



IMPLEMENTAÇÃO DA PRISÃO DOMICILIAR PARA MULHERES NO BRASIL À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC).

Implementação da prisão domiciliar para mulheres no Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação [recurso eletrônico] / Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. – São Paulo : ITTC, 2021.

77 p. ; 19,5x26 cm.

ISBN: 978-85-99948-13-2

1. Prisão domiciliar. 2. Progressão de regime. 3. Mulheres em situação de prisão. 4. Lei de Acesso à Informação. 5. Competências dos órgãos estaduais da administração penitenciária. 6. Produção de dados e sistema prisional. I. Ferreira, Emerson. II. Fromer, Sofia. III. Guimarães, Irene Maestro Sarrion dos Santos. IV. Título.

CDD (23ª ed.) 345.81

Bibliotecário responsável: Artur Felipe de Carvalho e Silva. CRB-8/010326/O

Índice para catálogo sistemático:

1. Medidas cautelares : Direito processual penal : Brasil 345.81

Realização

Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC),

Apoio: Oak Foundation

Diretoria 2019-2022

Michael Mary Nolan (presidente)

Alderon Costa, Caroline Hilgert, Denise Neri Blanes e Rafael Carlsson G.

Custódio

Autoria

Emerson Ramayana, Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães e Sofia

Fromer Manzalli

Equipe de pesquisa

Amanda Caroline Alves Pereira Rodrigues, Emerson Ramayana, Emilyn

Natirré dos Santos, Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães (cons),

Raissa Maia e Sofia Fromer Manzalli

Consultoria estatística

Rafael Cinoto

Consultoria de pesquisa

Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães

Diagramação e ilustração

Gabriela Güllich

Mapa e tabela 01

Jairo Souza

Revisão textual

Priscila Risso





Instituto Terra, Trabalho e Cidadania



FOUNDATION



SUMÁRIO

5

Glossário

9

Introdução

18

A busca por dados

48

Respostas obtidas sobre o direito
à prisão domiciliar das mulheres

73

Considerações finais

GLOSSÁRIO

PRISÃO EM FLAGRANTE

É um tipo de prisão provisória, em que a pessoa é encontrada e presa no momento exato em que está cometendo o crime, ou é perseguida e presa logo após cometer o crime, ou, ainda, a pessoa é encontrada com armas, objetos, documentos ou quaisquer instrumentos que indiquem que ela cometeu determinado crime.

PRISÃO TEMPORÁRIA

É um tipo de prisão provisória, que pode ser decretada pelo juiz ou juíza em fase de investigação do crime no inquérito policial, para garantir a coleta de provas e de outras diligências. A prisão temporária pode ser decretada por 5 dias e estendida por mais 5 dias, ou, ainda, por 30 dias a depender do tipo de crime investigado.

PRISÃO TEMPORÁRIA

É um tipo de prisão provisória, decretada pelo juiz ou juíza a pedido do Ministério Público ou da autoridade policial, tanto na fase de investigação policial como no decorrer do processo penal. Em fase de investigação criminal, geralmente se pede a prisão preventiva quando a investigação demonstra a necessidade de mais tempo além do permitido na prisão temporária para a apuração dos fatos. Na teoria, deveria ser uma medida pouco usada, porém, na prática, ainda é muito utilizada pelo sistema de Justiça.

GLOSSÁRIO

PRISÃO DOMICILIAR PELO ART. 318 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, A PARTIR DAS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI N° 13.257/16:

A prisão domiciliar é quando a pessoa presa fica recolhida na sua residência, só podendo dela ausentar-se com autorização judicial. Pode ser aplicada para pessoas maiores de 80 anos de idade, ou extremamente debilitadas por motivo de doença grave, gestante, mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos, ou imprescindível aos cuidados de pessoa com deficiência, ou homem (desde que seja o único) responsável pelos cuidados do(s) filho(s) de até 12 anos de idade incompletos. Nesses casos, como alternativa à pena de prisão, a prisão preventiva pode ser convertida em prisão domiciliar.

PRISÃO DOMICILIAR TRAZIDA PELA LEI N° 13.769/2018, QUE INSERIU O ART. 318-A DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL:

A substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar é voltada especificamente para mulheres gestantes, mães ou responsáveis por crianças de até 12 anos de idade ou por pessoas com deficiência e só pode ser aplicada caso a mulher não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa e não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente.

PRISÃO PENAL:

É a prisão definitiva, que se inicia pelo cumprimento de uma pena imposta pelo Poder Judiciário. Ocorre quando não há mais recursos para defesa, ou seja, quando houver uma sentença final e a condenação da pessoa seja a pena de prisão.

GLOSSÁRIO

PROGRESSÃO DE REGIME (ART. 112 DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL):

A progressão de regime acontece quando o cumprimento de pena da pessoa condenada passa de um regime mais rigoroso para um regime mais benéfico. Existem pelo menos três tipos de regime (fechado, semiaberto e aberto).

HIPÓTESES PARA A PROGRESSÃO DE REGIME SEGUNDO A LEI DE EXECUÇÃO PENAL:

Para a pessoa que foi condenada ser transferida de um regime mais rigoroso para outro mais leve, terá que cumprir um determinado tempo da pena (a depender do tipo de crime e de ser ré(u) primária(o) ou reincidente) e ter bom comportamento carcerário.

PROGRESSÃO DA PENA INTRODUZIDA PELA LEI N° 13.769/2018:

Essa lei estabelece certos critérios para que a mulher gestante ou mãe ou responsável por crianças de até 12 anos ou pessoas com deficiência possa ter sua progressão de regime para prisão domiciliar e possa cumprir sua pena em sua residência. São eles:

1. Não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa.
2. Não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente.
3. Ter cumprido ao menos 1/8 da pena no regime anterior.
4. Ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento.
5. Não ter integrado organização criminosa.

Já para os crimes hediondos, terá que cumprir 2/5 da pena para os primários e 3/5 para os reincidentes.

RELATÓRIO

IMPLEMENTAÇÃO DA PRISÃO DOMICILIAR PARA MULHERES NO BRASIL À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



1. INTRODUÇÃO

1.1.

CONTEXTO QUE FUNDAMENTA A RELEVÂNCIA DA PESQUISA COM BASE NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

O Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC) dedica-se à promoção do acesso à justiça, à garantia dos direitos das pessoas presas e à produção de conhecimento, por meio de uma atuação constante e sistemática de atendimento direto, diálogo público e desenvolvimento de pesquisas sobre o (des)encarceramento de mulheres, política de drogas e migração.

Além do quadro de constante reprodução de violações de direitos e violências diárias, o sistema carcerário brasileiro expressa uma aparente contradição no que diz respeito ao encarceramento de mulheres. Enquanto os dados trazidos pelo Infopen Mulheres apontam para um aumento exponencial – e alarmante – das taxas de encarceramento feminino no Brasil nos últimos anos (entre os anos de 2000 e 2016 houve um aumento de mais de 600% na população prisional feminina, e, de acordo com atualizações¹, até o ano de 2018 essa taxa passou para 700% – com destaque para o papel da nova Lei de Drogas nesse aumento), em contrapartida, surge a necessidade cada vez mais relevante de reconhecer as especificidades de gênero no cárcere, tendo em vista a garantia dos direitos das mulheres em privação de liberdade. É o que propõem as Regras de Bangkok, ao reforçar a urgente necessidade de mudar o quadro de negligência, confinamento e abandono a que são submetidas as mulheres em conflito com a justiça, e é nesse contexto que surgiram medidas com potencial desencarcerador voltadas para as mulheres, tal qual a prisão domiciliar.

Em 2019, através do programa Justiça Sem Muros, o ITTC publicou a pesquisa **“Diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres”**, que teve como principal foco compreender melhor o que fundamenta as práticas, abordagens e decisões daqueles que movem o sistema de justiça criminal, a partir de uma perspectiva de gênero. O relatório é um dos desdobramentos do projeto **MulhereSemPrisão**, iniciativa que busca contribuir com uma maior visibilidade do encarceramento feminino e as problemáticas que o cercam.

1 Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (Dapp/FGV).

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), dentre outras modificações, alterou o Código de Processo Penal, em seu Artigo 318, e com isso ampliou as hipóteses de prisão domiciliar durante a instrução processual e possibilitou a garantia de alternativa à prisão preventiva para mulheres gestantes, mães de crianças com até 12 anos ou responsáveis por pessoas com deficiência. Por esse motivo, após 3 anos da promulgação dessa lei, a equipe de pesquisa debruçou-se para estudar a incorporação e aplicação do Marco Legal pelos atores do sistema de justiça criminal a partir da análise de três situações: 1) um estudo de campo na cidade de São Paulo para observação das audiências de custódia no Fórum Criminal da Capital; 2) a sistematização de dados coletados em atendimentos realizados pela Defensoria Pública Estadual; 3) a análise das decisões de recursos sobre a prisão domiciliar em instâncias superiores.

A pesquisa analisou os argumentos e fundamentos mobilizados por esses atores acerca da prisão domiciliar e observou que o sistema prisional brasileiro é estruturado de modo a reforçar a opressão sobre as mulheres, na medida em que invisibiliza as necessidades específicas da mulher encarcerada e, ademais, lhe impõe juízos morais punitivos acerca do papel social esperado dela no que tange ao exercício da maternidade, aprofundando ainda mais as desigualdades que marcam as relações de gênero, raça e classe. Assim, embora seja uma obrigação cotidiana, os cuidados com outros são uma responsabilidade socialmente imposta para a qual a mulher presa não possui o devido amparo, ao contrário, “as decisões demonstraram que a maternidade e o crime (especialmente os relacionados ao tráfico de drogas) têm sido operados para afastar a proteção de direitos e deslegitimar o acesso à prisão domiciliar para essa parcela de mulheres em conflito com a lei”. Segundo o referido relatório:

“[...] para a mulher que comete um crime, a pena é redobrada: por ferir a lei, por “desobedecer” a conduta social do que se concebe como maternidade e, ainda, por ser penalizada com a inobservância de suas necessidades e o agravamento de suas fragilidades econômico-sociais com a consumação de sua prisão. Sua maternidade é deslegitimada, menos valorada e, portanto, também menos protegida.

[...] Apesar das diferentes análises desenvolvidas nas distintas etapas judiciais pesquisadas, verificamos a existência de padrões decisórios similares, pautados em noções de gênero e maternidade. A criminalização de determinadas condutas se conjuga com as questões de gênero, especialmente a maternidade, constituindo-se um imbricamento indissociável entre a condição de “mulher criminosa” e “mulher mãe”. Com isso, especificidades de gênero, em vez de conferirem um tratamento focado na proteção de direitos, são mobilizadas para agravar a situação da mulher e imputar-lhe maior punição. Isso faz com que o instituto da prisão domiciliar, que visaria proteger as condições da maternidade e da infância, seja deturpado e direcionado para o sentido oposto.”

O extenso trabalho de análise de 601 processos de mulheres permitiu a observação de especificidades que marcam a dinâmica de funcionamento do sistema de justiça criminal, bem como os grandes desafios de superação das desigualdades que essa dinâmica constitui e reproduz. A prisão domiciliar é um instrumento que possibilita o convívio da mulher com seus filhos e filhas e/ou dependentes face às penas que as confinam ao cárcere.

Com efeito, o Marco Legal da Primeira Infância buscou estabelecer princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas para a primeira infância, em consonância com os princípios e as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, que, em seu Artigo 19, determina que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”. Diante da existência de um contingente de mulheres, cuja condição de encarceramento fragiliza a possibilidade das relações e dos laços entre elas e seus filhos ou dependentes, a prisão domiciliar tem o sentido de garantir uma forma de privação de liberdade (provisória ou definitiva) distinta para o grupo de mulheres encarceradas.

Contudo, “existem concepções, por parte do Poder Judiciário, que vão na contramão da compreensão já acumulada sobre a importância do instituto da prisão domiciliar enquanto mecanismo desencarcerador, que visa minorar o ciclo de vulnerabilidades sociais de mulheres pobres, negras, jovens, mães e gestantes e de seus filhos e filhas”.

Ainda que seja direito estabelecido por meio de critérios objetivos para sua aplicação, bastando que estejam presentes esses requisitos para que a mulher tenha direito à substituição da prisão preventiva pela domiciliar, o ITTC verificou que os atores do sistema de justiça criminal lançam mão de critérios subjetivos e arbitrários, sem previsão legal para fundamentar a negativa do direito à prisão domiciliar. Assim, os resultados das pesquisas do MulheresSemPrisão apontam que o exercício da maternidade, na maioria dos casos analisados², é um direito não plenamente garantido.

Ocorre que a Lei da Primeira Infância não implicou alterações que refletiram na compreensão da própria legislação penal vigente para viabilizar a concessão da prisão domiciliar às presas provisórias. Posteriormente, promulgou-se a Lei nº 13.769/2018 com o objetivo de alterar dispositivos do Código de Processo Penal, da Lei de Execução Penal, bem como da Lei dos Crimes Hediondos, para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para gestantes ou mulheres que sejam mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade com prisão definitiva, ampliando as hipóteses de progressão de regime por meio da extensão do direito à prisão domiciliar para as mulheres nessas condições.

Diante dos desafios identificados nas pesquisas anteriores, acerca da invisibilidade, marginalização e estigmatização das especificidades do encarceramento feminino e da limitada garantia e implementação do direito à prisão domiciliar, o projeto Pela Liberdade das Mulheres, da equipe Justiça Sem Muros, dá, agora, mais um passo na investigação ao solicitar informações de órgãos públicos que compõem a estrutura do sistema prisional do Estado brasileiro, com o objetivo de mapear a aplicação de medidas desencarceradoras direcionadas às mulheres em privação de liberdade em todos os estados, tanto para os casos de prisão de natureza cautelar (provisória) quanto definitiva, e analisar como têm sido tratados os direitos à maternidade e à infância nesse contexto mais amplo.

2 No “Diagnóstico do Marco Legal da Primeira Infância”, verificou-se que: dentre as 201 mulheres acompanhadas em audiência de custódia e que cumpriam os requisitos legais, 83,6% não tiveram a medida aplicada; dentre as 200 mulheres cujos processos de instrução foram analisados e que cumpriam os requisitos legais, 80% não tiveram o benefício aplicado; e, por fim, dentre as 200 decisões do STF ou STJ relativas a mulheres que teriam direito à prisão domiciliar, 38,6% não tiveram o direito concedido.

Em breves termos, se objetiva identificar problemas e desafios enfrentados pela população carcerária feminina brasileira no que tange ao exercício da maternidade, tendo como base da análise os dados sobre a população prisional feminina dos próprios órgãos, que deveriam garantir o levantamento, a sistematização e a atualização de informações sobre as mulheres presas, na medida em que essas informações são fundamentais para monitorar, fiscalizar e orientar a implementação de direitos e políticas públicas. Sendo assim, surge a proposta de se valer da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) como plano de fundo e instrumento por excelência da pesquisa em questão, uma vez que regula o acesso às informações de interesse geral da sociedade, previsto na Constituição Federal.

Assim, o foco do presente relatório está na produção e no compartilhamento de conhecimento a respeito do cumprimento das Leis nº 13.257/2016 e nº 13.769/2018, que regulamentam a aplicação da prisão domiciliar nas duas modalidades de prisão, bem como, a partir dos dados recolhidos pelos governos estaduais e pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), difundir reflexões sobre a sua aplicação com as mulheres presas provisoriamente ou em cumprimento de pena em todo território, munindo, desta feita, de informações atualizadas e de abrangência nacional, a defesa da efetivação do dispositivo da prisão domiciliar e o fortalecimento de medidas que revertam o processo de intenso encarceramento feminino.

1.2.

APRESENTAÇÃO DO PROJETO DA PESQUISA

A presente pesquisa foi realizada pelo programa **Justiça Sem Muros** do ITTC, com base na Lei de Acesso à Informação e visou, acima de tudo, o mapeamento acerca de como o sistema carcerário brasileiro opera as medidas desencarceradoras já existentes, bem como a publicização de informações sobre as mulheres encarceradas. Desse modo, o presente relatório é o produto de um longo processo de coleta, sistematização e análise de dados secundários obtidos com órgãos da administração penitenciária, a partir dos quais buscou-se verificar a garantia de direitos e o

reconhecimento das características e diferentes necessidades de um grupo específico dentro do ambiente do cárcere, neste caso, mulheres que cumprem os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância.

