

As políticas para mulheres mães e gestantes presas: uma análise a partir do modelo de coalizões de defesa

Policies for imprisoned women, mothers and pregnant women: an analysis based on the model of defense coalitions

Jéssica Mota   

Vanessa Chiari Gonçalves   

Hemerson Luiz Pase   

Resumo

Este artigo teve o objetivo compreender o processo de construção das políticas públicas destinadas para mulheres mães e gestantes presas no Brasil no período de 2009 a 2019. Para tanto, utilizou-se a metodologia do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), elaborado por Sabatier (1988). A hipótese central foi de que o Habeas Corpus (HC) coletivo 143.631/2018 (impetrado em favor de todas as mulheres mães e gestantes presas para que se garantisse a prisão domiciliar) foi o auge do enfrentamento de duas importantes coalizões de defesa. Na primeira seção do artigo foi apresentado e o percurso metodológico. Após, houve a contextualização político-normativa de 2009 a 2018. Por fim, debruçou-se sobre o HC até à consolidação da política em 2019. Em relação aos resultados, foram identificadas duas coalizões de defesa: 1) *coalizão de defesa desencarceradora* e 2) *coalizão de defesa punitivista* contrária a política. A hipótese central foi confirmada e verificou-se a potencialidade de trabalhar com o MCD, podendo considerar este estudo um incentivo para que outros trabalhos adotem essa perspectiva metodológica na análise de objetos e fenômenos da área jurídica.

Palavras-chave: encarceramento feminino; mães e gestantes presas; políticas para mulheres mães e gestantes presas; Modelo de Coalizões de Defesa; Habeas Corpus coletivo 143.631/2018;

Abstract

This article aimed to understand the process of construction of public policies aimed at women, mothers and pregnant women imprisoned in Brazil from 2009 to 2019. To this end, the methodology of the *Advocacy Coalition Framework* (ACF) or *Advocacy Coalition Model* (MCD), developed by Sabatier (1988), was used. The central hypothesis was that the collective Habeas Corpus (HC) 143.631/2018 (filed in favor of all imprisoned women, mothers and pregnant women to be guaranteed house arrest) was the culmination of the confrontation between two important defense coalitions. In the first section of the article, the methodological path was presented. Then, there was the political-normative contextualization from 2009 to 2018. Finally, it focused on the HC until the consolidation of the policy in 2019. Regarding the results, two defense coalitions were identified: 1) the decarceration defense coalition and 2) the punitive defense coalition against the policy. The central hypothesis was confirmed and the potential of working with the MCD was verified, and this study can be considered an incentive for other studies to adopt this methodological perspective in the analysis of objects and phenomena in the legal area.

Keywords: female incarceration; imprisoned mothers and pregnant women; policies for imprisoned women, mothers, and pregnant women; *Advocacy Coalition Framework*; Collective Habeas Corpus 143.631/2018;

INTRODUÇÃO

[...] é a vez do posicionamento da juíza, que primeiro se direciona a Ana perguntando-a sobre sua gravidez.

— Você está com os exames que comprovam sua gestação?

— Não.

Diante da negativa da mulher, a juíza, sempre atrás de duas telas de computador, questiona:

— Com quem estão seus filhos neste momento?

— Com a minha mãe desde ontem, quando fui presa — responde Ana, novamente cabisbaixa.

A juíza pede algumas outras explicações. Ana diz que é solteira, que sai para trabalhar ou passear e que, embora possa contar com o apoio da avó materna, os filhos ficam principalmente com ela.

A juíza então anuncia sua decisão, de maneira muito objetiva, sem comunicar, ali no momento da audiência, quais as exatas razões de sua escolha: Ana será mantida presa preventivamente (ITTC, 2019).¹

A narrativa trazida na epígrafe conta a história de Ana (nome fictício), mulher negra, pobre, acusada por tráfico de drogas, gestante e com filhos, tendo negado o seu direito de experimentar sua gestação e maternidade fora do ambiente prisional, conforme a legislação da época, qual seja, a Lei nº 13.257/2016, o denominado Marco Legal da Primeira Infância (ITTC, 2019). O referido diploma legal foi fruto de diversas mobilizações e propõe um novo olhar para a proteção da infância, garantido que mulheres presas vivenciem sua gestação e maternidade em prisão domiciliar (Brasil, 2016).

Desde o ano de 2009, com a Lei nº 11.942, que assegura às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência (Brasil, 2009), a pauta da maternidade de mulheres em situação de privação de liberdade tem sido levantada com frequência. Ainda mais com o exponencial aumento do encarceramento feminino no Brasil. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (2018) revelam que do ano de 2000 a 2016, o aumento na taxa de encarceramento feminino foi de 656%. Muito maior do que o aumento da taxa de encarceramento masculino no mesmo período.

Quando se trata de mulheres mães e gestantes, a situação do aprisionamento torna-se ainda mais gravosa, pois o cárcere não é ambiente adequado para que uma mulher passe seu período gestacional e lá permaneça com seu filho. Percebe-se, então, a existência de um problema relevante, e a posterior formação de toda uma agenda política que possui, tanto na pasta de segurança pública como na de direitos humanos, a problemática dos direitos de mulheres mães e gestantes encarceradas, o que enseja repostas não só no âmbito da segurança

¹ O teor da audiência de custódia da epígrafe encontra-se na íntegra no relatório desenvolvido pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) do ano de 2019 que fez um diagnóstico sobre a aplicação da Lei nº 13257/2016.

pública, mas, sobretudo, no âmbito de políticas públicas que auxiliem essas mulheres e seus filhos.

Em razão disso, no ano de 2014, esses debates tomaram dimensão e foram consolidados na Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), instituída a partir da portaria ministerial nº 210 de 2014, pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. A política reflete as diretrizes presentes em normas internacionais sobre os direitos de mulheres presas e reforça o conteúdo de legislações nacionais que reconhecem a condição peculiar da mulher encarcerada. A existência dessa política deve-se tanto ao contexto político e econômico da época como à pressão da sociedade civil, principalmente, em razão das mobilizações de grupos que defendem os direitos de pessoas presas.

Contudo, mais de dez anos se passaram desde as primeiras normativas que abordam os direitos de mulheres mães e gestantes presas, e ainda há uma resistência da magistratura brasileira em possibilitar que essas mulheres vivenciem suas maternidades fora do ambiente prisional, a partir da utilização de instrumentos desencarceradores como a prisão domiciliar, possibilidade prevista expressamente no Marco Legal da Primeira Infância. As justificativas da magistratura e de outros setores mais punitivistas da política nacional giram em torno de uma crença na manutenção da prisão preventiva dessas mulheres para preservação da ordem pública e até na própria proteção da criança que deve ter a genitora afastada, tendo em vista que é considerada uma criminosa, ainda que não tenha condenação (Campos, 2019; Martil, 2018; Simas, 2015).

No ano de 2018 tornou-se mais nítida a existência de sistemas de crenças distintos na construção dessa política, pois os movimentos sociais e ativistas, que lutam pelos direitos das pessoas privadas de liberdade, da maternidade e da infância, organizaram-se para pressionar o poder público na garantia da prisão domiciliar para tais sujeitas. Assim, foi impetrado pela primeira vez no país um Habeas Corpus (HC) coletivo em favor de todas as mulheres mães e gestantes presas no território nacional, a fim de que o direito à prisão domiciliar dessas mulheres fosse respeitado. Trata-se do HC 143.641/2018.

Em decorrência do HC, que foi ratificado no mesmo ano com a Lei 13.769/2018, e com o impacto dos dados trazidos pelo diagnóstico sobre o Marco Legal da Primeira Infância

publicado pelo ITTC no ano de 2019, foi assinado por diversos atores do poder público o Pacto Nacional pela Primeira Infância. Esse pacto teve por finalidade promover ações para proteção da primeira infância, tendo como um de seus eixos a questão dos direitos de crianças, filhas e filhas de mulheres presas, tocando no assunto da prisão domiciliar (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

Os embates até aqui apresentados movimentaram diversos setores como o executivo, o legislativo, o judiciário e a sociedade civil em torno de determinada pauta, o que levou e, ainda tem levado, à construção de um subsistema de políticas públicas destinadas às mulheres mães e gestantes aprisionadas. Logo, as políticas criminais e as políticas públicas se interseccionam nessa situação, abrindo a possibilidade de analisá-las a partir das ferramentas da ciência política.

