

**CÁRCERE E GÊNERO: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO
AGENTE FISCALIZADOR E INDUTOR DE POLÍTICA PÚBLICA NAS
PRISÕES FEMININAS À LUZ DO PENSAMENTO DE MARIA PAULA
DALLARI BUCCI**

*PRISON AND GENDER: THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE AS A SUPERVISORY AGENT AND INDUCER OF PUBLIC POLICY
IN WOMEN'S PRISONS IN THE LIGHT OF THE THOUGHTS OF MARIA
PAULA DALLARI BUCCI*

Luciana Gomes Ferreira de Andrade

Doutoranda em Direito e Garantias Fundamentais pela FDV. Mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Especialista em Meio Ambiente Urbanístico pela Fundação Escola do Ministério Público do Rio Grande do Sul. MBA em Gestão Sustentável pela Fucape/ES. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). Subprocuradora-Geral de Justiça do MPES no biênio 2024/2026. Procuradora-Geral de Justiça do MPES nos biênios 2020/2024. Secretária-geral do MPES nos biênios 2002/2020.

Endereço eletrônico: landrade@mpes.mp.br Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3083407260353749>

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Presidenta da Sociedade Brasileira de

Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. <https://orcid.org/0000-0003-4303-4211>.

Endereço eletrônico: elda.cab@gmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8933361259561564>

RESUMO

O Brasil continua sendo um dos países com mais pessoas presas no mundo, entre homens e mulheres, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Partindo-se dessa realidade, e com base na citação de dados gerais e atualizados do sistema prisional brasileiro, o presente artigo tem como escopo o aprisionamento feminino sob uma perspectiva de gênero, com base nas lições de Maria Paula Dallari Bucci a respeito de políticas públicas como meio eficiente para a administração pública adimplir os primados constitucionais de direitos humanos, inclusive com a participação de instituições de controle, a exemplo do Ministério Público como fiscalizador e indutor dessa implementação, bem como corresponsabilizando-se pelo desenvolvimento de ações direcionadas ao atingimento do Objetivo 5 das ODS da ONU. Fundado na metodologia dialética para o seu desenvolvimento, o estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o pensamento de Maria Paula Dallari Bucci sobre políticas públicas pode ser utilizado para justificar a atuação do Ministério Público como agente fiscalizador e indutor de políticas públicas de gênero nas prisões femininas no Brasil? Conclui-se que o Ministério Público desempenha um papel essencial como fiscalizador e indutor de políticas públicas voltadas ao encarceramento feminino, destacando a necessidade de ações específicas para atender às demandas de gênero, em consonância com os primados constitucionais e as diretrizes internacionais de direitos humanos.

Palavras-chave: prisão feminina; política pública de gênero; Ministério Público.

ABSTRACT

Brazil continues to be one of the countries on the planet with the most people in prison, behind only of the United States and China. In this scenario, we obviously have men and women incarcerated. Starting from this reality, despite the citation of general and updated data from the Brazilian prison system, the present article intends to analyze on female imprisonment from a gender perspective, based on the lessons of Maria Paula Dallari Bucci regarding public policies as an efficient means for public administration complies with the constitutional principles of human rights, including with the participation of control institutions, such as the Prosecutor's Office as a supervisor and inducer of this implementation, as well as sharing responsibility for the development of actions aimed at achieving Goal 5 of the UN Sustainable Development Goals (SDGs). Based on the dialectical methodology for its development, the study seeks to answer the following research problem: how Maria Paula Dallari Bucci's thoughts on public policies can be used to justify the role of the Prosecution as a supervisory agent and inducer of public gender policies in women's prisons in Brazil? It concludes that the Prosecutor's Office plays an essential role as a supervisor and inducer of public policies focused on female incarceration, emphasizing the need for specific actions to address gender demands in alignment with constitutional principles and international human rights guidelines.

Keywords: women's prison; public gender policy; prosecution.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países com os maiores quantitativos de pessoas encarceradas do planeta, população essa crescente, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China, conforme habitualmente veiculado na imprensa mundial, a partir dos dados estatísticos publicizados pelos respectivos países (Carvalho, 2024).

