhorias na distribuição de recursos e na adequação do exercício da maternidade dentro das penitenciárias com meios para que esse ocorra de maneira humanizada.

Mais do que nunca, as informações são cruciais para mensurar as mudanças que os gestores devem levar em consideração dentro da realidade em que se encontram as unidades penitenciárias. Assim, podem promover a elaboração de mecanismos que proporcionem soluções a curto, médio e longo prazo.

Com a prevalência de um debate direcionado à população carcerária feminina, espera-se que sejam reconhecidos os devidos direitos à assistência. Pretende-se atuar não somente quanto à saúde da mulher, como, também, almejar o desenvolvimento humano para promover a ressocialização de indivíduos, que um dia retornarão para o convívio da sociedade.

## 1.1 Políticas públicas e a política pública no Brasil.

Primeiramente, o conceito de políticas públicas no presente estudo será balizado na discussão apresentada em “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” (SOUZA, 2006). Neste, a formulação de políticas públicas teria surgido como um caminho criado pela ciência política norte-americana, que visa compreender o processo de tomada de decisões, que influenciam determinadas ações por parte do governo.

Além disso, a autora apresenta quatro teóricos por ela denominados os “pais” fundadores da área de políticas públicas sendo eles: H.Laswell, H.Simon, C. Lindblom e D. Easton. (SOUZA, 2006).

Surgido em meados de 1930, o conceito de análise de política pública ou *policy analysis* (Laswell. 1936) baseia-se no estabelecimento de uma conciliação entre governos e conhecimento acadêmico, como um meio de integrar três atores influentes no processo de decisão sobre as políticas públicas: cientistas sociais, governo e grupos de interesse.

O segundo conceito, *policy makers* (H.Simon. 1957), discute a influência da qualidade das informações sobre a racionalidade dos atores envolvidos na tomada de decisões durante o processo de formulação de políticas públicas. Ele permite determinar que a escassez de informações sobre o assunto tratado pode impactar sobre o comportamento desses atores e direcioná-los a adotar medidas que são contrárias ao resultado almejado.

Em contrapartida ao pensamento racionalista dos dois autores anteriores, Lindblom (1959;1979) incorpora outras variáveis, como relações de poder, eleições e burocracia, como elementos influentes sobre a análise de políticas públicas, que não podem ser mensurados por meio do método racionalista.

Por fim, a quarta contribuição acerca da definição de política pública trata-se da perspectiva da análise de políticas públicas como um sistema regido sob a influência dos *inputs* partidários, da mídia e dos grupos de interesse. (D. Easton. 1965).

Também são revisitadas por Souza (2006) outras abordagens teóricas que definem o conceito de políticas públicas, as quais a autora afirma não

existir a definição propriamente melhor em relação às outras. Entretanto, o conceito de Laswell (1936), em que a política pública deve ser analisada com base em três perguntas “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”, é considerado o mais conhecido:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (SOUZA,2006).

Por meio de uma visão geral, Souza afirma que pelo fato da política pública ser um elemento que interfere nas relações entre Estado, política, economia e sociedade, as teorias que buscam demarcar o conceito são de caráter multidisciplinar. Trata-se de um conceito alvo de estudos de diferentes áreas de atuação (economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia e outras) a fim de promoverem desenvolvimento empírico.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.(SOUZA.2006).

Uma vez apresentadas as definições do conceito de políticas públicas, é também de suma importância ser relatada a inserção desse conceito no cenário das políticas voltadas para a segurança pública no Brasil.

Em “Análise políticas públicas: conceitos básicos” (RUA, 2009), o conceito de política pública é revisado com base em obras de diferentes autores que traçam paralelos da política como um meio de administrar e conciliar os conflitos presentes na sociedade. De acordo com Schmitter:

“Política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos

formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.” (SCHMITTER, 1979, p.38)

Dito isso, a definição geral de política encaixa-se como método conciliador, teoricamente, em meio a uma sociedade heterogênea com diferenças de raça, sexo, religião e ideologias.

Por outro lado, as chamadas políticas públicas diferenciam-se por serem consideradas como um resultado do exercício da política na qual para se chegar a uma decisão final e, posteriormente, a uma implementação de política são necessárias estratégias a serem adotadas entre os atores envolvidos:

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes das atividades políticas (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas. (RUA, 2009, p.01)

Uma vez conceituada a definição de política pública, resta analisar o desenvolvimento do processo que resulta na tomada de decisão. Partindo da introdução de determinada pauta na agenda pública, bem como os fatores que motivam tal ocorrência. Para isso, é adequado utilizar como referência o modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) de John Kingdon (Kingdon, J. “Agenda, Alternatives a Public Policies”. 3ª. Ed. New York: Harper Collins, 2003).



## 1.2 O Modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple streams model*)

À fim de responder uma questão crucial sobre o porquê de um problema ser alvo do interesse da discussão dos formuladores de políticas públicas em detrimento de outros, Kingdon busca determinar as políticas públicas como resultantes de quatro processos. São eles: 1) o estabelecimento de uma agenda de políticas; 2) a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; 3) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, 4) a implementação da decisão. (CAPELLA. 2005.p.2). Dentre esses quatro passos, os dois primeiros passos são considerados pelo autor como estágios pré-decisórios.

De acordo com Kingdon, para que a questão se torne parte da agenda governamental é necessário que esta desperte a atenção dos formuladores de políticas, entretanto, a complexidade e o alto volume de demandas são fatores que fazem com que a agenda pública seja seletiva em determinadas ocasiões.

Através disso, forma-se a chamada agenda decisional na qual são inseridas as questões que evoluirão em forma de políticas (*policies*). Além disso, Kingdon também afirma que tais questões fazem parte de um processo diferente das agendas, que são especializadas em diferentes setores do cenário político, como transporte, saúde, educação e etc.

Aplicado ao sistema governamental norte-americano, o modelo dos múltiplos fluxos determina que a mudança de pauta na agenda decisória implica na convergência de três fluxos (*streams*): problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*), e políticas (*politics*).

No caso do primeiro fluxo, o autor considera a seletividade de uns problemas diante de outros que serão ignorados, uma vez que, não é possível atentar-se a todos em um mesmo momento. E, assim, Kingdon determina a diferença entre problemas e condições, definindo condição como uma situação social, que não é priorizada suficientemente a ponto de despertar uma ação por parte dos formuladores. Para que essas condições sejam consideradas como problemas, são necessários três mecanismos: indicadores, eventos, crises e símbolos e feedback de ações governamentais.

Os indicadores auxiliam nesse processo de condições para problemas por meio de estatísticas que apontem situações que demonstram a realidade da questão em si. Já os eventos, crises e símbolos, geralmente, ocorrem diante de uma calamidade ou comoção geral, que direciona as discussões da agenda para a condição. Por fim, o feedback de ações governamentais configura-se em mecanismos de acompanhamento dessas condições que possibilitam a captura da atenção dos formuladores de políticas públicas.

Em paralelo ao presente assunto discutido nesta monografia, os relatórios que ilustram a realidade da maternidade vivida pelas mulheres encarceradas no sistema penitenciário brasileiro poderiam ser apontados como indicadores possíveis para propiciar e centralizar a discussão da segurança pública para essa condição, trazendo melhorias e maior atenção à pauta e uma maior organização e acompanhamento das políticas públicas voltadas para tal. Prosseguindo com o modelo de múltiplos fluxos, o segundo fluxo (*policy stream*) visa alcançar soluções e alternativas para os problemas estabelecidos.

Aquelas que Kingdon (2003) afirma não serem criadas com propósitos focados nos problemas em si e, sim, como um processo criativo em que diferentes ideias surgem, são testadas e discutidas até adequarem-se ao problema e, finalmente, são selecionadas pelos atores no processo decisório.

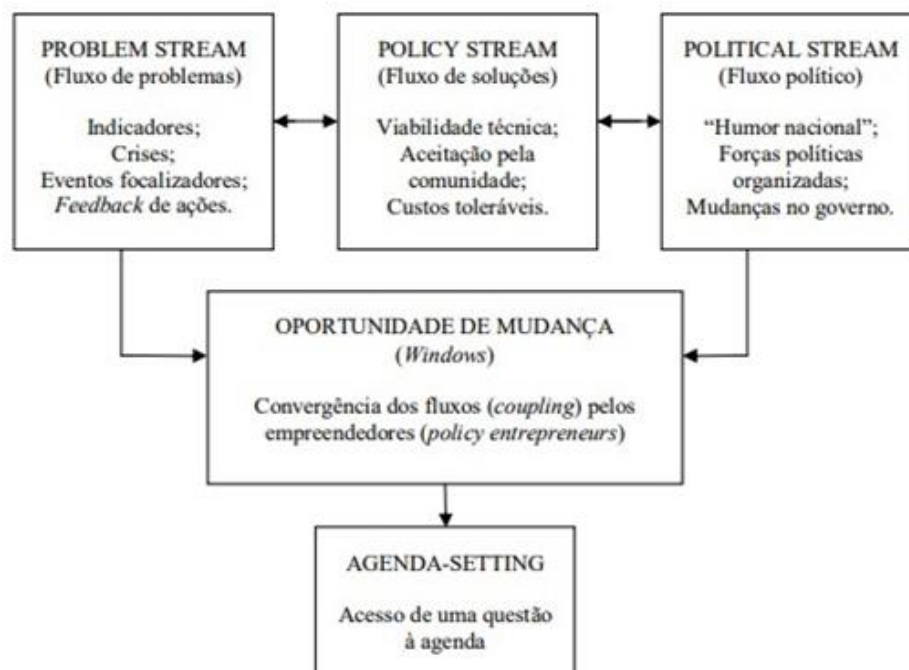
Em último lugar, o terceiro fluxo é colocado por Kingdon no cenário da política (*politics stream*) e possui regras peculiares ao seu próprio processo e baseia-se em coalizões formadas por meio de negociações entre os atores políticos.

Dentro desse mesmo fluxo, a agenda governamental se comporta sob influência do “humor” nacional (*national mood*), em que as mesmas questões são discutidas por diferentes pessoas, em um mesmo momento, e, assim, nascem ideias e a sobreposição de um problema perante outros. Além disso, também, é apontado um segundo elemento do fluxo político regido pela força de grupos organizados, cujo apoio ou oposição pode tornar ou não o ambiente propício para a avaliação dos formuladores de políticas sobre qual decisão tomar.

Somado a esses dois elementos pertencentes ao fluxo político, está a mudança da estrutura governamental decorrente de mudanças desde a posições internas no governo a mudanças de gestão. Momentos esses em que há maior especulação e possibilidade de bloqueios ou entradas de novos problemas trabalhados na agenda governamental.

Uma vez tendo apresentado os três fluxos, Kingdon afirma que a perspectiva de mudança na agenda só é fortalecida quando esses convergem entre si. Pois é necessário que o problema esteja escolhido, as soluções já tenham sido oferecidas e o momento político esteja propício para que tal mudança seja alcançada.

Como pode ser observado no fluxograma abaixo, o modelo de múltiplos fluxos reúne os três fluxos de forma que estes confluem mudanças que criam oportunidades essenciais para que ocorram as alterações na agenda governamental.



Fluxograma 1: O Modelo de Kingdon (CAPELLA, 2005, p. 13)

Entretanto, apesar do interesse deste estudo focar-se na complexidade entre o processo de formulação e de implementação das políticas públicas, o modelo de John Kingdon permite apenas definir os caminhos percorridos no processo de formulação de políticas públicas, sem demonstrar o que ocorre após a implementação, caso este que é o que realmente influencia no contexto das políticas carcerárias brasileiras.

### 1.3 O contexto da segurança pública brasileira

Com o quarto maior contingente populacional carcerário do mundo, o Brasil é considerado um dos países que mais encarcera de acordo com o ranking de 2014 do *International Centre for Prisons Studies*. Esse crescimento expressivo, ano após ano, é uma consequência da crise gerada pela incapacidade de se controlar a complexidade que permeia a segurança pública.