Percebeu-se a possibilidade de analisar os fenômenos sociais e as políticas para mulheres mães e gestantes presas no país desde a perspectiva de um modelo ainda pouco utilizado nas análises de políticas públicas no Brasil: o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (Sabatier, 1988). O modelo pressupõe que no processo decisório e de mudanças das políticas públicas estruturam-se subsistemas políticos que formam dentro de si coalizões de defesa com diferentes crenças que interagem entre si e formam determinada política ou programa. Essas coalizões são formadas por diversos atores governamentais, institucionais e da sociedade civil que defendem suas crenças na elaboração da política (Araújo, 2022).

Neste sentido, a pergunta que norteia essa investigação é: Como foram construídas as políticas destinadas às mulheres mães e gestantes encarceradas no Brasil de 2009 a 2019? Para responder tal questionamento, na primeira seção deste estudo apresenta-se as lentes de análise que serão utilizadas, isto é, o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). Na segunda parte, pretende-se fazer uma contextualização político-normativa do que vem sendo construído dentro das políticas destinadas às mulheres mães e gestantes de 2009 a 2018, já dialogando com a perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) e delimitando esse subsistema de política pública. Por fim, debruça-se sobre o HC 143.631/2018 até à consolidação do Pacto Nacional pela Primeira Infância de 2019, buscando verificar a importância do HC nesse processo.

A escolha do lapso temporal de 2009 a 2019 justifica-se pelo fato de que 2009 foi o ano de implementação de uma das primeiras normativas que assegura assistência para mulheres

mães e gestantes presas: a Lei 11.942/2009. Ademais, um dos requisitos apontados por Sabatier (1988) para a utilização do MCD é que se analise pelo menos o período de uma década. Limitou-se a análise até o ano de 2019, tendo em vista que o ano de 2020 foi marcado por uma crise sanitária global, ocasionada pela pandemia do coronavírus, que acarretou na elaboração de diversas recomendações e resoluções sobre a temática de mulheres mães e gestantes presas por parte do Conselho Nacional de Justiça (Gonçalves *et al.*, 2021) modificando a política pública, de forma significativa, o que necessitaria ser aprofundado em outra investigação.

O objetivo deste trabalho é, a partir do MDC, analisar o subsistema das políticas destinadas às mulheres mães e gestantes, descrevendo as coalizões de defesa existentes, no lapso temporal de 10 anos, especialmente, o período da impetração do Habeas Corpus coletivo 143.641/2018. A hipótese central deste estudo é de que o HC foi o auge do enfrentamento de duas importantes coalizões de defesa, sendo a situação de impetração do *writ* um caso privilegiado para entender o MCD na construção de políticas para mulheres mães e gestantes em situação de prisão no país.

Esta pesquisa possui caráter qualitativo e se desenvolve através do resgate histórico recente sobre as políticas para mulheres mães e gestantes aprisionadas. Para isso, busca-se fazer uma revisão bibliográfica e documental sobre o desenvolvimento da política, com enfoque no HC 143.631/2918. O estudo se justifica na medida que trata de pauta absolutamente relevante para construção de políticas que respeitem os direitos humanos de pessoas em situação de prisão e por fazer uso de uma ferramenta de análise potente dentro da ciência política, ainda que pouco utilizada no país, especialmente quando se trata da intersecção entre políticas criminais e políticas públicas.

Este artigo se desafia a discutir um objeto, políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes presas, com interface entre as áreas do direito e das políticas públicas a partir de uma metodologia, *Advocacy Coalition Framework*, usualmente utilizada para discutir a definição da *agenda setting* na área das políticas públicas. Seguramente não é um desafio menor, principalmente em razão da trajetória metodológica da área do direito, cujos instrumentais científicos mais comumente utilizados são a hermenêutica e a lógica. Nosso esforço aqui é desenvolver a interdisciplinaridade entre direito e políticas públicas a partir da metodologia da *Advocacy Coalition Framework*.

2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE

Em 1988, Paul A. Sabatier publicou o artigo “*An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*”² onde tenta compreender as dinâmicas presentes para formação de uma política pública no decorrer do tempo, analisando a formulação da política pública. Para tanto, ele desenvolve o conceito de coalizões de defesa que se caracteriza pela interação entre diferentes grupos com crenças diversas em torno de uma determinada pauta de interesse social e político (Sabatier, 1988).

Sabatier (1988) entende que o processo decisório de políticas públicas é resultado da competição entre coalizões. As coalizões são grupos formados pelos diversos membros políticos, institucionais e da sociedade civil que se reúnem a partir de uma determinada crença que é o que estrutura o que ela chama de subsistema político (*policy subsystem*). O subsistema, por sua vez, é esse conjunto de ideias em relação a determinada pauta que forma a política pública ou o programa em si, sendo o resultado das disputas políticas entre os grupos.

Além disso, os subsistemas possuem coalizões que interagem entre si, mas também dentro de cada coalizão há uma interação entre os seus membros. Essas mudanças internas formam o que ele denomina de aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented-learning*) que influencia no próprio desenvolvimento da política como um todo (Sabatier, 1988). Desse modo, entende-se que os subsistemas políticos constituem uma unidade de análise que é útil para o estudo de políticas públicas, sendo “caracterizados pelo seu tópico de interesse, abrangência territorial e atores” (Araújo, 2022, p. 86).

Esses atores podem ser governamentais, institucionais ou da sociedade civil, como por exemplo: presidente da república, ministros, deputados, cientistas, ativista, entre outros. A influência desses atores pode ser modificada no decorrer do tempo e pode ter um limite de extensão determinado, variando de acordo com cada subsistema (Araújo, 2022). As disputas presentes nos subsistemas são importantes para o desenvolvimento da política como um todo, devido a esse aprendizado orientado que já foi discutido. As políticas públicas e os programas que, por fim, serão desenvolvidos em âmbito governamental incorporam teorias e medidas que acabam por traduzir as crenças de uma ou mais dessas coalizões (Vicente, 2015).

² Tradução nossa: O Modelo de Coalizão de Defesa da mudança política e as regras de aprendizado orientado à política.

Pode-se dizer que um subsistema de política pública é formado por diversas coalizões de defesa (*advocacy coalition*) com diferentes crenças, recursos e estratégias. Araújo (2022) alerta as dificuldades em limitar o subsistema político dentro do MCD. A autora exemplifica que o subsistema da política ambiental brasileira, por exemplo, divide atores com o subsistema de política energética e dentro do próprio subsistema possui outros subsistemas com questões específicas. A complexidade do modelo se dá em razão da própria complexidade na formação de políticas públicas, inclusive na primeira etapa que é a de delimitação do subsistema objeto de análise. Ressalta-se que o objeto deste estudo é o subsistema de políticas destinadas a mulheres mães e gestantes presas que, como será visto na seção seguinte, se conecta com o subsistema de políticas de mulheres presas e com a subsistema de políticas de proteção da primeira infância além dos subsistemas da política de encarceramento, segurança pública e enfrentamento ao tráfico de drogas.

O MCD é muito eficiente ao perceber a importância de se analisar as mudanças políticas a partir da observação da influência de eventos exógenos ou endógenos para o desenvolvimento do subsistema. Os eventos exógenos ou externos são situações de fora do subsistema que o influenciam, como eventos políticos e econômicos que mudam as ações dos atores nas dinâmicas das coalizões, alterando o posicionamento de agências governamentais, por exemplo. Os eventos endógenos ou internos são responsáveis por fazer com que o subsistema incorpore elementos defendidos por diferentes coalizões (Vicente, 2015).

O MCD apresenta-se como método potente para entender as mudanças políticas, contudo prescinde para sua aplicação a adequação e cumprimento de uma série de requisitos. Na obra de Sabatier e Jenkins-Smith de 1988, os autores apresentam 5 pressupostos básicos para o MDC. O primeiro deles se refere a questão temporal, isto é, para compreender processos de mudança política e de aprendizagem requer uma perspectiva de tempo mais ampliada, isto é, de pelo menos uma década. No presente estudo analisaremos a construção da política desde 2009, com as primeiras legislações que versam sobre maternidades encarceradas, até o ano de 2019, com a assinatura do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Isso faz com que os estudos que utilizem esse método de análise sejam muito complexos, requerendo estudos históricos-descritivos (Vicente, 2015).

O segundo pressuposto é conseguir identificar a unidade de análise, ou seja, o subsistema político, o qual já identificamos neste artigo que é o subsistema de políticas destinadas a mulheres mães e gestantes presas. O terceiro requisito diz que o subsistema político tem que incluir a dimensão intergovernamental, o que significa que é necessário considerar não só as dinâmicas de dentro do governo, mas, sobretudo, sua relação com o restante da sociedade civil (Vicente, 2015). Esse pressuposto será visualizado no capítulo quatro deste artigo, quando trataremos de identificar os atores presentes quando da impetração do HC 143.631/2018. Durante toda a construção da política estará presente os mais diversos atores, em especial as organizações de proteção dos direitos de pessoas privadas de liberdade e o judiciário.