Esse crescimento da população carcerária revela uma tendência que reverbera de uma política criminal de endurecimento das penas e dos regimes para o seu cumprimento, com a ideação de conter a ocorrência de crimes, sobretudo os mais graves. Entretanto, na prática, essa política tensiona ainda mais as estruturas prisionais, cujas vagas já eram insuficientes para atender aos novos marcos legislativos criminais.

Nesse cenário de falta de vagas em presídios, a atenção às necessidades da população encarcerada, sob a perspectiva de gênero, também acaba relegada a um plano futuro ou sequer percebida pelos agentes públicos, destoando das orientações internacionais, documentos dos quais o Brasil é signatário (Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres, 2006), como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinada em 1979 e internalizada na legislação nacional em 1988, que reforçam a defesa das mulheres e obrigam os profissionais do direito a segui-los em suas atividades (Castilho e Campos, 2018).

Sob esse contexto, é imperioso registrar que é papel de várias instituições públicas fiscalizar para assegurar a proteção dos Direitos Humanos Fundamentais das pessoas presas e o correto cumprimento das penas, entre elas o Ministério Público, que aparece na Lei de Execuções Penais como um dos órgãos centrais com a função de fiscalizar e induzir os princípios estabelecidos na referida legislação (Brasil, 1984).

Uma das formas que o Estado utiliza para concretizar os direitos da população encarcerada é por meio das políticas públicas. Nesse sentido, a observância da perspectiva de gênero na política pública prisional e na atuação das instituições estatais, como o Ministério Público, é corolário obrigatório para atender ao princípio da isonomia, segundo o qual a igualdade reside em atender os desiguais na medida de suas

desigualdades e/ou necessidades, na mais intrínseca essência constitucional que prestigia a isonomia, na qual todos têm direito à prestação estatal e jurisdicional, independentemente de sua raça, credo, condição social, de livre ou preso e, por que não, de gênero (Bonavides, 1997).

Assim, surge o seguinte problema de pesquisa: de que forma o pensamento de Maria Paula Dallari Bucci sobre políticas públicas pode ser utilizado para justificar a atuação do Ministério Público como agente fiscalizador e indutor de políticas públicas de gênero nas prisões femininas no Brasil?

Para responder ao problema proposto, adotou-se o método dialético, e para uma melhor compreensão traz a experiência de Maria Paula Dallari Bucci.

De forma sucinta, o artigo é estruturado em três capítulos didáticos, divididos para uma melhor compreensão do conteúdo. No primeiro capítulo, apresenta-se uma contextualização histórica das unidades prisionais no Espírito Santo, especialmente as femininas, até a atualidade. No segundo capítulo, destaca-se a importância das políticas públicas como direito fundamental das pessoas, à luz do pensamento de Maria Paula Dallari Bucci. Por fim, no terceiro capítulo, analisam-se os possíveis reflexos da atuação do Ministério Público no papel de fiscal da política prisional feminina e de indutor para que essa política atenda aos primados de gênero e, portanto, aos Direitos Humanos Fundamentais das mulheres encarceradas.

Para tanto, o estudo apoia-se na exploração bibliográfica de artigos científicos a respeito de encarceramento em geral e, notadamente, de mulheres no Brasil, além da pesquisa de publicações sobre o assunto na imprensa. E, para o melhor cotejo desses elementos qualitativos da pesquisa, são apresentados dados estatísticos para corroborar a hipótese defendida no artigo.

2. O CÁRCERE NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO: ALGUMAS IMPRESSÕES

Por muitos anos, o Brasil tem sido notícia de recorrentes violações de direitos humanos das pessoas presas, o que mais recentemente levou à Suprema Corte, em uma

Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347, estabelecer que no país o sistema prisional é caso de Estado de Coisas Institucional (Brasil, 2015).

Conforme dados apresentados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais - SENAPPEN no 15º Ciclo de Levantamento de Informações Penitenciárias do Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN, relativos ao segundo semestre de 2023, o número total de custodiados no Brasil subiu para 650.822 mil em celas físicas e 201.188 mil em prisão domiciliar, sem contar os 100.755 mil presos em monitoração eletrônica (SENAPPEN, 2024).