Os pedidos de acesso à informação foram enviados aos estados e ao Distrito Federal e consistiram nos seguintes questionamentos:

1. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva?

1.a. Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) sobre o direito à prisão domiciliar (ser mulher gestante ou ser mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência)?

1.b. Do total de mulheres que se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância, quantas delas permanecem presas preventivamente?

2. Com base na Lei nº 13.769/2018, que determina que os requisitos para progressão de regime são: “I – não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa; II – não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente; III – ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior; IV – ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento; V – não ter integrado organização criminosa”:

2.a. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão?

2.b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

3. Do total de unidades prisionais fiscalizadas pelo órgão estadual responsável, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

No caso do DEPEN, foram enviados os seguintes questionamentos:

1. Com base na Lei nº 13.769/2018, que determina que os requisitos para progressão de regime são: “I – não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa; II – não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente; III – ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior; IV – ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento; V – não ter integrado organização criminosa”:

1.a. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão?

1.b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

2. Do total de unidades prisionais fiscalizadas pelo DEPEN, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

Conforme os estados e o DEPEN respondiam aos nossos pedidos, realizamos uma primeira análise para verificar se todas as perguntas haviam sido respondidas por completo, ou, ainda, se o órgão destinatário do pedido havia compreendido o que estava sendo solicitado. Para os casos em que as respostas estavam incompletas ou incoerentes, entramos com recurso no órgão hierarquicamente superior na tentativa de obtermos todas as informações necessárias, tendo sempre respeitado os prazos e procedimentos com respaldo na Lei de Acesso à Informação.

Encerrada a fase de recursos, passamos a organizar os dados coletados em tabelas individuais para cada estado e para o DEPEN. Após a conclusão dessa etapa, sistematizamos os dados, com o intuito de obter uma visão ampla e comparativa acerca da aplicação das medidas de potencial desencarcerador, intento que, como veremos mais adiante, encontrou severas limitações.

Assim, por meio desta pesquisa de mapeamento nacional, o ITTC deseja informar e divulgar conhecimentos que possibilitem a reflexão e o debate qualificado sobre as condições das mulheres em conflito com a lei nas diversas regiões do país e a consideração de suas especificidades de gênero em diferentes situações de prisão, bem como analisar os desafios na

compreensão e implementação das medidas desencarceradoras por parte dos atores públicos, de modo a monitorar a influência do sistema de justiça criminal na vida dessas mulheres.

Além disso, a pesquisa revelou a falta de informação dos estados e do próprio DEPEN, como poderá ser comprovado pelas trajetórias do levantamento de dados e a declaração dos próprios órgãos pesquisados.

2. A BUSCA POR DADOS

2.1.

O QUE ESTABELECE E QUAL É A IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO?

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), passou a valer em todo território nacional em 16 de maio de 2012. Seu principal objetivo é o desenvolvimento de práticas de transparência por parte do Estado, fomentando o controle social dos atos, das despesas etc. da administração pública. Nesse contexto, a publicidade passa a ser a regra, em detrimento de comportamentos sigilosos, até então, muitas vezes adotados por órgãos públicos. Assim, o acesso à informação revela-se como mecanismo fundamental para a construção e manutenção de um Estado democrático de direito.

A LAI regulamenta como devem ocorrer os procedimentos para a obtenção de informação e tem fundamento legal especificamente nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37 e 216 da Constituição Federal a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no Art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

Em síntese, com a Constituição de 1988, o Estado passou a reconhecer o direito da sociedade de saber o que se passa na administração pública. O pedido de acesso à informação é uma demanda direcionada aos órgãos e entidades da administração pública, sejam sujeitos de direito público, sejam de direito privado, realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha por objeto um dado ou uma informação. A própria lei indica, no Art. 4º, o que é informação: “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Segundo os artigos 8º e 9º da LAI, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Os sítios eletrônicos devem ter uma linguagem objetiva, transparente, clara e de fácil compreensão. O acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de um serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, esclarecer sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Diante da ausência de informações ativas pelos órgãos da administração pública, ou seja, caso as informações desejadas não estejam desde já publicizadas nos portais eletrônicos dos órgãos, podem ser realizados pedidos solicitando as referidas informações, que devem ser fornecidas no prazo de 10 dias prorrogáveis por mais 10 dias, mediante apresentação de justificativa (Artigo 11, § 2º da LAI). O Decreto nº 7.724/2012 (Art. 13), que regulamenta a LAI no Poder Executivo Federal, prevê que não serão atendidos pedidos de informação que sejam: “I – genéricos; II –

desproporcionais ou desarrazoados; ou III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”.

Excetuadas essas situações, caso não se obtenha a resposta pretendida, é possível interpor recursos administrativos em 1ª, 2ª e, em alguns casos, até a 3ª ou 4ª instâncias, sendo que os recursos devem ser interpostos no prazo de 10 dias depois da resposta e devem ser respondidos em 5 dias (Artigo 15 e seguintes da LAI). Nesses casos, a LAI determina que é necessário que o canal de acesso à informação estabeleça condições para a interposição de recurso, devendo, ainda, indicar a autoridade competente para sua apreciação.

No caso da presente pesquisa, a informação almejada refere-se à compreensão da situação de mulheres em situação de prisão que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância. Dentro do escopo da LAI também está incluída a transparência dos dados relativos à forma como é feita a gestão das unidades prisionais, o que inclui informações sobre perfil sociodemográfico das pessoas presas, administração interna dos estabelecimentos prisionais (fornecimento de itens materiais, quantidade de profissionais de saúde, capacidade/vagas etc.), tipos de crimes cometidos, quantidade de pessoas em situação de prisão, entre diversos outros dados relevantes para compreender e monitorar a forma de se aprisionar no Brasil.

O primeiro grande esforço de coleta de dados sobre o sistema prisional feminino foi feito em 2014 pelo DEPEN, através da sistematização feita pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), um sistema de compilação de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. O levantamento dos dados é realizado através de formulário de coleta estruturado pelos gestores das unidades prisionais de todo o Brasil. O instrumento foi um marco para conhecer melhor o contexto dessas mulheres e possibilitou dar destaque ao fato de que, proporcionalmente, mais mulheres estavam presas por tráfico de drogas com a entrada em vigor da nova Lei de Drogas, em comparação aos homens, mas também visibilizou importantes lacunas, como a falta de informações sobre mulheres com filhos (LIMA, et al., 2015)³.

3 Saiba mais em: redejusticacriminal.org/pt/portfolio/o-silencio-eloquente-sobre-as-mulheres-no-infopen/. Acesso em: 13 jul. 2021.

Para aprimorar as debilidades do primeiro levantamento, foi feito um segundo e último compilado de dados sobre o sistema prisional feminino, com dados coletados no ano de 2016 (ou seja, há cerca de 5 anos) e publicados no ano de 2018⁴. Essa segunda versão do Infopen específica sobre as mulheres e as unidades onde cumprem pena é mais abrangente e inclui dados sobre o perfil das mulheres em prisão, com informações acerca de diversos marcadores sociais da diferença, como raça, idade, escolaridade, bem como quantidade de filhos, tipos de delitos cometidos, tipos de estabelecimentos em que cumprem pena, informações sobre a estrutura prisional, entre outras. Contudo, se reconhece a enorme fragilidade desses dados, por exemplo, com relação ao tema da maternidade, as informações correspondem a apenas 7% da população prisional feminina⁵.

O acesso às informações sobre a realidade da população carcerária feminina é essencial para que possam ser pensadas políticas contundentes para aplicação da legislação vigente que implica o desencarceramento, ao passo que compreender aquilo que se passa dentro do sistema prisional se revela como exercício democrático fundamental ao acesso à justiça e à garantia de direitos.

Deste modo, diante da desatualização e insuficiência de dados gerais e oficiais importantes para compreender as questões que envolvem o aprisionamento de mulheres e os atravessamentos da prisão no exercício da maternidade e no direito à infância, inicia-se esta pesquisa, que se propõe através do uso da LAI a buscar informações mais atualizadas e precisas, com vistas a verificar o cumprimento das determinações trazidas pelo Marco Legal da Primeira Infância e do dispositivo da prisão domiciliar nos estados e nacionalmente, tanto na prisão provisória quanto na definitiva.

2.2.

QUAL É A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS A QUEM SE DIRECIONOU O PEDIDO, NO QUE TANGE À COLETA, SISTEMATIZAÇÃO E AO MONITORAMENTO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS?

4 Algumas informações foram posteriormente atualizadas em dezembro de 2019, pelo painel interativo do Infopen: app.powerbi.com/viewr=eyJrJoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDIliiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9. Acesso em: 13 jul. 2021.

5 Saiba mais em: itcc.org.br/itcc-analisa-infopen-mulheres-2016/. Acesso em: 13 jul. 2021.

Os pedidos de acesso à informação foram enviados para os órgãos da estrutura administrativa do sistema prisional de cada estado do Brasil e ao DEPEN em âmbito federal.

Em breves termos, o DEPEN é o principal órgão executivo responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação da Lei de Execução Penal (LEP) (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), que inclusive é o instrumento legal que o instituiu. No mais, cabe igualmente ao DEPEN o controle e a fiscalização das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, provindas, sobretudo, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), órgão instituído pela LEP por previsão de seu Art. 64, o qual dispõe a respeito de proposições de políticas criminais, e, dentre outras atribuições, estabelece critérios para a elaboração de estatística criminal. Por fim, cumpre salientar que o DEPEN é subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Com relação aos órgãos estaduais, sua competência consiste na responsabilidade pela execução da política estadual de assuntos penitenciários. Os órgãos escolhidos para responderem ao pedido de acesso à informação são aqueles responsáveis pela organização, administração, coordenação e pelo planejamento das atividades dos estabelecimentos penais. Para esclarecer a competência acerca das informações solicitadas, exemplificamos a seguir, a título de ilustração, alguns dos órgãos para os quais direcionamos nossos questionamentos.

A Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP), por exemplo, é responsável pela classificação das pessoas condenadas, bem como pelo acompanhamento e a fiscalização do cumprimento de penas privativas de liberdade, das medidas de segurança detentivas e das penas alternativas à prisão. Nesse sentido, há expressa pertinência em solicitar dados numéricos acerca da custódia de pessoas presas e suas condições pessoais e processuais para esse órgão no estado de São Paulo.

Por sua vez, no caso do Distrito Federal, o órgão competente à época do pedido era a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal (SEAPE), cujas atribuições são voltadas para a coordenação e o acompanhamento da fiel aplicação das normas de execução penal, devendo zelar pelo cumprimento das determinações da Vara de Execuções Criminais. Além disso, consta expressamente em seu rol de competência a produção de

conhecimentos de inteligência relacionados ao sistema penitenciário. Portanto, a solicitação de informações sobre as condições das pessoas que estão em custódia nos estabelecimentos prisionais do estado é apropriada.

Já no caso de Goiás, há a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP), que inclusive traz expressamente como sua competência a promoção da elaboração, consolidação e avaliação periódica das estatísticas e dos indicadores referentes à administração penitenciária, visando adequá-la às melhores práticas e à política de segurança pública do Estado. Ademais, a DGAP tem como atribuição a elaboração de estudos e a organização e o tratamento de dados e informações indispensáveis ao exercício de suas funções administrativas, não restando dúvidas acerca da capacidade de responder aos questionamentos propostos pelo pedido de acesso à informação enviado.

Em Sergipe, o órgão responsável pela gestão de informações é a Secretaria de Estado da Justiça, do Trabalho e de Defesa do Consumidor (SEJUC), através do Setor de Tecnologia da Informação (SEINFOR), a quem compete, entre outras atribuições, coordenar e executar os serviços de processamento de informações e armazenamento de dados referentes à administração do Sistema Penitenciário e da Segurança Prisional. Logo, trata-se do órgão responsável pela produção das informações solicitadas.

Já no estado do Espírito Santo, a autarquia responsável pela coordenação, pela articulação, pelo planejamento, pela implantação e pelo controle da Política Penitenciária Estadual é a Secretaria de Estado de Justiça (SEJUS), através da Subsecretaria para Assuntos do Sistema Penal (SASP) e do Conselho Penitenciário (COPEN). O primeiro órgão tem, por lei, dentre outras, a atribuição de supervisão e fiscalização da aplicação das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança, em articulação com a Vara de Execuções Criminais. Ao segundo, cabe, dentre outras incumbências relativas à fiscalização das unidades prisionais e da execução das penas, dar transparência, através de relatórios mensais, aos dados estatísticos de produtividade com dados consolidados.

Assim, em síntese, o pedido de acesso à informação foi direcionado aos órgãos responsáveis que tivessem como competência principal promover, no âmbito administrativo, a política estadual acerca das questões penitenciárias e a execução penal, tendo, portanto, como atribuição a organização, a

administração, a coordenação, a inspeção, o acompanhamento e a fiscalização dos estabelecimentos prisionais, das pessoas que estão inseridas nesses espaços e do cumprimento de penas privativas de liberdade, o que implica que sejam os responsáveis pela produção de dados sobre eles mesmos.

2.3.

METODOLOGIA UTILIZADA PARA A SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS ESTADOS E AO DEPEN

Os pedidos foram enviados de forma on-line, via portais “e-SIC” ou “portais da transparência” (essa nomenclatura varia em cada unidade da federação), em conformidade com o estabelecido pela Lei de Acesso à Informação e de acordo com as possibilidades impostas pelo contexto de pandemia.

Os questionamentos foram elaborados internamente e posteriormente enviados de forma padronizada para cada estado por meio da plataforma disponibilizada. Já em relação ao DEPEN, os questionamentos foram adaptados, tendo em vista que as informações pretendidas se referem à sua competência enquanto órgão nacional fiscalizador do sistema penitenciário no país, conforme descrito na apresentação deste relatório.

2.3.1.

DESCRIÇÃO DAS DIFICULDADES NOS PROCEDIMENTOS DE PROTOCOLO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESTADOS

Boa parte dos estados contava com plataforma específica e acessível para o envio de pedidos de acesso à informação, sendo possível identificar de pronto canais “e-SIC” e “portais da transparência”, de acordo com as determinações da Lei de Acesso à Informação. Por outro lado, alguns não tinham plataformas específicas para o envio de pedidos de acesso à informação, já outros dispunham de plataformas pouco claras e acessíveis, e, ainda, alguns possuíam plataformas com problemas técnicos que perduraram semanas ou meses, entre outras situações dessa natureza, que impossibilitaram o pleno desenvolvimento da busca pelas informações.

A tabela abaixo sistematiza o direcionamento dos pedidos feitos a cada estado.

