

Recomendação nº5 de 03 de maio de 2017

Dispõe sobre Posicionamento e recomendações do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) em relação ao Decreto de 12 de abril de 2017 – Indulto de dia das mães.

1. A presente Recomendação destina-se a apresentar pontos cruciais sobre o encarceramento feminino e os últimos Decretos de Indulto, tendo em vista subsidiar os órgãos do Estado brasileiro na implementação do Decreto de 12 de abril de 2017, que “Concede indulto especial e comutação de penas às mulheres presas que menciona, por ocasião do Dia das Mães, e dá outras providências”.

Perfil do encarceramento feminino no Brasil

2. O encarceramento no Brasil, que possui a 5ª maior população prisional do mundo com mais de 600 mil pessoas presas (MJ, 2014), consiste num dos maiores problemas sociais e de violações de direitos humanos do país, um dos reflexos de desigualdades estruturantes – pela negação de direitos a determinados grupos sociais, fortemente marcados pelo racismo e sexismo e pela concentração de riquezas e recursos no país. A taxa nacional de ocupação das unidades prisionais é de 167%, há um déficit de mais de 230 mil vagas nos estabelecimentos prisionais, tornando a superlotação realidade comum em todos os estados.

3. Nesse cenário, as mulheres correspondem a cerca de 6,4% do total da população prisional – mais de 37 mil mulheres privadas de liberdade –, com uma taxa de encarceramento de 18,5 mulheres a cada 100 mil habitantes, colocando o país a 7ª posição do mundo. Seguindo as tendências mundiais, o contingente de mulheres presas tem crescido proporcionalmente em patamares mais elevados que o encarceramento de homens: **entre os anos de 2000 a 2014, o número de mulheres presas no Brasil cresceu 567%, enquanto o de homens aumentou 220% no mesmo período** (MJ, 2014).

4. As discriminações de gênero também são notórias no sistema prisional, no qual ainda prevalece a ótica masculina, fazendo com que as condições do encarceramento sejam vivenciadas pelas mulheres de forma mais gravosa e excludente. As especificidades das mulheres ainda são invisibilizadas (as instalações dos estabelecimentos femininos são geralmente mais precárias, sem espaços adequados para gestantes e lactantes, a vestimenta segue padrões masculino e itens específicos de higiene pessoal são recorrentemente insuficientes) e seus vínculos sócio familiares são mais facilmente rompidos. Os efeitos do encarceramento feminino geram outras graves consequências sociais, levando-se em conta que a maioria são mães (80%), as principais (quando não únicas) responsáveis pelos cuidados de filhas/os e ascendentes e chefes de família.

5. De acordo com o Infopen Mulheres, 68% das mulheres encarceradas são negras, 50% tem até 29 anos, 62% são analfabetas ou não completaram o ensino fundamental. A dificuldade de acesso a serviços básicos (como educação, saúde, assistência,

documentação, qualificação profissional) dentro do cárcere, a superlotação das unidades prisionais, o abandono familiar, a discriminação somam-se às vulnerabilidades estruturais. Neste sentido, a implementação de políticas efetivas de atenção a estas mulheres deve partir da perspectiva da interseccionalidade, princípio do 4º Plano Nacional de Políticas para Mulheres, de modo a atuar em conjunto com os órgãos setoriais, poderes judiciário e legislativo, entes federados e sociedade civil.

6. Também de acordo com o Infopen, 58% das mulheres em privação de liberdade cumprem pena por tráfico, sabidamente em sua maioria presas por tráfico privilegiado, nas definições do art. 33, § 4º da Lei 11.343/2006: rés primárias, com bons antecedentes sem nenhuma relação com organizações criminosas. De acordo com discussão do STF em torno do HC 118533 em junho de 2016, o tráfico privilegiado não deve ser considerado crime de natureza hedionda. Esta decisão impacta principalmente as mulheres, conforme ressaltado pelo Ministro Lewandowski que em seu voto citou os dados do Infopen. **Estima-se que aproximadamente 80 mil pessoas, em sua maioria mulheres, tenham recebido suas sentenças com reconhecimento do privilégio.**

Políticas e institucionalidades de atenção às mulheres em privação de liberdade

7. A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) vêm atuando conjuntamente na busca pela garantia e promoção dos direitos das mulheres em privação de liberdade. Em 25 de maio de 2007, a SPM coordenou o Grupo de Trabalho Interministerial, composto por dez órgãos do Governo Federal e instituições da sociedade civil (Associação dos Juízes para a Democracia, Instituto Terra Trabalho e Cidadania, Pastoral Carcerária e Instituto de Defesa do Direito de Defesa) responsável por elaborar uma proposta de reorganização e reformulação do sistema prisional feminino, cujo relatório final foi publicado no ano seguinte.