Se, por um lado, os números do encarceramento no Brasil são crescentes, por outro, as vagas disponíveis são insuficientes para essa grande quantidade de pessoas segregadas, desdobrando-se desse déficit, várias mazelas, desde a ausência de aeração e salubridade, passando por precário atendimento à saúde, até a inexistência de postos de trabalho, educação e formação profissional que consigam atender parte relevante dos presos (Brasil, 2015).

Logo, se a decisão nacional é a de aumentar o uso desse modelo penal de combate à criminalidade, é preciso promover mecanismos de administração que atendam a essa necessidade, de modo que sejam atingidos níveis mais elevados de eficiência nas prisões, com menor reincidência e maior desestímulo à prática de novos crimes, entre outros pontos de interesse do legislador e do sistema de segurança pública.

No Estado do Espírito Santo, as violações graves aos direitos humanos da população carcerária era uma prática comum, inclusive, em razão disso, alvo da imprensa local a qual, constantemente, denunciava a precariedade das estruturas prisionais. Em decorrência dessa mazela, até mesmo denunciada aos organismos internacionais de direitos humanos, o governo passou, a partir da segunda metade da primeira década de 2000, a investir mais recursos orçamentários na infraestrutura prisional do estado (Espírito Santo, 2010).

Registra-se que uma das pesquisadoras atuou na execução penal desde o início da carreira, em 2003, como membra do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES e integrante do Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal – GETEP, acompanhando esse processo de transformação do sistema carcerário capixaba de forma

participativa, eis que detinha atribuição funcional direta como órgão junto à Vara de Execução Penal, além da atuação extrajudicial no fomento à política pública prisional em todo o estado, por meio da atuação no GETEP/MPES (Andrade, 2020).

Esse sistema, outrora tido como masmorras (Lemos, 2007), que, em 2003, possuía apenas “13 unidades prisionais, a maior parte com graves danos estruturais e modelos arquitetônicos ultrapassados do ponto de vista da segurança prisional”, atualmente é visto como um exemplo positivo do comprometimento público na construção de novos equipamentos públicos e de uma nova política de encarceramento (Sejus, 2017).

Atualmente, 2024, o Espírito Santo conta com 37 unidades prisionais, além de incentivar e premiar, por meio do Prêmio Humaniza, projetos, atitudes e parcerias que visam impactar positivamente a vivência dos presos e servidores do sistema prisional.

No mesmo sentido, por ocasião do exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, a Ministra Cármen Lúcia, em visita ao sistema prisional capixaba, professou a boa impressão da seguinte forma: “observamos uma melhoria do Espírito Santo, que, em 2009 e 2010, teve inspeções do CNJ que, naquela época, constatou uma das piores situações do país. Hoje, a gente não vê mais essas condições, pelo que observei”. E, ao constatar presencialmente as condições da Penitenciária Feminina de Cariacica, conhecida como “Bubu”, disse:

O presídio feminino tem uma condição especialmente boa, considerando não apenas a realidade do Brasil, mas mesmo em quaisquer outras condições. Temos um presídio apresentável que cumpre rigorosamente as normas constitucionais e de execuções penais’, declarou a Ministra Cármen Lúcia para a TV Justiça/ES.

Mas o que mudou no Estado do Espírito Santo, que foi disruptivo para deflagrar um ciclo de contínuas melhorias ao afastar um estado completamente inconstitucional para um modelo cada vez mais aproximado das diretrizes de gênero dentro de seus cárceres para mulheres?

Até 1997, as mulheres, no Estado do Espírito Santo, eram aprisionadas em celas das delegacias de polícia espalhadas pelo território capixaba ou, sob a gestão da Polícia Civil, no Presídio Feminino de Jardim América, localizado no Município de Cariacica,

não havendo, na estrutura da Secretaria de Justiça, uma unidade penitenciária própria para elas, o que ocorreu no citado ano, com a inauguração da Penitenciária de “Tucum”, um bairro também dessa cidade de Cariacica, município da Região Metropolitana da Grande Vitória. O que era tido como ideal, quando de sua inauguração em 1997, uma nova edificação, com o passar dos anos foi sofrendo total degradação, a ponto de, no início do atual milênio, ser exemplo de violação de direitos humanos.