	ESTADO/UF	ÓRGÃO DESTINATÁRIO	CANAL UTILIZADO	LINK DO PORTAL
	ACRE	IAPEN (Instituto de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://esic.ac.gov.br/sistema/Pedido/ConsultaPedido.aspx
	ALAGOAS	Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social	e-SIC	http://e-sic.al.gov.br/solicitacao/listar_solicitacao/
	AMAPÁ	IAPEN (Instituto de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://esic.ap.gov.br/pedido/7307?protocolo=1
	AMAZONAS	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	https://acessoinformacao.am.gov.br/acompanhamento/
	BAHIA	SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização)	TAG - Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública	www.ouvidoriageral.ba.gov.br
	CEARÁ	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	Ceará transparência	http://cearatransparente.ce.gov.br/
	DISTRITO FEDERAL	SESIPE (Subsecretaria do sistema penitenciário do DF)	e-SIC	https://www.e-sic.df.gov.br/sistema/Pedido/DetailPedido.aspx?IDPedido=2584
	ESPÍRITO SANTO	SEJUS (Secretaria de Justiça) e SASP (Subsecretaria para Assuntos do Sistema Penal)	e-OUV	https://sistema.ouvidoria.es.gov.br/publico/Manifestacao/ConsultarManifestacao.aspx
	GOIÁS	DGAP (Diretoria-Geral de Administração Penitenciária)	Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás	http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/Register_2.php
	MARANHÃO	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://www.e-sic.ma.gov.br/sistema/site/primeiro_acesso.html
	MATO GROSSO	SESP (Secretaria de Estado de Segurança Pública) e SAAP (Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária)	Fale Cidadão	https://ouvidoria.controladoria.mt.gov.br/falecidadao/servlet/homecidadao
	MATO GROSSO DO SUL	AGEPEN (Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário)	e-SIC	http://www.esic.ms.gov.br/addpedido.php
	MINAS GERAIS	SEJUSP (Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública)	Portal da transparência do estado de Minas Gerais	http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoinformacao
	PARÁ	SUSIPE (Superintendência do Sistema Penitenciário)	SIC.PA	https://www.sistemas.pa.gov.br/esic/public/solicitacao/view.xhtml?cid=1
	PARAÍBA	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	Serviço de informação ao cidadão	http://sic.pb.gov.br/paginas-sicpb/solicite-uma-informacao
	PARANÁ	SESP (Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária)	SIGO	http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/acesso-a-informacao
	PERNAMBUCO	SERES (Secretaria Executiva de Ressocialização)	Portal da transparência de Pernambuco	http://web.transparencia.pe.gov.br/acesso-a-informacao/
	PIAUÍ	SEJUS (Secretaria de Justiça)	e-SIC	http://acessoinformacao.pi.gov.br/sigep/public/view/solicitacao/listSolicitacao.inf
	RIO DE JANEIRO	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	e-SIC	http://www.esicrj.rj.gov.br/acompanhar-solicitacao
	RIO GRANDE DO NORTE	SEAP (Secretaria de Estado de Administração Penitenciária)	Sistema Integrado de Informações ao Cidadão	http://www.sic.rn.gov.br/Solicitacao/Consultar
	RIO GRANDE DO SUL	SEAPEN (Secretaria da Administração Penitenciária)	Login Cidadão	https://www.centraldocidadao.rs.gov.br/inicial
	RONDÔNIA	SEJUS (Secretaria de Justiça)	e-SIC	http://esic.cge.ro.gov.br/Administrativo
	RORAIMA	SEJUC (Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania)	Fala.BR	https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f
	SANTA CATARINA	SAP (Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativo) e DEAP (Departamento de Administração Penitenciária).	Sistema de Ouvidorias do Estado de Santa Catarina	http://www.ouvidoria.sc.gov.br/cidadao_lai.php
	SÃO PAULO	SAP (Secretaria de Administração Penitenciária)	SIC.SP	http://www.sic.sp.gov.br/Concluido.aspx
	SERGIPE	SEJUC (Secretaria de Estado da Justiça)	e-SIC	http://se-ouv.se.gov.br/esic/Solicitacao/questionario2.xhtml
	TOCANTINS	SEJUC (Secretaria de Cidadania e Justiça)	Solicitação de informação para o envio de demandas relativas a pedido de acesso à informação	http://www.gestao.cge.to.gov.br/ouvidoria/menuAcciona/#
	NACIONAL	DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional)	e-SIC atualmente Fala.BR	https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/acesso_info.aspx

A seguir, descreveremos as dificuldades encontradas.

1. SITES COM PROBLEMAS TÉCNICOS

Um dos obstáculos ao longo do protocolamento dos nossos pedidos foram os endereços eletrônicos que se encontravam “fora do ar” ou com problemas técnicos. Os estados que apresentaram esse tipo de problema foram: Acre, Amapá, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal. Nesses casos, optamos pelo envio dos nossos requerimentos através do e-mail institucional dos órgãos competentes pela informação. Por exemplo, no caso de Sergipe, que embora possuísse uma plataforma “e-SIC”, apresentava inúmeros problemas técnicos que nos impediram de realizar nosso cadastro no sistema e fazer o envio dos nossos pedidos por esse meio. Assim, optamos pelo envio através de e-mail nos endereços eletrônicos disponíveis no portal, mas não recebemos resposta. Diante das tentativas frustradas, a equipe entrou em contato por telefone e foi instruída a enviar o pedido para o e-mail do Gabinete da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUC). Aproximadamente três meses após o envio, recebemos resposta.

2. SITES COM LIMITAÇÕES AO PROTOCOLO ADEQUADO DO PEDIDO OU INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS

Os sites de alguns estados, embora existentes e em funcionamento, apresentaram empecilhos para a efetivação do pedido ou interposição de recurso. Os estados são: Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Paraná e Distrito Federal. O estado da Bahia, por exemplo, possuía meio eletrônico com sistema de cadastramento pouco claro e, por essa razão, tivemos dificuldade em escolher a opção mais adequada para enquadrar nosso pedido. Também nesse sentido, alguns portais não colocavam em evidência, ou de forma acessível, os locais destinados à protocolização de recursos de primeira, segunda, terceira ou quarta instâncias.

No caso do Distrito Federal, apenas foi possível protocolar o recurso de primeira instância, pois não encontramos o espaço correto para o envio do recurso de segunda instância. Já no Rio Grande do Sul, o portal eletrônico não possuía sistema “e-SIC”, tampouco portal da transparência. Para o protocolo do pedido, exigia-se realizar um cadastro no site do Governo Federal, que não podia ser feito com dados de pessoa jurídica, impedindo, portanto, que o ITTC se cadastrasse. Diante disso, uma das pesquisadoras da equipe precisou disponibilizar seus dados pessoais para efetivar o cadastro.

Além disso, durante o trâmite do pedido, o site da Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN) teve atualizações técnicas, impuseram o reenvio das perguntas e a necessidade de abrir outro protocolo. Por sua vez, o estado do Paraná, que contava com um sistema chamado Sistema Integrado para Gestão de Ouvidorias (SIGO) para a protocolização de demandas relativas ao acesso à informação, embora apresentasse portal da transparência e portal “e-SIC” para o envio de pedidos de acesso à informação, ao serem acessados, não dispunham de caminhos disponíveis para efetivamente realizar o pedido nesses meios. Por fim, no estado do Mato Grosso, no momento do envio do pedido de informação no canal de acesso à informação, dentre duas opções disponíveis, o ITTC escolheu receber a resposta por e-mail. Assim, permanecemos aguardando o retorno. No entanto, após dias sem obter uma devolutiva da SAAP, o ITTC acessou o canal de comunicação do órgão e, para a nossa surpresa, a SAAP já havia respondido sem que tivesse nos notificado por e-mail. Dessa forma, o prazo para a apresentação de recurso pelo ITTC ficou prejudicado, na medida em que a publicação da resposta já havia ocorrido há mais de 10 dias, sem nossa ciência da decisão, obrigando-nos a interpor recurso com questão preliminar referente ao próprio direito de recorrer, e não apenas pelas informações faltantes.

3. SITES COM INCOMUNICABILIDADE COM OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Ainda na tentativa de obter informações pelas plataformas, 5 estados afirmaram que os órgãos da administração penitenciária (Secretarias, Subsecretarias, Diretorias, Departamentos) não teriam acesso aos portais “e-SIC” para o fluxo de demandas relativas ao acesso à informação. Também alegaram que não estavam recebendo os encaminhamentos dos pedidos. Esse problema foi identificado nos estados da Bahia, Piauí, Roraima, Sergipe, Tocantins e no Distrito Federal.

Em Rondônia e no Rio Grande do Sul, não foi possível selecionar o órgão competente desejado, sendo necessário direcionar o pedido a um determinado órgão, para solicitar posterior direcionamento ao destinatário específico do pedido de acesso à informação. Em Rondônia, havia um portal “e-SIC” para o envio dos questionamentos, mas o pedido foi endereçado à Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS) do estado, para que fosse direcionado especificamente para o órgão da administração penitenciária em momento posterior, pois essa era a única opção disponível no momento do envio do pedido. No mesmo sentido, no Rio Grande do Sul, o órgão

destinatário foi a Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN) e posteriormente houve direcionamento do pedido para o Departamento de Segurança e Execução Penal (DSEP), para que este respondesse aos nossos questionamentos.

2.3.2.

DESCRIÇÃO DO PROTOCOLO DE PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O DEPEN

No caso do DEPEN, poucos ou nenhum empecilho técnico e procedimental apareceu. O órgão conta com uma estrutura on-line bem desenvolvida e acessível para o envio de pedidos de acesso à informação. O portal pôde ser encontrado de forma rápida e fácil, bem como o acesso para a realização do protocolo em si, o posterior processamento e o acompanhamento das respostas fornecidas pelo órgão. Os pedidos foram enviados via portal “e-SIC”, que atualmente está integrado com o portal “Fala.BR”⁶, uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU).

2.4.

SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES ENCONTRADAS NO PROCESSAMENTO DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESTADOS

Depois dos protocolos dos nossos pedidos de informação via LAI aos estados, encontramos diversas barreiras para que fossem devidamente processados, e, assim, obtermos as informações solicitadas. Os principais entraves verificados podem ser sistematizados da seguinte forma:

1. Estados que não responderam ao nosso pedido.
2. Estados que responderam ao nosso pedido, mas justificaram que não poderiam fornecer as informações.
3. Estados que responderam ao nosso pedido com informações faltantes ou com dados incompletos.
4. Estados que responderam ao nosso pedido fora do prazo e com os quais tivemos dificuldade de fazer contato.

⁶ Disponível em: falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f. Acesso em: 13 jul. 2021.

Passemos agora a pormenorizar os problemas encontrados que dificultaram ou impediram o acesso aos dados sobre as mulheres presas:

1. ESTADOS QUE NÃO RESPONDERAM AO NOSSO PEDIDO:

Dos 27 estados brasileiros, 4 deixaram de responder ao nosso pedido de informação. São eles: Acre, Bahia, Paraíba e Roraima. Observe que os estados que não responderam aos nossos pedidos são os mesmos que apresentaram diversas dificuldades técnicas em seus portais eletrônicos, conforme descrito no “item 2.3.1”, bem como problemas de comunicabilidade.

2. ESTADOS QUE RESPONDERAM AO NOSSO PEDIDO, MAS JUSTIFICARAM QUE NÃO PODERIAM FORNECER AS INFORMAÇÕES:

Sete estados, ao responderem ao nosso pedido de LAI, apresentaram justificativas para o não fornecimento dos dados. São eles: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e o Distrito Federal.

As razões dadas pelos estados para o não cumprimento do estabelecido na LAI foram semelhantes, sendo basicamente: a) não dispunham das informações, quer porque não tinham acesso a dados atualizados, quer porque não estavam compilados, argumentando, assim, que, no momento, não seria possível fazer qualquer tipo de esforço necessário para obtê-las; b) a pandemia seria um impeditivo para a coleta, sistematização e atualização dos dados solicitados, não estando, por isso, disponíveis; c) o pedido de informação seria “desarrazoado” e/ou “desproporcional”; ou d) expressamente alegaram não serem competentes para a produção dos dados solicitados.

Todos eles demonstraram, como pano de fundo de suas justificativas, a compreensão de que os órgãos destinatários do pedido de acesso à informação não seriam competentes para coletar, sistematizar e atualizar tais informações, como elemento necessário à execução de suas funções de administração do sistema penitenciário no estado, conforme demonstra a tabela abaixo.

DISTRITO FEDERAL

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

O Decreto nº 40.833/2020, que dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal e remaneja para a mesma a Subsecretaria do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, determina em seu Art. 157 que compete à Subsecretaria do Sistema Penitenciário, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Segurança Pública:

- I – administrar o sistema penitenciário do Distrito Federal;
- II – coordenar e controlar a execução das competências específicas e genéricas das unidades que a compõem;
- III – coordenar e acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal e o cumprimento das determinações provenientes da Vara de Execuções Penais (VEP) e da Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto (VEPERA);
- IV – expedir normas de uniformização dos procedimentos das unidades que a compõem, bem como controlar, avaliar e supervisionar a execução de suas atividades;
- [...]
- VI – produzir conhecimentos de inteligência, referentes ao sistema penitenciário, em articulação e subordinação técnica com a Subsecretaria de Inteligência desta Secretaria, observando as diretrizes do Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP);
- VII – coordenar as atividades de apoio aos serviços gerais dos estabelecimentos penais;
- [...]
- IX – assessorar o Secretário nos temas que envolverem o Sistema Penitenciário;
- X – uniformizar procedimentos e normatizar o funcionamento operacional e administrativo dos estabelecimentos penais e demais unidades que a compõem.

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir competência para informar os dados, atribuindo tal função ao Poder de Justiça.

ESPÍRITO SANTO

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

A Lei Complementar nº 741/2019 estabelece que à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa compete (Art. 30):

- I – planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional do Estado;
- [...]
- V – planejar, formular, normatizar e executar ações, programas e projetos que visem assegurar a reinserção social do condenado;
- VI – planejar, coordenar, orientar, avaliar e executar programas, projetos e ações governamentais na área da administração prisional e socioeducativa;
- VII – executar as decisões de suspensão de pena, liberdade condicional, graça, indulto e direitos dos condenados.

JUSTIFICATIVA:

Alegou ser o pedido "desarrazado", na medida em que, de acordo com a Secretaria de Assuntos Penitenciários, não seria possível fazer o compilado de todos os dados, quer por falta de funcionários, quer pela "incompatibilidade do pedido com o interesse público".

GOIÁS

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir competência para armazenar dados sobre o sistema penitenciário de anos anteriores, tendo somente informações sobre a situação atual.

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

O Decreto nº 9.517/2019, que regulamenta e atribui funções à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP), determina em seu Art. 2º que compete à DGAP:

XIV – promover a elaboração, consolidação e avaliação periódica das estatísticas e indicadores referentes à administração penitenciária, visando adequá-la à melhores práticas e à política de segurança pública do Estado; [...]

XVI – elaborar estudos e promover a organização e o tratamento de dados e informações indispensáveis ao exercício de suas funções.

MATO GROSSO

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir competência para informar os dados, atribuindo tal função ao Poder de Justiça.

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

O Decreto nº 544/2020 determina a competência do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária:

Art. 15 O Gabinete do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária tem como missão assessorar o Secretário de Estado de Segurança Pública na definição, implementação e acompanhamento das Políticas Públicas dirigidas ao Sistema Penitenciário, competindo-lhe:

I – gerir a política penitenciária do Estado, promovendo a sua execução e controle;

II – estabelecer diretrizes para a condução da política penitenciária do Estado;

III – planejar, implementar e administrar as estratégias e os objetivos da política penitenciária do Estado; [...]

IX – orientar a elaboração e disponibilização das informações penitenciárias.

RIO GRANDE DO NORTE

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir um programa de coleta e produção de dados sobre o sistema prisional.

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

De acordo com o Art. 1º do Decreto nº 29.084/2019, a SEAP tem por finalidade gerenciar o sistema penitenciário do Rio Grande do Norte, competindo-lhe:

I – planejar e executar a política prisional do Estado;

II – assegurar a aplicação da legislação e diretrizes vigentes referentes à administração da execução penal e ao tratamento do indivíduo privado de liberdade;

III – responsabilizar-se pelas atividades de atendimento e assistência às pessoas privadas de liberdade, bem como pelas atividades de segurança e disciplina nas unidades prisionais sob sua responsabilidade;

IV – proceder ao registro de pessoas presas sob sua responsabilidade e à sua movimentação entre as unidades prisionais.