O quarto requisito diz que as políticas públicas ou programas podem ser conceituados da mesma maneira por sistemas de crenças com conjuntos de prioridades e estratégias de como realizá-las (Vicente, 2015). Nesse requisito o nosso estudo mostra que existe uma coesão entre dos grupos sobre o objeto da política, ainda que com crenças diferentes.

Por fim, o quinto requisito fala da importância das informações e do saber técnico para tomada de decisão e nos processos de formação da política pública, o que facilita o processo de aprendizado político (Vicente, 2015). Esse último pressuposto será amplamente analisado nesta investigação, sendo trazido ao debate a figura do *policy brokers* que, de acordo com Sabatier (1988), são atores que podem fazer parte das coalizões ou não e atuam mitigando conflitos, fazendo negociações e impulsionando estratégias. Estes atores se assemelham ao que Kingdon (1995) definiu como empreendedores políticos.

Em relação aos sistemas de crenças presentes nas coalizões, importa mencionar que eles dividem-se de forma tripartite, de acordo com sua possibilidade de alteração em grau decrescente: a) núcleo duro (*deep core*) com formações valorativas fundamentais que norteiam os atores dentro da coalizão; b) núcleo de políticas públicas (*policy core*) que é a política em si e se refere às estratégias para que o núcleo duro seja alcançado e c) aspectos instrumentais (*secondary aspects*) que consiste num conjunto de ferramentas necessárias e adequadas para a implementação do núcleo de políticas públicas (Araújo, 2022).

Os atores, ao verem as políticas públicas, adotam suas crenças como lentes, assim, o nível de conflito entre atores acaba sendo proporcional a incompatibilidade de crenças (Araújo, 2022). Neste estudo, avalia-se a incompatibilidade de crenças entre a coalizão de defesa que

acredita que a prisão domiciliar é instrumento positivo para proteção da maternidade e da infância e a coalizão de defesa que acredita na manutenção do encarceramento de mulheres mães e gestante é prejudicial para proteção da infância.

Araújo (2022), ao analisar de forma crítica o modelo desenvolvido por Sabatier (1988), apresenta as hipóteses de aplicação do modelo. Essas hipóteses foram sendo atualizadas no decorrer do tempo e buscam alinhar três questões principais: as coalizões de defesa; as mudanças em políticas públicas e o aprendizado orientando a políticas públicas (*policy-oriented-learning*). Neste estudo focaremos na primeira e na terceira, qual seja, na coalizão de defesa e no aprendizado orientado à política pública.

Existem 5 hipóteses de coalizões de defesa trazidas pelo MCD, cuja mais utilizada e testada é a primeira. Desse modo, a *hipótese de coalizão de defesa 1* explica que no contexto em que existem grandes controvérsias no âmbito de um subsistema de políticas públicas, ou seja, quando as crenças do núcleo duro ainda estão em disputa, ocorre o estabelecimento de aliados e oponentes de um modo mais estável e mais binarizado no período de uma década ou mais (Araújo, 2022).

A *hipótese de coalizão de defesa 2* diz que é comum que os atores das coalizões mostrem mais consenso em relação as crenças do núcleo duro e mais divergências sobre os aspectos instrumentais secundários. A *hipótese 3* é de que os atores ou as coalizões irão abandonar os aspectos instrumentais do seu sistema de crenças antes de reconhecer as fragilidades do núcleo de políticas públicas. A *hipótese 4* informa que dentro das coalizões os órgãos governamentais terão posições mais moderadas e a *hipótese 5* diz que os atores de grupos temáticos são mais restritos ao expressarem suas crenças do que os atores dos grupos materiais. Essas duas últimas hipóteses foram as menos testadas (Araújo, 2022).

O MCD ainda possui duas hipóteses em relação as mudanças políticas e cinco hipóteses sobre o processo de aprendizado em políticas públicas, em que se destaca a *hipótese de aprendizado 5* a qual diz que: “Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não muda as visões da coalizão adversária, elas podem ter impactos importantes nas políticas públicas” (Araújo, 2022, p. 98 *apud* Jenkins-Smith). Araújo (2022) alerta sobre a escassez de pesquisas brasileiras que utilizem o MCD e ao se debruçar sobre a produção no país é possível perceber que poucos estudos se dedicam a testar as hipóteses mencionadas. Dessa maneira, esta

investigação faz uma tentativa de testar a *hipótese 1 de coalizão de defesa* e a *hipótese 5 de aprendizagem orientado a políticas públicas*.

Isto posto, analisaremos o desenvolvimento de políticas destinadas a mulheres mães e gestantes presas, em especial a situação da impetração do HC 143.631/2018. Para isso, na seção seguinte se delimitará o subsistema político analisado, a partir do estudo das principais legislações e normativas internacionais e nacionais sobre o tema desde 2009, bem como os programas e as políticas desenvolvidos no período. No último capítulo, será realizada análise documental da petição do HC 143.631/2018 e da sua referida decisão, bem como as notícias vinculadas na época. Também serão apresentados relatórios, documentos e diagnósticos elaborados pelos atores. Assim, busca-se não só testar as hipóteses, mas, sobretudo, comprovar a possibilidade de utilização do método em pesquisas que interseccionam políticas públicas e políticas criminais.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICO-NORMATIVA NO PERÍODO ENTRE 2009 E 2018

Esta subseção tem por finalidade contextualizar e familiarizar o leitor ao tema do encarceramento feminino e maternidade no cárcere, apresentando a problemática de pesquisa, a partir das principais normativas nacionais e internacionais da prisão domiciliar destinada a mulheres mães e gestantes, de forma crítica, e aliada às discussões em relação ao panorama político da época, conforme apêndice. Pretende-se delimitar também o subsistema político a ser estudado, percebendo as coalizões de defesa existentes, bem como os sistemas de crenças e os aprendizados direcionados à política pública.

Antes de adentrar nas políticas que foram pensadas para mulheres mães e gestantes, alerta-se que o cárcere por si só apresenta uma série de violações de direitos e violências que oprime a população jovem, negra e pobre do Brasil (Borges, 2019). Contudo, quando se trata do aprisionamento feminino, essas violências são atravessadas por outras variáveis que demonstram essa intersecção dos marcadores sociais de classe, raça e gênero (Borges, 2019; Davis, 2018). Tal situação demonstra os desafios que Fraser (2006) aponta como sendo o dilema atual da justiça social que ora busca por uma redistribuição material para essas camadas vulnerabilizadas, ora busca por reconhecimento quando se trata da construção de identidades de grupos historicamente marginalizados.

A autora traz como argumento central que essas perspectivas devem atuar de forma conjunta, pois existem certos grupos que ocupam um lugar bivalente, em que a busca por redistribuição não pode ser descolada da busca pelo reconhecimento e o mesmo ao contrário. Assim, deve-se refletir sobre a combinação dos remédios afirmativos e transformativos para eliminação de injustiças (Fraser, 2006). Assim, importa reconhecer as diferenças e peculiaridades femininas, a fim de se pensar formas de redistribuição e melhorias ao que toca o sistema carcerário. Ocorre que a pauta de mulheres privadas de liberdade foi historicamente esquecida, tanto que apenas em 2010 os direitos de mulheres encarceradas foram reconhecidos pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que aprovou naquele ano as Regras para o Tratamento das Mulheres Presas (Regras de Bangkok). As Regras Mínimas para o Tratamento do Preso foram aprovadas pela mesma Assembleia 50 anos antes (Braga, 2015).

As Regras de Bangkok normatizam questões como acesso à saúde, tanto física como mental, de mulheres e crianças, bem como frisa a importância da proteção da maternidade e da infância, incentivando a ampliação de medidas não privativas de liberdade (CNJ, 2016). Vale considerar que cerca de 74% das mulheres presas no país são mães (DEPEN, 2018) e que grande parte dessas mulheres são mãe solo³, sendo a principal responsável pela manutenção da família, fazendo com que o seu aprisionamento afete toda uma rede familiar, em especial as crianças que perdem o convívio com mãe ou ficam sob os cuidados de outras mulheres da família ou são institucionalizadas (Braga, 2015; Horowitz, 2021).

Em 2009 houve o reconhecimento das peculiaridades femininas, incluindo da maternidade, foram regulamentadas no ano de 2009, isto é, há 15 anos. Isto significa que esse subsistema político já tem o período de mais de 10 anos, viabilizando a análise de acordo com os requisitos dispostos por Sabatier (1988).