Essa foi a constatação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, em visita realizada na então Penitenciária de “Tucum”, em maio de 2009:

Entulho, lixo e seres humanos. ‘O que vimos foi um tratamento igual para tudo isso. Há ainda uma cela metálica de castigo, sem ventilação, sem energia elétrica, onde são colocadas as presas que cometem alguma infração disciplinar’, destacou Juliana Miranda, que participou da visita ao presídio feminino.

De acordo com os dados colhidos na visita, o presídio feminino – que também tem uma parte feita de alvenaria – abrigava 601 presas. Ao todo, a unidade tem capacidade para manter 100 internas. Juliana ainda relatou que, apesar de os contêineres serem destinados às presas do regime semiaberto, poucas internas trabalham ou estudam.

Com isso, elas ficam trancafiadas durante todo dia. ‘O que vimos é que 95% das internas não estudam ou trabalham’, disse.

A coordenadora relatou ainda que nas celas de alvenaria a situação das presas é de total humilhação. ‘Há infiltração em todo presídio. As celas não têm ventilação, e as mulheres estão empilhadas. Algumas mulheres mais velhas não conseguem nem andar e precisam da ajuda das colegas de celas para se locomover’ (Lima, 2009).

Esse era o retrato da única unidade feminina na Região Metropolitana da Capital do Estado do Espírito Santo em 2009, uma penitenciária que, mesmo com toda sua estrutura de alvenaria comprometida e superlotada, em razão da existência de 601 (seiscentas e uma) pessoas presas, onde o limite da capacidade máxima prevista era de 100 (cem) mulheres, recebeu alguns contêineres para tentar amenizar o excesso populacional, piorando ainda mais as condições das encarceradas. Nessa visita, os conselheiros ainda constataram muitas mulheres com doenças de pele e com problemas respiratórios, além do pequeno número de atendimentos médicos e da ausência de atendimento médico-ginecológico, entre outras mazelas (Lima, 2009).

Em 2010, com a desativação da unidade de Tucum (Governo do Estado do Espírito Santo, 2010), é inaugurada a nova Penitenciária Estadual Feminina de Cariacica, no bairro de Bubu.

A nova unidade prometia dignidade humana às mulheres presas, equipamento prisional mais moderno, aerado e salubre, com espaços próprios de atendimento médico e psicossocial, além de assistências jurídica e religiosa, atividades educacionais e laborterápicas, nos moldes do que preconiza a Lei de Execução Penal, Lei Federal nº 7.210/84 (Brasil, 1984), o que foi certificado pelo Conselho Nacional de Justiça em visita ao local, registrando detalhes relativos ao berçário existente, possibilitando melhor cuidado às gestantes e às lactantes, bem como aos seus filhos (Sejus, 2018).

Ao analisarmos essas impressões, podemos concluir que as mudanças estruturais entre Tucum e Bubu indicam que investir em novo equipamento, com melhores condições de estrutura, foi fundamental para permitir a implementação de novas rotinas e atendimentos mais humanizados às mulheres, inclusive no tocante aos cuidados com a saúde, a maternidade, bem como em outras searas, com o oferecimento de postos de trabalho e formação educacional, com atendimento específico às mulheres em razão da sua própria condição de mulher. Não obstante, em 2020, os agentes públicos que gerenciavam a Secretaria de Estado da Justiça e a própria unidade, afirmavam que ainda não possuíam uma política prisional de gênero formalmente instituída para as mulheres capixabas encarceradas (Andrade, 2020).

Portanto, tem-se que, para garantir a efetivação dos direitos fundamentais dos encarcerados, o poder público deve movimentar suas estruturas burocráticas em favor da sociedade, inclusive das mulheres egressas, “por meio de políticas públicas eficazes, que atendam à perspectiva de uma equidade de gênero, como um dever de estado” (Andrade, 2020, p. 11).

3. A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DIREITO FUNDAMENTAL DAS MULHERES PRESAS: O QUE NOS DIZ MARIA PAULA DALLARI BUCCI

Nesse capítulo, com base na proposição teórica de Maria Paula Dallari Bucci (2006), analisamos a importância das políticas públicas sob a perspectiva de gênero e apresentamos as vertentes que impõem ao Ministério Público garantir que o dever estatal se materialize.