RIO GRANDE DO SUL

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

O Decreto nº 48.278/2011 determina que: Art. 1º A Superintendência dos Serviços Penitenciários, nos termos da Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968, tem por objetivo o planejamento e a execução da política penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul. Em seu Art. 7º estabelece que compete aos Departamentos da Superintendência dos Serviços Penitenciários:

I – Departamento de Segurança e Execução Penal: planejar, coordenar, orientar e supervisionar políticas e ações de inteligência e de controle legal, de segurança, operações, escoltas e custódias, bem como o funcionamento dos estabelecimentos prisionais;

II – Departamento de Tratamento Penal: planejar, coordenar, orientar e supervisionar políticas e ações de saúde física e mental, assistência psicossocial e jurídica, educação, capacitação profissional, cultura, esporte e lazer das pessoas privadas de liberdade, bem como outros julgados convenientes e necessários;

III – Departamento de Planejamento: planejar, coordenar, orientar e controlar a execução das ações envolvendo a realização de estudos e projetos, realizar o acompanhamento e a prestação de contas de convênios e contratos de repasse, estabelecer sistemas, normas, procedimentos e rotinas de trabalho com vistas à racionalização, modernização e integração de atividades;

IV – Departamento de Engenharia Prisional: realizar estudos, projetos técnicos e controle das obras de construção, ampliação, reforma, recuperação e conservação dos prédios e estabelecimentos prisionais;

V – Departamento Administrativo: orientar, dirigir e executar atividades de pessoal, finanças e atividades auxiliares, estabelecer diretrizes para políticas de informática e padrões de documentação de sistema de segurança de manutenção e comunicação de dados, e executar outras atividades correlatas atribuídas pelo Superintendente.

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir competência para compilar os dados, sendo que para cumprir essa tarefa, seria necessária uma equipe com profissionais do Direito.

SANTA CATARINA

COMPETÊNCIA LEGAL DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA A QUEM FOI DIRECIONADO O PEDIDO:

A Lei Complementar nº 741/2019 estabelece, em sua Seção II, as competências da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, dentre elas, a disposta no Art. 30. À SAP compete:

I – planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional do Estado;

[...]

V – planejar, formular, normatizar e executar ações, programas e projetos que visem assegurar a reinserção social do condenado;

VI – planejar, coordenar, orientar, avaliar e executar programas, projetos e ações governamentais na área da administração prisional e socioeducativa;

VII – executar as decisões de suspensão de pena, liberdade condicional, graça, indulto e direitos dos condenados.

JUSTIFICATIVA:

Alegou não possuir competência para informar os dados, atribuindo tal função ao Poder de Justiça.

Inicialmente, cumpre esclarecer que não é possível planejar, elaborar, deliberar, coordenar, executar, gerir, supervisionar e monitorar a política prisional do Estado, como assim definem as competências de cada órgão, sem a produção dos dados requeridos. Deste modo, a alegação da ausência de informações solicitadas não é argumento apto, visto que implicaria eximir os órgãos de sua competência legal. Tal é o caso do estado do Rio Grande do Norte em que a SEAP apresentou resposta nos seguintes termos:

“Abrimos processo administrativo interno para que tramitasse em setores da SEAP/RN em busca do requerido [...]. Ocorre que, obtivemos do setor de Tecnologia e Informação: ‘venho informar que o Sistema de Administração Penitenciária (SIAPEN), não contempla as informações solicitadas’. E consultando a Coordenação Executiva de toda a Administração Penitenciária do RN, restou que este setor também não possui as informações solicitadas. Sendo assim, desculpamo-nos por não conseguir atender a presente demanda.”

Destaca-se, todavia, que o estado do Rio Grande do Norte, embora tenha admitido que não tivesse os dados, compreendeu que nosso pedido era uma boa oportunidade para a organização de tais informações no futuro:

“No que pese o Recurso ora apresentado conter a indignação diante da falta de informações, concordamos que precisamos melhorar [...]. Sua manifestação nos trouxe grande contribuição, pois nos ajudará a melhorar nosso acervo de informações e controle. Contudo, o que informamos é a verdade e não criaríamos uma resposta apenas para parecer mais diligente. Sim, devemos responder, mas quando temos as informações. Não é o caso.”

A pandemia foi utilizada como justificativa para o não cumprimento da LAI em quatro estados: Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba. Entretanto, ao que parece, tal argumento foi utilizado como pretexto para não prestar as informações, pois, como no exemplo emblemático da resposta de recurso de primeira instância do estado do Rio Grande do Sul, foi acompanhado da justificativa da falta de competência dos órgãos da administração penitenciária. Veja o trecho da resposta:

“Prezado(a), Sr.(a) Representante do Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC):

De ordem da autoridade máxima, ratifica-se a informação anteriormente dada na Demanda nº 26.824. Relativo ao seu pedido de reexame de informação ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual requisita informações acerca de prisões e cumprimento de penas de mulheres no estado, informamos que **estes deixarão de ser respondidos, no momento, com base no Art. 8º-B, inciso III, do Decreto nº 49.111/2012, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 52.505/2015, uma vez que não se tratam de dados sistematizados e que, para tal, exigiriam trabalhos adicionais de análise, interpretação e de consolidação, pois, segundo o Departamento de Segurança e Execução Penal, o pedido busca o fornecimento de um relatório complexo que demanda análise jurídica, pesquisa individual em prontuários penais, processos e execuções criminais.** Importante destacar, que são mais de duas mil mulheres recolhidas em todo o território estadual, no período que compreende dezembro de 2018 a dezembro de 2019, sendo que as informações de decisões judiciais constam no prontuário físico e virtual de cada uma delas. **Logo, para que possamos responder de forma satisfatória, deverá ser analisado cada prontuário, interpretando e consolidando os dados, pois no Sistema de Informações Penitenciárias não há uma aba ‘inteligente’ que analise os critérios da Lei do Marco Legal da Primeira Infância ou de mulheres que tenham cometido crime contra o filho ou dependente, por exemplo.** Assim, os dados solicitados estão sistematizados, mas não há cruzamento de dados e interpretações virtuais. Para melhor, esclarecer, exemplificamos, o ITTC questiona:

‘De dez./2018 a dez./2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva?’

‘Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos na Lei do Marco Legal da Primeira Infância nº 13.257/2016 sobre o direito à prisão domiciliar?’

Considerando a média de duas mil mulheres presas e que teríamos que analisar, interpretar e consolidar os dados da entrada, movimentação histórica do prontuário, processos criminais, execuções criminais e mandados de prisão (na esfera estadual e federal) de cada uma delas, de forma individual, para responder a essa e as demais perguntas seria necessário montarmos uma equipe com conhecimento jurídico, tendo um prazo razoável para buscar todas essas informações solicitadas. Conclui-se que não há como responder em um curto espaço de tempo, pois é preciso disponibilizar alguns servidores que hoje atuam na linha de frente ao combate da pandemia (COVID- 19), para responder a essa demanda. Não podemos deixar de considerar que vivemos num estado de calamidade pública, com várias restrições impostas, devendo mais do que nunca considerar a negativa em caso de trabalhos adicionais, como o caso em tela. Diante dos fatos, há de se considerar a justificativa da negativa de informação por exigir trabalhos adicionais de análise, interpretação e consolidação de dados, ainda mais, por termos este respaldo legal.” (grifos nossos)

Ademais, é relevante destacar que os dados solicitados eram anteriores à pandemia, de modo que, em tese, já deveriam estar armazenados e compilados. Note-se a peculiaridade na resposta do estado do Espírito Santo que justificou o não cumprimento da LAI alegando, ainda, que o pedido seria “desarrazoado” e “desproporcional”, pois, para a resposta, precisariam ser levantados muitos dados, apresentando a seguinte argumentação:

“Desta forma, entendemos que **o pedido de informações, além daquelas disponibilizadas, trata-se de pedido desarrazoado, caracterizado pela incompatibilidade entre o interesse público em testilha e o acesso à informação, senão desproporcional, se levamos em consideração que a informação pleiteada requer o levantamento de demasiados documentos e dados.** Por consequência, recursos humanos a serem empregados para localizar os registros que contenham a informação solicitada e analisar os documentos de forma que sejam resguardadas eventuais informações, cuja divulgação seja excetuada pela Lei de Acesso à Informação” (trecho de resposta de recurso com grifos nossos)

A referida argumentação utilizada pelo estado do Espírito Santo encontra-se em desconformidade com os fundamentos da LAI, ao mencionar que há incompatibilidade com o interesse público, enquanto trata-se justamente do contrário, a publicidade dos dados de mulheres em situação de prisão colabora para a efetivação de políticas públicas e averigua, em última instância, o cumprimento da lei.

Contudo, a justificativa que mais chama atenção pauta-se na compreensão dos órgãos de 5 estados (Santa Catarina, Distrito Federal, Goiás, Rio Grande do Sul e Mato Grosso) que ostentaram expressamente a convicção de que não são legalmente competentes para o processamento dos dados solicitados, abstendo-se, assim, de suas responsabilidades e atribuições, e as incumbindo a outros entes do Sistema de Justiça Criminal.

As referidas respostas evidenciam que diversas secretarias de administração penitenciária não se reconhecem como sendo as responsáveis pela produção periódica e o armazenamento de dados acerca da realidade do sistema prisional no qual atuam. Por exemplo, o Distrito Federal, ao ser questionado sobre a quantidade de mulheres presas provisoriamente, alegou que não poderia ajudar pois:

“a decretação de prisão preventiva é ato judicial e o **controle desse dado é do Poder Judiciário**” (trecho de resposta do pedido de LAI com grifos nossos).

Quanto ao total de mulheres que se encaixavam nos critérios do Marco Legal da Primeira Infância e permaneciam presas preventivamente, o estado não respondeu à pergunta, porque, segundo sua interpretação, tais dados eram de **“competência da autoridade policial, no momento da lavratura do Auto de Prisão em Flagrante”** (trecho de resposta do pedido de LAI com grifos nossos).

Em sentido semelhante, o estado de Santa Catarina afirmou que os questionamentos seriam de competência do Poder de Justiça. Em recurso, interposto pelas pesquisadoras frente à ausência de informações, foi alegado que:

“O número de mulheres que estão gestante ou que têm filhos até 12 anos de idade ou qualquer idade com necessidades especiais foram 287, **porém não podemos confirmar que todos os crimes cometidos atende os requisitos da lei pois muitos estão em segredos de justiça, para que todas as mulheres possam ser beneficiadas são encaminhados relatórios trimestralmente ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização do TJSC para que possa acompanhar e solicitar aos magistrados que verifiquem a situação penal dessas mulheres**” (grifos nossos).

O estado de Goiás apesar de possuir órgão próprio (Sistema GoiásPen) com atribuição expressa de consolidação e elaboração de estatísticas sobre dados do sistema prisional, justificou não ter os referidos dados atualizados da seguinte forma:

“A quantidade de mulheres presas no período mencionado, informamos que utilizamos como sistema de consulta e pesquisas o GoiásPen e que **infelizmente ele não produz dados por período (passados), apenas os dados da atual população carcerária. Sendo assim, não é possível verificar a quantidade de mulheres que foram presas no período de 2018 a 2019, mas sim que atualmente encontram-se recolhidas em estabelecimento prisional. Bem como os outros dados referente a progressão no mesmo período, o Sistema GoiásPen não emite, apenas dados presentes**” (trecho de resposta do pedido de LAI com grifos nossos).

Além de não produzir os dados estatísticos de forma atualizada, apresenta incongruência em sua resposta, pois, a despeito de ter sistema de produção de dados próprios, alega que a competência para a produção de dados seria do Poder de Justiça:

“Ao juiz no processo penal constitucional e democrático incumbe dispôr sobre a privação de liberdade do indivíduo, seja por meio das prisões cautelares ou definitiva, sendo a fundamentação de suas decisões, pressuposto para o devido processo legal. **Desta forma o pedido inicialmente formulado está intimamente ligado a entrega da prestação jurisdicional e seus meandros, e não a fiscalização e acompanhamento nas penas privativas de liberdade. Logo não compete a esta Pasta a produção e tratamento dos dados solicitados**” (trecho de recurso de 1ª instância com grifos nossos).

Por fim, o estado de Mato Grosso, embora também possua órgão com competência específica para a disponibilização de informações penitenciárias, o que pressupõe a produção dos dados solicitados, alegou não ter os “dados sobre a quantidade de mulheres que tiveram decretada prisão preventiva” no período apontado, apenas “acerca da existência de mulheres custodiadas que possuíam filhos menores de doze (12) anos ou com deficiência”. Ainda afirmou não possuir “dados sobre a substituição da prisão preventiva pela domiciliar”, na medida em que “**As informações sobre critério de progressão competem ao Poder Judiciário**”. Esclareceu estar “em fase de implementação o SISGEPEN – Sistema de Gestão Penitenciária –, e que, após seu total funcionamento será possível aferir a quantidade de mulheres que declarem possuir filhos menores de 12 anos ou com deficiência, vez que tal campo foi incluído. Porém, continuaremos com a dificuldade de saber se a razão para a saída da Unidade Penal é proveniente dessas condições, vez que, os alvarás de soltura não indicam a motivação”. Tais argumentos demonstram, outrossim, a incompreensão acerca de suas competências legais.

Portanto, fica nítido que, de modo geral, as secretarias que responderam ao pedido da presente pesquisa informando não possuírem as informações solicitadas, não compreendem que a produção de dados completos, atualizados e de qualidade sobre as unidades e as pessoas que nelas cumprem pena, e que estão sob sua responsabilidade, compõem uma de suas funções institucionais.

Entraves análogos foram detectados por pesquisa⁷ feita pelo Fórum de Segurança Pública (2016), que verificou que apenas 7 estados têm, em portais eletrônicos de suas respectivas secretarias de administração penitenciária, dados públicos disponibilizados sobre a realidade do sistema penitenciário, sendo alguns desatualizados, além de não haver nenhum tipo de padrão em relação à forma de publicidade desses dados. Algumas secretarias disponibilizam dados sobre a população, outras sobre a capacidade das unidades prisionais, outras sobre a quantidade de funcionários, entre demais informações diferentes. O que reforça que a atribuição da produção e o acesso às informações que são de suma importância, como buscamos apresentar, ainda não se encontram plenamente assimilados pelos órgãos competentes.

Ainda, é importante esclarecer que, diferentemente do alegado por alguns dos estados acima descritos, a competência para a coleta, a sistematização, a atualização e o monitoramento das informações solicitadas nesta pesquisa é das secretarias estaduais e do DEPEN, e não do Sistema de Justiça. A este compete a investigação, o processamento, a condenação ou absolvição, e o controle do cumprimento adequado da pena no âmbito coletivo e individual, e não a compilação de dados sobre a população prisional, que, conforme já expusemos, cabe aos órgãos da administração penitenciária.

Nesse sentido, podemos interpretar a criação do Infopen como um marco de definição para a atribuição e competência das secretarias, uma vez que é a partir desse instrumento de pesquisa que se produz a compilação dos dados estatísticos sobre o sistema prisional coletados pelas unidades prisionais federais e estaduais nacionalmente. Um dos principais objetivos do Infopen é o entrelace de comunicação entre os órgãos de administração penitenciária e da execução penal para pensar em conjunto ações articuladas na proposição de políticas públicas eficazes no âmbito do sistema prisional e da segurança pública. Assim, é elemento essencial à implementação de uma política pública a capacidade da administração de coletar e analisar dados precisos sobre a realidade social com a qual se relaciona e na qual intervém, no caso, do sistema prisional, para formular ações voltadas ao seu aprimoramento e efetividade. Diante da ausência de respostas, foram apresentados recursos administrativos para as instâncias superiores desses estados, conforme tabela abaixo, que, contudo, não obtiveram sucesso.

7 Relatório "Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário".

Estado	Recurso em 1ª instância	Recurso em 2ª instância	Recurso em 3ª instância	Recurso em 4ª instância
Distrito Federal	X	X	X	X
Espírito Santo	X	X	X	
Goiás	X	X	X	
Mato Grosso	X			
Rio Grande do Norte	X	X		
Rio Grande do Sul	X	X		
Santa Catarina	X	X	X	X

3. ESTADOS QUE RESPONDERAM AO NOSSO PEDIDO DE FORMA INSATISFATÓRIA:

Inicialmente, cabe apontar que apenas 6 estados (Amapá, Amazonas, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe) responderam satisfatoriamente ao nosso pedido inicial, após a finalização das etapas do processamento do pedido de acesso à informação.

Entretanto, em 11 estados (Alagoas, Amapá, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Tocantins) não obtivemos as respostas desejadas para os nossos questionamentos no primeiro pedido, sendo que a justificativa dada por 7 estados (Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e Pernambuco) para não responder ao nosso primeiro questionamento se pautava na falta de competência, ocasião em que alegaram que a atribuição da produção de tais dados era de responsabilidade do Poder de Justiça, conforme tabela abaixo⁸.