No contexto da segurança pública, a situação atual pode ser considerada como o resultado de um processo desencadeado pelo tratamento discriminatório ofertado aos cidadãos brasileiros de diferentes esferas sociais, proporcionando assim privilégio às classes mais abastadas enquanto as classes com menor nível socioeconômico são submetidas a um controle diferenciado do Estado. (PASSETTI.2003. p. 170)

[...] No Brasil, o processo de democratização do Estado, após duas décadas de ditadura militar, pouco modificou o Estado penalizador, fundado na institucionalização da criminalização. No aspecto teórico, constitucional, tem-se um Estado democrático. Porém, no campo prático, ainda se vive em um Estado autoritário, principalmente nas questões relacionadas à segurança pública. (CARVALHO E FATIMA.2011. p. 61).

A defasagem das formulações de políticas públicas promoveu um efeito contrário ao caminho da democratização, o que indica o alto grau de complexidade no caso brasileiro, uma vez que, as mudanças necessárias devem pautar-se em pontos cruciais que amenizem a desigualdade social e o estigma que ela produz.

No Brasil, a reconstrução da sociedade e do Estado democráticos, após 20 anos do regime autoritário, não foi suficientemente profunda para conter o arbítrio das agências responsáveis pelo controle da ordem pública. Não obstante as mudanças dos padrões emergentes de criminalidade urbana violenta, as políticas de segurança e justiça criminal, formuladas e implementadas pelos governos democráticos, não se diferenciaram grosso modo daquelas adotadas pelo regime autoritário. A despeito dos avanços e conquistas obtidos nos últimos anos, traços do passado autoritário revelam-se resistentes às mudanças em direção ao Estado democrático de Direito [...] (ADORNO, 1996, p. 233).”

Diante do reconhecimento de tal precariedade da atuação estatal na imposição estratégica de soluções para a complexidade da segurança pública, os governos federais, nos primeiros anos da década de 1980, passaram a

fomentar políticas públicas. Estas não foram suficientes para gerar mudanças consistentes, uma vez que não eram bem articuladas, espasmódicas e planejadas para ações a curto prazo (SAPORI, 2007, p. 109).

Essa desestruturação no planejamento das políticas de segurança pública, desde os primeiros anos após a Constituição Brasileira de 1988, geraram todo um desamparo quanto ao acompanhamento de sua implementação. Nesta são instituídas legislações específicas para a prevenção da criminalidade que, sem a devida articulação estatal, não alcançam resultados satisfatórios, perpetuando, e até mesmo acirrando, uma gama de problemas de gestão na segurança pública.

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos (BENGOCHEA et al., 2004, p. 120).

Em vista de uma nova linha de pensamento, fundamentada em uma fase de perspectiva humanizada e focada nos valores dos direitos humanos, no ano de 1995, é criado pelo Governo Federal a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). Posteriormente, tal órgão sofreria alterações e passaria a ser denominada Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a partir do início de setembro do ano de 1997.

Como agente promotor da integração entre atores e da visibilidade do debate da segurança pública, o papel da Senasp passa a ser o de desempenhar a efetiva implantação da Política Nacional de Segurança Pública, por meio do investimento no cenário da gestão pública. Assim, é demonstrada a relevância da gestão como um mecanismo desenvolvidor na busca de soluções para a segurança pública brasileira, no que diz respeito à articulação entre gestores, recursos institucionais são apontados como meios principais para este fim.

Em meio a esse processo estruturador da segurança pública, no ano 2000, é criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). O seu principal

objetivo é o de inovar as políticas de segurança através do desenvolvimento tecnológico e articulação, de maneira em que os novos recursos tecnológicos favoreceriam estrategicamente a prevenção da violência.

Para viabilizar recursos financeiros que possibilitassem o desenvolvimento previsto no PNSP, o Governo Federal, também, criou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Entretanto, mesmo diante destes esforços, a falta de planejamento de metas e avaliação adequada dessas novas políticas públicas culminou no distanciamento no alcance dos resultados esperados. Uma vez que:

“[...] o Plano Nacional de Segurança Pública [...] compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais. O plano, no entanto, não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano (SALLA, 2003, p. 430).”

Em busca de atenuar a complexidade dos problemas provenientes da segurança pública, novas estratégias foram surgindo, com o passar do tempo e das mudanças de governo, como foi o caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído a partir do ano de 2007.

Com o principal objetivo de implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Pronasci buscava viabilizar projetos direcionados ao público jovem utilizando mecanismos em prol do combate à violência e à criminalidade.

Todavia, essas novas políticas de segurança pública do SUSP não abrangeram o sistema prisional de forma a elaborar estratégias centralizadas para sua gestão e, assim, ocorre a permanência de arestas a serem aparadas no que se diz respeito a atenção às complexidades da segurança pública no Brasil.

A política de segurança pública, consubstanciada a partir do processo de implantação do SUSP, com o objetivo de controle e redução da violência e da criminalidade, estabeleceu o planejamento de ações integradas por parte de órgãos da segurança pública sem, entretanto,

considerar o sistema prisional em seu contexto. O Ministério da Justiça destaca como órgãos executivos da segurança pública as instituições policiais inseridas no artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 2002). Não define constitucionalmente a existência de uma instituição policial civil como órgão incumbido de gerir o sistema prisional, o que acaba colocando-o à margem do contexto da segurança pública, implicando assim, na fragmentação da política. O Relatório de Gestão da Senasp (BRASIL, 2006, online), exercício de 2006, referente ao período de 2003 a 2006, comprova esta realidade ao relacionar as ações para reestruturar e integrar as diversas organizações programadas na implantação do SUSP. (CARVALHO, FÁTIMA, 2011,p.64)”

O lapso de não incluir reformas no sistema prisional permanece como um equívoco na busca de soluções para a segurança pública, que limita os resultados de todas as ações implementadas. É necessário incluir a situação prisional de forma a articular o cumprimento da pena na lógica estrutural do sistema de segurança pública, pois o processo final de combate à criminalidade necessita de um receptor adequadamente estruturado. (CARVALHO, FÁTIMA, 2011)

Visando buscar uma perspectiva diferenciada na adoção de medidas de segurança pública, o Pronasci apresenta a cidadania como uma visão democrática. Esta possibilita o estabelecimento de mudança de foco, enfatizando a inclusão dos cidadãos em meio ao processo de combate à criminalidade por meio da mescla de ações sociais e de segurança.

Ainda nessa fase de incentivo à participação social, é promovida pela primeira vez pelo Governo Federal a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), no ano de 2009. Com o objetivo de desenvolver novas diretrizes para a segurança pública e para o sistema penitenciário, foram envolvidos diversos atores da sociedade, sendo representantes da sociedade civil, das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública e até mesmo da população carcerária.

Por fim, as trajetórias desses ajustes nos programas de segurança pública indicam esforços por parte do Estado, que ainda têm como obstáculo as peculiaridades na implementação das políticas, sendo esse ainda mais notável ao se tratar do sistema penitenciário.



Em um paralelo à questão das políticas para maternidade no cárcere, essa definição aponta um dos fatores que contribuem para perpetuar a complexidade dessa pauta na agenda pública.

Exemplo disso está na exposição do autor Easton acerca dos chamados *inputs* (demandas oriundas do meio ambiente) e *withinputs* (demandas cuja origem se encontra no próprio sistema político):

“De acordo com Easton, os inputs e os withinputs podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.” (RUA, 2009, p.02).

Desta forma, é possível observar que a atividade política é uma constante busca pela satisfação de demandas que surgem tanto pelos atores políticos, quanto pelo próprio sistema de governo. Assim, a articulação desses interesses gera como resultado tentativas para a formulação de políticas que visem o atendimento dos anseios da sociedade e a administração de bens públicos para tal.

A fim de distinguir os dois tipos de atores sociais existentes, estes são denominados como “atores privados” e “atores públicos”, sendo os segundos subdivididos nas categorias “burocratas” e “políticos”.

Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem clientelas setoriais. Além disso, eles têm projetos políticos, que podem ser pessoais ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem, etc). Por isso, é comum haver disputas não apenas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores do governo. Entre os atores privados destacam-se os empresários. Sem qualquer sombra de

dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos. Os empresários podem se manifestar como atores individuais isolados ou como atores coletivos. (RUA, 2009, p. 04)

A dinâmica que envolve a interação entre esses diferentes atores em prol da conciliação de seus interesses, geralmente, é pautada em padrões de comportamento. No que se diz respeito ao processo decisório de formulação e implementação de políticas públicas, os quais resumem-se em três tipos de atitudes: a associação direta entre formulação e implementação de uma política; maior enfoque no processo de decisão ao invés da implementação em si; e a interpretação literal da decisão política como o roteiro de execução da implementação da política.

Mas, o comportamento que realmente deve ser adotado por esses atores é o de centralizar as atenções e precaver-se antecipadamente aos percalços que são comuns ao momento de implementação de um projeto. No caso do sistema penitenciário feminino, no Brasil, essa situação assemelha-se pelas divergências entre os objetivos da política e os resultados alcançados: Ocorre que a realidade é muito mais complexa, como foi visto anteriormente. Em virtude disso, uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa - embora não contrária - do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão. Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos." (RUA, 2009, p. 17)

Após as exposições de Rua, é possível ressaltar que a política é um processo em constante mudança, no qual os atores políticos envolvidos devem primar pela dinâmica na interação entre os agentes externos e a complexidade como fatores influentes no processo de implementação de uma política pública.

Mas, ainda dentro dessa dinâmica existem os desafios da gestão das redes de políticas (TEIXEIRA,2002). Segundo a autora, o surgimento de

políticas geridas por redes é resultado de uma nova realidade no campo da administração pública pautada pela interdependência dos setores.

Esse comportamento pode ser observado, principalmente, nas políticas públicas de cunho social e as redes são tidas como um caminho evolutivo para a administração simultânea de diferentes demandas e de recursos escassos. Entretanto, também, são apontados desafios que se encaixam justamente no tema trabalhado na presente monografia, como é descrito por Teixeira: “[...], no entanto, a gestão de redes, está longe de ser algo simples, o que tem implicado, muitas vezes, no fracasso de programas e projetos sociais, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.”. (TEIXEIRA,2002, p.02)

Alguns dos obstáculos enfrentados no processo de gestão de redes de políticas são os processos de negociação, consenso e estabelecimento de regras sobre a forma em que os atores envolvidos deverão se comportar:

Segundo Moura (1997), a abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que imergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. (TEIXEIRA,2002, p.03)

A articulação entre atores é de suma importância para o bom andamento da implementação de uma política pública, principalmente, se esta for de cunho social e envolver um público heterogêneo e constituído por minorias marginalizadas. E é por meio desse instrumento, que a horizontalização na tomada de decisões é um dos caminhos a serem percorridos para o atendimento dessas causas, uma vez que, a gestão de uma rede possibilita o fortalecimento da representatividade de movimentos sociais e sociedade civil em seu campo de atuação.

Além da flexibilização e autonomia no momento da implementação das políticas públicas, as redes de gestão representam uma expansão cuja complexidade carece de atenção centralizada. Isto porque há uma adaptação na gerência e a integração dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, nos quais devem ser utilizados mecanismos de monitoramento e análise.

Esse processo, também, demanda a adoção de um diferente comportamento do gestor público, em que ele muda de um burocrata cumpridor de regras, para um ator com participação ativa nos processos decisórios. “O gestor público deve deixar de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar ideias, formular alternativas e articular a ação conjunta.

E é exatamente esse novo comportamento na gestão pública o ponto de vista adequado para trabalhar as questões que envolvem o sistema penitenciário brasileiro e suas peculiaridades quanto à maternidade no cárcere.

## **1.4 Considerações finais**

A discussão da temática abordada no presente capítulo examina o papel no qual o gestor público está inserido, no que diz respeito à complexidade do processo de implementação das políticas de segurança pública, no Brasil.

Foram apresentados os conceitos de política pública, bem como um vislumbre acerca da trajetória que desencadeou no contexto atual do sistema penitenciário brasileiro. A seguir, selecionou-se a utilização do Modelo de Múltiplos Fluxos para auxiliar na compreensão e no aprofundamento das dimensões daquela área temática. O modelo auxilia a explicitar o que diz respeito aos fatores motivacionais, que impulsionam a tomada de decisões dos atores políticos, técnicos, burocratas e atores sociais, que influem sobre a formulação de políticas públicas de segurança pública.