A primeira destas normativas é a Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009, que assegura às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência como acompanhamento médico no pré-natal e no pós-parto (Brasil, 2009). Em termos de segurança pública, uma importante lei foi sancionada três anos antes: a Lei nº 11.343 de 2006, conhecida como a lei de

³ Optou-se pela utilização da expressão “mãe soltas”, pois a mãe que cria seus filhos sozinhas não necessariamente é solteira. O que significa que maternar de maneira solo é ser a principal e/ou única responsável pela criação dos filhos. As autoras referenciadas (Braga, 2015; Horowitz, 2021) relatam sobre a realidade dessas mulheres que foram presas e, em razão disso, seus filhos foram para abrigos ou acolhimentos institucionais, sendo, assim, institucionalizados.

drogas que recrudescem as penas e ampliou significativamente o encarceramento. Tais efeitos se estenderam também às mulheres (Borges, 2019) pois, de acordo com dados do DEPEN (2018), grande parte das mulheres presas hoje no país foram acusadas de crimes relacionados às drogas.

Em contrapartida, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completava 20 anos de sua criação, fortalecendo o entendimento de proteção da infância, o que justifica uma lei que presta assistência aos filhos de mulheres presas, priorizando, assim, o direito à infância.

No ano de 2010 foi promulgada a Lei nº 12.258, que embora não tenha relação com questões referentes à maternidade no cárcere, alterou a Lei de Execução Penal (LEP) inovando ao estabelecer outras formas de controle como a monitoração eletrônica (Brasil, 2010). Outro importante marco legislativo foi a Lei nº 12.403/2011, conhecida como a Lei das Cautelares, que alterou Código de Processo Penal (CPP) e a LEP, admitindo a monitoração como medida cautelar diversa da prisão. Sobre a prisão domiciliar para presos provisórios, a lei estendeu às gestantes e mães o direito à prisão domiciliar em substituição à prisão preventiva (Brasil, 2011).⁴

Outra normativa que tratou da temática da maternidade e da paternidade de pessoas privadas de liberdade foi a Lei nº 12.962, de 8 de abril de 2014, cujo texto alterou o ECA e visava assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade, tratando de questões como a visitação e critérios para a destituição ou não do poder familiar (Brasil, 2014).

Tudo isso levou a posterior construção de uma Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), instituída a partir da portaria ministerial nº 210 de 2014 pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. No artigo 4º, inciso I da portaria tem-se as metas do PNAMPE, qual seja, construir um banco de dados atualizado com determinadas informações sobre mulheres presas. Destacam-se do artigo os itens “d” que busca contabilizar a quantidade de mulheres mães, gestantes e parturientes, dados que nunca antes haviam sido quantificados, tornando muito

⁴ O art. 318 do CPP dispõe que o juiz poderá substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência (inciso III) e gestante a partir do 7º (sétimo) mês de gravidez ou sendo a gravidez de alto risco (inciso IV). No parágrafo único determina-se que para a substituição, o juiz exigirá prova idônea dos requisitos estabelecidos no artigo.

nebulosa a situação de mulheres gestantes e mães presas; o item “e” que tem por finalidade mapear a quantidade de filhos de mulheres em situação de prisão intra e extramuros e, por fim, o item “i” que se dedica a verificar questões no âmbito da saúde de mulheres e crianças, investigando os motivos de seus óbitos no sistema prisional.

No ano seguinte a elaboração dessa importante política, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um relatório intitulado “Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão” que descreveu as principais violações de direitos de mulheres que tiveram seus filhos e exerceram suas maternidades da e na prisão (IPEA, 2015). Esse relatório foi muito importante para que o subsistema de políticas públicas de mulheres mães e gestantes presas tomasse forma de modo quase que independente do sistema de políticas para mulheres presas. Evidentemente que um subsistema está imbricado ao outro, não podendo por diversas vezes serem discutidos de forma autônoma. No entanto, a especificidade da situação da maternidade no cárcere ensejou uma série de medidas muito próprias que fizeram ser possível analisar para este artigo apenas as políticas para mulheres mães e gestantes presas.

No relatório do IPEA, por nove meses, as pesquisadoras conversaram informalmente com mais de 80 detentas e realizaram cerca de 50 entrevistas. Foram visitados estabelecimentos prisionais e unidades materno-infantis em seis estados brasileiros. O estudo entrou em contato com diversos atores do sistema prisional e com a sociedade civil, a fim de adentrar na realidade das maternidades encarceradas no país. Diante disso, o relatório fez importantes preposições sobre a construção de futuras políticas públicas destinadas às mulheres mães e gestantes (IPEA, 2015).

Nesse processo destacam-se as pesquisadoras Bruna Angotti e Ana Gabriela Braga Mendes que possuem atualmente uma vasta produção dentro da temática. Essas pesquisadoras atuaram como empreendedoras políticas, na visão de Kingdon (1995), ou, para Sabatier (1988) *policy brokers*. Elas fazem parte da coalizão da defesa desencarceradora que defende como medida ideal a prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes e não a manutenção dessas sujeitas na prisão com ou sem seus filhos. No relatório demonstra-se que as apenas entrevistadas preferiam pela prisão domiciliar para conseguir cuidar de seus filhos, por isso o documento apresentou preposições de políticas públicas, buscando sensibilizar promotores e

juízes no que tange à concessão do direito à prisão domiciliar para essas mulheres para além do período de amamentação (IPEA, 2015).

Do ponto de vista da legislação nacional, pode-se dizer que houve um considerável avanço, contudo, na prática, o que se percebe é que há uma série de violações de direitos que vão contra normativas internacionais importantes como as Regras de Bangkok (Braga, 2015). Isso ocorre pois existe um déficit histórico no desenvolvimento de políticas públicas quando se trata do aprisionamento feminino, negligenciando questões como cuidados com a saúde, a gestação e a maternidade. Somado a uma lógica punitivista⁵, o judiciário resiste à aplicação de medidas não privativas de liberdade e a consequência disso é um número expressivo de mulheres que vivenciam suas gestações, partos e maternidades de forma precária. Além disso, essas mulheres junto aos seus filhos e filhas tornam-se parcela invisível da população prisional (Braga, 2015).

O relatório do IPEA forneceu informações técnicas essenciais para provocar o governo a repensar nas políticas para mulheres mães e gestantes presas. O saber técnico impulsionou as coalizões de defesa e garantiu um aprendizado orientado à política pública que é essencial num processo de mudança política. Sendo uma instituição vinculada ao governo, o relatório teve grande impacto e foi também uma resposta às organizações da sociedade civil, especialmente as compostas por familiares de pessoas presas, que pressionavam os entes políticos.

O resultado disso foi que no ano de 2016 foi proposta uma das mais importantes legislações sobre a temática. As medidas alternativas, disposta nos artigos 317 e 318 do CPP, começaram a ser discutidas no contexto prisional feminino no que tange ao aprisionamento de mulheres mães e gestantes com a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). Essa lei possibilitou a concessão da prisão domiciliar em substituição à prisão preventiva, tornando possível a convivência da mãe com a criança em ambiente externo à prisão para além do período de amamentação (Brasil, 2016), algo que já muito se apontava como sendo necessário no relatório de 2015 do IPEA.

⁵ Pode-se descrever o punitivismo como uma tendência política da modernidade na seara criminal que acredita na pena para solução de conflitos, o que leva a um processo de hiperencarceramento e maior repressão. Na pós-modernidade, autores como Jonathan Simon (2006) falam de uma governança através do delito que cria uma cultura do medo e pretende neutralizar determinadas pessoas.

As discussões da época se fundamentavam de forma mais intensificada no sistema de crenças da proteção da primeira infância⁶, visto que a lei alterou também o ECA, e pouco se tratava de maternidade ou direitos reprodutivos das mulheres. Percebe-se então uma disputa de narrativas dentro do subsistema: proteção da maternidade versus proteção da infância (Mota, 2022).

O Marco Legal da Primeira Infância preconiza pela participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito e aborda questões como saúde, educação, maternidade e cuidado de mulheres mães e gestantes no cárcere, priorizando sempre a proteção do melhor interesse da criança (Brasil, 2016). A lei determina como responsabilidade do poder público a garantia de assistência à maternidade e à infância de mulheres e crianças que se encontram sob custódia do Estado e altera alguns critérios para a concessão da prisão domiciliar. A partir dessa legislação, a prisão domiciliar deve ser concedida para todas as gestantes e para mães de crianças até 12 anos incompletos, aumentando a idade que antes era 6 anos (Brasil, 2016).

Estudos empíricos na área revelam a resistência de juízes e tribunais em conceder a prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes, prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância. A pesquisa “Despachos x escrachos: as representações sociais do encarceramento feminino”, realizada no ano de 2018 na cidade Porto Alegre, demonstra o “tom” da magistratura gaúcha ao conceder ou não a prisão domiciliar de mulheres mães e gestantes que se encontravam presas preventivamente no Presídio Estadual Feminino Madre Pelletier (Martil, 2018).