8. Em 2011, a SPM incluiu a pauta das mulheres em privação de liberdade em seu Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, por meio do Eixo III – Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça. Dentre as ações listadas, destaca-se a humanização de equipamentos e serviços, a qualificação das mulheres privadas de liberdade e a incidência institucional em casos de violações de direitos, omissão e violência sofrida pelas mulheres em privação de liberdade.

9. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2012, instituiu a Comissão Especial do Projeto Mulheres, vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias, para elaborar mecanismos para a efetivação dos direitos das mulheres no sistema carcerário. O Projeto Mulheres tinha o intuito de coordenar as políticas para as mulheres em privação de liberdade e egressas, promovendo a igualdade de gênero e combatendo a invisibilização a que elas estavam submetidas no sistema penal.

10. Com base no relatório e nos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído em maio de 2012 e composto pelos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, do Esporte, da Cultura, Secretaria de Direitos Humanos – PR, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - PR, e Secretaria Nacional da Juventude - PR, foi elaborada a **Política Nacional de Atenção às Mulheres em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)**, publicada em 22 de janeiro de 2014, por meio de uma Portaria Interministerial SPM/MJ.

11. Ao longo de 2015, o DEPEN desenvolveu, em parceria com a SPM, oficinas para fomento da elaboração de políticas estaduais de atenção às mulheres em privação de liberdade, em cumprimento ao primeiro objetivo da PNAME. A elaboração e publicação destas políticas é de crucial importância para a implementação real das ações de atenção às mulheres em privação de liberdade e sua garantia de direitos. Uma vez que a maioria das unidades prisionais são de responsabilidade dos governos estaduais, a institucionalização de políticas nesta esfera é prioritária para a implementação da PNAME. Com a mudança de governo, o ano de 2016 apresentou uma interrupção na implementação da Política, comprometendo as ações da Coordenação da PNAME rumo à institucionalização das políticas de atenção às mulheres em privação de liberdade e garantia de direitos. Um reflexo desse obstáculo enfrentado é a quantidade de Unidades da Federação até hoje sem políticas estaduais e sem Comitês Estaduais para tratar do tema.

12. O encarceramento como estratégia de punição e prevenção às violações contra a lei depende primeiramente da capacidade do Estado em cumpri-las, seguida da estrutura prisional não expor a mulher privada de liberdade a maiores violações e a organizações criminosas. A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) garante alguns direitos básicos às mulheres em privação de liberdade:

Art. 77, § 2º: No estabelecimento para mulheres somente se permitirá o trabalho de pessoal do sexo feminino, salvo quando se tratar de pessoal técnico especializado;

Art. 82, § 2º e § 3º: Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade; e Os estabelecimentos de que trata o § 2º deste artigo deverão possuir, exclusivamente, agentes do sexo feminino na segurança de suas dependências internas;

Art. 88: O condenado será alojado em cela individual que conterá dormitório, aparelho sanitário e lavatório.

Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:

a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
b) área mínima de 6,00m² (seis metros quadrados).

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.
Parágrafo único. São requisitos básicos da seção e da creche referidas neste artigo:

I – atendimento por pessoal qualificado, de acordo com as diretrizes adotadas pela legislação educacional e em unidades autônomas; e
II – horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança e à sua responsável.

13. Entretanto, há uma notada deficiência na capacidade do Estado brasileiro, por meio dos governos estaduais, em cumprir com a própria legislação, resultando em constantes violações aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, assim como situações de tortura. A dificuldade em garantir pessoal adequado para trabalhar nas unidades prisionais femininas, a superlotação de celas, a negação de acesso a serviços públicos básicos e acesso à justiça figuram entre as principais violações.