Para dar prosseguimento à discussão central da monografia, o capítulo a seguir terá como enfoque as políticas específicas, formuladas para atender às demandas oriundas da maternidade no cárcere. Inclui-se, ainda, algumas considerações relativas a apresentação da metodologia que será executada durante o desenvolvimento da pesquisa.

## **Capítulo 2 - As políticas de segurança pública específicas para as mulheres**

Em meio à discussão do capítulo anterior, o presente capítulo tem como objetivo geral o aprofundamento na discussão e na busca de informações, que identifiquem quais as políticas públicas para a maternidade no cárcere existentes no sistema prisional brasileiro. Questiona-se sobre a possibilidade de essas serem um replicador da cultura da desigualdade de gênero, sendo consideradas políticas públicas como o resultado de um complexo sistema pautado pela expressão de interesses da sociedade e dos agentes econômicos ao Estado. A desigualdade de gênero, vista como um traço intrínseco à cultura da sociedade, que coloca o sexo feminino em posição de submissão ao sexo masculino agrava o cenário. O escopo do estudo são as mulheres gestantes e lactantes encarceradas no sistema penitenciário brasileiro.

Na pesquisa, foi observada como objetivo geral a sistematização das informações teóricas obtidas através da literatura pertinente, além da apresentação de dados estatísticos, presentes em relatórios oficiais elaborados por órgãos envolvidos na gestão do sistema prisional brasileiro.

Já como objetivos específicos, a monografia visa:

- Apresentar o conceito de políticas públicas;
- Apresentar o conceito de desigualdade de gênero;
- Contextualizar as políticas públicas instituídas pela legislação brasileira em prol da atuação no tema da maternidade carcerária;
- Apresentar os dados retirados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (junho. 2014);
- Relacionar os dados encontrados à discussão teórica sobre a desigualdade de gênero no cenário do sistema carcerário.

Para alcançar os objetivos descritos propõe-se uma revisão bibliográfica sobre a discussão teórica acerca das políticas públicas, da segurança pública e da desigualdade de gênero. Além disto, foram analisados documentos legais e

relatórios fornecidos pelos órgãos responsáveis pela monitoração e implementação das leis de segurança pública no Brasil.

Além disso, outra fonte de dados serão as entrevistas realizadas com detentas e com funcionários de uma instituição prisional criada, exclusivamente para mulheres gestantes e lactantes, que estejam cumprindo pena. A fonte é o projeto de pesquisa “Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar” (Projeto CNPq, (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar), FIP.2014) realizado como pesquisa de campo no Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade – CRGPL.

A análise dos dados deve ser tanto qualitativa, atenta ao discurso de gênero baseado na literatura estudada, quanto nas impressões com base na transcrição das entrevistas. Há, ainda, uma dimensão quantitativa, orientada pelos dados estatísticos fornecidos pelos gráficos apresentados no relatório do Infopen Mulheres (2014), que podem ou não atestar o sucesso das estratégias adotadas na implementação das políticas de segurança pública.

A observação das políticas públicas destinadas à maternidade no cárcere será realizada, aplicadas no sistema penitenciário, à luz da perspectiva da *desigualdade de gênero*, fundamentou-se tanto de textos acadêmicos como de documentos legais.

A princípio, para desenvolver uma familiarização com o tema, foi realizada uma pesquisa acerca do conceito de políticas públicas. Somou-se à uma revisão da trajetória das políticas de segurança pública no Brasil. A seguir, abordou-se a definição do conceito de desigualdade de gênero, no contexto da vida na penitenciária.

Para viabilizar a estruturação e acompanhamento dos passos a serem seguidos ao longo do andamento da pesquisa, será apresentado o quadro de esquematização de pesquisa no qual estão definidos, o problema de pesquisa, as perguntas a serem respondidas, as informações necessárias para respondê-las, as fontes para essas informações, os procedimentos utilizados e os métodos de análise utilizados (adaptado de LUNA, 1997).

Para o processo de busca de informações sobre os presídios femininos no Brasil, as fontes buscadas foram relatórios oficiais, com levantamento de dados estatísticos. Devido à escassez de registros periódicos do sistema penitenciário em geral, esses próprios relatórios informam os percentuais referentes a estados que não forneceram informações.

Essa falta de documentação por parte dos gestores é uma das razões pelas quais se comprova a necessidade de se desenvolverem estudos focados que priorizem essa temática. Isto porque essa invisibilidade nos dados oferece grandes riscos para o bom andamento da implementação das políticas públicas e na manutenção da crise na segurança pública no Brasil, conforme é relatado na 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2017).

De acordo com a publicação, os níveis de violência do país têm crescido em índices alarmantes nos últimos anos e tais apontamentos agravam ainda mais o quadro da segurança pública no Brasil, como é possível observar nas estatísticas criminais expostas no anuário.



<b>PROBLEMA</b>	<b>PERGUNTAS A RESPONDER</b>	<b>INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS</b>	<b>FONTES DE INFORMAÇÃO</b>	<b>PROCEDIMENTOS UTILIZADOS</b>	<b>MÉTODOS DE ANÁLISE</b>
"As políticas públicas para maternidade no cárcere aplicadas no sistema prisional brasileiro realçam a desigualdade de gênero?"	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) De que forma a legislação determina a implementação de políticas públicas adequadas ao público feminino carcerário?</li> <li>2) A realidade nas unidades prisionais está de acordo com o que está previsto pela lei?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Identificar e apresentar as leis que determinam as políticas públicas que devem ser implementadas para garantir os direitos da mulher gestante privada de liberdade.</li> <li>2) Dados relacionados à realidade das mulheres gestantes privadas de liberdade quanto à assistência e infraestrutura que lhes é oferecida nas unidades prisionais.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Lei de Execução Penal</li> <li>2) Relatório do INFOPEN – 2014</li> <li>3) Projeto de Pós-Graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) realizado no Centro de Referência à gestante privada de liberdade.</li> </ol>	<p>Análise Documental</p> <p>Análise da transcrição das entrevistas com profundidade com funcionários do Centro de Referência à gestante privada de liberdade e com as próprias detentas.</p>	<p>Análise Descritiva</p> <p>Análise de Conteúdo</p>

**Tabela II. Estrutura metodológica**

Fonte: Adaptado de Luna (1997) p. 19

Com os dados obtidos, o desenvolvimento do segundo capítulo está pautado na interpretação dos dados estatísticos e na transcrição das entrevistas com as presidiárias e as funcionárias do CRGPL. Além da articulação da discussão teórica sobre desigualdade de gênero e sua relação com a maternidade no cárcere, cotejada com as informações sobre a realidade prisional apontadas no Infopen Mulheres (2014).

Para fins de apresentação, o presente capítulo contextualizará as fontes que serão citadas em subseções junto aos dados e relatos que serão analisados posteriormente.

## 2.1 Debate sobre a legislação carcerária:

Uma vez discutidos os conceitos de políticas públicas, o histórico do sistema penitenciário brasileiro e exposto o gestor público como primordial em meio à inúmeras complexidades atribuídas ao processo de formulação e implementação de políticas para o cárcere, o tema a seguir será desenvolvido de maneira a retomar a discussão e introduzir a pauta da maternidade no sistema prisional brasileiro.

Além disso, o debate prosseguirá balizado nas leis brasileiras que visam assegurar os direitos das mulheres mães em situação de cárcere. Sob a ótica do Estado como responsável pela assistência às mulheres gestantes e/ou lactantes e seus filhos nascidos no cárcere, é amparado pela Lei 7.210/84 – Lei de Execução Penal – LEP, no artigo 89 que prevê o direito das mulheres quanto à qualidade de vida e bem-estar no ambiente prisional.

**Art. 89.** Além dos requisitos referidos no art. 88, a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa. (Redação dada pela Lei nº 11.942, de 2009)

**Parágrafo único.** São requisitos básicos da seção e da creche referidas neste artigo: (Incluído pela Lei nº 11.942, de 2009)

I - atendimento por pessoal qualificado, de acordo com as diretrizes adotadas pela legislação educacional e em unidades autônomas; e (Incluído pela Lei nº 11.942, de 2009)

II - Horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança e à sua responsável. (Incluído pela Lei nº 11.942, de 2009).

Neste artigo<sup>1</sup>, são abordadas questões como a infraestrutura de celas na penitenciária feminina, que sejam adequadas para abrigar gestantes, parturientes, crianças com idade entre 6 (seis) meses e 7 (sete) anos de idade, bem como o recurso de pessoal qualificado profissionalmente para assistir a criança e sua responsável.

De acordo com o relatório final “Reorganização e reformulação do sistema prisional feminino” elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) do Governo Federal, os deveres do Estado para com essas mulheres e

---

1 Artigo 89 da Lei de Execução Penal n. 7210

crianças são pautados em diversas diretrizes que envolvem mudanças que visam a humanização no processo de cumprimento de penas.

Para tal, objetiva-se que essas alterações definam prioridades para a gestão dessas penitenciárias em assistir a essas mulheres fornecendo uma equipe multidisciplinar que atenda às suas necessidades de maternidade, como o incentivo ao aleitamento materno, ensino de técnicas de puericultura para os primeiros cuidados com a criança, atendimento médico e psicológico para estruturar o momento em que ocorre a separação de vínculos entre mãe e filho.

Por meio de políticas penitenciárias mais articuladas e integradas às demandas existentes são possíveis ações que se adequem, de maneira diferenciada, a cada situação relacionada à permanência da criança com a mãe. Assim, são estipulados critérios que abrangem até mesmo o campo jurídico para que decidam o percurso que manterá, da forma menos traumática possível, os vínculos afetivos, mesmo após a separação.

Além dessas diretrizes, também, são previstas outras situações na maternidade no cárcere. Dentre eles, o incentivo ao aleitamento materno; a permanência da criança com a mãe; a separação acompanhada por uma equipe multidisciplinar; além de uma série de recomendações estipulados pelo Ministério da Saúde e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de proporcionar uma estrutura adequada para o convívio da detenta com a criança.

Cada problemática apontada pelo relatório é relacionada à uma proposta e aos órgãos responsáveis pela resolução das mesmas. Neste caso, estão envolvidos o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério da Saúde (MS), a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). Somados aos outros órgãos envolvidos, tais como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Ministério Público (MP) e as demais secretarias responsáveis pelo sistema penitenciário.

A fim de identificar as principais problemáticas recorrentes no público feminino do sistema penitenciário o relatório elaborou um quadro, no qual se relacionam apontamentos e propostas, de acordo com cada eixo temático.

Nele estão inseridos oito problemas relacionados à falta de amparo às presas gestantes, lactantes e seus filhos recém-nascidos. São eles: a não padronização do tempo de convívio estabelecido entre a mãe e a criança; o rompimento dos laços familiares da detenta com seus outros familiares (por ex: filhos mais velhos de até 12 anos); a escassez no fornecimento de dados que informem sobre situação das crianças, que convivem com suas mães encarceradas; o trauma gerado pelo rompimento abrupto do vínculo entre mãe e filho durante o processo de passagem de guarda; e, por fim, a necessidade de fornecimento de documentação para os recém-nascidos e a dificuldade em localizar seus pais biológicos.

Alinhada à cada problemática apresentada no quadro está, respectivamente, uma proposta que objetiva solucioná-la cujos responsáveis são diferentes órgãos reguladores da segurança pública. Tal associação entre diferentes entidades demonstra como a abordagem desse tema é algo desafiador para a gestão pública.

A definição dessas ferramentas pontuais para sanar os principais problemas oriundos do universo materno, inserido no sistema penitenciário brasileiro, demonstra uma atenção ao problema. No entanto, é possível observar na capacidade estatal certos limites, neste sentido, ainda há muito a ser reformulada, pois carece de articulação e alinhamento por parte de todas as unidades federativas.

Em paralelo ao Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) apresentado no capítulo anterior, a segurança pública encaixa-se perfeitamente na colocação do autor, no que se diz respeito ao momento em que os atores do processo decisório adequam as demandas a ideias já pré-existentes, sem que essas tenham sido necessariamente pensadas para elas.