3.1. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO PENSAMENTO DE MARIA PAULA DALLARI BUCCI

Maria Paula Dallari Bucci (2006), estudiosa das políticas públicas, explica a relação entre direito e política e a relevância de estudar as políticas públicas pela ótica jurídica, apontando que esse aprofundamento demonstra o lugar da participação popular e das instituições jurídico-políticas na execução e efetivação das políticas públicas, rompendo com o conceito inicial, que reduzia as políticas públicas a mecanismos de intervenção do público sobre a atividade privada, ante a natureza intervencionista e prestacional que, em diretriz geral, atua “tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado” (Bucci, 2006, p. 247).

Nessa toada, as políticas públicas podem ser compreendidas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2006, p. 241), e, sendo consideradas sinônimo dos “programas de ação governamental”, são capazes de efetivar os direitos sociais e transindividuais positivados.

A legislação vigente dispõe que os “programas de ação governamental” são passíveis de controle judicial (Bucci, 2009), ou seja, as políticas públicas estão submetidas ao controle judicial, e o Ministério Público, como órgão judicial com atribuição constitucional para fiscalizar, possui um papel de responsabilidade, qual seja, utilizar o “controle judicial para a garantia do exercício dos direitos” e como “instrumento da força normativa da Constituição e das leis” (Bucci, 2009, p. 1).

Além disso, o órgão ministerial deve participar ativamente da execução coletiva das políticas públicas, contribuindo com seus conhecimentos e expertise para dar concretude a esses anseios, pois “a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos” (Bucci, 2006, p. 249).

Logo, a atuação do Ministério Público, como instituição constitucional permanente, incumbida da proteção de direitos indisponíveis, bem como do regime

democrático e da ordem jurídica (Brasil, 1988), é essencial para a concretização de direitos assegurados em lei e para que essas ações possam ser aplicadas no controle das políticas públicas. Ou seja, a ação ministerial pode ser fundamental para a construção e cumprimento das ações governamentais (Bucci, 2009).

4. A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DIREITO FUNDAMENTAL DAS MULHERES PRESAS

A mulher encarcerada sofre uma dupla estigmatização, tanto como transgressora da ordem social quanto por violar seu papel materno e familiar, em uma sociedade que é influenciada por uma ideologia machista, patriarcal e colonialista (Lemgruber, 1999).

A ideologia colonialista que está inserida em nossa sociedade contemporânea reverbera dentro dos cárceres, mesmo porque as unidades prisionais femininas possuem a mesma estrutura do modelo masculino, sendo os homens aqueles que, em regra, exercem majoritariamente os cargos de deliberação das prioridades e as executam.

Tanto que, o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária – CONSEJ, o qual congrega todos os secretários que lideram a gestão prisional estadual e nacional no Brasil, possui apenas duas mulheres no exercício da função de Secretária de Estado de Justiça e/ou Administração Penitenciária de todo o Brasil, especificamente nos Estados do Rio de Janeiro e Sergipe (Paraíba, 2024), ou seja, “se, anteriormente, as mulheres lutaram pelo exercício do direito ao voto, hoje, depreendem esforços em busca de uma maior inclusão nas cadeiras representativas” (Vargas; Hennig, 2022, p. 87).

No que se refere à participação democrática na elaboração do planejamento estratégico prisional, não se têm notícias do envolvimento das mulheres encarceradas e/ou de seus familiares. Nessa toada, as mulheres não se sentem vistas, tampouco representadas, posto que não participam ativamente desses espaços de fala e de escuta, sobrevivendo dentro dos cárceres a partir de modelos estatais desenhados por um público predominantemente masculino, eis que os líderes das pastas que cuidam dessa matéria, como já citado, são majoritariamente homens.

A ausência da presença feminina tanto nos espaços de poder como no espaço de escuta qualificada das mulheres, explica a ausência de política pública para a população carcerária feminina, elaborada sob a perspectiva de gênero. Logo, a política pública modelada e executada exclusivamente para as mulheres terá como objetivo assegurar e garantir os seus direitos humanos fundamentais.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2015, p. 2) explica que o “alcance de uma política pública é, por definição e necessariamente, supraindividual, envolvendo uma coletividade determinada, com demandas e expectativas comuns”, ou seja, a liberdade dos cidadãos está diretamente vinculada às decisões políticas de seus representantes políticos, ou seja, para o pleno exercício da cidadania, mister que os agentes públicos desempenhem com eficiência o seu papel de garantir direitos à população, seja ela qual for, sobretudo para a população carcerária, visto que o constituinte brasileiro não autoriza a sonegação de direitos fundamentais aos presos e presas (Torres, 2007).