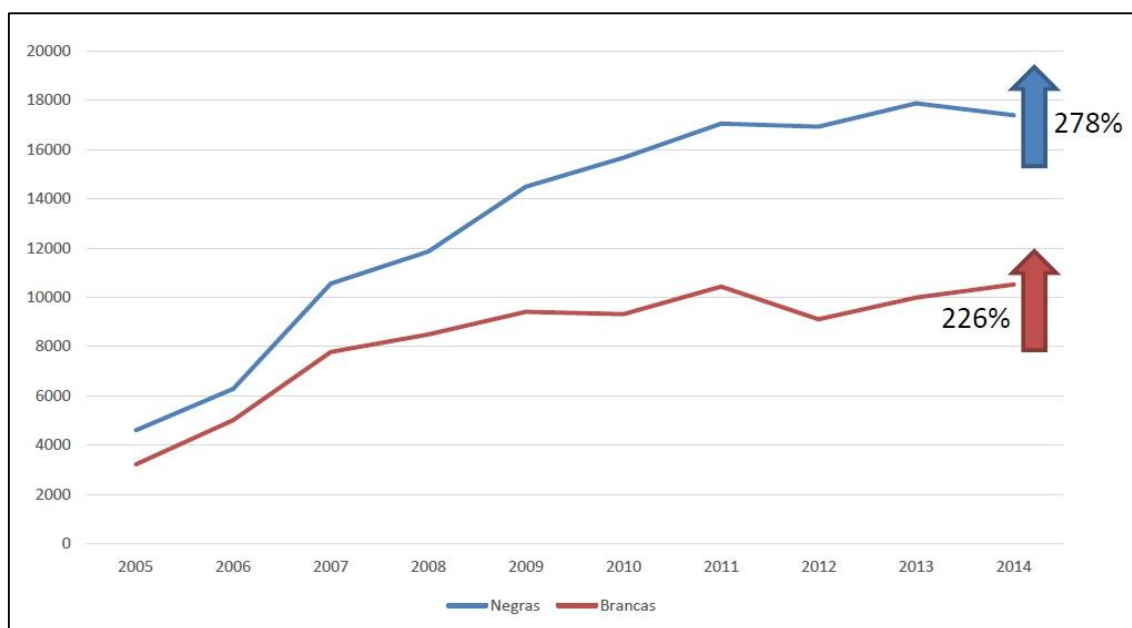
Encarceramento de mulheres e tráfico no Brasil

14. A atual cultura punitiva e de super encarceramento do Estado brasileiro mostra-se ineficaz no enfrentamento ao tráfico e à violência, produzindo violações de direitos e de garantias fundamentais, replicando ciclos de pobreza e discriminação. Com frequência, não se faz a diferenciação técnica nem jurídica entre consumo, tráfico de drogas e dependência química, reproduzindo estereótipos prejudiciais. Com a maior frequência, a diferenciação que ocorre política e discriminatória, reforçando a seletividade racista e machista do sistema penal.

15. De acordo com o voto do Ministro Gilmar Mendes, relator do Recurso Extraordinário 635.659 São Paulo, a ausência de clareza objetiva a respeito do art. 28 da Lei 11.343/2006, que criminaliza a posse de drogas ilícitas para consumo pessoal, não só viola o art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual se prevê que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”, como pode visivelmente “conduzir à inadmissível seletividade do sistema penal” (Voto RE 635.659 SP, p. 6-51).

16. Vários estudos apontam para tal seletividade, que afeta mais negativamente as mulheres, constatando-se uma prática institucional de violação de direitos inclusive no contexto latino-americano. Conforme estabelecido nos parágrafos anteriores, o encarceramento de mulheres que se enquadram no tráfico privilegiado ou portando pequenas quantidades para consumo pessoal, não só mostra-se ineficaz no enfrentamento ao tráfico e à violência, como tem contribuído ativamente para a feminização da pobreza.

Gráfico 1: Encarceramento de mulheres por raça/cor. Brasil, 2005 a 2014.



Fonte: DEPEN/MJSP, 2016.

17. A ausência de dados confiáveis nos níveis estadual e nacional sobre drogadição de mulheres no cárcere torna impossível qualquer afirmação que relacione diretamente o encarceramento, mesmo que por tráfico, e consumo de drogas. Especialmente, quando se considera o ponto do tráfico privilegiado, assim como as situações de violência e ameaça sofridas sob parceiro envolvido com organizações criminosas do tráfico. Estudos epidemiológicos por amostra com populações específicas ou mais amplos realizados em outros países têm mostrado que a incidência do consumo de drogas é mais elevada entre homens. Além disso, dados nacionais do IBGE e do MDS apontam para maior incidência de mulheres chefes de família, com maiores responsabilidades pelo cuidado da casa e das crianças, tornando-as menos suscetíveis ao envolvimento com crimes e drogadição.