Embora as políticas de segurança pública sejam de caráter multidisciplinar e envolvam diferentes âmbitos como a área da saúde, jurídica, psicologia e outras tantas, há o risco da sobreposição das ideias (Kingdon.2003) e, conseqüentemente, a priorização de demandas em detrimento de outras.

Somado a isso, essas diferentes visões podem ser complementadas com a perspectiva específica da gestão pública, que irá articular essas diversas

especialidades e adequá-las, para que sejam exequíveis no processo de elaboração, implementação, acompanhamento e análise dos impactos sobre as vidas do público-alvo.

Seria possível se realizar, por exemplo, uma reorganização capaz de determinar as funções de cada órgão, no intuito de implementar e gerir essas propostas nas penitenciárias. É apontado pelo relatório o necessário envolvimento de diferentes instituições devido às múltiplas nuances e fatores complexos que rondam a temática.

### Quadro III- Quadro de apontamentos e propostas por eixo temático

Problemática	Proposta	Órgãos envolvidos	Órgãos Responsáveis
Mulheres presas com precário ou nenhum acompanhamento pré-natal.	Uma ala diferenciada para gestantes dentro do presídio.	MS DEPEN SPM/PR Secretarias responsáveis em cada estado	MJ MS
Falta de padronização do tempo de convívio da mãe com a criança recém-nascida (cada estado tem seu critério).	Que o CNPCP faça recomendação sobre o prazo de três anos.	CNPCP CONANDA MS MJ/DEPEN	MJ MS SEDH SPM/PR
Além do contato com a/o recém-nascida/o, a mãe também perde vínculos afetivos com a própria família.	Mulheres que tenham filhos de até 12 (doze) anos deverão ter a visita destes garantida pelo Estado, incluindo-se o custo de deslocamento.  Disponibilização de telefones públicos para uso regular das presas.	Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório) Ministério Público	MJ MS SPM/PR

Falta de atendimento adequado à mulher grávida e à criança no cárcere.	<p>Garantia de condições dignas e salubres.</p> <p>Transferência da grávida para uma ala diferenciada das demais internas.</p> <p>Realização de pré-natal e todos os exames necessários.</p> <p>Atenção integral à saúde da criança.</p>	<p>Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório)</p> <p>Poder Judiciário</p> <p>Ministério Público</p> <p>Secretarias de Saúde</p>	<p>MJ</p> <p>MS</p> <p>SPM/PR</p> <p>SEDH</p>
Falta de dados sobre a manutenção das crianças com as mães encarceradas.	<p>Realização de estudos e levantamentos a partir de acompanhamentos comparados: índices de cognição e indicadores de desenvolvimento emocional.</p> <p>Seminários regionais com psicólogos, psiquiatras, agentes sociais, profissionais de saúde, operadores do direito – incluindo-se a magistratura, promotoria de infância e gestores prisionais.</p>	<p>Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório)</p> <p>Ministério Público</p> <p>Secretarias de Saúde</p> <p>SEDH</p>	<p>MJ</p> <p>MS</p> <p>MEC</p>
Traumático procedimento de separação entre mãe e filhos.	<p>Estabelecimento de uma fase de transição, que se dará de forma gradativa para a separação das crianças de suas mães.</p>	<p>Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório)</p> <p>Ministério Público</p> <p>Secretarias de Saúde</p> <p>Equipamentos locais de assistência psico-social</p>	<p>MS</p> <p>MDS</p> <p>SEDH</p>
Necessidade de fornecimento de documentos para os/as recém-nascidos/as.	<p>A presa deve ser conduzida ao cartório para o devido registro ou o cartório deverá viabilizar a realização do registro na unidade.</p>	<p>Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório)</p> <p>Poder Judiciário</p> <p>Ministério Público</p> <p>Cartórios locais</p>	<p>MJ</p> <p>MDS</p> <p>SEDH</p>
Necessidade de localização de pais.	<p>A unidade ou secretaria deve empenhar esforços para a localização do pai da criança.</p>	<p>Secretarias responsáveis pelo Sistema Carcerário (definitivo e provisório)</p> <p>MJ/DEPEN</p> <p>SEDH</p>	<p>MDS</p> <p>DEPEN</p>

Fonte: GTI. Reorganização e reformulação do sistema prisional feminino. 2007. p. 82- 83

A partir da primeira divulgação de um relatório exclusivamente direcionado às mulheres no cárcere é possível sugerir uma problematização sobre a realidade mostrada pelo levantamento *versus* a situação real de implementação das políticas públicas já instituídas.

O direito das mulheres quanto à qualidade de vida e bem-estar no ambiente prisional é reconhecido e amparado pela legislação brasileira por meio de políticas públicas previstas pelo artigo 89 da Lei de Execução Penal n. 7210.

Mesmo com garantias e propostas previstas pela lei é sabido que a realidade prisional apresenta resultados paradoxais, que não estão exatamente

de acordo com o embasamento legal. Essa constatação se dará diante dos gráficos que serão apresentados no próximo capítulo do presente estudo retirados do Infopen Mulheres (2014). Apesar da dificuldade na obtenção de dados precisos fornecidos pelos estados brasileiros, as informações disponíveis revelam a precariedade na infraestrutura do sistema prisional para abrigar as mulheres gestantes, além da insalubridade e da superlotação de celas na maioria das unidades prisionais.

Em outros termos, mesmo tendo sido reconhecidas pelo Estado as especificidades das mulheres diante da situação de cárcere, o relatório Infopen Mulheres (2014) apresenta dados que apontam a escassez de recursos para supri-las em diferentes unidades prisionais do país.

Embora os problemas estruturais enfrentados pela população carcerária sejam reconhecidos pela sociedade brasileira, ainda que superficialmente, ainda não são plenamente discutidos. Ainda em menor escala, as necessidades específicas da população carcerária feminina são destacadas.

Como consequência disso, é gerada uma invisibilidade sobre a realidade dessas pessoas e o desencadeamento de uma série de problemas que tornam a voltar-se para a segurança pública e afetar a sociedade como um todo, ainda que esta não perceba.

No presente tópico, iniciou-se o debate acerca de parte do caráter legal que abrange o sistema penitenciário feminino brasileiro. A seguir, foram descritas algumas situações daquela realidade presente nos relatórios do Infopen Mulheres (2014) e a multidisciplinariedade das demandas nesta área. No tópico a seguir será centralizado na desigualdade de gênero inserida no contexto da segurança pública.



## **2.2 O sistema prisional sob a ótica da desigualdade de gênero**

É importante explicitar as diferenças substanciais entre homens e mulheres, no contexto da situação de cárcere. Para isso, é necessário conhecê-las a partir do perfil demográfico das mulheres encarceradas, dos dados apresentados pelas unidades prisionais brasileiras, apresentar as políticas públicas voltadas para os direitos da mulher e apresentar os diferentes conceitos de desigualdade de gênero no âmbito do sistema prisional.

Como um reflexo do que é estabelecido no mundo exterior, os papéis sociais dos homens e das mulheres se reproduzem de maneira similar dentro do sistema penitenciário.

Com diferenças cruciais no atendimento de suas necessidades específicas, as mulheres encarceradas são submetidas à uma invisibilidade perante os olhos da sociedade e, em consequência disso, são privadas da assistência devida.

Em uma cultura baseada em relações patriarcais desde os seus primórdios, a desigualdade de gênero possui peso na sociedade como um todo. No livro “O segundo sexo: fatos e mitos” de Simone de Beauvoir (1949) é exemplificado que essa desigualdade é construída e instaurada na sociedade, na medida em que os indivíduos nascem machos ou fêmeas e, posteriormente, são encaixados em relações sociais definidas para homens e mulheres.

Dessa forma, é acentuada a visão da mulher como pertencente à vida privada e não ao âmbito da vida pública, criando-se maiores obstáculos para que essa se insira em ambientes predominantemente masculinos e de participação social.

Esse fenômeno é demonstrado como um tipo de contrato social na sociedade imposto às mulheres devido à desigualdade entre os gêneros, também denominado como contrato sexual (PATEMAN, 1988). A sujeição das mulheres perante o sexo masculino, no que se diz respeito aos papéis a elas impostos socialmente, refletem diretamente sobre suas vidas privadas e tornam-se ainda mais evidentes no contexto prisional.

Sob a perspectiva da desigualdade de gênero, pode-se constatar que a mulher no sistema prisional é duplamente invisível, pois o fato de ser mulher, já a coloca em uma posição de submissão, por si só, e o fato de estar encarcerada e sujeita à tutela do Estado reforça essa posição desfavorável da mulher (PATEMAN.1988).

Tal visão, quando levada para o sistema prisional, destoa-se do que é previsto culturalmente para os papéis a serem exercidos pelas mulheres. Uma vez que essas são vistas como dependentes do sexo masculino, em várias áreas de suas vidas, há um forte paradoxo quando esse papel previsto é rompido pelo fato dessas mulheres terem cometido um crime e estarem cumprindo uma pena.

Devido a esse rompimento, o estigma direcionado à essas mulheres é ainda maior e, assim, há um processo de negligência para com seus direitos. Isto pode ser analisado no sistema prisional brasileiro sob a perspectiva de gênero, isto é, constata-se a invisibilidade e desigualdade social da mulher encarcerada.

Se a função do sistema prisional é de adestramento social, a mulher é punida duplamente, pois, em primeiro lugar, ao cometer um crime, logicamente há a reação social e a aplicação das sanções legais. Entretanto, a mulher encarcerada sofre, ainda, a punição por ter descumprido seu papel social tradicional de conformação ao espaço privado ao invadir o espaço público no cometimento do crime. (KROHLING e MIYAMOTO, 2012, p.230).

Como as definições pré-estabelecidas dos papéis de homens e mulheres são intrínsecas na cultura e na mentalidade de cada indivíduo, essas barreiras construídas influenciam, desde o momento de formulação das políticas públicas para mulheres até o processo final, no qual há a implementação e avaliação dos resultados.

Portanto, é reforçada novamente a necessidade de maior produção de conhecimento quanto à temática da formulação e implementação das políticas públicas direcionadas para as mulheres encarceradas. Desta forma, seria possível trazê-la para o foco e identificá-la como discussão relevante para toda a sociedade, uma vez que o fato de estarem cumprindo pena não as desclassifica como cidadãs detentoras de direitos.

### **2.3. O LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS (Infopen/Infopen Mulheres)**

Instituída no dia 11 de Julho de 1984, a Lei de Execução Penal n. 7.210/84 (LEP) instrumentaliza uma série de direitos e deveres decretados para os cidadãos brasileiros submetidos a punição sob as penas da lei.

Como é preceituado em seu artigo 1º: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”

É previsto pela LEP nos artigos 10 e 11, a responsabilidade do poder estatal e de seus gestores de propiciar ao preso e ao internado um ambiente que vise a sua reinserção no convívio em sociedade, bem como fornecer-lhes assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Já o direito das mulheres quanto à qualidade de vida e bem-estar no ambiente prisional, encontram-se previstas pelo artigo 89 LEP.

Neste artigo<sup>2</sup>, são abordadas questões como a infraestrutura de celas na penitenciária feminina, que devem ser adequadas para abrigar gestantes, parturientes, crianças com idade entre 6 (seis) meses e 7 (sete) anos de idade, bem como o recurso de pessoal qualificado profissionalmente para assistir a criança e sua responsável.

Somada à base legal que objetiva garantir às adequações para a vivência da maternidade no cárcere, considerando os direitos das mães e dos filhos é também necessário o acompanhamento periódico do andamento de tal processo e, dado a isso, é criado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen.

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias é um relatório elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) cuja missão é propor melhorias relacionadas aos serviços penais, com base em alternativas de gestão para solucionar a precariedade carcerária no Brasil. Conseqüentemente, promover a humanização do sistema penitenciário nacional.

O Infopen é alimentado pelos gestores das unidades prisionais, desde o ano de 2004. Suas metodologias vêm sendo aprimoradas ao longo dos anos, a

---

<sup>2</sup> Artigo 89 da Lei de Execução Penal n. 7210

fim de propiciar o diagnóstico do sistema penitenciário e, assim, adequar as políticas públicas à complexidade da situação prisional.