Desse modo, verifica-se a importância da convergência do estado e da sociedade para a implementação de políticas públicas e sociais que atendam às premissas instituídas pela legislação, necessárias para o aprimoramento do tecido social em prol da coletividade.

Nesse particular, como visto, o Ministério Público tem atuação preponderante como fiscalizador das políticas públicas que resvalam em direitos fundamentais da pessoa humana, devendo acompanhar a execução dessas atividades para que sejam devidamente planejadas e executadas.

Bucci sustenta a necessidade de encontrarmos novos modelos de execução de políticas públicas, diante do esgotamento dos atuais, já deteriorados pela sua insuficiência em alcançar a concretização dos direitos fundamentais das pessoas. Para ela, o princípio da eficiência, agora expresso na Constituição Federal de 1988, “determina uma nova organização de valores, uma reinterpretação do modo de conceber o funcionamento da Administração Pública”, a fim de perseguir o “cumprimento da legalidade material” (Bucci, 2006, p. 181).

Assim, independentemente de eventuais crenças estereotipadas sustentadas por alguns que pregam o ideal de que “bandido bom é bandido morto” ou de que “a prisão

deve se justificar como mero meio de castigo contra aquele que transgrediu a norma penal”, e nada mais, no sistema jurídico e constitucional pátrio, as mulheres encarceradas possuem o direito a uma política pública que observe as suas especificidades de gênero. E, assim sendo, conforme as lições de Maria Paula Dallari Bucci, o Ministério Público como instituição fiscalizadora deve exercer o seu papel constitucional central de perquirir essa concretização, o que discorreremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCALIZADOR E INDUTOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS DE GÊNERO

Os movimentos feministas se fortaleceram no Brasil a partir da década de 70, entoando a necessidade de observância da perspectiva de gênero em todos os segmentos da sociedade, inclusive no terreno da administração pública (Farah, 2004).

Mais adiante, nos idos de 1990, duas conferências internacionais tornaram-se norteadoras para a concretização dos direitos das mulheres, a Conferência Mundial de Viena sobre os Direitos Humanos, em 1993, e a IV Conferência sobre a mulher, em 1995, em Pequim, estabelecendo obrigações para as instituições do Sistema de Justiça, consistentes na observância da perspectiva de gênero na atuação de seus integrantes, a fim de não revitimizar as mulheres, sobretudo as já vítimas (Castilho, 2018).

Então, de forma distinta, os termos sexo e gênero começam a ser mais propalados, de um lado o primeiro, como indicador da nossa estrutura anatômica e biológica, homem ou mulher, enquanto gênero é conceito que designa esses sujeitos conforme as suas diferenças sociais e culturais, ressignificando o masculino e o feminino (Scott, 1995). Ademais, “existem várias concepções de feminismo, patriarcado, mulher, gênero e essas se constroem e se reconstroem no tempo e na história” (Bussinguer; Siqueira, 2020, p. 148).

O Ministério Público, encartado na Constituição Federal no Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça - como uma instituição permanente e autônoma, tem a competência de defender a ordem jurídica e os direitos fundamentais indisponíveis. Nesse

sentido, deve zelar para que os serviços de relevância pública assegurem tais garantias das pessoas (Brasil, 1988), notadamente, das mulheres.

Para tanto, a própria Constituição Federal outorga ao Ministério Público uma série de ferramentas jurídicas para atuar extrajudicial e judicialmente, podendo, portanto, agir além do clássico modelo calcado na propositura de ações junto ao Poder Judiciário. Aliás, no tocante à seara do sistema prisional, a Lei de Execuções Penais estabelece que o Ministério Público é órgão da Execução Penal, impondo-lhe o dever de visitar mensalmente os presídios, a fim de constatar (ir)regularidades e, a partir disso, tomar as providências cabíveis (Brasil, 1984).