A autora percebeu duas categorias no discurso dos magistrados: 1) quando a prisão domiciliar é indeferida e 2) quando a prisão domiciliar é deferida. No primeiro caso os magistrados utilizavam-se do argumento da manutenção da ordem pública como requisito importante para continuidade da prisão preventiva e afirmavam que consideravam as mulheres presas inaptas à maternidade por terem sido acusadas por crimes, ainda que sem violência. Na segunda situação, a prisão domiciliar era deferida com o discurso da imprescindibilidade da

⁶ Importa mencionar que para Marco Legal da Primeira Infância considera-se como primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança (Brasil, 2016).

figura materna para o cuidado dos filhos, resguardando assim o melhor interesse da criança (Martil, 2018).

A pesquisa revela um conjunto de crenças moralizantes que julgam a maternidade de mulheres que infringiram a lei. Esse conjunto de crenças são mobilizadas por certos atores que formam uma coalizão de defesa. Percebe-se, aqui, que o núcleo duro (*deep core*) desta crença é a incompatibilidade da mulher mãe com a mulher criminosa e o núcleo de políticas públicas (*policy core*) trata da prisão como ferramenta imprescindível a manutenção da ordem pública.

Apesar do estudo citado acima ter revelado apenas uma pequena realidade local do município de Porto Alegre, existem importantes pesquisas de âmbito nacional que se dedicam a entender essa realidade em outros tribunais do país como as realizadas por Simas et al. (2015) e Campos (2019). Nesse sentido, nota-se que os tribunais de primeira instância têm se posicionado no sentido de não conceder a prisão domiciliar, indo em desacordo não só com a legislação, mas sobretudo contra a coalizão de defesa que versa sobre os direitos de mulheres presas que vem sendo pautado desde 2010 com as Regras de Bangkok, que se consolidou na construção da PNAME e que se conecta com o arcabouço de políticas para mulheres mães e gestantes presas.

Há, assim, três subsistemas de políticas que se conectam diretamente: 1) subsistema de políticas para mulheres presas; 2) o subsistema de políticas para maternidade de mulheres mães e gestantes encarceradas que nasce da anterior e com o tempo ganhou um arcabouço político próprio e 3) o subsistema político de proteção à infância que possuem atores em comum nas diferentes coalizões de defesa do subsistema anterior, como será visto posteriormente.

No âmbito político, os anos seguinte a 2016 foram marcados por grandes acontecimentos que influenciaram, de certa forma, as mobilizações políticas e governamentais quando se trata da proteção dos direitos humanos de pessoas privadas de liberdade. Em 2017 ocorreu o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef e no ano seguinte o Presidente Jair Bolsonaro foi eleito. Nesse período, no eixo governamental, não existiram tantas ações para dar continuidade ou fiscalizar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância.

Ainda assim, a academia e os movimentos sociais seguiram pressionando, especialmente o judiciário, para a aplicação da lei. Contudo, a resistência em conceder a prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes como forma de proteção da maternidade e da infância

era tão grande que a sociedade civil se viu obrigada a se manifestar por meio de um Habeas Corpus Coletivo impetrado em favor de todas as mulheres mães e gestantes presas: o HC 143.631/2018. Esse HC foi organizado por diversos coletivos e por algumas importantes instituições e será estudado no próximo capítulo.

Nessa seção notou-se que o arcabouço político-normativo descrito até então formou um subsistema de políticas destinadas a mulheres mães e gestantes presas. Contudo, trata-se de um subsistema conectado com outros subsistemas, o que dificultou sua delimitação.

4 A CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS DESTINADAS A MULHERES MÃES E GESTANTES PRESAS

Como já mencionado, a hipótese central do estudo é de que o Habeas Corpus coletivo é caso privilegiado para entender a formação das políticas destinadas para mulheres mães e gestantes presas. Na seção anterior foi realizada uma contextualização político-normativa que traça o histórico de formação desse subsistema que tem seu ápice na impetração do Habeas Corpus coletivo. Acredita-se que existem duas coalizões principais: 1) coalizão de defesa “desencarceradora” que defende a prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes e 2) coalizão de defesa “punitivista” que é contra a prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes. Essas coalizões, apesar de já existirem antes, se desenharam de forma mais explícita com o a situação da impetração do HC, como será descrito neste capítulo.

Conforme aponta Sabatier (1988), uma coalizão de defesa pode tentar influenciar de forma direta ou indireta nas decisões das agências administrativas governamentais, pleiteando seus objetivos junto aos tomadores de decisões nos diversos planos, isto é, do legislativo, do executivo ou do judiciário. Desse modo, em 2018 foi impetrado o Habeas Corpus coletivo nº 143.631 no Supremo Tribunal Federal (STF), em favor de todas as mulheres mães e gestantes presas, a fim de garantir a essas mulheres o direito à prisão domiciliar, acionando o poder judiciário para que houvesse mudanças políticas importantes.

Ressalta-se que a mobilização para construção desse Habeas Corpus coletivo se deu antes mesmo da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância em novembro de 2015, pois foram as/os integrantes do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (Cadhu) que iniciaram a tarefa de refletir e construir um Habeas Corpus coletivo (Instituto Alana, 2019). Em maio do mesmo ano já havia sido impetrada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

(ADPF) nº 347, cuja apreciação cautelar do STF reconheceu a falência do sistema carcerário brasileiro, definindo-o como “estado de coisa inconstitucional” (Brasil, 2015). No que tange a realidade de mulheres mães e gestantes presas, foi apontada a situação de risco em que essas sujeitas estavam sendo submetidas.

É neste contexto político que deve ser avaliado o HC nº 143.641 (Instituto Alana, 2019). O que significa dizer que surgia ali uma janela de oportunidade importante que influenciaria as próximas tomadas de decisão e, assim, a formação da agenda política daquele ano. Ainda que o ano de 2018 tenha sido marcado pela eleição do presidente Jair Bolsonaro, situação em que a pauta sobre os direitos das pessoas presas não estava na agenda governamental, as mobilizações sociais estavam pressionando o judiciário para se manifestar.

Este artigo busca fazer uma análise documental do Habeas Corpus impetrado (Cadhu, 2018) e da decisão do STF (Brasil, 2018). Ademais, busca-se notícias da época a fim de identificar atores importantes para formação dos subsistemas e coalizões de defesa. Debruçando-se sobre a análise da petição, cabe mencionar que o documento do HC foi assinado por diversas organizações da sociedade civil, destacando-se o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e a Pastoral Carcerária Nacional.

O Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) é uma organização da sociedade civil que desenvolve um trabalho junto às mulheres em conflito com a lei desde 1977. O ITTC participa ativamente de mobilizações para garantir a aplicação da prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes como previsto no Marco Legal da Primeira Infância desde antes de sua promulgação no ano de 2016, sendo responsável pela publicação de relatórios e diagnósticos importantes que serviram como informação técnica (Instituto Alana, 2019).

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), que também assinou o HC coletivo, foi fundado em 1992, em São Paulo, após o massacre do Carandiru na casa de detenção de São Paulo. O instituto busca contribuir para o desenvolvimento e para disseminação das ciências criminais em todo território nacional, sendo responsável por promover um diálogo entre academia, poder público e sociedade civil. Assim, tem sido responsável por importantes publicações acadêmicas sobre diversos temas, incluindo as questões sobre processo penal, execução penal, criminologias, entre outras disciplinas afins (IBCCRIM, 2024).

A terceira instituição a assinar a petição do HC que será apresentada neste trabalho é a Pastoral Carcerária. Trata-se de uma mobilização que faz parte da igreja católica e tem um histórico de atuação nas penitenciárias do Brasil, visando a proteção dos direitos das pessoas presas. Um dos seus objetivos é também consolidar a presença da igreja no cárcere e a liberdade da manifestação da fé por parte dos apenados e apenadas. De acordo com o sítio eletrônico da Pastoral, essa aproximação da igreja com o cárcere ocorre desde 1960 com a atuação da denominada Congregação Bom Pastor que administrava as penitenciárias femininas brasileiras da época. Na década de 70 diversas mobilizações religiosas ofereciam cursos e atividades nas penitenciárias e em 1986 ocorreu a primeira reunião nacional da Pastoral como serviço organizado da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (Pastoral Carcerária, 2024).