Por meio da sintetização de dados estatísticos do sistema penitenciário brasileiro, o Infopen visa destacar a realidade pouco dimensionada das unidades prisionais do país. Antes da implementação do programa, os dados não eram coletados e organizados de forma periódica, o que prejudicava a criação de um sistema de informações. Este poderia apontar questões importantes, que são deixadas à margem da sociedade, como a situação das pessoas em regime de cárcere.

Com atenção dedicada às mulheres do sistema prisional brasileiro, o Infopen Mulheres destaca os desafios gerados pela *desigualdade de gênero*, como um obstáculo para superar os problemas desencadeados pelo aumento exponencial do encarceramento feminino.

O objetivo é gerar dados que vislumbrem a realidade das mulheres encarceradas e formular políticas públicas adequadas para suprir suas demandas. O Infopen Mulheres visa detectar as especificidades de gênero das detentas e suas diferenças no quadro em que se apresentam quando comparadas aos homens privados de liberdade.

Exemplos dessas diferenças de gênero são as diversidades do universo feminino, relacionadas à saúde feminina, gestação e maternidade, bem como o seu perfil sociodemográfico. Itens esses que são relevantes para que os gestores da segurança pública brasileira possam ter maior conhecimento de causa. De acordo com os autores do relatório:

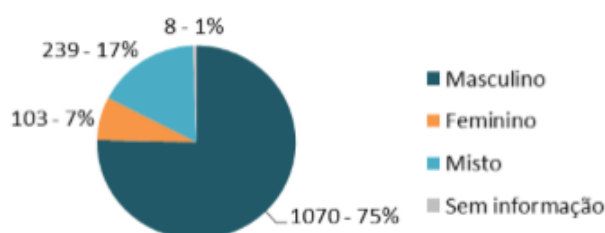
Historicamente, a ótica masculina tem se potencializado no contexto prisional, com reprodução de serviços penais direcionados para homens, deixando em segundo plano as diversidades que compõem o universo das mulheres, que se relacionam com sua raça e etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade, entre tantas outras nuances. Há uma deficiência grande de dados e indicadores sobre o perfil de mulheres em privação de liberdade nos bancos de dados oficiais dos governos, o que contribui para a invisibilidade das necessidades dessas pessoas (BRASIL; 2014).

## 2.4 DADOS SOBRE O SISTEMA CARCERÁRIO FEMININO NO BRASIL (Infopen Mulheres. 2014)

Conforme relatado no Infopen Mulheres (2014), dentre os mais graves problemas no sistema penitenciário brasileiro está a precariedade da infraestrutura. Em todo o território nacional, as unidades prisionais apresentam celas superlotadas e péssimas condições de habitação para a população carcerária.

Como é mostrado no gráfico a seguir, mesmo estando previsto na Lei de Execução Penal a separação de penitenciárias de acordo com o gênero, 75% dos estabelecimentos são destinados ao público masculino, enquanto apenas 7% abrigam exclusivamente a população feminina e 17% atendem aos gêneros masculino e feminino.

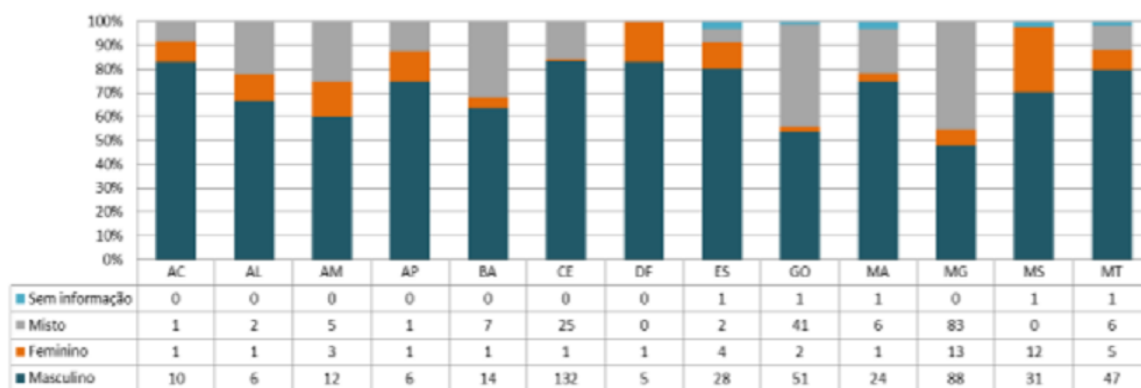
**Gráfico IV – Destinação do estabelecimento por gênero. Brasil. Junho de 2014.**



Fonte: Infopen, jun/2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.p.33

Considerando-se a realidade do Estado de Minas Gerais apresentada no relatório, este se encontra entre as unidades federativas com maior quantidade de estabelecimentos destinados exclusivamente às mulheres encarceradas, de acordo com o Gráfico V abaixo.

## Gráfico V – Destinação do estabelecimento por gênero. UFs. Junho de 2014

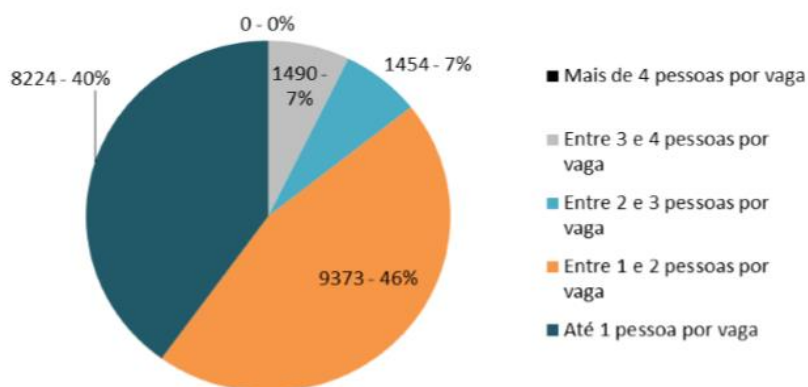


Fonte: Infopen, jun/2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.p.35

Por meio do gráfico V, o Infopen relata a situação da lotação das celas nas unidades prisionais femininas e os problemas referentes à superlotação de celas ocorrem em menor proporção em comparação com a média geral do sistema prisional do país.

No Estado de Minas Gerais 50% das unidades prisionais é destinada ao público masculino, enquanto apenas 10% abriga exclusivamente o sexo feminino. Por outro lado, 40% recebe ambos os gêneros, o que revela uma disparidade com as necessidades de estruturas próprias para atenderem às mães encarceradas.

**Gráfico VI– Mulheres em unidades femininas por situação de lotação. Brasil. Junho de 2014.**



Fonte: Infopen, jun/2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça.p.36

Novamente, aproximando para o contexto do cenário prisional mineiro, os percentuais apresentados pelas unidades prisionais do Estado de Minas Gerais, na Figura V.III, indicam o percentual da superlotação em diferentes faixas, apresentando as unidades federativas com maior percentual de superlotação nas penitenciárias.

No caso do Estado de Minas Gerais, 20% das penitenciárias possui superlotação entre 201% e 300%, enquanto outros 20% das penitenciárias têm superlotação entre 120% e 200%, 50% possui superlotação na faixa dos 101% a 125% e 10% possui superlotação em até 100%.

Apesar de alguns dados não fornecerem algumas informações por parte das unidades prisionais, o material elaborado pelo Departamento Penitenciário Nacional consegue detectar e apontar a fragilidade e inadequação do sistema penitenciário brasileiro quanto ao público feminino. Exemplo disso estão nos problemas básicos relacionados à insalubridade e a superlotação de celas que afeta a população carcerária como um todo. Diante de tais fatores, é possível presumir que se tais déficits estão presentes na estrutura como um todo, também afetarão primordialmente as especificidades de gênero que carecem de atenção e reconhecimento por parte dos gestores que, diante de recentes repercussões quanto à incapacidade do Estado em oferecer e gerir recursos

suficientes para suprirem as demandas das mães e suas crianças no cárcere, revelaram buscas por novas alternativas que solucionem tal questão.

Após repercussão nacional do caso da determinação na justiça pela soltura de Adriana Ancelmo, ex-primeira dama do Estado do Rio de Janeiro, devido ao fato da mesma ter filhos menores de 12 anos, o tema da maternidade no sistema prisional voltou a ser debatido no ano de 2017.

Em meio à essas discussões, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou e aprovou liberação de *Habeas Corpus* coletivo às mães condenadas pelo sistema judiciário, que possuem filhos com idade inferior a 12 anos. Tal decisão, possui caráter humanizador e atentou-se primordialmente em buscar soluções para a falta de estrutura do sistema penitenciário para receber detentas gestantes e mães com seus filhos pequenos.



## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste segundo capítulo foi apresentada a metodologia de pesquisa, as políticas públicas formuladas para atender às demandas das gestantes e mães de crianças pequenas que se encontram lotadas no sistema penitenciário brasileiro. Além disso, também foram desenvolvidas as questões de desigualdade de gênero, que marcam e preconizam a invisibilidade deste grupo social perante a sociedade.

Somado à metodologia e à teoria de desigualdade de gênero foram apresentados os dados estatísticos divulgados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias voltado para as mulheres - o Infopen Mulheres (2014) - junto à uma breve exposição dos artigos da Lei de Execução Penal que circundam o tema estudado.

Por fim, com base na realidade relatada nos dados do relatório do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, detectou-se a precariedade na qual milhares de mulheres detentas estão inseridas no Brasil.

Para prosseguir e aprofundar com essa discussão acerca da maternidade no cárcere serão retomados alguns elementos do debate teórico realizado no primeiro capítulo. O próximo capítulo irá articular os resultados encontrados no presente capítulo sobre o Estado de Minas Gerais. Mas há uma diferença, pois, o foco do próximo capítulo será sobre fontes mais qualitativas, derivadas de entrevistas realizadas no Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade.

### **Capítulo 3- Referencial teórico e os indicadores do sistema penitenciário brasileiro:**

Como já apresentado no primeiro capítulo desta monografia, o processo de formulação de políticas públicas é influenciado por diversos fatores, que envolvem a tomada de decisão dos diversos atores participantes dos processos decisórios.

À fim de detalhar o desenvolvimento deste processo foi apresentado o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), que define os quatro processos existentes que determinam o comportamento e os interesses dos formuladores das agendas governamentais.

O primeiro processo denominado pelo autor se refere a etapa de estabelecimento das políticas que farão parte da agenda, já o segundo processo é o da especificação das alternativas que serão ofertadas, o terceiro é a escolha que irá se sobrepôr ao conjunto de alternativas disponibilizadas e o quarto processo é relacionado à etapa final de implementação da decisão. (CAPELLA. 2005.p.2).

Dentre essas quatro etapas do processo apresentado no Modelo de Múltiplos fluxos, o processo de estabelecimento das políticas que irão integrar a agenda e a escolha das alternativas são considerados como antecessores do processo decisório. E, além disso, é também delimitado pelo modelo a noção de que a agenda governamental é formada por pautas que chamem a atenção dos formuladores de políticas públicas e pelos interesses que lhes são afins.

Sendo assim, para que ocorram mudanças nas pautas governamentais é necessária a convergência de três fluxos denominados por Kingdon como problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*).

Ao se aplicar o modelo no contexto da segurança pública brasileira, é relevante considerar as características do primeiro fluxo, pois este revela a sobreposição de determinados problemas sobre outros devido a incapacidade dos atores em atender a todos simultaneamente.

À fim de esclarecer a diferença entre a definição de problemas e condições, o autor ressalta a condição como uma situação social que não

possui força suficiente para que os formuladores de políticas se interessem em introduzi-la na agenda, e, estas só podem vir a serem consideradas como problemas sob a influência de três mecanismos denominados como indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback* de ações governamentais.

Como características destes três mecanismos estão, respectivamente, a proveniência de dados estatísticos que evidenciem a relevância de tal condição social como um problema a atuar; a calamidade ou comoção gerada por discussões que se sobressaem nas mídias e geram pressão para formulação de políticas na agenda e por último, o monitoramento dos resultados de ações governamentais que mantém o problema como um alvo do interesse dos atores formuladores de políticas.