Estado	Justificativa
Alagoas	Resposta para pergunta 1: "Não compete a este setor jurídico o controle deste quantitativo."
Amapá	Resposta para pergunta 2: "As informações constantes na Lei nº 13.769/2018 não fazem parte do levantamento de dados do Instituto Penitenciário, sendo de competência do Poder Judiciário obter e julgar os critérios definidos na referida lei."
Ceará	Respostas para as perguntas 1 e 2: "Em atenção ao seu pleito informamos que após diligências junto ao setor competente obtivemos esclarecimentos de que com relação aos itens 01 e 02 as demandas deverão ser solicitadas diretamente ao Poder Judiciário."
Mato Grosso do Sul	Resposta para pergunta 1: "Haja vista que se trata de atribuição do Poder Judiciário, diante disso, resta prejudicado o questionamento."
Minas Gerais	Resposta para as perguntas 1 e 2: "Em relação às questões 1 e 2 de seu pedido 01451000060202039, essas abrangem informações que são afetas ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Assim, solicitamos que tais questionamentos sejam direcionados ao órgão via Fale Conosco."
Pará	Resposta para pergunta 2: "Ocorre que o DEC/SEAP faz um controle meramente acessório ao realizado pelo Poder Judiciário e que não possui a pretensão de substituir o controle realizado pelas próprias Varas e/ou Comarcas."
Pernambuco	Resposta para pergunta 1.b: "Dados da Polícia Civil/SDS ou do Sistema Judiciário."

⁸ A referida argumentação foi utilizada por outros 7 estados, conforme descrito no tópico anterior, sendo que, naqueles casos, apenas forneceram a justificativa, sem envio de qualquer dado.

Assim, somando-se os 7 estados expostos no item anterior, que não responderam em absoluto ao nosso pedido de informação, com os 7 estados que responderam de maneira insatisfatória, com informações faltantes ou dados incompletos, temos que 14 secretarias de estado diferentes, ao menos em um primeiro momento, não se enxergaram como competentes para a produção de dados relativos às mulheres presas.

Em relação aos 11 estados que responderam ao nosso pedido de LAI, mas não apresentaram resposta satisfatória, foi preciso ingressar com recursos administrativos para conseguir as informações pretendidas. Em 8 deles (Alagoas, Amapá, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, São Paulo e Tocantins), o recurso em primeira instância se deu porque haviam deixado de responder a pelo menos um de nossos questionamentos.

Já no caso do estado do Mato Grosso do Sul, os dados fornecidos eram incapazes de responder às nossas indagações, na medida em que: a resposta fornecida para a pergunta 1.a não esclareceu os números sobre cada uma das hipóteses existentes no Marco Legal da Primeira Infância, mas apenas o número total de potenciais beneficiárias. Assim, em novo recurso, o ITTC reiterou que a questão fosse respondida novamente e integralmente, abordando todas as hipóteses previstas pela lei. Já em relação à questão 1.b, não ficou claro se o número fornecido se referia às mulheres que permaneceram presas ou tiveram o direito concedido. Por fim, no que tange à questão 3, a SAP também não satisfaz o que foi perguntado, pois não esclareceu, conforme os requisitos, quantas pessoas teriam direito à prisão domiciliar.

Por fim, nos estados do Maranhão e Paraná, a resposta a pelo menos uma das perguntas foi insatisfatória. No primeiro, para a pergunta 2.a, o estado informou que não havia mulheres com direito à progressão de pena pelo critério do Marco Legal da Primeira Infância na penitenciária de UR de Balsas, entretanto, para a pergunta 2.b, informou que 5 mulheres tinham progredido de regime nessa mesma unidade. Assim, a resposta mostrou-se incongruente, demandando recurso para retificação.

No estado do Paraná, apesar de para a pergunta 1.b ter sido apresentada uma resposta, esta foi confusa, na medida em que não foi capaz de precisar a quantidade de mulheres que se encaixavam nos critérios do Marco Legal, alegando-se apenas que: “É difícil especificar com clareza o número de

mulheres neste período". Além disso, a resposta à pergunta 2.b também apresentou os mesmos problemas de imprecisão e confusão, conforme trecho colacionado a seguir: “Com base no número aproximado de 300 presas condenadas que se encontravam reclusas na PFP nesse período, estima-se que apenas 70 encaixavam-se em todos os requisitos exigidos”. As referidas respostas impossibilitaram aferir com precisão os dados solicitados acerca das mulheres, ensejando a necessidade do recurso.

Na tabela abaixo, elencamos os estados e os pedidos de recurso realizados.

Estado	Recurso em 1ª instância	Recurso em 2ª instância	Recurso em 3ª instância
Alagoas	X	X	
Amapá	X	X	
Ceará	X		
Maranhão	X		
Mato Grosso do Sul	X		
Minas Gerais	X	X	X
Pará	X	X	
Paraná	X		
Pernambuco	X		
São Paulo	X		
Tocantins	X		

Obtivemos resposta em todos os recursos apresentados na 1ª instância. Entretanto, algumas delas continuaram sendo incompletas ou insatisfatórias, por esse motivo foi necessária nova interposição de recurso na 2ª instância, nos casos dos estados de Alagoas, Amapá, Minas Gerais e Pará. Em Minas Gerais, ainda foi preciso ir até a 3ª instância. Para esses casos também tivemos respostas dos recursos.

No entanto, mesmo com a resposta dos recursos, alguns questionamentos ficaram sem resposta ou com informações faltantes ou dados incompletos em 5 estados, conforme tabela abaixo, razão pela qual não foi possível alcançar um panorama nacional e preciso da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância.

Estado	Dificuldades encontradas para a obtenção das respostas pretendidas
Alagoas	Resposta insatisfatória para as perguntas 1 e 2.
Minas Gerais	Ausência de resposta para a pergunta 2.
Pará	Ausência de resposta para a pergunta 2.
Maranhão	Resposta insatisfatória para a pergunta 2.
Tocantins	Resposta insatisfatória para a pergunta 2.

Chama a atenção que os estados de Pernambuco, Ceará e Amapá, mesmo que em um primeiro momento alegaram que não seriam capazes de fornecer os dados por não terem competência para tanto, na fase de recurso responderam a todos os nossos questionamentos.

4. RESPOSTAS FORA DO PRAZO E DIFICULDADE DE FAZER CONTATO COM ESTADOS:

Diversos estados demoraram mais de três semanas, 30 dias, ou até meses para responder ao pedido e aos eventuais recursos, desrespeitando o previsto na LAI. Foi o caso dos estados do Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Roraima, Paraíba e Tocantins.

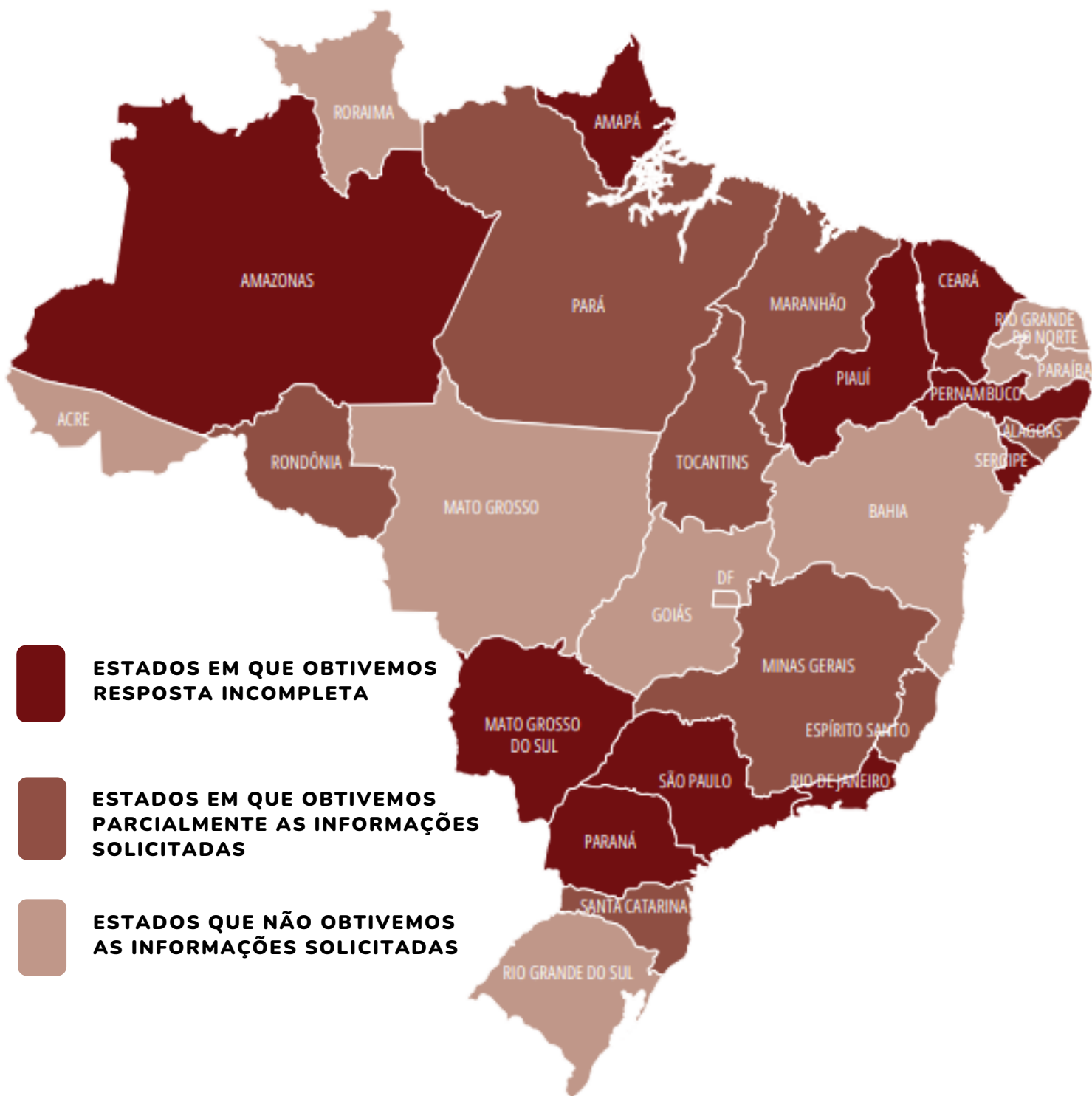
Diante da inércia das secretarias em fornecer as respostas no prazo legal, optamos por entrar em contato diretamente com os respectivos órgãos via e-mail, através dos endereços eletrônicos das Ouvidorias Gerais, Controladorias Gerais do Estado ou dos Portais da Transparência que estavam disponíveis nas próprias plataformas, ou, quando ainda assim não obtivemos retorno, tentamos entrar em contato via telefone com os órgãos administrativos gerais, com órgãos responsáveis pela manutenção de informações dos estados, e, em certos casos, com os próprios órgãos da administração penitenciária, a fim de compreender os motivos das dificuldades e encontrar caminhos que tornassem possível que o nosso pedido de acesso à informação chegasse finalmente até o órgão responsável por respondê-lo.

Finalmente, como resultado dos esforços de contato, conseguimos respostas dos estados de Mato Grosso, Piauí, Sergipe, Minas Gerais, Tocantins e Pará. Conforme exposto anteriormente, destes, apenas Piauí e Sergipe responderam de forma satisfatória e completa às nossas perguntas. O estado de Mato Grosso alegou não ser competente acerca da produção das informações solicitadas. Os estados de Minas Gerais, Pará e Tocantins embora tenham fornecido respostas, estas foram insatisfatórias e incompletas. No caso dos estados do Acre, Bahia, Paraíba e Roraima não conseguimos qualquer resposta.

Assim, a ausência de canais efetivos para processamento dos pedidos de acesso à informação e dos respectivos recursos, em desconexão com os órgãos responsáveis por dar andamento a eles, levando ao desrespeito dos prazos legais para as respostas, somada à incomunicabilidade com os órgãos estaduais (sejam aqueles diretamente responsáveis pela administração penitenciária, sejam outros como Controladorias, Ouvidorias etc., através dos quais tentamos contactar os primeiros), demonstram que o direito à informação tanto ativa quanto passiva ainda encontra profundas limitações e obstáculos.

Nesse sentido, as dificuldades apresentadas, quais sejam: 1) estados que não responderam ao nosso pedido; 2) estados que responderam ao nosso pedido, mas justificaram que não poderiam fornecer as informações; 3) estados que responderam ao nosso pedido com informações faltantes ou com dados incompletos e 4) estados que responderam ao nosso pedido fora do prazo e com os quais tivemos dificuldade de fazer contato, revelam que há uma série de barreiras para a obtenção de dados sobre a aplicação do Marco Legal da Primeira Infância e do dispositivo da prisão domiciliar para as mulheres em privação de liberdade.

O mapa e a tabela abaixo ilustram os resultados na busca por dados, refletindo as dificuldades encontradas no protocolo, no processamento e na resposta aos pedidos de acesso à informação solicitados aos estados.



2.5.

O QUE ESSAS DIFICULDADES REVELAM SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE O SISTEMA PRISIONAL, EM ESPECIAL SOBRE AS MULHERES?

A identificação de lacunas no acesso às informações oficiais completas por parte de 8 estados e a ausência absoluta das respostas pretendidas por parte de 9 estados, sendo que destes, 4 demonstraram total descaso com nosso pedido, na medida em que nem sequer justificaram o não atendimento ao

pedido de obtenção de informações, demonstram o processo de invisibilização a que as mulheres em conflito com a lei estão submetidas.

A ausência ou insuficiência de informações sobre o sistema prisional não é algo novo, o **Mapa do Encarceramento** (2015) já apontava as falhas nas informações oficiais disponibilizadas pelo Infopen. O relatório mostra que as informações preenchidas pelas unidades prisionais não apresentam confiabilidade. Uma das razões para tanto seria a forma como são preenchidas. Não se tem certeza sobre como os dados são colhidos, nem uniformidade na sua organização ou padronização na sua atualização. Por exemplo, em relação à cor/raça e idade, não é possível saber se são autoatribuídas, se são coletadas de documentos, ou se são atribuídas por terceiros. Outra pesquisa mais recente, o **Monitor da Violência**, de 2020, concluiu, depois de realizar pedidos de acesso à informação via LAI, que não era possível sequer saber com precisão o total de pessoas presas no Brasil. A organização obteve a informação de que havia 710 mil pessoas presas no ano de 2020, enquanto os dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisão (BNMP) mantido pelo CNJ apontavam para número um diverso: 862.292 pessoas presas, no mesmo recorte temporal.

A falta de consistência de informações individualizadas constitui-se como mais uma das violações de direitos das pessoas em situação de prisão. Sem isso não é possível observar as especificidades, tais quais as de gênero, na execução penal, como aponta Thandara Santos (2020):

“Para que possamos identificar, por exemplo, quem são todas as mulheres gestantes hoje encarceradas no Brasil que tiveram prisão preventiva decretada e que poderiam ter essa prisão convertida em prisão domiciliar, como prevê a decisão proferida no HC 143.641, é preciso que existam dados, a nível nacional, organizados e públicos, sobre os processos de execução penal dessas mulheres. Tais dados devem ser associados a informações completas e confiáveis sobre seus perfis demográficos”¹⁰

A referida invisibilização insere-se nos marcos de uma política de recrudescimento penal por parte do Estado, na medida em que se encarceram crescentemente mulheres ao mesmo tempo em que se impedem mecanismos que tornem possível mapear, monitorar, denunciar e elaborar propostas de

⁹ Iniciativa composta por jornalistas em parceria com o Fórum de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência (USP) para a produção de dados sobre o sistema de justiça.

¹⁰ Trecho de artigo escrito para o G1, em 19 de fevereiro de 2020, disponível em: g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/os-dados-sobre-o-sistema-prisional-e-suas-dissonancias.ghtml. Acesso em: 13 jul. 2021.

enfrentamento às violações de seus direitos e garantias fundamentais quando em situação de cárcere. Assim, a ausência de informações se soma aos diversos elementos de violência que configuram penas que extrapolam os princípios da dignidade humana, impondo através da invisibilização um sofrimento exacerbado àquelas mulheres que estão em conflito com a lei.