Indulto de mulheres no Brasil

18. O indulto é um direito previsto na Constituição Federal de competência do Presidente da República. Não há especificação de requisitos formais, tampouco restrição de público

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

19. Ao se observar por alto a implementação do Indulto Natalino em três estados brasileiros, percebe-se que há uma discrepância nos benefícios a homens e mulheres, penalizando-as ainda mais:

Tabela 1: Indultos natalinos concedidos entre 2010 e 2014, de acordo com a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo:

INDULTO NATALINO			
ANO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
2010	617	5	622
2011	660	3	663
2012	700	16	716
2013	2198	56	2251
2014	2335	65	2400
TOTAL	6510 (98%)	142 (2%)	6652 (100%)

Tabela 2: Indultos natalinos concedidos entre 2012 e 2014, de acordo com a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, de Minas Gerais:

INDULTO NATALINO			
ANO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
2012	1256	24	1280
2013	1257	50	1307
2014	1211	54	1265
TOTAL	3724 (97%)	128 (3%)	3852 (100%)

Tabela 3: Indultos natalinos concedidos entre 2012 e 2014, de acordo com a SUSEP – do Estado do Rio Grande do Sul:

INDULTO NATALINO			
ANO	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
2010	574	16	590
2011	682	29	711
2012	700	16	716
2013	538	18	556
2014	622	19	641
TOTAL	3116 (97%)	98 (3%)	3241 (100%)

20. Mesmo considerando que as mulheres representam quase 7% da população prisional total, observa-se no caso dos estados apontados que a proporção representa no máximo 3% das pessoas beneficiadas pelo Indulto Natalino.

21. Uma breve comparação dos últimos dois Decretos de Indulto Natalino permite observar grandes variações, sendo possível constatar oportunidades nos dois textos:

Indulto Natalino de 2015:

Foco:

- a. Caracterização do público do indulto por tipos penais e tempo de pena com alguma variação por gênero;
- b. Indulto e comutação de penas; e
- c. Regras de aplicação, implementação e acompanhamento.

Vantagens:

- a. Previsão de requisitos para comutação de pena;
- b. Exclusão do público de pessoas condenadas por crimes de violência ou grave ameaça contra filha/os;
- c. Obrigação de divulgação do Decreto por parte dos órgãos centrais da administração, assim como por parte do DEPEN/MJSP em compilar e divulgar os dados; e
- d. Obrigação de fiscalização da implementação do Decreto pelo CNPCP.

Desvantagens:

- a. Exclusão total de condenações pela Lei 11.343/2006, mesmo com reconhecimento do privilégio;
- b. Pouca diferenciação entre homens e mulheres, invisibilidade de gestantes e mães responsáveis por crianças; e
- c. Exceções para crimes previstos no Código Penal Militar.

Indulto Natalino de 2016:

Foco:

- a. Caracterização do público do indulto por gênero, idade, condições de saúde e situação familiar; e
- b. Possível ampliação do público, tirando o foco dos tipos penais.

Vantagens:

- a. Inclusão de gestantes como público prioritário para o Indulto, assim exclusão de cumprimento mínimo de pena para pessoas com filha/os que necessitam de cuidados especiais;
- b. Exclusão de todas as penas previstas no Código Penal Militar; e
- c. Inclusão no Indulto de pessoas condenadas pela Lei 11.343/2006, conforme § 4º, do art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006, quando a condenação tiver reconhecido a primariedade do agente, seus bons antecedentes e a ausência

de dedicação a atividades criminosas ou inexistência de participação em organização criminosa.

Desvantagens:

- a. Ausência de responsabilização da administração, dos governos estaduais e do CNPCP na divulgação, implementação e monitoramento do indulto natalino; e
- b. Redução da idade mínima de filha/os que necessitam de cuidados especiais.

Indulto de Dia das Mães de 2017:

Foco:

- a. Indulto exclusivo para mulheres, caracterização do público por situação familiar;
- b. Ampliação do público, incluindo avós e gestantes.

Vantagens:

- a. Inovação na publicação de Decreto de Indulto específico para mães, marcando data comemorativa;
- b. Previsão de comutação de pena;
- c. Inclusão no Indulto de pessoas condenadas pela Lei 11.343/2006, conforme § 4º, do art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006, quando a condenação tiver reconhecido a primariedade do agente, seus bons antecedentes e a ausência de dedicação a atividades criminosas ou inexistência de participação em organização criminosa; e
- d. Previsão de atuação da autoridade responsável pela custódia das mulheres, assim como do Judiciário.

Desvantagens:

- a. Ausência de responsabilização da administração pública, dos governos federal e estaduais e do CNPCP na divulgação e do indulto de dia das mães; e
- b. Ausência de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e quantificação do indulto de dia das mães, impossibilitando a mensuração da política pública, a articulação para futuras ações semelhantes e um diálogo concreto e bem fundado com a sociedade civil.

22. A dificuldade de acesso à compilação anual de dados confiáveis em todas as unidades da federação sobre o número de pessoas beneficiadas pelo indulto – inclusive, com recortes de gênero, raça, identidade de gênero, idade e tipo penal – torna especialmente complicada a ação técnica e política de se defender, elaborar e implementar um indulto para mulheres que seja de fato efetivo no combate ao super encarceramento.