Simultaneamente à apresentação do Modelo de Múltiplos Fluxos, é também primordial sua aplicação no tema central desta monografia. Para tal, é traçado um paralelo entre os três fluxos que orientam as mudanças na agenda junto aos dados estatísticos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (2014) e os resultados que demonstram a realidade das implementações de políticas carcerárias no Brasil. Estas poderiam balizar a ampliação da discussão da segurança pública e atrair a atenção dos formuladores de políticas para a pauta e priorizar o monitoramento de tal processo.

Após essas explanações também foi desenvolvida a discussão acerca da implicação desses conceitos no contexto da segurança pública no Brasil. Neste cenário o envolvimento do gestor público para o cumprimento dos planos elaborados para as políticas públicas é tido como primordial, no que se diz respeito ao papel ativo na implementação e gestão dos processos das políticas.

No desenvolvimento do estudo, o segundo capítulo apresentou a metodologia utilizada para análise dos dados apontados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (2014) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Somados à interpretação destes dados e à leitura teórica referente ao conceito de desigualdade de gênero, a discussão pautou-se na centralização

do tema para o sistema penitenciário feminino brasileiro, bem como na contextualização da situação da mulher no cárcere, perante a realidade apontada nos relatórios.

Uma vez relatado brevemente os assuntos que foram abordados nos capítulos anteriores de forma mais aprofundada, o objetivo deste terceiro capítulo é o de articular o referencial teórico aos resultados demonstrados nos relatórios destes órgãos penitenciários. Pretende-se, ainda, aprofundar na discussão acerca da precariedade observada na capacidade do Estado em prover as adequações necessárias às mulheres encarceradas com filhos.

Há uma convergência entre os dois primeiros capítulos relacionada ao fato de abordarem genericamente o tema da maternidade do cárcere no Brasil. No presente capítulo será realizado um *estudo de caso* com base em dados secundários. O propósito é enriquecer a monografia por meio da demonstração de dados relativos à uma parcela da realidade das mães que cumprem pena em instituições prisionais. Para tanto, selecionamos como exemplo o caso do Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade- CRGPL, situado na cidade de Vespasiano, Minas Gerais.

### **3.1 O contexto das políticas de maternidade carcerária na realidade das unidades prisionais brasileiras.**

Apesar da existência das políticas carcerárias já apresentadas anteriormente, o que se pode concluir sobre os resultados dos dados levantados, ainda que incompletos, é de que há uma forte carência, não apenas de disponibilização de recursos, como também da prevalência de infraestrutura adequada para o contingente populacional carcerário, detectados em meio aos índices de superlotação de celas tanto em unidades prisionais femininas como masculinas e mistas.

Entretanto, foi possível identificar alguns esforços por parte dos parlamentares em elaborar projetos de leis que visam oferecer soluções capazes de gerar melhorias na infraestrutura do sistema penitenciário brasileiro. Alguns deles serão descritos a seguir.

Dentre os recentes projetos encontram-se o Projeto de Lei do Senado nº 63, de autoria do Senador Eduardo Braga (MDB/AM), que determina a construção de estabelecimentos prisionais, em municípios com mais de 500.000 habitantes, próprios para o exercício de trabalho agrícola, industrial e afins. Aqueles estabelecimentos teriam como finalidade o cumprimento de pena por crimes sem violência e em regime semiaberto.

Outro projeto que se encontra em aberto recentemente é o Projeto de Lei do Senado nº 580, de autoria do senador Waldemir Moka (MDB/MS), que determina a alteração da Lei de Execução Penal <sup>4</sup> e estabelece a obrigação do detento de ressarcir as despesas ao Estado durante o cumprimento de pena por meio de atividade laboral.

Apesar de ambos os projetos não trabalharem diretamente a questão da maternidade no cárcere, estes demonstram que há o presente interesse na busca de alternativas que otimizem e busquem melhorias na estrutura das unidades prisionais e na utilização sustentável dos recursos públicos, solucionando parte da demanda que se refere à superlotação nos presídios.

---

<sup>4</sup> Lei nº 7.210 de 11 de Julho de 1984.

Além destes projetos, a mídia também tem demonstrado interesse sobre situações pontuais que ocorrem nos presídios femininos desde a concessão de *Habeas Corpus* à Adriana Ancelmo, esposa do ex-governador Sérgio Cabral. Ela foi condenada pelo crime de lavagem de dinheiro e participação em organização criminosa, para que a mesma cumprisse pena em regime domiciliar em razão dos filhos pequenos.

A partir deste ocorrido, o Ministério Público solicitou a extensão dessa medida à outras mães brasileiras que se encontravam em situação semelhante e, conseqüentemente, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes concedeu *Habeas Corpus* para todas as gestantes e mães de crianças com idade inferior a 12 anos e visitou uma unidade prisional em Brasília – DF, gerando maior visibilidade de um espectro pouco mostrado da realidade prisional brasileira.

Outra matéria relacionada ao tema foi publicada no site de notícias G1 e divulga os resultados da pesquisa “Dores do aprisionamento: a vivência das mulheres nas prisões” realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A pesquisa é sobre as mulheres detentas que cumprem pena no Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto. A publicação relata a solidão enfrentada pelas mulheres em situação de cárcere, que se encontram isoladas de pessoas do seu vínculo afetivo. Destaca-se, ainda, a punição moral derivada do fato de ser condenada por um crime.

Segundo as narrativas que fazem parte da referida pesquisa a mulher é tida como duplamente criminosa, pois além de infringir a lei ela, também, infringe o papel social que lhe é imposto como mãe, responsável por seus familiares e cuidadora do lar.

Além da rejeição moral sofrida pelas detentas, a pesquisa também aponta as diferenças entre homens e mulheres em situação de cárcere, no que se diz respeito à comunicação e recebimento de visitas de familiares.

Seja pelo abandono de seus companheiros afetivos e até mesmo de sua família ou por decisão da própria detenta, que se preocupa com o bem-estar de seus entes queridos, que necessitam passar pelo procedimento de

revista íntima para vê-las, as visitas às penitenciárias femininas são muito menos recorrentes do que a quantidade de visitas às penitenciárias masculinas.

De acordo com uma das autoras da pesquisa, a professora Luana Hordones: “Nas entrevistas que fazem parte da pesquisa, os homens dizem ter visitas, contam quem os visita, a periodicidade. As mulheres, por sua vez, não. As mulheres são muito pouco visitadas e isso é um dado que aparece na fala daquelas que são visitadas e daquelas que não são, que o dia de visita é um dia muito triste. O dia de visita é um dia muito vazio”.

O forte comparativo entre as realidades de homens e mulheres encaixados no mesmo meio de marginalização da sociedade, demonstra a prevalência da existência de um contrato imposto sobre as mulheres (PATEMAN,1988) que se torna ainda mais evidente quando colocado sob as condições de uma vivência dentro do sistema penitenciário.

Esses e outros diferenciais decorrentes das circunstâncias do ambiente carcerário feminino, prevalecem a existência da invisibilidade e inferioridade da situação da mulher para a sociedade e, por conseguinte, das demandas oriundas do exercício da maternidade dentro da prisão frente às parcelas do governo que são responsáveis pela manutenção e gestão dos recursos das unidades prisionais.

### **3.2 A MATERNIDADE NO CÁRCERE:**

Mesmos sendo considerado um modelo na América Latina, por ser o único centro de referência destinado exclusivamente à gestantes e parturientes, com todo o aparato necessário para atendê-las, o Centro de Referência às Gestantes Privadas de Liberdade - CRGPL enfrenta dificuldades no atendimento adequado a esse público, que aumenta ano após ano.

Criado no ano de 2007 e implementado em 2009 pelo governo do Estado de Minas Gerais, a ideia inicial foi a de realizar um acompanhamento da instituição por profissionais de diversas especialidades. O propósito foi acompanhar o período gestacional da detenta, bem como ensiná-la os cuidados iniciais com os bebês e auxiliá-la psicologicamente. Principalmente, no momento em que a guarda da criança passa para os familiares da mãe, enquanto essa retorna para a penitenciária de onde veio e dá continuidade ao cumprimento de pena.

O desenvolvimento do presente capítulo baseia-se nos dados secundários produzidos pelo projeto “Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar”, financiado pelo CNPq e pela (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar) (2014). Neste foi realizada uma pesquisa de campo no Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade – CRGPL.

À fim de verificar se o CRGPL é uma forma de resposta do Estado como um caminho de política pública, que atenda às demandas das mulheres detentas, essa pesquisa objetivou traçar o perfil das mulheres assistidas, bem como entrevistá-las por meio de rodas de conversações.

Além disso, também foram realizadas conversações com funcionários da instituição, que se dispuseram a discorrer sobre o funcionamento interno e sua rotina diária. As respostas produzidas nas conversações retornariam para a unidade após a análise das informações, para que fossem sugeridas contribuições de melhorias e transformações no funcionamento do centro de referência.



O método investigativo utilizado pela pesquisa para traçar o perfil das mulheres assistidas pelo CRGPL foi a *análise de discurso*, com base nos documentos jurídicos e prontuários psicológicos e médicos, que foram avaliados quantitativa e qualitativamente.

Como a instituição é uma unidade em que as prisioneiras ficam temporariamente, os pesquisadores encontraram dificuldades para obter todos os documentos necessários, relacionados às 56 (cinquenta e seis) mulheres entrevistadas.

O que foi constatado pelas análises de estatísticas descritivas realizadas pelos bolsistas da pós-graduação do projeto é o seguinte: 1) quanto à faixa etária, dentre as 56 (cinquenta e seis) detentas entrevistadas, 65,4% estão entre 23 e 33 anos de idade; 20% tem entre 18 a 23 anos; por fim, acima de 33 anos estão 14,6%.

Quanto à cor, a maioria predominante é da cor parda com 49,1% das mulheres. Em segundo lugar está o percentual de 27,3% da cor branca. Em terceira está a cor preta, com 21,8%. Por último, a cor amarela com 1,8%.

Sobre o estado civil, com o maior percentual, de 49,1%, estão as casadas, seguidas pelas solteiras, com 41,8%. As divorciadas e as viúvas representam, respectivamente, 7,3% e 1,8% da amostra estudada.

Cerca de 92,9% das entrevistadas são nascidas no Estado de Minas Gerais, além das 5,4% originárias do Estado de São Paulo e 1,8% do Estado de Goiás. Em relação à escolaridade foi apontado que 71% dessas mulheres cursaram o ensino fundamental, entretanto, o percentual das que concluíram é de 5,4%. Além disso, 23,6% delas cursaram o ensino médio, sendo concluído por apenas 8,9%. Por último, dentre as detentas estudadas somente 3,6% chegaram ao ensino superior, mesmo assim incompleto e há uma detenta (1,8%) analfabeta.

Como atividade laboral exercida com carteira assinada, 50% das detentas trabalhavam no comércio como vendedoras. Em seguida, 28,5% trabalhavam com ciências, artes, no meio rural e na produção de bens e serviços industriais. Por fim, 21,4% delas eram trabalhadoras de serviços administrativos.

Já na atividade laboral informal, a grande maioria (61,8%) eram trabalhadoras de serviços e vendedoras no comércio, enquanto o restante de 38,1% distribuí-se em serviços administrativos, trabalhadoras rurais e da indústria.

Na amostra estudada, foi detectado que 81% das mulheres estavam entre os 7 e 9 meses de gestação, período gestacional próximo ao de referência para que a mulher seja transferida para o CRGPL, que é em torno dos sete meses. Em 19% dos casos, as gestantes puderam ser acolhidas pela instituição antes da idade gestacional determinada, devido a sua situação pessoal ou da gestação. 20,4% das entrevistadas foram transferidas para o CRGPL entre 1 e 4 dias após o parto e 23% já haviam dado à luz a cerca de um mês.

Quando perguntadas sobre o processo de separação entre mãe e filhos no momento de oficialização da guarda da criança, 54,2% relataram que gostariam de permanecer com o bebê, 27,1% não manifestaram intenção de permanência com a guarda e outras 18,8% ainda não haviam passado por essa separação.