Os atores foram responsáveis por trazer no documento da petição diversas situações reais de indeferimento da prisão domiciliar que foram fundamentadas sob justificativas que julgavam as maternidades das mulheres acusadas e priorizavam a manutenção da ordem pública, em detrimento dos direitos de mulheres presas e seus filhos. A intenção era evidenciar as violações de direitos que ocorriam com mulheres e crianças no cárcere, devido a negativa da prisão domiciliar por parte da magistratura nacional. Importa perceber que o ITTC, IBCCRIM e Pastoral Carcerária possuem uma abrangência nacional, o que possibilitou uma maior capilaridade das ações e acesso as informações sobre a situação de mulheres e crianças que estavam no ambiente prisional, sobretudo, em relação a implementação do Marco da Primeira Infância no que tange ao direito à prisão domiciliar.

Os advogados que assinaram a petição do HC coletivo foram: Eloísa Machado De Almeida; Bruna Soares Angotti; André Ferreira; Nathalie Fragoso e Hilem Oliveira. Esses advogados fazem parte do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (Cadhu) e foram importantes para a elaboração da política, pois, além da advocacia ativista, produziram pesquisas e diagnósticos importantes para a consolidação da política pública criminal destinada para mulheres mães e gestantes.

O Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu) foi formado no ano de 2013 por profissionais que buscam promover os direitos humanos e atua em casos de grande impacto. O grupo tem por objetivo pensar em estratégias de atuação jurídica e ações políticas (*advocacy*), de modo a “fomentar os debates jurídicos e políticos sobre as pautas em que atua, promovendo

uma mudança na cultura jurídica brasileira e a elevação do padrão de respeito aos direitos humanos no Brasil” (Cadhu, 2024, s/p). Hoje o grupo conta com cerca de 20 colaboradores e todos os advogados atuam voluntariamente de forma *pro bono* (Cadhu, 2024).

A pesquisa hemerográfica sobre o termo “Cadhu”, mostrou entrevistas e relatos de alguns dos advogados que peticionaram o HC, dentre eles destacam-se o de Eloísa Machado e Nathalie Fragoso. Ademais, a advogada Bruna Angotti⁷ tem uma atuação na advocacia popular, contudo sua produção acadêmica sobre a temática tem destaque e foi importante para as mobilizações em torno do HC, vez que trouxe informações técnicas sobre o tema. Os advogados que impetraram HC representando o Cadhu assinam um importante artigo publicado na revista do IBCCRIM intitulado “Pela liberdade de mulheres e crianças – apontamentos sobre o habeas corpus coletivo nº 143. 641” de 2018.

Tão importante quanto a análise da petição inicial, é a da decisão paradigmática proferida pelo relator, Ministro Ricardo Lewandowski. Dois pontos tiveram destaque: o primeiro é a discussão sobre a legitimidade do Habeas Corpus coletivo e o segundo é a competência do STF para decidir sobre o tema. No primeiro ponto, o relator menciona um famoso caso argentino (caso Verbitsky), frisando que assim como na Argentina, o Brasil não tem previsão constitucional expressa de Habeas Corpus coletivo, mas essa omissão legislativa não impede o conhecimento desse tipo de *writ*. Ainda mais num país em que o acesso à justiça é deficiente (Brasil, 2018). O segundo ponto é a competência do STF para decidir, o que se justifica, inclusive, por aquilo que foi decidido na ADPF 347 já mencionada, isto é, a violação de direitos fundamentais de pessoas presas (Brasil, 2015).

Na decisão, é importante observar que o relator enaltece o cuidadoso e potente trabalho de pesquisa realizado pelos pesquisadores Eloísa Machado de Almeida, Bruna Soares Angotti, André Ferreira, Nathalie Fragoso e Hilem Oliveira que ajudaram a construir a pesquisa que fundamentou a petição do HC (Brasil, 2018).

⁷ É advogada do Cadhu desde 2013 e tem expressiva atuação como pesquisadora. Bruna foi uma das coordenadoras da pesquisa "Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício de maternidade por mulheres em situação de prisão" realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Este estudo foi extremamente importante para trazer uma informação técnica ao campo e instigar o judiciário.

O ministro alerta em seu voto que apesar de o governo brasileiro ter participado ativamente das negociações para a elaboração das Regras de Bangkok, não foram elaboradas ainda políticas públicas consistentes sobre o tema (Brasil, 2018). Por fim, ele determina quais devem ser os parâmetros para a substituição da prisão preventiva por domiciliar de que trata o Marco Legal da Primeira Infância no art. 318 do CPP (Brasil, 2018).

Nas situações apresentadas no HC, percebeu-se que a magistratura priorizava uma manutenção da ordem pública, que por vezes não fazia sentido, considerando que essas mulheres, em sua maioria, não ocupam um local de destaque no mundo do crime. Os grupos mencionados assinaram o HC em conjunto com as defensorias públicas de diversos estados e com o Cadhu formando uma coalizão de defesa.

Assim como preceitua Sabatier (1988) e Araújo (2022), a informação técnica trazida pelos atores políticos referidos foi essencial para elaboração da política, visto que os dados trazidos tanto na petição do HC por esses grupos, como a produção acadêmica dos advogados que representaram o Cadhu fundamentaram o voto do Ministro que determinou que os juízes responsáveis pela realização das audiências de custódia, bem como aqueles perante os quais se processam ações penais em que há mulheres presas preventivamente, deverão proceder de acordo com as diretrizes firmadas naquela decisão (Brasil, 2018).

Ante o exposto, é notório que a importância do HC não reside apenas na solução apresentada pelo Ministro, mas especialmente pelo fato de que o acolhimento do *writ* pelo STF inaugurou a adoção de um novo remédio constitucional coletivo, cujo resultado só foi possível pela atuação da sociedade civil brasileira (Instituto Alana, 2019), ou melhor, pela coalizão que a defende.

Ademais, em dezembro de 2018 foi promulgada a Lei nº 13.769/2018 que veio a ratificar a decisão do Habeas Corpus nº 143.641/SP, mostrando a potencialidade do HC na formação da agenda política. Apesar dos marcos legislativos nacionais incentivando a concessão da prisão domiciliar para mulheres na condição de gestantes ou mães, os desafios ainda são inúmeros.

No ano de 2019, foi publicado pelo ITTC um relatório que buscou compreender de que maneira os atores do sistema de justiça criminal têm operado. No relatório do ITTC é possível observar que os argumentos utilizados por magistrados e magistradas eram no sentido de

demonstrar que a maternidade e o crime (especialmente os relacionados ao tráfico de drogas) eram justificativas para afastar a proteção de direitos e não conceder a prisão domiciliar para mulheres em conflito com a lei (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2019). Esse resultado está de acordo com outras pesquisas com a mesma temática, mostrando que apesar do STF e do STJ se mostrarem favoráveis a aplicação da prisão domiciliar, grande parte dos tribunais se manifestam contra (Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2019). Os tribunais brasileiros, junto a outros entes políticos de caráter conservador, formam uma coalizão de defesa contra a prisão domiciliar de mulheres mães e gestante, com uma visão punitivista, em termos de segurança pública.

Desse modo, a partir da mobilização para construção do Habeas Corpus coletivo, percebe-se a existência de uma coalizão de defesa a favor da prisão domiciliar que é formada por setores progressistas, pelas cortes superiores, pelas defensorias públicas e, principalmente, por organizações da sociedade civil. Nas mobilizações para o HC e durante todo o período desde 2009 destacou-se as seguintes organizações da sociedade civil: ITTC; IBCCRIM; Pastoral Carcerária e Cadhu. Destaca-se também o papel do IPEA que é uma fundação pública federal, vinculada ao Ministério da Economia, representando, assim, o governo e que teve importante papel na construção das políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes (IPEA, 2015). Segue abaixo quadro do subsistema de políticas para mulheres mães e gestantes com as duas coalizões de defesa apontadas nesta análise.

Quadro 1. Subsistema de políticas para mulheres mães e gestantes presas

COALIZÃO DESENCARCERADORA	COALIZÃO PUNITIVISTA
CNJ, STF, STJ, Defensorias Públicas, IPEA, Sociedade Civil. As principais entidades da sociedade civil foram: ITTC; IBCCRIM; Pastoral Carcerária e Cadhu	Parte da magistratura e tribunais brasileiros. Estudos comprovam a resistência da aplicação da prisão domiciliar.

Fonte: Elaboração própria

Com isso, a *hipótese de coalizão de defesa 1*, foi testada e comprovada, vez que os valores do núcleo duro ainda em disputa e com muitas contradições ocasionou a polarização do grupo no período de estudado. Além disso, percebe-se os entrelaçamentos entre o subsistema de políticas destinadas a mulheres mães e gestantes presas com o subsistema de proteção à infância. Como menciona Araújo (2022), os limites dos subsistemas são difíceis de estabelecer e por vezes dividem os mesmos atores e possuem crenças que se conectam.