Especificamente, em relação ao cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância, denota-se que a omissão desses dados é parte da ausência de interesse em aplicar medidas para enfrentar o processo de encarceramento em massa e observar as especificidades de gênero no sistema prisional. Nesse sentido, o Estado parece deixar de cumprir com seu dever para com a concretização da proteção integral à criança e do direito ao exercício da maternidade em prol de uma política punitivista.

Embora a Lei de Acesso à Informação esteja em vigor há quase 10 anos, os órgãos responsáveis pela gestão de dados oficiais concernentes à justiça criminal não implementaram eficazmente plataformas e sistemas de obtenção das informações, uma vez que **a presente pesquisa verificou a ausência de canais efetivos de comunicação** por meio dos quais a sociedade possa conseguir dados oficiais e atualizados sobre a realidade das mulheres presas. Também **detectou a desconexão entre as administrações penitenciária e os sistemas “e-SIC” no que tange à produção de dados**, não podendo, dessa forma, precisar um panorama capaz de subsidiar políticas de desencarceramento e garantia de direitos das mulheres e crianças cujas dinâmicas de vida são perpassadas pelo conflito com a lei. Não bastasse, além disso, **observou-se o descumprimento dos prazos legais e a ausência de canais para eventuais recursos ou cobrança de respostas**, ressaltando as fragilidades nos procedimentos adequados para a efetivação do direito à informação.

Pudemos demonstrar, assim, que todas as dificuldades detectadas pela presente pesquisa, além de inviabilizarem um indicativo nacional preciso do total de mulheres mães ou gestantes, ou responsáveis por pessoa com deficiência que poderiam ser contempladas com a prisão domiciliar, também impossibilitam aferir o impacto real da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento feminino. O que reforça o argumento de que a falta de acesso à informação sobre o sistema prisional configura mais um obstáculo à garantia de direitos de mulheres encarceradas, bem como daqueles e daquelas que delas dependem.

3. RESPOSTAS OBTIDAS SOBRE O DIREITO À PRISÃO DOMICILIAR DAS MULHERES

A seguir, apresentaremos as respostas coletadas pela pesquisa em cada estado acerca da aplicabilidade do Marco Legal da Primeira Infância e da prisão domiciliar para as mulheres em situação de prisão. Neste primeiro trecho, apresentaremos as respostas obtidas a partir das perguntas 1 e 2:

PERGUNTA 1	PERGUNTA 1.a	PERGUNTA 1.b
De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva?	Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) sobre o direito à prisão domiciliar (ser mulher gestante ou ser mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência)?	Do total de mulheres que se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância, quantas delas permanecem presas preventivamente?

PERGUNTA 2	PERGUNTA 2.a	PERGUNTA 2.b
Com base na Lei nº 13.769/2018, que determina que os requisitos para progressão de regime são: “I – não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa; II – não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente; III – ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior; IV – ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento; V – não ter integrado organização criminosa”:	De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão?	Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

RESPOSTAS OBTIDAS PARA AS PERGUNTAS 1 E 2

Estados em que obtivemos respostas de forma completa às perguntas 1 e 2:

• AMAPÁ

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Amapá, 133 mulheres foram presas preventivamente de dezembro de 2018 a dezembro de 2019. Dessas, 66,2% eram mães e gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 28,4% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Amapá, 76 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, e todas elas foram beneficiadas por essa medida.

A partir das respostas do estado, observamos que parte das mulheres potencialmente beneficiárias da prisão domiciliar permaneceram presas preventivamente. Por outro lado, todas as mulheres que cumpriam os requisitos legais foram beneficiadas pela progressão de regime. Podemos inferir dos dados que, no estado do Amapá, existem mais chances de mulheres em cumprimento de pena serem beneficiadas pelo instituto da prisão domiciliar do que mulheres em prisão preventiva.

• AMAZONAS

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Amazonas, 309 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 29,4% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 7,7% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Amazonas, 26 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar e todas elas foram beneficiadas por essa medida.

Durante o cumprimento da pena, todas as mulheres que se encaixavam nos requisitos legais para progressão de regime foram beneficiadas com a medida. Apesar de ser um dos estados que mais concedeu o direito à prisão preventiva e progressão de regime, chama atenção o argumento apresentado pelo estado para a pergunta 1.b: “Cerca de 07 internas permaneceram presas preventivamente, no entanto, **possuem perfil de pessoas que praticam crimes de forma reiterada (contumaz)**” (grifos nossos). A expressão “contumaz” é usada no campo jurídico para designar prática reiterada, insistente. Tal argumentação, conforme identificado na pesquisa “Diagnóstico do Marco Legal da Primeira Infância”, é comumente utilizada por atores do sistema de justiça criminal para respaldar a negativa ao direito à prisão domiciliar, denotando um julgamento moral que se sustenta em uma noção abstrata de “periculosidade”, sem qualquer fundamentação legal ou fática, direcionada a determinados grupos sociais (pessoas negras, mulheres, jovens etc.), reforçando sua estigmatização e criminalização.

• MATO GROSSO DO SUL

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Mato Grosso do Sul, 668 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 61,8% eram mães e gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 20,8% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Mato Grosso do Sul, 202 mulheres preenchem os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém, 39,1% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Embora a porcentagem de mulheres presas preventivamente, mesmo que cumprindo os requisitos legais para a prisão domiciliar, aparentemente não seja tão alta (20,8%) se comparada com a de outros estados, se transpormos esse dado para a realidade concreta, temos 86 mulheres e seus filhos que tiveram seus direitos violados ao não ser observado o Marco Legal da Primeira Infância. O mesmo se refere àquelas que não foram beneficiadas com a progressão de regime para a prisão domiciliar, representando 79 mulheres que, mesmo dentro dos parâmetros legais, tiveram seus direitos desrespeitados.

• PARANÁ

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Paraná, 223 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 58,3% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 9,2% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No Paraná, 70 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar e todas elas permaneciam presas até 2020.

Os estados do Paraná e de Sergipe são os únicos da pesquisa que apresentaram dados dando conta que nenhuma das mulheres que possuíam o direito à progressão de pena teve o benefício da prisão domiciliar concedido, destacando-se, portanto, a completa inobservância do previsto na Lei nº 10.269/2018 acerca desse direito.

• PERNAMBUCO

Mulheres em prisão preventiva: No estado de Pernambuco, 973 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 55,6% eram mães e gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 53,6% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado de Pernambuco, 290 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém, 13,4% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Observa-se que o estado tem um dos maiores índices de mulheres que permaneceram presas depois da prisão preventiva, mesmo cumprindo os requisitos para o Marco legal da Primeira Infância. Destaca-se também que é o terceiro estado, dos que obtivemos respostas, com maior número de mulheres presas preventivamente, ficando atrás apenas de Minas Gerais, com 1.238 mulheres, e de São Paulo, com 6.357 mulheres presas.

Nesse sentido, vale salientar que a população geral do estado de Pernambuco é muito menor – 9.616.621 habitantes (2020) – se comparada com Minas Gerais – 21.292.666 habitantes (2020) – e São Paulo – 46.289.333 habitantes (2020). Assim, as informações obtidas revelam um dado preocupante, na medida em que se observa que o estado tem encarcerado muito se comparado com os demais estados em que a população é muito maior, o que reforça a necessidade de cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância como medida desencarceradora.

• PIAUÍ

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Piauí, 343 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 18,7% eram mães e gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 25% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Piauí, 267 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém, 7,1% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Chama a atenção, se comparado aos outros estados e ao InfoPen Mulheres 2018 (que traz a informação de que 74% das mulheres presas possuem filhos), a pouca quantidade de mulheres que se enquadram nos requisitos do Marco Legal da Primeira Infância, apenas 64 (ou 18,7%) das 343 mulheres presas preventivamente. Outro dado que merece destaque é o fato de o estado ser o terceiro, dentre os que forneceram informações, que mais observou a garantia dos benefícios para a progressão de regime, tendo beneficiado 92,9% das mulheres que teriam o direito, segundo a lei.

• RIO DE JANEIRO

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Rio de Janeiro, 857 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019.

Dessas, 67,3% eram mães e gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 26,7% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Rio de Janeiro, 680 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém, 58,5% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Dentro do escopo de nossa pesquisa, o estado do Rio de Janeiro está em segundo lugar dentre os estados que menos cumpriu o direito à progressão de pena, ficando atrás apenas do Paraná. No total, foram 398 mulheres que tiveram seus direitos violados ao não serem beneficiadas com a progressão para prisão domiciliar.

• SÃO PAULO

Mulheres em prisão preventiva: No estado de São Paulo, 6.357 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 49,8% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 28,9% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado de São Paulo, 876 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém, 54,8% delas permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Para saber mais, consulte: [“O que os números revelam sobre mães e gestantes encarceradas”](#).

São Paulo é o estado que mais prendeu mulheres preventivamente dentro do lapso temporal desta pesquisa (entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019). A taxa de mulheres que permaneceram presas mesmo cumprindo os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância é muito alta. Em números, temos que 915 mulheres tiveram seus direitos violados, maior quantidade de mulheres encontrada dentre os estados analisados e que

forneceram informações nesta pesquisa. O mesmo ocorre em relação ao direito à progressão de pena. O estado de São Paulo fica em quarto lugar dentre aqueles que menos observaram a progressão de pena para prisão domiciliar para mulheres que cumpriam os requisitos legais para tanto, sendo o estado com o maior número de mulheres que tiveram seu direito negado, qual seja, 480 mulheres.

Estados em que obtivemos parcialmente as informações solicitadas às perguntas 1 e 2:

• CEARÁ

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Ceará, 923 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 13,5% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 9,6% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Ceará, 458 mulheres preenchem os requisitos previstos na lei para progressão de regime para prisão domiciliar, entretanto, não é possível precisar quantas de fato tiveram seus direitos observados, pois a informação fornecida é imprecisa, ao mesmo passo que alega que pelo menos 372 mulheres teriam sido beneficiadas com a medida, também diz: “Não obstante, alguns alvarás não foram remetidos juntamente com a decisão que os fundamenta, sendo assim o acesso ao processo em sua íntegra restou prejudicado, a saber, o real motivo exposto em sentença que desencadeou o cumprimento do alvará”

Chama a atenção, assim como no estado de Pernambuco, o alto índice de mulheres presas preventivamente, totalizando 923 nessas condições. No entanto, a população do estado é ainda menor – 9.187.103 habitantes (2020) –, se comparável à de Pernambuco, assim, podemos destacar a alta taxa de aprisionamento no estado e a importância da aplicação do Marco Legal como medida desencarceradora. Não foi possível analisar os dados de mulheres em cumprimento de pena tendo em vista a resposta confusa e incongruente.

• MARANHÃO

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Maranhão, 564 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 47,5% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 23,5% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado do Maranhão, 95 mulheres tinham direito à progressão do regime para a prisão domiciliar, sendo que esse número corresponderia a 95 mulheres na unidade UPR Feminina e 5 mulheres na unidade UPR de Davinópolis, o que totalizaria 100 mulheres que cumpririam os requisitos legais, o que denota a incongruência do dado fornecido. Ainda sobre quantas teriam sido beneficiadas pela aplicação da prisão domiciliar, o estado informou que 16 mulheres teriam sido beneficiadas, sendo 8 da unidade UPR Feminina, 3 da unidade UPR Balsas e 5 da unidade UPR de Davinópolis. Ocorre que, na pergunta anterior só haviam sido mencionadas 2 unidades.

Embora a porcentagem de mulheres presas preventivamente, mesmo que cumprindo os requisitos legais para a prisão domiciliar, aparentemente não seja tão alta (23,5%) se comparada com a de outros estados, se transpormos esse dado para a realidade concreta, temos 63 mulheres e seus filhos que tiveram seus direitos violados ao não ser observado o Marco Legal da Primeira Infância. Não foi possível analisar os dados de mulheres em cumprimento de pena tendo em vista a resposta confusa e incongruente.

• MINAS GERAIS

Mulheres em prisão preventiva: No estado de Minas Gerais, 1.238 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 46,4% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 35% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: Sem informação.

Chama atenção o alto índice de mulheres que continuaram presas preventivamente, descumprindo-se os parâmetros legais, totalizando 201 mulheres que não tiveram seus direitos resguardados. Trata-se do terceiro estado com menor taxa proporcional de concessão de prisão domiciliar para mulheres em prisão preventiva que atendiam aos requisitos do Marco Legal da Primeira Infância.

• PARÁ

Mulheres em prisão preventiva: No estado do Pará, 320 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 50% eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 15% permaneciam presas na unidade prisional até 2020.

Mulheres em cumprimento de pena: O estado do Pará não respondeu quantas mulheres tinham direito à progressão de regime para prisão domiciliar, apenas em uma das respostas informou que 136 foram beneficiadas pela medida, mas, em novo recurso, alegou que “Oportuno informar que por diversas vezes já tentamos contato com os analistas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) solicitando como obter determinadas informações, mas não obtivemos o retorno até o presente momento. Diante do exposto, sugerimos que a presente demanda seja enviada ao CNJ, pois esse órgão pode responder com precisão e com rapidez às solicitações constante nos itens 2a e 2b.”

Embora a porcentagem de mulheres presas preventivamente, mesmo que cumprindo os requisitos legais para a prisão domiciliar, aparentemente não seja tão alta (15%) se comparada com a de outros estados, se transpormos esse dado para a realidade concreta, temos 24 mulheres e seus filhos que tiveram seus direitos violados ao não ser observado o Marco Legal da Primeira Infância.

• SERGIPE

Mulheres em prisão preventiva: No estado de Sergipe, 234 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas,

60,7% eram mães e gestantes. Dentre as mulheres que cumpriam os requisitos do Marco Legal da Primeira Infância e teriam direito à prisão domiciliar, 69,7% permaneciam presas em unidades prisionais até 2020. Note-se que a resposta dada pelo órgão estadual não leva em consideração os demais critérios legais, tais quais a possibilidade de serem responsáveis por pessoas com deficiência.

Mulheres em cumprimento de pena: No estado de Sergipe, 6 mulheres preenchiam os requisitos previstos na lei para progressão de regime e todas elas permaneciam presas na unidade prisional até 2020. O órgão estadual informou que o número se refere somente a mulheres mães e/ou gestantes, portanto, nesse cálculo não foram identificadas mulheres responsáveis por pessoas com deficiência. Assim, daquelas identificadas como mães e/ou gestantes, nenhuma teve direito à progressão observada.

O estado chama atenção negativamente, sendo o que menos observou os parâmetros legais, na medida em que apresentou a maior proporção de mulheres que permaneceram presas preventivamente e também o maior índice de mulheres que não tiveram o benefício à progressão de pena concedida.

Estados em que não obtivemos as informações pretendidas às perguntas 1 e 2

Conforme já exposto, Acre, Bahia, Paraíba e Roraima não responderam em absoluto ao nosso pedido de acesso à informação. Por sua vez, ainda que tenham respondido, não obtivemos as informações pretendidas, mesmo que parcialmente, dos estados de Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins.

Ademais, conforme já exposto no tópico 2 do item 3.4 do presente relatório, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul responderam, mas não forneceram as informações por entenderem-se não competentes para a produção dos dados solicitados para as perguntas 1 e 2. Os demais casos são descritos abaixo.

• **ALAGOAS**

O estado de Alagoas respondeu incorretamente aos nossos questionamentos. Solicitamos informações acerca da quantidade de mulheres presas preventivamente no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, mas informaram só possuir informações referentes a um único mês, janeiro de 2020, totalizando 248 mulheres nessas condições e 46 potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância no Estabelecimento Prisional Feminino Santa Luzia, sendo que dessas, naquele mês, todas permaneciam presas, o que impossibilitou a realização da análise proposta pela pesquisa.

• **MATO GROSSO**

O estado de Mato Grosso respondeu incorretamente aos nossos questionamentos. Informou apenas que entre os meses de abril e junho de 2019 (ou seja, não atendendo ao marco temporal solicitado), 187 mulheres presas preventivamente nas unidades prisionais do estado seriam potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância, sem saber informar quantas teriam sido beneficiadas pelo instituto, o que impossibilitou a realização da análise proposta pela pesquisa.