Dentre os trabalhos ofertados no CRGPL para promover a redução de pena dessas mulheres, estão os serviços de faxineira, cuidadora, trabalho na cozinha, confecção de móveis, entre outros. As detentas que estudam possuem como opção o ensino fundamental e ensino médio.

Ao buscar informações percentuais sobre as visitas recebidas, a pesquisa apontou que 56% das mulheres afirmam receber visitas e, dentro dessa amostra, 55,6% são visitadas pela mãe, 48,1% por outros parentes, 40,7% são visitadas pelos filhos, 29,6% visitadas pelos companheiros e em menor escala, 3,7% responderam que são visitadas pela sogra, pelo padrasto, pelos avós e por ambos os pais e por fim, 11,1% afirma ser visitada somente pelo pai.

Para a coleta de dados qualitativos, a ferramenta utilizada pelos pesquisadores foram as chamadas conversações, explicadas por eles como um método grupal em que os participantes debatem sobre o tema proposto em uma conversa inicial denominada por “conversação diagnóstica” (SANTIAGO,2011) de onde os pesquisadores irão perceber alguns pontos primordiais que serão investigados.

No caso do estudo aqui relatado, após a conversa diagnóstica, foram realizadas três conversações no Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade com as presas e mais três com as funcionárias da instituição. Somente a conversa diagnóstica foi realizada com os familiares, todas essas conversações foram posteriormente estudadas pela equipe de pesquisadores por meio da análise do discurso e serão transcritas, em partes, no presente trabalho.

A primeira conversação teve como ponto central o relato das detentas sobre o que as incomodava no cotidiano na unidade prisional e possíveis soluções pensadas por elas:

“A senhora acha natural encontrar uma cobra coral no Centro de Referência? Ratos no meio das fraldas das crianças?” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR.2014.p.21)

“Se a gente não tivesse limpado, o rato ia tá lá até hoje, fazendo xixi e cagando lá no meio das fraldas... Eu ia fazer velório do rato, porque aqui rato é patrimônio. Patrimônio da cadeia” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.21)

“Dois dias sem água num lugar que tem mulheres grávidas e muitas crianças, não tem como, né? Tem vez que falta lá embaixo e aqui em cima, aí fica sem água até pra gente beber.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.21)

“Quando chove, eles mandam colocar até banheira aqui fora pra aproveitar água. Mas, lá dentro, fica todinho de balde, porque é goteira, o alojamento todo de goteira, todo mofado.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.21)

Além das questões de falta de infraestrutura, a conversa técnica também detectou queixas quanto ao apoio médico fornecido dentro da instituição e pela parceria do Centro de Referência com o Hospital Sofia Feldman localizado na cidade de Belo Horizonte, cujo deslocamento possui dificuldades na logística pela falta de veículos disponíveis para escolta até a maternidade:

“É normal um Centro de Referência à Gestante, principalmente onde tem crianças, não ter pediatra?” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR.2014.p.21)

“Não sei se a senhora é mãe, mas eu creio que deve ser. Igual no caso, a maioria das meninas aí estão grávidas. Toda vez por semana, vem esse

peçoal do Sofia. Não teria que ser um médico pra tá olhando? Tem grávida que passa mal, tem tontura, fica mais de uma semana sentindo dor e, pra eles, tudo é normal, é só Paracetamol que dá pras grávidas. Porque eu já fui grávida e, se não tivesse dado o grito, meu filho tinha morrido dentro de mim aqui dentro deste lugar.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.22)

“Se ela sai de escolta pra ganhar o menino e a bolsa de outras estourarem, elas vão ficar esperando o carro voltar.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.22)

“Porque, quando passei mal, eu falei com a enfermeira. Eu tava de 40 semanas e cinco dias. A enfermeira achou que tava normal. Ai eu falei pra ela que não, não era normal, quero ir pro médico agora! Aí foi onde eu falei com ela que, se não me levar, eu vou enfiar a caneta dentro de mim e vou estourar minha bolsa! Quando chegou lá, minha filha, minha pressão tava alta, eles me internou na hora, meu parto foi... não sei falar direito, meu filho tava quase morrendo!” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.22)

Outras queixas por parte das presas na entrevista são relacionadas à comunicação do Centro de Referência com os familiares sobre a situação das crianças e das parturientes:

“Eu acho também que, por mais que a gente está presa, quando a gente sai daqui pra ganhar criança, eles poderiam avisar a família da gente. Pelo menos avisar a mãe da gente, e quem tem marido, avisa o marido. Porque aqui não pode! Se meu marido vai registrar, eu deveria falar com ele o nome da criança, conversar com ele, mas eles não deixam a gente fazer isso, entendeu? Só fica sabendo quando a gente chega aqui ou quando visita vem visitar!” (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar.2014.p.23)

“Olha, eu acho assim, eu acho que aqui precisa sentar, organizar, aqui não tem estrutura pra ser o que eles quer que seja!” ((CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENFACE FAMILIAR).2014.p.23)

“Ainda mais que eles falam que é Centro de Referência da América Latina” (completam todas as mulheres presentes). (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar.2014.p.23)

Ao fim dessa primeira conversaçã, a entrevistadora conclui que as principais sugestões das mulheres entrevistadas se relacionam a melhorias na higienizaçã do ambiente, ventilaçã e contrataçã de mais médicos para atendê-las.

A segunda conversação gira em torno do convívio da mãe com a criança no cárcere e sobre o direito de decidir sobre o destino da criança após atingir o prazo máximo em que ela pode permanecer na instituição, a pesquisa revelou que as mulheres entrevistadas não tinham plena consciência das exigências do Estado e sobre a possibilidade de optarem. Isso gerou um questionamento por parte da pesquisadora sobre o porquê das mesmas demonstrarem desconhecimento sobre esse direito quando foram perguntadas:

“Eu acho, senhora, que a gente poderia escolher, uma mãe poderia escolher se realmente quer ganhar o filho e ficar com o filho aqui, por mais que é um ano só, seis meses! [...] Eu não quero ficar com meu filho num lugar desse aqui, porque meu filho não vai ter utilidade nenhuma nesse lugar, não vai ter médico decente, sempre vou ter que me humilhar pros outros ajudar meu filho.” (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar p.54.2014.p.24)

“Aqui a gente tem o direito de permanecer calada! Nosso único direito!” (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar p.54.2014.p.24)

“Se você veio presa com seu filho, né, a responsabilidade é sua. Você tem direito de tá com ele aqui ou não. Então a vida de mãe, igual no meu caso, meu primeiro filho, não desejo entregar, aqui não é o melhor lugar pra ele, mas você tem que se contentar com o que tem, né?” (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar.2014.p.24)

Devido a não definição clara pela legislação sobre quem é o responsável pela decisão da permanência ou não da criança com a mãe no ambiente carcerário, no Estado de Minas Gerais não foi possível localizar o documento que regula esse processo durante a pesquisa da promotora de justiça Vanessa Fusco enquanto escrevia sua tese de doutorado “Filhos do cárcere: limites e possibilidades de garantir os direitos fundamentais dos filhos das mulheres privadas de liberdade no Brasil.” Sendo assim, a decisão final fica a cargo do juiz responsável pelo caso que irá determinar o destino da guarda da criança completar um ano de convivência com a mãe na penitenciária.

No mais, após conversa realizada com os responsáveis pela instituição durante as entrevistas relatadas na pesquisa, a diretoria alegou que todas as detentas são informadas de seus direitos, o que é contraditório ao que foi mostrado nos trechos da conversação com as detentas a seguir:

“Não deveria depender do juiz se o menino pode ir embora ou não. Eu acho que tinha que depender da mãe.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENLACE FAMILIAR.2014.p.28)

“Acho que as pessoas que ganham neném tinha que ter direito de escolher se quer ficar com o filho ou não. Se não quer, a família vinha buscar e ia pra uma cadeia fechada.” (CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENLACE FAMILIAR.2014.p.28)

“E aqui eles fala que a criança não tá presa! Mas tá sim! Pra criança sair, precisa do juiz autorizar. Então se fosse assim, se eles não tivesse presos era só a gente ganhar e, por decisão da gente, mandar eles pra casa! Mas não é assim!” (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar.2014.p.28)

Na terceira e última conversa com as presidiárias, foi proposto pela pesquisadora que as detentas sugerissem e ajudassem a pensar em medidas para solucionar os problemas apresentados nas duas conversas anteriores.

Para sanar as questões da área da saúde, as mulheres solicitaram serviço médico de urgência 24 horas, contratação de clínico geral e pediatra, melhorias na equipe de enfermagem e que fossem acionados os órgãos reguladores responsáveis pelo funcionamento do Centro de Referência para que fosse monitorado regularmente o que ocorre na instituição.

Quanto à questões judiciais, foi sugerido maior agilidade no processo de guarda, pois a maioria das mulheres queixou-se que a demora dessa decisão é prejudicial aos seus filhos, pois implica em maior tempo de permanência deles na unidade prisional ao invés de conviverem com seus familiares.

Para surpresa da equipe de pesquisa, foi constatado que as presas acreditam que a decisão de as enviar para o Centro de Referência deveria ser melhor avaliado, pois a maioria entrevistada tem preferência por permanecer em uma unidade prisional de regime fechado.

Quanto às melhorias para a logística do transporte, foi solicitado que a instituição ampliasse a quantidade de carros disponíveis, pois até o momento possuíam somente uma ambulância e uma *blazer* para conduzir dezenas de gestantes prestes a dar à luz e, ao mesmo tempo, escoltá-las.

Para melhorar o atendimento em diversos setores dentro da penitenciária, as presas sugeriram que o “Fale comigo” serviço no qual é

passado um bilhete para que elas possam solicitar atendimento de qualquer órgão, passasse a ter a periodicidade de uma vez por semana.

Na parte de sugestões para melhorias da estrutura física, as detentas afirmaram a necessidade de reformas os banheiros que se encontravam em más condições, dedetização do ambiente, ampliar as janelas dos quartos para melhorar a ventilação, fornecimento de berços, colchões novos, banheiro somente para crianças, permitir a entrada de novos brinquedos para as crianças, etc.

Por outro lado, quando questionadas sobre o lado bom da unidade prisional, foi citada a alimentação para elas e para as crianças, além do bom relacionamento com as agentes que as tratam de forma humanizada junto à psicóloga e a assistente social que às atende.

No encerramento desta última rodada de conversação, todas concordaram que se houvesse melhor planejamento e organização no funcionamento da unidade prisional, a vivência das detentas e das crianças seria melhor.

Em seguida, a equipe de pesquisa deu prosseguimento à outra rodada de entrevistas, contendo três conversações, realizadas com as funcionárias da instituição.

Devido à dificuldade da participação de todos os funcionários nas entrevistas, somente seis funcionárias puderam interagir com a pesquisadora. Durante a primeira conversação, o foco estava na capacitação da equipe para atender as demandas provenientes do atendimento das gestantes, parturientes e crianças.

Todas concordaram que a instituição mudou o foco na área da saúde e passou a investir somente na área da segurança, fazendo com que não houvesse treinamento suficiente para atendimentos em circunstâncias emergenciais, como era previsto no projeto de criação do CRGPL.

“Nós já éramos preparadas, então na área da saúde já não tinha que preocupar [...] nós fomos treinados é na área de segurança [...]. Eu salvei uma criança aqui e outra no hospital, quando estava de plantão [...] Por quê? Por causa do conhecimento de saúde que eu tinha [...] já teve parto aqui, os meninos da noite já fizeram parto...” (CARNEIRO,

Em relação à quantidade de agentes atuando no Centro, também houve concordância geral sobre a necessidade de ampliar a contratação para que o serviço de escolta durante o transporte de mulheres em trabalho de parto para o hospital não prejudicasse o serviço interno. Semelhante às detentas entrevistadas, as funcionárias também afirmaram que a permanência de uma equipe médica e um pronto atendimento emergencial melhorariam a qualidade da instituição.

Sobre a higiene, as entrevistadas informaram que a unidade tem boa estrutura na área da saúde e que a orientação que elas dão às detentas é que procurem o setor de Enfermagem caso as crianças tenham alergias e que cada prisioneira tem uma quantidade definida de fraldas a receber diariamente.