Nos embates internos da coalizão de defesa desencarceradora, em que se tinha uma discussão que ora priorizava mais o direito à maternidade e que ora priorizava mais o direito à infância, a pauta da proteção da infância foi a narrativa que mais prevaleceu. Muito possivelmente pelo fato de que a coalizão punitivista, apesar de ser contra a prisão domiciliar, defendia a proteção da infância a partir da utilização de outros instrumentos. O resultado disso ocorreu no final de 2019 quando foi assinado o Pacto Nacional Pela Primeira Infância, pelo Conselho Nacional de Justiça, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério da Cidadania, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Controladoria-Geral da União, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais.

Esse pacto, apesar de amplo, no sentido de tratar de temáticas como educação e saúde na primeira infância, com enfoque nas práticas judiciais, dá especial atenção às crianças de 0 a 6 anos filhos e filhas de mulheres encarceradas. O plano de trabalho do pacto previa um diagnóstico da primeira infância no judiciário a ser elaborado pelo CNJ. Esse diagnóstico foi dividido em 5 eixos, sendo o primeiro deles o eixo “Mulheres presas e adolescentes em regime de internação que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças de até 6 anos de idade” (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

Importa mencionar que o pacto foi assinado por atores da coalizão de defesa punitivista, de caráter conservador, como o Senado Federal e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que estava sob a liderança da Ministra Damare Alves (2019-2022). O que significa que, apesar das pautas de gênero, direitos reprodutivos e direito a maternidade não serem discussões presentes nesse grupo, a proteção da infância é pauta mobilizada também nos discursos de setores conservadores. Imagina-se que, possivelmente, a contra gosto desses setores, o eixo sobre os filhos e filhas de mulheres privadas de liberdade não foi excluído em razão da mobilização da coalizão de defesa desencarceradora.

De outro lado, isso demonstra a habilidade dos *policy brokers* da coalizão desencadeadora que, aproveitaram a janela de oportunidade representada pela existência da

pauta consensual, a proteção da infância, e acoplaram-na a pauta em conflito, políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes presas.

Nota-se que a coalizão punitivista persiste ainda em negar aquilo que as informações técnicas vêm trazendo sobre as violações de direitos de mulheres e crianças no cárcere e a necessidade de instrumentos alternativos à privação de liberdade. Ainda assim, houve mudanças significativas e um aprendizado orientado à política como comprova a *hipótese de aprendizado orientado à política pública* 5.

A pandemia da Covid-19 escancarou as mazelas do cárcere e mais uma vez trouxe à tona os debates sobre a urgência da prisão domiciliar para mulheres mães e gestantes, em razão da imposição do isolamento social para a proteção desses sujeitos (Gonçalves *et al*, 2021). O CNJ foi responsável por elaborar recomendações e resoluções que visavam regular essas medidas desencarceradoras, com enfoque na situação de mulheres e adolescente mães e gestantes privadas de liberdade. Ainda assim, houve uma resistência dos tribunais na concessão da medida, o que não será investigado neste trabalho por demandar um estudo próprio. Para que o leitor tenha ao menos noção das principais normativas do período da pandemia, encontra-se no apêndice deste trabalho o quadro que foi retirado da dissertação da autora e atualizado que versa sobre as principais normativas de 2009 a 2021, incluindo o período da pandemia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo compreender o processo de construção das políticas públicas destinadas para mulheres mães e gestantes presas no Brasil no período de 2009 a 2019. Para tanto utilizamos a metodologia da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), elaborado por Sabatier (1988).

No primeiro capítulo abordou-se sobre os principais aspectos do MCD, entre eles a definição de subsistemas políticos, coalizões de defesa e aprendizado orientado à política. O subsistema é a própria política que se forma mediante a articulação das coalizões de defesa, formada pelos mais diversos atores que acreditam e defendem um determinado valor e trabalham para transformá-lo em política pública.

A coalizão de defesa ocorre com a incompatibilidade dessas crenças em que os atores têm nelas suas lentes para construir a política pública (subsistema). Para aplicação do método

nesta investigação foram testadas a *hipótese de coalizão de defesa 1*, a disputa pela política é polarizada e estável entre as coalizões de defesa durante uma década, pelo menos; e a *hipótese de aprendizado orientado à política 5*, mesmo que uma coalizão não aceite o conhecimento científico e as informações técnicas, esse saber consegue gerar um processo de aprendizado e ajuda a modificar a política.

No segundo capítulo foi apresentado o contexto político-normativo para elaboração da política que está conectada a outras: a política para mulheres presas; a política para mulheres mães e gestantes presas — que é fruto da anterior e com o tempo ganhou certa autonomia — e as políticas de proteção à infância. Além dessas, a política de combate às drogas e a política de segurança também exercem alguma influência. Neste sentido, há dificuldades para delimitação do subsistema de políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes presas.

No último capítulo se identificou duas coalizões de defesa: 1) *coalizão de defesa desencarceradora* (CNJ, STF, STJ, Defensorias Públicas, IPEA, ITTC; IBCCRIM; Pastoral Carcerária e Cadhu) e 2) *coalizão de defesa punitivista* contrária a política (Parte da magistratura e tribunais brasileiros). Essa divisão que foi relativamente estável no período analisado e comprovou a hipótese de coalizão de defesa 1.

Ressalta-se que as diferenças entre os grupos se davam em relação a aplicação da prisão domiciliar ou não para mulheres mães e gestantes presas, o que ficou muito nítido com a impetração do HC 143.631/2018. Os argumentos em comum eram a proteção da infância, mas a *coalizão desencarceradora* acionava também da proteção da maternidade e dos direitos reprodutivos das mulheres. Já a *coalizão punitivista*, apesar de priorizar a proteção da infância, reforçava a impossibilidade da prisão domiciliar para preservar a ordem pública.

Tanto no HC como no próprio desenvolvimento da política sobressaiu-se a elaboração de importantes documentos técnicos como os relatórios do IPEA e do ITTC, esse saber técnico, apesar de não ter mudado o núcleo duro (*deep core*) da coalizão punitivista, provocou um processo de aprendizado e modificou a política, inclusive, com a posterior elaboração de um Pacto Nacional pela Primeira Infância no ano de 2019 que foi assinado até mesmo por setores com posicionamentos questionáveis e de caráter mais punitivistas como o Senado Federal e o Ministério da mulher liderado pela Ministra Damare Alves. Desse modo, comprovou-se a *hipótese de aprendizado orientado à política 5*.

Por fim, restou notória a importância do HC como fenômeno essencial para construção de políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes presas no país. Uma última observação é sobre a metodologia. Foi útil trabalhar com o Modelo de Coalizão de Defesa para analisar definição da agenda e a materialização das políticas públicas destinadas a mulheres mães e gestantes presas. Neste sentido, pensamos que este pode ser um embrião para outros trabalhos que adotem essa perspectiva metodológica para analisar objetos e fenômenos políticos relacionados fortemente com a área do direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suley. O modelo das coalizões de defesa. In: CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 85-116.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo. Pólen, 2019.

BRAGA, Ana G. Entre a soberania da lei ao chão da prisão: a maternidade encarcerada. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 523-546, jul-dez 2015.

BRASIL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental No 347/DF**. Supremo Tribunal Federal. Brasília. 2015.

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/17210.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente e outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.942 de 28 de maio de 2009**. Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11942.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.942%2C%20DE%2028,nascidos%20condi%C3%A7%C3%B5es%20m%C3%ADnimas%20de%20assist%C3%A2ncia.

BRASIL. **Lei nº 12.258 de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112258.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.258%2C%20DE%2015%20D

E%20JUNHO%20DE%202010.&text=Alterar%20o%20Decreto%2DLei%20n,nos%20casos%20em%20que%20especifica. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.403 de 04 de maio de 2011.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.403%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%202011.&text=Alterar%20dispositivos%20do%20Decreto%2DLei,cautelares%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 25 fev. 2022

BRASIL. **Lei nº 12.962 de 08 de abril de 2014.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112962.htm Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.257 de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto- Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm.

BRASIL. **Lei n. 13.769 de 19 de dezembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de 185 Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº - 210,** de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. 2014. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/361/1/PRI_GM_2014_210.pdf

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 143.641/SP.** Paciente: todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças. Impetrante: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 fev. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 369 de 19 de janeiro de 2021**. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no143.641/SP e no 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22125020210125600f4262ef03f.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Mulheres presas e adolescentes em regime de internação que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade**. Diagnóstico Nacional da Primeira Infância. CNJ. Brasília, 364 p. 2022. (978-65-5972-045-3).