Assim, se ao estado compete planejar e executar as suas ações se utilizando de políticas públicas estruturadas, essas devem, no caso também das mulheres encarceradas, observar a perspectiva de gênero, cuja sua (in)existência é uma particular consideração que o Ministério Público deve ter como foco.

Dessa primeira providência, qual seja, checar a existência da política, transbordar-se-á o dever de adimplir os preceitos nela estabelecidos como política pública instituída, em cotejo com a sua adequação frente aos primados norteadores dos marcos legais e supraconstitucionais, os documentos internacionais os quais o Brasil ratificou.

E, assim, o Ministério Público em suas atividades constitucionais de controle, de fiscalizar e induzir as ações de estado, é essencial para que as políticas públicas sejam concretizadoras da legislação em vigor, conforme compromisso da administração pública, atendendo ao interesse social de todos.

CONCLUSÃO

Como se demonstrou ao longo desse estudo, as constantes violações das dignidades humanas fundamentais da população encarcerada no Brasil deram origem à proposição da ADPF nº 347 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. 04 de outubro de 2023). Contrariamente ao cenário nacional, o Estado do Espírito Santo se destaca pelo comprometimento público com a política de encarceramento.

Cabendo ressaltar, entretanto que, apesar do reconhecimento positivo, não possui uma política pública específica para as mulheres encarceradas.

Assim, a análise do sistema prisional feminino revela um cenário complexo, marcado por desafios e transformações profundas. A transição das condições de encarceramento das mulheres, exemplificada pela evolução da Penitenciária Estadual Feminina de Cariacica de Tucum para Bubu, evidencia um avanço significativo na melhoria da infraestrutura e na implementação de políticas mais humanizadas. Contudo, a ausência de uma política prisional formalmente instituída que contemple especificamente as demandas de gênero ainda representa um ponto crítico a ser enfrentado.

A proposição teórica de Maria Paula Dallari Bucci sobre políticas públicas demonstra que a ausência de concretização dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos brasileiros revela a necessidade de formular e elaborar novos modelos de execução de políticas públicas. Reforça, ainda, a necessidade de coordenação eficaz das ações do estado para atingir objetivos socialmente relevantes às mulheres em situação de prisão, destacando o papel crucial do Ministério Público como agente de controle e de promoção desses direitos.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público emerge como fundamental, na medida em que deve comprometer-se com a garantia da dignidade da população brasileira, especialmente das mulheres encarceradas, considerando os seus direitos fundamentais sob uma perspectiva de gênero, conforme preconizado pela legislação nacional e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Portanto, é imperativo que as instituições públicas, em especial o Ministério Público, continuem a desempenhar seu papel de vigilância e impulso na implementação de políticas públicas de gênero nas prisões, assegurando que essas medidas não apenas atendam às necessidades específicas das mulheres, mas também promovam uma justiça social mais ampla e equitativa para elas enquanto sujeitos de direito.

O presente trabalho direcionou-se no sentido de contribuir para a formulação de um desenho institucional da política pública prisional feminina, defendendo a tese de que o Ministério Público tem papel fundamental como fiscal e indutor também dessa política,

diante das demandas específicas de gênero existentes na realidade legal, nos marcos jurídicos internacionais que o Brasil recepcionou.

Destaca-se também que o intuito de debater o presente tema, muitas vezes restrito aos gestores e doutrinadores jurídicos da área penal ou da segurança pública estatal, é o de despertar a devida atenção para essa problemática prisional feminina, aumentando a percepção e a sensibilidade geral para o atendimento dos primados de gênero, algo que se mostra totalmente conveniente e convergente com a contemporaneidade, em especial com as diretrizes do Objetivo 5 do Desenvolvimento Sustentável, da Agenda do Milênio, propagada pela Organização das Nações Unidas - ONU.