As funcionárias afirmam que as presidiárias possuem amparo, mas assumem que a falta de profissionais médicos e de recursos gera transtornos:

Eu já trabalhei quatro meses na Enfermagem. Aqui e agora, graças a Deus, temos que dar graças a Deus, temos duas ótimas enfermeiras, mas já chegamos a ficar sem enfermeira [...]. 'O que a senhora acha que ele tem? Meu filho tá passando mal, ele tá morrendo!'. Não pode ser assim. ((CARNEIRO, HENRIQUE FIGUEIREDO ET AL: MULHERES ENCARCERADAS: LAÇOS COM O CRIME, DESENLACE FAMILIAR).2014.p.43)

Na segunda conversaçã, as funcionárias dissertaram sobre as dificuldades que existem na conciliação do convívio das mães com as crianças devido à diversas situações peculiares de cada caso. É também dito por elas que o Centro de Referência não tem capacidade suficiente de atender à demanda de todo o estado e sugerem que fossem criadas outras instituições semelhantes.

Já na terceira conversaçã, o ponto central da discussã foi a proposta de melhorias a curto, médio e longo prazo através de sugestões originadas da entrevista com as funcionárias.

Essas melhorias se resumiram a quatro áreas: estrutura física, aumento da frota de veículos, capacitaçã dos funcionários e parcerias com a Universidade. Com alguns pontos em comuns com as solicitações das



detentas, elas propuseram que o espaço da instituição precisa de algumas reformas, entretanto, o que elas sugerem é a construção de vestiário feminino e masculino para os funcionários, ampliação do refeitório, melhorias na cozinha e nas salas administrativas.

Quanto à aquisição de novos veículos, as queixas pela escassez são idênticas às das detentas, o que infere em uma falha geral e percebida de forma unânime. Também em concordância com as presas, as entrevistadas estão de acordo com a necessidade de contratação de mais profissionais tanto para suprir a demanda na área da saúde como também para melhorar os procedimentos de escolta.

Por fim, as funcionárias do Centro ressaltam a importância de parceria com as graduações que pudessem ofertar estagiários da área pediátrica, ginecologia e psicologia, além de palestras com assuntos interessantes tanto para as detentas como também para os agentes que estão iniciando na instituição e necessitam de treinamento:

Você perguntou sobre a questão de estágios, seria muito bom ter estagiários aqui principalmente na assistência à criança, porque, como a gente tem muito trabalho, às vezes, foca mais na grávida [...]. Se tiver projeto que dê para dar continuidade na saúde da criança, à saúde da mulher, seria perfeito. (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar. Projeto CNPq, (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar), FIP.2014.p. 52)

Após o encerramento deste ciclo de entrevistas com os dois lados da moeda, a pesquisa conclui que o Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade não segue plenamente o que foi planejado no momento de sua criação e assim, carece de muitos ajustes quanto à sua gestão:

Sobre esta jovem instituição, pode-se dizer que ela se distanciou da forma como se colocou em prática e ainda não atende à proposta do projeto que a criou. Havia a necessidade de medidas, quase todas em curto prazo. As mais enfatizadas foram a contratação de profissionais da área médica, principalmente pediatria e obstetrícia, melhoria da frota de veículos, contratação e treinamento de seu corpo de funcionários, reformas e construções no espaço físico. (CARNEIRO, Henrique Figueiredo *et al*: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar p.54.2014)

### **3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Neste terceiro capítulo, foi apresentada a junção entre a teoria baseada na literatura trabalhada com a leitura dos dados retirados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, no decorrer do capítulo a inserção de uma síntese da pesquisa “Mulheres Encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar” escrita pelos pesquisadores Ilka Franco Ferrari (PUC Minas), Marília Novais da Mata Machado (UFSJ), Hebe Tízio Dominguez (Univ. de Barcelona – UB), Henrique Figueiredo Carneiro (UPE) e Mário Elkin Ramirez (Universidade de Antioquia – UdeA) e financiada pelo CNPq, (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar), FIP enriqueceu e aprofundou uma visão qualitativa sobre como é a realidade de uma penitenciária feminina criada para atender às mulheres gestantes, parturientes e suas crianças, bem como apresentar os principais problemas que surgem quando a gestão de um projeto não é monitorada periodicamente após sua implementação.

## CONCLUSÃO

O processo de desenvolvimento do presente estudo, possibilitou um conhecimento mais aprofundado acerca de um tema pouco visível perante as outras questões que permeiam no contexto da segurança pública no país. Através da leitura e interpretação dos dados apresentados nos capítulos anteriores, bem como da análise por parte da literatura referente ao conceito de políticas públicas e da síntese da pesquisa qualitativa feita em um Centro de Referência destinado à gestantes e parturientes privadas de liberdade, foi alcançada uma nova visão sobre os desafios enfrentados pelos gestores públicos que atuam sob esse cenário.

Com isso, a realização desta monografia permitiu que fosse reforçado o impacto que os estudos e pesquisas sobre esse tema possuem sobre o campo da gestão pública, bem como a necessidade de se buscarem novas fontes de conhecimento e monitoramento da forma na qual as políticas pública que regulam a maternidade no sistema prisional são implementadas à fim de estabelecer garantias e adequações que aperfeiçoem a gestão de recursos destinados ao atendimento das mães assistidas pelas unidades penitenciárias.

Além do mais, a discussão do tema proposto visou contribuir para ampliar a divulgação de informações acerca de uma parcela da sociedade brasileira cujas necessidades específicas são invisíveis. Assim, buscou-se garantir que a gestão pública se atente a estes fatos e enriqueça a discussão de forma a buscar melhores ferramentas durante a formulação e implementação de políticas públicas. Deste modo, seria possível impactar positivamente sobre a maternidade carcerária e assim, aparar uma das muitas arestas pertencentes ao complexo déficit na estrutura do sistema prisional brasileiro. Isto poderia favorecer o processo de humanização nas penitenciárias e de reinserção das presas na sociedade após cumprimento de pena.

Contudo, as ferramentas trabalhadas para que fosse possível conhecer parte da realidade da maternidade carcerária brasileira, também serviram como um alerta sobre alguns pontos cruciais para a humanização das unidades

prisionais femininas que permanecem em aberto, como é o caso da infraestrutura das penitenciárias para atendê-las.

Dentre essas ferramentas cruciais, destacam-se os relatórios publicados em Junho de 2014 pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, ainda que com dados incompletos sobre algumas unidades federativas e a transcrição das entrevistas da pesquisa “A maternidade no cárcere: “mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar”. Este Projeto de Pesquisa financiado pelo CNPq, que proporcionou conhecimento baseado nas palavras das próprias detentas e das funcionárias que lidam com a rotina e os desafios que envolvem o cumprimento de pena perante a maternidade e vice-versa.

Foi revelado pelas referências utilizadas no desenvolvimento do estudo, que a escassez de informações relevantes que levar conhecimentos aos órgãos responsáveis pela gestão e formulação dessas políticas carcerárias, cria obstáculos para que seja realizado um alinhamento para que sejam supridas as diversas faltas que surgem no processo de implementação da política e que inviabilizam o cumprimento do plano estabelecido previamente.

Por fim, essas considerações finais encerram o trabalho e visam não somente demonstrar as impressões deixadas pelos capítulos anteriores, como também frisar a importância de destacar esse tema no ambiente acadêmico e estimular que surjam novas abordagens de pesquisa que enriqueçam ainda mais e vislumbrem novas pautas sobre o papel da gestão pública no cenário prisional.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas)** – Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 18.290/09.** Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2009.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo.** 4ª edição, São Paulo, 1970.  
Disponível em:  
< <http://brasil.indymedia.org/media/2008/01/409660.pdf> >  
Acesso em: 10 de agosto de 2017.

BOSCHETTI, I. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2009

BENGOCHEA, J. L. et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã.** Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004

BERGAMO, Mônica. **Gilmar Mendes visita presídio e fica surpreso com mães com filhos.** Disponível em: <  
<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/06/gilmar-mendes-visita-presidio-e-fica-surpreso-ao-ver-maes-com-filhos.shtml?loggedpaywall> >  
Acesso em: 06 de junho de 2018.

BRASIL. **Lei 7.210, de 11 de julho de 1984.** Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasil, DF, artigo 89, 1984.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Brasília, 2014. Disponível em:  
<[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicapenal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicapenal/documentos/infopen_dez14.pdf)>  
Acesso em: 21 de agosto de 2017.

BRASIL. **Lei 13.675, de 11 de junho de 2018.** Brasília, 2018. Disponível em:  
<  
[http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=27394952&utm\\_source=LISTA+GERAL&utm\\_campaign=8ef425b961-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_03\\_10\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3e1495bed7-8ef425b961-256083597](http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=27394952&utm_source=LISTA+GERAL&utm_campaign=8ef425b961-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_10_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_3e1495bed7-8ef425b961-256083597) >  
Acesso em: 18 de junho de 2018.

BRASIL. **Medida Provisória 821/2018 de 27 de fevereiro de 2018.** Brasília, 2018. Disponível em:

<

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168386&utm\\_source=LISTA+GERAL&utm\\_campaign=8ef425b961-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_03\\_10\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3e1495bed7-8ef425b961-256083597](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168386&utm_source=LISTA+GERAL&utm_campaign=8ef425b961-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_10_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_3e1495bed7-8ef425b961-256083597) >

Acesso em: 18 de junho de 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação de Agenda Governamental: Perspectivas teóricas.** São Paulo, 2005. Disponível em:

<<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file> >

Acesso em: 12 de junho de 2018.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** Florianópolis, 2011. Disponível em:

< <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf> >

Acesso em: 25 de novembro de 2017.

CARNEIRO, Henrique Figueiredo; DOMINGUEZ, Hebe Tízio; FERRARI, Ilka Franco; MACHADO, Marília Novais da Mata; RAMIREZ, Mário Elkin. **Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar.** Projeto CNPq, (CARNEIRO, Henrique Figueiredo et al: Mulheres encarceradas: laços com o crime, desenlace familiar), FIP.2014

IPEA. **Atlas da Violência.** São Paulo. 2017. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30411:atlas-da-violencia&catid=217:presidencia&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30411:atlas-da-violencia&catid=217:presidencia&directory=1) >

Acesso em: 02 de dezembro de 2017

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: Uma introdução.** São Paulo, 1997. Disponível em:

<<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/MetodologiadaPesquisa/una%20sv%20planejamento%20de%20pesquisa.pdf> >

Acesso em: 20 de novembro de 2017.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual.** 1988. Disponível em:

<[https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/3363/mod\\_resource/content/1/PATEMAN\\_contrato\\_sexual.PDF](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/3363/mod_resource/content/1/PATEMAN_contrato_sexual.PDF) >

Acesso em: 12 de maio de 2018.

PASSETTI, E. **Anarquismos e sociedade de controle.** São Paulo: Cortez, 2003.

PIMENTEL, Thais. **“Condenadas”: visitas são raras em penitenciárias femininas, aponta pesquisa da UFMG.** Disponível em:

< <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/condenadas-visitas-sao-raras-em-penitenciarias-femininas-aponta-pesquisa-da-ufmg.ghtml> >

Acesso em: 24 de junho de 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** 1998. Disponível em:

<[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20\\_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf)>

Acesso em: 10 de março de 2018.

SALLA, F. **Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil.** Revista Lusotopie, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003.

SÃO PAULO, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** 2017. Disponível em:

< [www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)>

Acesso em: 11 de maio de 2018.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial: Reorganização e Revista de Pesquisa em Políticas Públicas e reformulação do sistema prisional feminino.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Ministério da Justiça., 2007.

SANTIAGO, Ana Lydia. **Entre a saúde mental e a educação: abordagem clínica e pedagógica de sintomas na escola nomeados por dificuldades de aprendizagem e distúrbios de comportamento.** Belo Horizonte, Ed. PUC Minas, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: Uma revisão da literatura.** Porto Alegre, 2006, p. 20-45. Disponível em:

< <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >

Acesso em: 25 de novembro de 2017.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas.** Lisboa, 2002. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>

Acesso em: 11 de janeiro de 2018.