• **SANTA CATARINA**

O estado de Santa Catarina respondeu de forma incongruente, o que impossibilitou a realização da análise. Inicialmente, informou que, embora não fosse capaz de dizer quantas mulheres haviam sido presas preventivamente no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, afirmou que “287 mulheres que têm filhos até 12 anos de idade que atendem os critérios previstos na Lei do Marco Legal da Primeira Infância nº 13.257/2016 no período solicitado”, e que “o número de mulheres que permaneceram alocadas de dezembro de 2018 a 2019 foram 153”. Por sua vez, quanto às mulheres em cumprimento de pena, limitou-se a dizer que “a) o número de mulheres que estão gestante ou que têm filhos até 12 anos de idade ou qualquer idade com necessidades especiais foram 287, porém não podemos confirmar que todos os crimes cometidos atende os requisitos da lei pois muitos estão em segredos de justiça, para que todas as mulheres possam ser beneficiadas são encaminhados relatórios trimestralmente ao

Grupo de Monitoramento e Fiscalização do TJSC para que possa acompanhar e solicitar aos magistrados que verifiquem a situação penal dessas mulheres; b) neste período já foram beneficiadas 134 mulheres”. Contudo, após o recurso apresentado, os dados foram alterados para:

“1) Resposta: Em uma segunda análise, verifica-se, de acordo com as informações contidas no sistema oficial de informações prisionais deste estado, o lpen, que 84 mulheres foram presas por mandado de prisão preventiva.

1a) Resposta: No que se refere a essa pergunta, cabe afirmar que entre as 84 presas preventivamente, 34 (trinta e quatro) possuem filhos ou são gestantes, bem como 23 (vinte e três) não cometeram crime com violência ou grave ameaça à pessoa.

2a) Resposta: [...] Posto isso, no que tange ao que fora questionado, convém asseverar que, no que se refere às mulheres presas em dezembro de 2018, há no sistema i-PEN 864 condenadas registradas, sendo que 722 estão cadastradas com bom comportamento. Entre as condenadas com bom comportamento, 343 ainda estão recolhidas, 6 estão evadidas e 1 está em fuga. Quanto a 2019, há 917 mulheres condenadas cadastradas, entre estas 697 foram registradas com bom comportamento. Dentre as condenadas com bom comportamento, 512 ainda estão recolhidas e 4 estão evadidas. No que tange às mulheres grávidas e que possuem filho de até 12 anos de idade, não há no sistema i-PEN um relatório unificado com todas as informações, dessa forma, não há como precisar, sem trabalhos adicionais, quantas condenadas encontram-se nessa situação. No que se refere a análises quanto ao crime cometido, à primariedade e a integração em organização criminosa, imperioso ressaltar que é perceptível que se trata de uma quantidade considerável de informações para serem analisadas e pesquisadas junto à Justiça, tanto estadual, como federal e em alguns casos, inclusive, de outros estados”.

Tendo apresentado duas respostas diferentes para as perguntas 1 e 2, e não tendo esclarecido, até o recurso em 4ª instância, a informação correta e precisa, nenhuma delas foi utilizada na análise, visto que os dados enviados pelo órgão são incompreensíveis.

• RONDÔNIA

No estado de Rondônia, obtivemos as seguintes respostas sobre a quantidade de mulheres presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019: a) na Casa de Detenção Ouro Preto d'Oeste (CDOPO), 12

mulheres encontravam-se nessas condições e nenhuma delas eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência; b) na Casa de Detenção de São Miguel do Guaporé (CDSMG), 10 mulheres encontravam-se nessas condições. Dessas, 4 eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência e todas elas permaneciam presas na unidade prisional até 2020; c) na Penitenciária Regional Dr. Agenor Martins de Carvalho (PRAMC), 76 mulheres encontravam-se nessas condições. Dessas, 12 eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência e todas elas tiveram concedido o direito à prisão domiciliar; d) na Casa de Detenção de Costa Marques (CDCMA), 9 mulheres encontravam-se nessas condições e nenhuma delas eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência; e) na Cadeia Pública de Presidente Médici (CPPME), 3 mulheres encontravam-se nessas condições e nenhuma delas eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência; f) na Penitenciária Feminina de Jaru (PFJAR), não foi informado o número de mulheres que se encontravam nessas condições, mas apenas que 10 delas eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência, sendo que todas teriam tido concedido o direito à prisão domiciliar; g) na Casa de Detenção Feminina de Guajará-Mirim (CDFGUM), não foi informado o número de mulheres que se encontravam nessas condições, mas apenas que “32 mulheres foram beneficiadas pelo HC coletivo, 21 em 2018 e 11 em 2019”; h) na Penitenciária Estadual Suely Maria Mendonça (CRSMM), foi informado que 270 mulheres encontravam-se nessas condições, mas não foram notificadas quantas delas eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência, sendo que “Atualmente 1 apenas está presa preventivamente e guarda alvará de soltura. 3 apenas aguardam a liberação judicial pois cumpriram $\frac{1}{8}$ da pena.”

Somando-se o número fornecido de mulheres presas preventivamente, temos 438 nessas condições. No entanto, não temos como nos certificar de que este é o total preciso, na medida em que, por exemplo, na Penitenciária Feminina de Jaru (PFJAR), não foi informado o número de mulheres que se encontravam nessas condições, embora tenham notificado que 10 mulheres eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Somando-se o número de mulheres informadas como potencialmente beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância, temos um número proporcionalmente muito baixo, totalizando 40 mulheres, o que denota a ausência de confiabilidade. Se tomarmos como exemplo a Penitenciária Estadual Suely Maria Mendonça (CRSMM), que informou a maior quantidade de mulheres presas preventivamente, totalizando 270, não temos dados

sobre quantas destas são mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência. Por fim, somando-se as que permaneceram presas na unidade prisional, mesmo cumprindo os critérios legais para a prisão domiciliar, temos apenas 10 mulheres no total, o que certamente não corresponde à realidade.

Já sobre as mulheres em cumprimento de pena, obtivemos as seguintes respostas sobre aquelas que teriam direito à progressão do regime para prisão domiciliar: a) na Cadeia Pública de Colorado d'Oeste, 2 mulheres teriam direito à progressão e 2 foram beneficiadas; b) na Casa de Detenção de Pimenta Bueno, 1 mulher teria direito à progressão e 1 foi beneficiada; c) na Cadeia Pública de Espigão d'Oeste, 2 teriam direito à progressão e 2 foram beneficiadas; d) na Casa de Detenção de São Miguel do Guaporé (CDSMG), 1 mulher preenchia os requisitos para a progressão de regime e, nesse mesmo período, 4 mulheres foram beneficiadas por essa medida. Contudo, tal informação não faz sentido, pois o número de mulheres beneficiadas não pode ser maior do que aquelas que de fato tinham o direito à progressão; e) na Casa de Detenção Feminina de Guajará-Mirim (CDFGUM), não foi informado o número de mulheres que preenchiam os requisitos para a progressão, dizendo que "A. Informamos que devido algumas apenas terem advogados não temos como informar dados exatos de pedidos desta natureza, no entanto no ano de 2018, 08 (oito) apenas deram saída desta unidade prisional com benefício do HC coletivo. Em 2019, 16 apenas, totalizando 24 saídas computadas por esta Direção. B. Informamos que devido algumas apenas terem advogados não temos como informar dados exatos de pedidos desta natureza, no entanto no ano de 2018, 08 (oito) apenas deram saída desta unidade prisional com benefício do HC coletivo. Em 2019, 16 apenas, totalizando 24 saídas computadas por esta Direção". Somando o número de mulheres em cumprimento de pena que teriam direito à progressão de regime para a prisão domiciliar, temos um número proporcionalmente muito baixo, totalizando 6 mulheres, o que denota a ausência de confiabilidade. Ainda, 33 mulheres no total dos dados informados teriam sido beneficiadas com a progressão, o que demonstra a incongruência das informações.

Assim, as informações cedidas pelo estado de Rondônia foram variadas e desiguais, além de confusas e incongruentes, impossibilitando a elaboração de uma análise estatística confiável. Ainda que tenhamos solicitado a revisão das informações, o órgão estadual não retornou nenhuma outra resposta.

• TOCANTINS

No estado do Tocantins, as respostas para as perguntas 1 e 2 tinham informações faltantes. Para a pergunta 1, o estado declarou que 152 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Dessas, 86 eram mães, gestantes e/ou responsáveis por pessoas com deficiência, no entanto, o órgão estadual não respondeu quantas mulheres permanecem presas até o momento do nosso pedido.

Em relação à pergunta 2, foi informado que 34 mulheres preenchiam os requisitos da lei para progressão de regime para prisão domiciliar, porém destas, 60 mulheres teriam sido beneficiadas pela medida, dado notadamente incongruente, na medida em que o número fornecido é maior do que o número referente às potenciais beneficiárias.

Assim, ambas as respostas impossibilitaram a realização da análise proposta pela pesquisa.

RESPOSTAS OBTIDAS PARA A PERGUNTA 3

A terceira pergunta feita aos órgãos estaduais de administração penitenciária foi:

3. Do total de unidades prisionais fiscalizadas pela SAP, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

Essa pergunta foi respondida em sua integralidade por 18 estados, sendo eles: Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. O estado de Rondônia também respondeu essa pergunta, ainda que de forma incompleta. Desses 18 estados, 83,3% responderam que em todas as unidades são feitas perguntas relacionadas à maternidade nos seus protocolos de coleta de informações. São eles: Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

No caso de 2 estados, algumas de suas unidades prisionais não coletam dados sobre maternidade em seus prontuários. São eles: São Paulo e Rondônia. Em São Paulo, das 16 unidades prisionais voltadas para a custódia de mulheres, 11 coletam informações relacionadas à maternidade, porém, 5 estabelecimentos não possuem esses dados em seus prontuários. Já Rondônia, do total de 10 unidades prisionais femininas existentes, foram fornecidas respostas acerca de apenas 7, sendo que destas, 2 não têm informações sobre maternidade em seus prontuários.

Outros 2 estados informaram que a inclusão de perguntas referentes à maternidade ainda está em fase de implementação nos estabelecimentos prisionais que custodiam mulheres. São eles: Mato Grosso e Minas Gerais.

Não obtivemos nenhuma resposta à pergunta 3 por parte do Distrito Federal e de 7 estados. São eles: Acre, Bahia, Goiás, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima.

Muitos estados afirmaram que coletam dados sobre maternidade, o que se revela como um ponto positivo, na medida em que se cumpre a determinação legal de que dados relativos à maternidade devem constar nos prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade. Contudo, verificamos que o preenchimento do formulário não necessariamente se converte em uma efetiva apreciação da condição e dos direitos da mulher presa. Nesse sentido, por exemplo, os estados do Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina, embora não tenham respondido às perguntas 1 e 2, forneceram dados para a pergunta 3, o que demonstra que, apesar de terem dados sobre mulheres mães e/ou grávidas, não são capazes de viabilizar uma conexão e um diálogo entre a coleta de informações e o monitoramento sobre as garantias de direitos das mulheres custodiadas em seus estabelecimentos. Ou seja, a existência do formulário contendo as referidas informações não necessariamente tem como pano de fundo a compreensão de que as políticas públicas para proteção da infância e maternidade devem ter como componentes para sua avaliação a coleta sistemática e análise de tais dados.

3.1.

RESULTADOS DAS INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELOS ESTADOS

Tabela 1: Dados obtidos para a pergunta 1 dos estados que forneceram informações completas

Estado	1. Quantas mulheres tiveram a prisão preventiva decretada entre dez. 2018 e dez. 2019?	1.a. Quantas são mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência?	% de mulheres presas que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância	1.b. Quantas mulheres permanecem presas até o momento (data do pedido)?	% de mulheres mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência que permanecem presas
Amapá	133	88	66,2	25	28,4
Amazonas	309	91	29,4	7	7,7
Ceará	923	125	13,5	12	9,6
Maranhão	564	268	47,5	63	23,5
Mato Grosso do Sul	668	413	61,8	86	20,8
Minas Gerais	1.238	574	46,4	201	35,0
Pará	320	160	50,0	24	15,0
Paraná	223	130	58,3	12	9,2
Pernambuco	973	541	55,6	290	53,6
Piauí	343	64	18,7	16	25,0
Rio de Janeiro	857	577	67,3	154	26,7
São Paulo	6.357	3.168	49,8	915	28,9
Sergipe	234	142	60,7	99	69,7
TOTAL	13.142	6.341	48,2	1.904	30,0

- **1.** Quantas mulheres tiveram a prisão preventiva decretada entre dez. 2018 e dez. 2019: 13.142.
- **1.a.** Quantas são mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência: 6.341.
- **%** de mulheres presas que preenchem os requisitos previstos no Marco Legal da Primeira Infância: 48,2%.
- **1.b.** Quantas mulheres permanecem presas até o momento (data do pedido): 1.904.
- **%** de mulheres mães/gestantes/responsáveis por pessoas com deficiência que permanecem presas: 30,0%

Tabela 2: Dados obtidos para a pergunta 2 dos estados que forneceram informações completas

Estado	2.a. Entre dez. 2018 e dez. 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão de regime citada na Lei nº 13.769/2018?	2.b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?	Quantas mulheres não foram beneficiadas por esse direito?	% de mulheres beneficiadas pela progressão de regime	% de mulheres não beneficiadas pela progressão de regime
Amapá	133	88	66,2	25	28,4
Amazonas	309	91	29,4	7	7,7
Mato Grosso do Sul	923	125	13,5	12	9,6
Paraná	564	268	47,5	63	23,5
Pernambuco	668	413	61,8	86	20,8
Piauí	1.238	574	46,4	201	35,0
Rio de Janeiro	320	160	50,0	24	15,0
São Paulo	223	130	58,3	12	9,2
Sergipe	973	541	55,6	290	53,6
TOTAL	13.142	6.341	48,2	1.904	30,0

- **2.a.** Entre dez. 2018 e dez. 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão de regime citada na Lei nº 13.769/2018: **2.493**.
- **2.b.** Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida: **1.402**.
- Quantas mulheres não foram beneficiadas por esse direito: **1.091**.
- % de mulheres beneficiadas pela progressão de regime: **56,2%**.
- % de mulheres não beneficiadas pela progressão de regime: **43,8%**.

Tabela 3: Dados obtidos para a pergunta 3 dos estados que forneceram informações completas

Estado	Total de unidades prisionais fiscalizadas pela SAP ¹¹	3. Quantas unidades prisionais incluíram, entre dez. 2018 e dez. 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?
Alagoas	1	1
Amapá	1	1
Amazonas	2	2
Ceará	1	1
Espírito Santo	4	4
Maranhão	5	5
Mato Grosso	7	0
Mato Grosso do Sul	9	9
Minas Gerais	1	0
Pará	4	4
Paraná	3	3
Pernambuco	3	3
Piauí	3	3
Rio de Janeiro	3	3
Santa Catarina	5	5
São Paulo	16	11
Sergipe	1	1
Tocantins	5	5
TOTAL	74	61

- Das 74 unidades prisionais femininas que forneceram resposta à pergunta 3, 17,6% não possuem dados sobre maternidade em seus prontuários.

11 Segundo os sites oficiais dos respectivos órgãos de administração penitenciária dos estados.

3.2.

RESULTADOS DAS INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO DEPEN

DADOS OBTIDOS PARA A PERGUNTA 1

1. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres tiveram decretada a sua prisão preventiva?

1.a. Do total de mulheres que tiveram decretada a sua prisão preventiva no período citado acima, quantas delas se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) sobre o direito à prisão domiciliar (ser mulher gestante ou ser mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência)?

1.b. Do total de mulheres que se encaixam nos critérios objetivos previstos no Marco Legal da Primeira Infância, quantas delas permanecem presas preventivamente?

O objetivo do envio de pedidos de acesso à informação ao DEPEN, cujas competências já foram apresentadas anteriormente, visava verificar a sistematização de dados sobre mulheres presas que teriam direito à prisão domiciliar a partir de uma perspectiva nacional.