Por fim, conclui-se que o Ministério Público deve atuar como um mecanismo institucional para garantir a dignidade humana, por meio da fiscalização de políticas públicas capazes de concretizar os direitos humanos fundamentais da população carcerária feminina brasileira.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de. **De TUCUM a BUBU: a trajetória do encarceramento feminino em Cariacica (ES) investigada sob a ótica de gênero, de 1997 a 2020**. In: IV Encontro Nacional do GT Estudos de Gênero - ANPUH - Espaços e caminhos dos Feminismos: História, diversidade e resistências, 2447-1755, 2020, São Paulo. Anais.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei nº. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L75.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Organizadora: Heloisa Frossard. Brasília, 2006. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM_instrumentosinternacionaisdireitosdasmulheres.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN).** SENAPPEN lança Levantamento de Informações Penitenciárias referentes ao segundo semestre de 2023. Brasília: SENAPPEN, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-segundo-semester-de-2023>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Relator do último incidente: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites.** Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, set. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32047>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CARVALHO, Luísa. **População carcerária cresce nos EUA e no Brasil.** Poder360, 10 mar. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/populacao-carceraria-cresce-nos-eua-e-no-brasil/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer; CAMPOS, Carmen Hein de. Sistema de Justiça Criminal e Perspectiva de Gênero. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 146. Ano 26, p. 273-303. São Paulo: Ed. RT, 2018.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado. **Políticas Públicas de Justiça.** 2003-2010. Vitória: Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo, 2010. Disponível em: <https://arpontodevista.files.wordpress.com/2016/11/livro.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado. **Governo do Estado desativa celas metálicas.** Publicado em 27/08/2010 e atualizado em 22/01/2019. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/governo-do-estado-desativa-celas-metalicas>. Acesso em 22 jun. 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Ministra Cármen Lúcia, presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ, visita presídios do Espírito Santo e se reúne com desembargadores e juízes das varas de execuções penais.** Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/ministra-carmen-lucia-presidente-do-supremo-tribunal-federal-e-do-cnj-visita-presidios-do-espírito-santo-e-se-reune-com-desembargadores-e-juizes-das-varas-de-execucoes-penais/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Revista Estudos Feministas**. Vol. 12 (1), abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/T3X8zdDGn5DZbcjxTLjcyKM/>. Acesso em 22 jun. 2024.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos Vivos**. 2ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro, RJ:Editora Forense, 1999.

LEMO, Carlos Eduardo Ribeiro. **A dignidade humana e as prisões capixabas**. Vitória:Editora do autor, 2007.

LIMA, Luciana. Agência Brasil. **Espírito Santo mantém também mulheres presas em contêineres**. Publicado em maio de 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/espírito-santo-mantem-tambem-mulheres-presas-em-containers/1973305>. Acesso em 22 de jun. 2024.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife: SOS Corpo, 1995.

SEJUS, Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania do Espírito Santo. **Pesquisadora inglesa visita complexo de Viana e elogia avanços do sistema prisional capixaba**. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/pesquisadora-inglesa-visita-complexo-de-viana-e-elogia-avancos-do-sistema-prisional-capixaba>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SIQUEIRA, Carolina Bastos de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. As ondas do feminismo e seu impacto no mercado de trabalho da mulher. **Revista Thesis Juris**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 145–166, 2020. DOI: 10.5585/rtj.v9i1.14977. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/thesisjuris/article/view/14977>. Acesso em: 5 ago. 2024.

PARAÍBA. CONSEJ - Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária promove em Goiás 6ª reunião ordinária. Governo da Paraíba, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-administracao-penitenciaria/noticias/consej-conselho-nacional-dos-secretarios-de-justica-cidadania-direitos-humanos-e-administracao-penitenciaria-promove-em-goias-6a-reuniao-ordinaria>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Penitenciária de Cariacica é considerada um dos presídios modelo do país pelo Conselho Nacional de Justiça. Publicado em 23 mar. 2018. Disponível em:

<https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/penitenciaria-de-cariacica-e-considerada-um-dos-presidios-modelo-do-pais-pelo-conselho-nacional-de-justica>. Acesso em 22 jun. 2024.

TORRES, Ana Paula Repolês. **O sentido da política em Hannah Arendt**. Trans/Form/Ação, São Paulo, 30 (2):235-246, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n2/a15v30n2.pdf>. Acesso em abr. 2019.

VARGAS, E. F. de; HENNIG LEAL, M. C. . O Direito à igualdade e não-discriminação das mulheres na política: a decisão da ADI 5617/DF e a doutrina das categorias suspeitas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 85–114, 2022. DOI: 10.18759/rdgf.v22i2.1915. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1915>. Acesso em: 25 mar. 2025.