Principais recomendações para a implementação do Decreto de 12 de abril de 2017

23. Há um acúmulo de experiências que devem ser aproveitadas e aprimoradas para dar maior enfoque às mulheres em privação de liberdade, público historicamente desfavorecido pelos decretos de indulto e revitimizadas pelo sistema prisional brasileiro. Seguem algumas recomendações gerais:

- a. Manutenção de gestantes como público prioritário para recebimento do indulto, considerando os agravos de saúde relacionados ao encarceramento, as dificuldades de acesso a cuidados pré-natal adequados, violência institucional e violência obstétrica no parto;
- b. Em seguimento à Lei 10.741/2003, definir as mulheres idosas também como público prioritário para recebimento do indulto, com idade a partir de 60 anos;
- c. Manutenção e ampliação do indulto às mulheres condenadas pela Lei 11.343/2006, com reconhecimento do privilégio, primariedade da ré, presas com pequenas quantidades e sem associação com organizações criminosas – por exemplo, casos em que na sentença sejam citadas todas as características listadas no § 4º, do art. 33 da referida Lei, porém não seja explicitado o redutor previsto no parágrafo;
- d. Previsão de mecanismos específicos dentro da administração pública, em diálogo com a sociedade civil, para a implementação e monitoramento em rede – incluindo as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária/Justiça, os Organismos Estaduais de Políticas para Mulheres, Direitos Humanos, CNPCP, CNPCT e CNDM; e
- e. Manutenção da prática do indulto específico para gestantes e mães em data comemorativa nacional, preferencialmente no Dia das Mães.

24. O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) reconhece o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como ator fundamental no aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário. Neste sentido, um instrumento inédito como o Decreto de 12 de abril de 2017 tem muito a se beneficiar de uma atuação do CNJ, promovendo orientação aos Tribunais de Justiça estaduais, divulgando as Regras de Bangkok e o texto da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

25. Até o último levantamento do Infopen Mulheres, existem 1.420 unidades prisionais nos sistemas penitenciários estaduais do Brasil, ao passo que somente quatro fazem parte da esfera federal. Considerando os artigos 34 e 60 da Constituição Federal de 1988, que garantem a autonomia dos Estados e a não-intervenção da União, este Comitê ressalta a responsabilidade dos Governos Estaduais na gestão adequada de seus sistemas prisionais e na garantia dos direitos às pessoas neles custodiados. Ressalta-se o Decreto de Indulto de Dia das Mães, que prevê atuação das autoridades responsáveis:

Art. 3º A autoridade que detiver a custódia das mulheres presas e os órgãos de execução previstos no art. 61 da Lei de Execução Penal, deverão encaminhar ao juízo competente, inclusive por meio digital, na forma estabelecida pela alínea “f” do inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012, a lista daquelas que satisfaçam os requisitos necessários para a concessão dos benefícios previstos neste Decreto.

26. Ainda respeitando o princípio da autonomia das Unidades da Federação, este Comitê reconhece o papel da União, por meio dos órgãos que compõem o Governo Federal, na execução de leis ou ordens federais e na observância do princípio constitucional da garantia dos direitos da pessoa humana (CF 88. Art. 34, VI e VII). O CNPCT destaca algumas medidas que a União pode tomar para garantir a constante melhoria de suas políticas públicas:

- a. Promoção, garantia e defesa dos Direitos Humanos como Política de Estado, que merece ser profissionalizada, transversalizada e valorizada;
- b. Institucionalização, profissionalização e valorização da PNAME como instrumento de elevada importância para as mulheres em privação de liberdade;
- c. Institucionalização, profissionalização e valorização do SNPCT como instrumento de crucial importância na prevenção e o combate à tortura contra as mulheres em privação de liberdade; e
- d. Qualificação e sensibilização nas políticas nacionais de segurança pública, reconhecendo-a como um dos principais vetores do super encarceramento.

27. A presença majoritária da Sociedade Civil no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura ressalta a importância do envolvimento direto das organizações não governamentais no enfrentamento à prática. O diálogo é crucial, tendo a Sociedade Civil a importante tarefa de chamar à atenção do Estado casos de tortura e maus-tratos, assim como colaborando com perspectivas externas e diversas na elaboração, implementação e no monitoramento das políticas públicas.

28. Encaminha-se o presente documento à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, aos Governos Estaduais e às Organizações da Sociedade Civil membros deste Comitê ou envolvidas com a pauta.