Na primeira resposta enviada pelo DEPEN, o órgão não responde às perguntas do primeiro questionamento. Apenas afirma que o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) se declarava incompetente para responder, e que, portanto, não possuía as informações solicitadas em seu banco de dados.

Assim, diante da negativa, foi sugerido que enviássemos esses questionamentos novamente, porém, desta vez, direcionados à Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais (CGCAP), bem como para as entidades responsáveis pela administração e custódia das apenadas a nível estadual, pois, segundo o órgão, estas deveriam possuir maior capacidade de atender às demandas específicas da pesquisa. Mesmo após recorrermos em primeira, segunda e terceira instâncias, não obtivemos qualquer tipo de resposta positiva.

Contudo, resolvemos enviar um segundo pedido de acesso à informação ao órgão, na esperança de que obteríamos mais informações com relação à primeira tentativa. Até certo ponto, foi o que de fato ocorreu. Em resposta à

segunda solicitação de acesso às informações, de acordo com o DEPEN, no ano de 2019 se encontravam presas 13.137 mulheres sem condenação transitada em julgado no país. Ou seja, mulheres que estavam presas por força de prisões cautelares, dado que ainda não haviam sido condenadas. Entretanto, o DEPEN salientou que não poderia afirmar se essas mulheres foram presas, ou não, por prisão preventiva propriamente, uma vez que, segundo o próprio órgão, a referida análise é feita única e exclusivamente pelo Poder Judiciário (responsável por decretar a medida de privação de liberdade), com o auxílio dos órgãos de Segurança Pública, que realizam o trabalho ostensivo para sua implementação (Polícias Cíveis e Militares dos estados).

Desta forma, considerando que existem outras modalidades de prisões cautelares além da prisão preventiva, e que havia mais perguntas a serem respondidas nesse primeiro momento, não é possível afirmar que o número fornecido responde adequadamente, e por completo, ao nosso questionamento. Portanto, embora salte aos olhos o número total de mulheres presas preventivamente – apurado a partir do nosso pedido de informações realizado diretamente aos órgãos da administração penitenciária dos estados –, qual seja, 13.142 mulheres, não podemos afirmar que os dados do DEPEN são completos e conclusivos. Portanto, a resposta final do órgão federal à pergunta 1 é pouco útil para a proposta de análise.

DADOS OBTIDOS PARA A PERGUNTA 2

2. Com base na Lei nº 13.769/2018, que determina que os requisitos para progressão de regime são: “I – não ter cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa; II – não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente; III – ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior; IV – ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento; V – não ter integrado organização criminosa”:

2.a. De dezembro de 2018 a dezembro de 2019, quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito ao citado critério de progressão?

2.b. Nesse mesmo período, quantas mulheres de fato foram beneficiadas por essa medida?

Tanto no primeiro quanto no segundo pedido enviados ao DEPEN, o órgão não nos forneceu quaisquer informações referentes a esses questionamentos.

Apenas sugeriram que as perguntas fossem enviadas para a CGCAP, que, segundo o órgão, possuiria maior capacidade de atender às demandas específicas da pesquisa. Porém, o referido órgão, ao ser questionado, afirmou também não possuir os dados solicitados.

No recurso de segunda instância do segundo pedido de informações, no entanto, a resposta foi um pouco mais específica, mas ainda inconclusiva. Foi respondido que a Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos (DIAMGE), da Coordenação-Geral da Cidadania e Alternativas Penais, não acompanhava a progressão de regime das mulheres presas.

DADOS OBTIDOS PARA A PERGUNTA 3

3. Do total de unidades prisionais fiscalizadas pela SAP, quantas incluíram, no período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019, perguntas relacionadas à maternidade nos seus prontuários de coletas de informações sobre a mulher privada de liberdade?

No primeiro pedido, o DEPEN também não nos forneceu os dados solicitados para essa pergunta. Apenas informou que os questionamentos colocados em seu sistema, para fins de coleta de informações penitenciárias, abrangem todas as unidades vinculadas às administrações penitenciárias dos estados e que as únicas respostas disponíveis acerca de mulheres que são mães, e que foram fornecidas pelas unidades, se encontravam em um link, que nos foi disponibilizado. Ao acessá-lo, verificamos que havia apenas informações de 2018 a junho de 2019, a respeito da existência de celas ou dormitórios adequados para gestantes e da quantidade de gestantes e lactantes, sem qualquer relação direta com o que foi perguntado.

No caso do segundo pedido, o DEPEN apenas sugeriu que as perguntas fossem enviadas para a CGCAP, que, segundo o órgão, possuiria maior capacidade de atender às demandas específicas da pesquisa. Novamente, não tivemos acesso aos dados, ou obtivemos dados incompletos, inconclusivos e pouco úteis para a proposta desta pesquisa.

Nesse segundo pedido, fomos até a última instância recursal, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), porém, nosso recurso não foi reconhecido pela Comissão. O argumento utilizado foi que o caso não se verificava como negativa de acesso à informação, pois as informações

requeridas nos questionamentos do pedido inicial seriam inexistentes, sendo aplicável a súmula da CMRI nº 6/2015, que regulamenta os casos de inexistência de informação¹².

3.3.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELOS ESTADOS E PELO DEPEN

Inicialmente, cumpre reiterar que a ausência de resposta, ou mesmo a ausência de uniformidade dos dados dos estados que forneceram informações, não permitem uma análise comparativa dos números nacionalmente. Os 13 estados que forneceram informações completas (Tabela 1) sobre quantas mulheres presas preventivamente no período solicitado eram potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância e permaneceram presas (Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe) somam 25.766 mulheres presas em suas unidades prisionais, o que significa que correspondem a 69,77% da população prisional feminina nacional, que, em dezembro de 2019, era de 36.932 mulheres presas (Infopen, 2019¹³). Trata-se, portanto, de uma amostra significativa em termos de proporção nacional, na medida em que expressa informações acerca de mais de 2/3 da população prisional feminina do país.

Nesse sentido, a partir da soma da população prisional desses estados, podemos afirmar que: 13.142 mulheres foram presas preventivamente entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, das quais 6.341 eram mães, gestantes ou responsáveis por pessoas com deficiência, ou seja, 48,25% delas, e que, desse total de potenciais beneficiárias do Marco Legal da Primeira Infância, 1.904 permaneceram presas, isso significa que 30% tiveram seu direito à prisão domiciliar negado, mas que 70% delas foram beneficiadas.

12 Súmula CMRI nº 6/2015, Art. 1º: “INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.”

13 Segundo dados atualizados do período de junho a dezembro de 2019 do DEPEN. Plataforma disponível em: app.powerbi.com/viewr=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODAzMC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9. Acesso em: 13 jul. 2021.

Os 9 estados que forneceram informações completas (Tabela 2) sobre quantas mulheres em cumprimento de pena tinham direito à progressão para prisão domiciliar e foram de fato contempladas (Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe), somam 19.200 mulheres presas em suas unidades prisionais, o que significa que correspondem a 51,99% da população prisional feminina nacional, que, em dezembro de 2019, era de 36.932 mulheres presas (Infopen, 2019¹⁴), expressando, portanto, também proporcionalmente, uma amostra significativa.

Nesse sentido, a partir da soma da população prisional desses estados, podemos afirmar que: 2.493 mulheres tinham o direito ao benefício da progressão de regime entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, das quais 1.402 foram beneficiadas com o direito à prisão domiciliar, ou seja, 56,24%, enquanto 43,76% permaneceram presas em unidades prisionais até 2019.

Assim, a partir dos dados fornecidos, podemos concluir, para além do problema da ausência de dados e invisibilidade da condição do conjunto das mulheres presas no Brasil, que há uma maior abertura para a aplicação da prisão domiciliar para os casos de mulheres em cumprimento de prisão preventiva, em comparação com o direito à prisão domiciliar durante o cumprimento de pena e a correspondente progressão de regime.

Ainda, verifica-se que os dados obtidos pela presente pesquisa a partir das informações fornecidas pelos órgãos competentes por produzi-los primariamente, ou seja, pelos órgãos da administração penitenciária estaduais, não se encontram reunidos, sistematizados e atualizados a nível nacional pelo órgão que teria, dentre outras, essa competência, qual seja, o DEPEN. Desta forma, justifica-se o esforço e a originalidade da presente pesquisa, que logrou, ainda que diante da incompletude ou ausência de dados, organizar e analisar as informações existentes sobre a aplicação da prisão domiciliar para mulheres presas provisoriamente ou em cumprimento de pena nos estados.

14 Segundo dados atualizados do período de junho a dezembro de 2019 do DEPEN. Plataforma disponível em: app.powerbi.com/viewr=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODAzMC00YmZiLWl4M2ItNDUzZmlyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 13 jul. 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS



A coleta, sistematização e atualização de dados sobre as mulheres que se encontram no sistema prisional é fundamental para monitorar a aplicação do Marco Legal da Primeira Infância e da prisão domiciliar. Somente a partir de uma correta compreensão da realidade é possível construir ferramentas de mobilização para o avanço na implementação de medidas desencarceradoras e na garantia de direitos.

Apesar disso, não existindo o acesso à informação ativo, foi preciso provocar o Estado a partir da presente pesquisa, baseada na Lei de Acesso à Informação, e, mesmo assim, não tivemos assegurado o direito às informações solicitadas. A partir das respostas apresentadas pelos estados e pelo DEPEN, nos chamou a atenção o fato de que muitos órgãos da administração penitenciária não se percebem competentes para a produção de dados sobre o sistema prisional, compreendendo ser esta uma tarefa do Poder de Justiça. Mesmo dentre aqueles que responderam aos nossos pedidos de LAI, observamos que, por diversas vezes, não foram capazes de nos informar com precisão e clareza as informações solicitadas. Assim, nos deparamos com um vazio de dados oficiais atualizados, o que nos impede de conhecer as especificidades de gênero e a real situação do cumprimento de prisão das mulheres presas provisória ou definitivamente, e, a partir dessa perspectiva, compreender como o sistema de justiça criminal poderia atuar no fortalecimento da proteção dos direitos da população prisional feminina.

O **Infopen Mulheres**, que deveria efetivamente ser o instrumento nacional de sistematização desses dados é, conforme expusemos, desatualizado, além de apresentar problemas em sua estrutura, não sendo, portanto, um instrumento totalmente fidedigno de informações. Pudemos, outrossim, verificar que a lacuna de informações periódicas deixada por esse levantamento não consegue ser suprida por meio de mecanismos de acesso à informação trazidos pela LAI. Isso porque a pesquisa evidenciou que não é possível obter dados confiáveis se a coleta, sistematização e atualização de dados não são feitas “na ponta”, pelos próprios órgãos de administração penitenciária dos estados. Ou seja, as debilidades do Infopen podem ser explicadas, ao menos em parte, pelo fato de que a precariedade acerca das informações se encontra já nos órgãos que seriam competentes para produzi-las.

Além disso, esta pesquisa também revela a fragilidade dos mecanismos de acesso à informação em nosso país. Em diversos estados encontramos empecilhos para realizar os pedidos, como portais eletrônicos desatualizados, “fora do ar”, inacessíveis, ou que mudaram de sistema ao longo da pesquisa, outros que, embora existissem, não se comunicavam com os órgãos a quem deveria ser direcionado o pedido, bem como o desrespeito aos prazos legais para resposta, ausência de processamento dos pedidos ou protocolos de recurso e incomunicabilidade com os órgãos da administração penitenciária. Assim, a ausência de informações transparentes e precisas sobre o sistema prisional feminino, além de violar os direitos das mulheres em situação de prisão e daqueles e daquelas que delas dependem, fere o princípio constitucional do acesso à informação e impede o exercício de fiscalização e controle das atividades administrativas, elemento essencial do Estado democrático de direito. Isso é particularmente grave, pois denota que o “estado de coisas inconstitucional” que impera dentro dos muros do cárcere, conforme o próprio STF reconheceu¹⁵, permanece, por meio de uma verdadeira restrição ao direito à verdade, fechado para o conjunto da sociedade.

Contudo, apesar da ausência de informações de diversos estados, foi possível traçar um panorama parcial da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância e da aplicação da prisão domiciliar em uma amostra proporcionalmente significativa a nível nacional, o que nos permitiu algumas conclusões. Observamos que a garantia do direito à prisão domiciliar se efetiva em maior medida para as mulheres que têm a prisão preventiva decretada, representando 70% dos casos. Já em relação ao benefício para a progressão de pena, o número de mulheres que tiveram seu direito assegurado representa 56,24%.

Os resultados quantitativos obtidos na pesquisa revelam a fragilidade do reconhecimento da importância da prisão domiciliar pelos atores do sistema de justiça criminal aqui investigados, ao passo que a pesquisa denuncia que diversas mulheres detentoras do direito a estarem em condição de prisão fora do cárcere tiveram, de forma inequívoca, seus direitos violados, seja na fase da prisão preventiva, seja na progressão de regime. Assim, concluímos que, embora os critérios legais para a concessão do benefício sejam claros e de fundamental importância para a proteção de direitos das mulheres e de seus filhos e/ou dependentes, ainda existem grandes desafios para a sua aplicação.

15 O acórdão completo da ADPF 347 está disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 26 jul. 2021.

Se levarmos em conta que pessoas jovens, pobres, negras e moradoras das periferias são o perfil predominante da população prisional, bem como o alvo principal da atuação violenta da polícia, o que se expressa também ao observarmos o perfil específico da população carcerária feminina, é inegável que há uma seletividade na justiça criminal. Ao entrelaçarmos as dificuldades enfrentadas por essas mulheres, já destituídas do acesso a uma série de direitos sociais, com a privação de liberdade, temos que as violências relacionadas à condição de classe, de gênero e étnico-raciais tornam o aprisionamento ainda mais danoso, na medida em que:

“ele incide sobre mulheres que já vêm de experiências de vulnerabilidade e condições de vida precárias, e conseqüentemente amplia a esfera de influência do cárcere até a família, que sofre conseqüências de diversos tipos em sua estrutura. [...] Adicionalmente, o encarceramento gera conseqüências extramuros a partir do momento em que a família precisa repensar funções, papéis e atividades de trabalho para cuidar do sustento e das responsabilidades domésticas ou maternas que anteriormente repousavam sobre a mulher que se encontra presa”¹⁶.

Nesse sentido, é inegável que a prisão domiciliar se revela como medida importante para a construção do vínculo entre a mãe e a criança, sendo um espaço possível, ainda que com limitações, já que segue sendo uma forma de prisão, para o exercício pleno da maternidade e para a proteção da infância. As condições de aprisionamento em estabelecimentos prisionais colocam a todo momento a saúde da mãe e da criança em risco, por conta de ambiente notoriamente insalubre, com pouca ventilação de ar e pouca luminosidade, ausência de equipe de saúde, como ginecologistas e pediatras, alimentação de péssima qualidade, dentre diversas outras violações de direitos que podem ser minimizadas com a prisão domiciliar.

Por isso, “é a partir desse ponto de vista que o ITTC compreende o nocivo efeito do encarceramento sobre a vida das mulheres pobres e negras, seus familiares, sua autonomia no cuidado de si e de seus filhos”¹⁷. Portanto, os resultados quantitativos obtidos nesta pesquisa estão intimamente conectados às conclusões de outras pesquisas anteriores do ITTC, e podemos

16 ITTC. MulheresSemPrisão: desafios e possibilidades para reduzir a prisão provisória de mulheres. São Paulo: ITTC, 2017. p. 130.

17 ITTC, 2019, p. 15. Disponível em: itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadeemprisao-diagnostico-aplicacao-marco-legal.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

reafirmar que a não aplicação dos parâmetros legalmente conquistados está atrelada ao reforço de desigualdades atravessadas por marcadores sociais da diferença, como gênero, raça, classe, renda, acesso à educação, lazer, cultura etc., impondo às mulheres sua manutenção ou ao menos a dificuldade de romper com um ciclo de vulnerabilidades. A ausência de garantias plenas aos direitos dessa parcela específica de mulheres representa mais uma forma de punição.