COLETIVO DE ADVOGADOS DE DIREITOS HUMANOS (CADHU). **Leia a íntegra do habeas corpus coletivo do CADHU: petição inicial, documentos, amici curiae e decisões**. 2018. Disponível em: <https://cadhu.wordpress.com/2018/02/27/leia-a-integra-do-habeas-corpor-coletivo-do-cadhu-peticao-inicial-documentos-amici-curiae-e-decisoes/>

COLETIVO DE ADVOGADOS DE DIREITOS HUMANOS (CADHU). Sobre o CADHU. 2024. Disponível em: <https://cadhu.wordpress.com/sobre-o-cadhu/>

CAMPOS, Ana C. S. LEITURAS SOBRE A REPRODUÇÃO DE ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO NA ATUAÇÃO JUDICIAL. **Interfaces Científicas Direito - Dossiê gênero**, Aracaju, v. 7, n. 3, p. 83-92, Julho 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação Nº 62, de 17 de março de 2020**. Conselho Nacional de Justiça. [S.l.]. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, p. 80p. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Mulheres presas e adolescentes em regime de internação que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade**. Diagnóstico Nacional da Primeira Infância. CNJ. Brasília, p. 364 p. 2022. (978-65-5972-045-3).

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro. Difel, 2018.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN mulheres**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, p. 79p. 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

GONÇALVES, Vanessa C. *et al.* Encarceramento e COVID19 à luz da criminologia feminista: a Recomendação nº62 do Conselho Nacional de Justiça como um impulso à efetivação de direitos fundamentais de mulheres mães e gestantes presas. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 7, p. 72-90, 2021.

HOROWITZ, Juliana. **Cárcere e família: narrativas de mulheres mães presas brasileiras e estadunidenses**. Dissertação (mestrado) -Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Direito- Programa de Pós-Graduação em Direito. Porto Alegre, p. 140f. 2021.

INSTITUTO ALANA. **Pela liberdade**: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças. São Paulo. Instituto Alana, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Quem somos. 2024. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/quem-somos>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. **Série Pensando Direito**, Brasília, n. 51, 2015.

INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). **Maternidade Sem Prisão: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres**. ITTC. São Paulo. 2019.

KINGDON, Jonh W. Como chega a hora de uma ideia? In: KINGDON, Jonh W. **Agenda, Alternatives and Public Policies**. 2ª. ed. [S.l.]: addison - Wesley Edcational Publishers Inc, 1995. p. 219-224.

KINGDON, Jonh W. Juntando as coisas. In: KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and a Public Policies**. 2ª. ed. [S.l.]: Addison Wesley Educational Publisher, 1995. p. 225-246.

MARTIL, Daiane M. D. **Despachos x Escrachos**: As representações sociais do encarceramento feminino. [S.l.]: Dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em ciências sociais da PUCRS. 2018. p. 190p.

MOTA, Jessica D. J. **"TU SAI LÁ DE DENTRO DA CADEIA, MAS CONTINUA PRESA NA RUA": reflexões sobre a prisão domiciliar demulheres mães e gestantes na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, p. 211fl. 2022.

PASTORAL CARCERÁRIA. O que é a Pastoral Carcerária. 2024. Disponível em: <https://carceraria.org.br/a-pastoral-carceraria>

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Science**, Dordrecht, v. 21, p. 129-168, 1988.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). **Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional**. Portaria Interministerial n 210, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências.

SIMAS, Luciana *et al.* A jurisprudência brasileira acerca da maternidade na prisão. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 01-14, jul/dez 2015.

VICENTE, Victor M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, Jan-jun 2015

APÊNDICE

Quadro 2 - Normativas subsistemas de políticas para mulheres mães e gestantes presas

ANO	PRINCIPAIS NORMATIVAS	CONTEÚDO
2009	Lei nº 11.942	Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência.
2009	Resolução nº 03 do CNPCP	Disciplinou a situação filhos de mulheres encarceradas e instituiu o prazo mínimo de um ano e seis meses para que suas crianças permaneçam com suas genitoras.
2010	Regras de Bangkok (ONU)	Conjunto de regras para o tratamento de mulheres privadas de liberdade.
2010	Lei nº 12.258	Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica.
2011	Lei nº 12403	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. A partir da nova lei, a monitoração deixou de estar restrita à execução penal passando a ser prevista também como medida alternativa à prisão para os indiciados (no inquérito policial) ou para os acusados (no decorrer da ação penal). A lei estendeu às gestantes e mães o direito à prisão domiciliar em substituição à prisão preventiva (artigo 318).
2014	Portaria nº 210 do Ministério da Justiça	Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.
2014	Lei nº 12.962	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
2016	Lei nº 13.257	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Altera o Código de Processo Penal, inserindo os seguintes incisos: Art. 6º. Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá: X- colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. Art. 185. O acusado que comparecer perante a autoridade judiciária, no curso do processo penal, será qualificado e interrogado na presença de seu defensor, constituído ou nomeado. § 10. Do interrogatório deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. Art. 304. Apresentado o preso à autoridade competente, ouvirá esta o condutor e colherá, desde logo, sua assinatura, entregando a esta cópia do termo e recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que o acompanharem e ao interrogatório do acusado sobre a imputação que lhe é feita, colhendo, após cada oitiva suas respectivas assinaturas, lavrando, a autoridade, afinal, o auto. § 4º Da lavratura do auto de prisão em flagrante deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência

		<p>e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.</p> <p>Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: IV - gestante; V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos; VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.</p>
2016	Regras de Nelson Mandela (ONU)	Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos
2018	Habeas corpus coletivo 143.641 impetrado no STF	2ª Turma do Supremo Tribunal Federal concedeu o habeas corpus coletivo em favor de todas as mulheres presas grávidas e mães de crianças com até 12 anos de idade, exceto em casos de crime cometido com violência ou grave ameaça, crime contra descendentes e “situações excepcionálíssimas”.
2018	Lei 13.769/2018	<p>Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação.</p> <p>Inserir os seguintes novos artigos: Art. 318-A. A prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que: I - não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa; II - não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente. Art. 318-B. A substituição de que tratam os arts. 318 e 318-A poderá ser efetuada sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 deste Código. A lei também modificou o artigo 112 da LEP em seu parágrafo terceiro. Art. 112. § 3º No caso de mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, os requisitos para progressão de regime são, cumulativamente: I - não ter cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa; II - não ter cometido o crime contra seu filho ou dependente; III - ter cumprido ao menos 1/8 (um oitavo) da pena no regime anterior; IV - ser primária e ter bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento; V - não ter integrado organização criminosa. § 4º O cometimento de novo crime doloso ou falta grave implicará a revogação do benefício previsto no § 3º deste artigo.</p>
2018	Resolução nº 252 no Conselho Nacional de Justiça	Trata das diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade.
2019	Resolução nº	Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua

	307 do Conselho Nacional de Justiça	Implementação
2019	Pacto Nacional pela Primeira Infância	Instrumento que estabelece cooperação técnica e operacional com vistas ao aprimoramento da infraestrutura necessária à proteção do interesse das crianças nessa fase. O eixo 1 trata-se dos filhos de até 6 anos de mulheres privadas de liberdade.
2020	Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça	Recomenda no artigo 4º da a reavaliação da prisão provisórias. Na execução penal, a recomendação propõe, no art. 5º, que sejam consideradas medidas, nos termos da súmula vinculante nº 56 do Supremo Tribunal Federal, a concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, também devendo ser priorizadas mulheres gestantes, lactantes, mães ou pessoas responsáveis por criança de até 12 anos ou por pessoa com deficiência.
2020	Habeas Corpus nº 165.704	Decisão da segunda turma do STF que reconhece a necessidade de aplicar a prisão domiciliar a todas as pessoas que sejam responsáveis únicas e diretas de crianças menores de 12 anos. Não é específica a mulher/adolescente, estendendo-se a pais e cuidadores (as)
2021	Resolução nº 369 do Conselho Nacional de Justiça	Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no143.641/SP e no 165.704/DF

Fonte: quadro atualizado do que foi elaborado na dissertação da autora deste artigo MOTA (2022)

Sobre a autoria

Jéssica Mota

Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Penal e Criminologia – NUPECRIM (CNPq-UFRGS).

jeje.mota@hotmail.com

Vanessa Chiari Gonçalves

Doutora em Direito. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professora associada de direito penal e criminologia do Departamento de Ciências Penais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

vanessachiarigoncalves@gmail.com

Hemerson Luiz Pase

Doutor em Ciência Política. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

hemerson.pase@gmail.com

Contribuição de autoria

Jéssica Mota: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Vanessa Chiari Gonçalves: concepção, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

Hemerson Luiz Pase: concepção, coleta dos dados, análise dos dados, redação, discussão dos resultados.

Financiamento

Não se aplica.

Consentimento de Uso de Imagem

Não se aplica.